



UTSATTA UNIONSMEDBORGARE I SVERIGE:

Statens skyldigheter enligt internationella
människorättsnormer, EU-rätt och svensk rätt

Förord

Vi vet att romer är Europas mest marginaliserade, diskriminerade, förtryckta, exkluderade och segregerade folk. Därom råder inget tvivel. Det konstateras i rapport efter rapport skrivna av statliga, mellanstatliga och icke-statliga organisationer, utredningar och granskningsorgan. Det framgår även med önskvärd 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 betänkandet klargörs det att Sveriges romer inte utgör något undantag, tvärtom: ”Romers mänskliga rättigheter har utsatts och utsätts för allvarliga kränkningar i Sverige och många romer utesluts alltjämt från väsentliga delar av samhällslivet.” sammanfattas det. Utredningen innehåller i sina delar en utmärkt redogörelse för den systematiska förföljelse romer fått utstå i vårt land. Däremot misslyckas den i sin uppgörelse – först om 20 år menar den att de svenska romernas lagstadgade mänskliga rättigheter ska vara säkerställda. Detta är förstås en oacceptabelt låg ambitionsnivå ur perspektivet av att deras rättigheter, precis som alla andras, ska respekteras här och nu.

Många av EU:s medlemsstater, för att inte säga de flesta, har inte kommit lika långt som Sverige i erkännandet av sitt långvariga förtryck av romer. Ett förtryck som tvingar människor att söka sin framtid på annat håll. Ursprungsländernas förnekande av det förtryck som utövas omöjliggör ett ansvarstagande som i hög grad i stället läggs på det mottagande landets myndigheter. Kränkningarna av de egna medborgarnas rättigheter ska kritiseras. Samtidigt kan inte mottagarlandet frånsäga sig ansvaret med mindre än att det bryter mot internationell rätt till skydd för de mänskliga rättigheterna. Om detta handlar denna rapport.

Många av de utsatta unionsmedborgare som kommer till Sverige är romer från Rumänien och Bulgarien. Vår ambition med rapporten är att mot bakgrund av EU-rätten och internationell människorättslagstiftning belysa vissa av de grundläggande rättigheter utsatta unionsmedborgare har, liksom att peka på motsvarande skyldigheter som åligger den svenska staten och dess institutioner. Rapporten berör en rad områden av relevans för gruppen utsatta unionsmedborgare i Sverige utan att för den delen göra anspråk på att vara uttömmande. Syftet är att den ska ge vägledning i vissa centrala frågor om hur det offentliga – stat, kommuner och landsting – bör agera för att Sverige ska leva upp till sina folkrättsliga förpliktelser.

Ytterst handlar rapporten om att utsatta unionsmedborgare under sin tid i Sverige ska garanteras sina grundläggande rättigheter utan att diskrimineras. Vi kan inte göra historiska kränkningar ogjorda men vi har ett ansvar att se till att de kompenseras och vi har framförallt en skyldighet att förhindra att övergreppen fortsätter. När det gäller de utsatta unionsmedborgarna måste Sverige se till att inte göra samma misstag som tidigare när romer kommit till Sverige – vi har denna gång makten att göra rätt från början. Vi vet deras utsatthet och vi vet våra skyldigheter. Frågan är bara vad vi gör med vår kunskap.

Robert Hårdh
Executive Director, Civil Rights Defenders

Innehållsförteckning

Förkortningar	6
Sammanfattning	7
1. Inledning	8
1.1. Bakgrund och problemformulering	8
1.2. Kort om EU-rätten: centrala relevanta begrepp	9
1.3. Kort om mänskliga rättigheter: grundprinciper och centrala relevanta begrepp	11
1.3.1. Utgångspunkter	11
1.3.2. Exempel på relevanta rättigheter	13
2. Rätt till skydd mot hatbrott	14
2.1. Sveriges skyldigheter enligt folkrätten	14
2.2. EU-rätt	16
2.3. Nationell rätt	16
2.4. Slutsatser	17
3. Rätt att inte utsättas för godtyckliga avhysningar	18
3.1. Sveriges skyldigheter enligt folkrätten	18
3.2. Nationell rätt	20
3.3. Slutsatser	21
4. Rätt till socialt bistånd	22
4.1. Sveriges skyldigheter enligt folkrätten	22
4.2. EU-rätt	23
4.3. Nationell rätt	24
4.4. Slutsatser	25
5. Rätt till arbetsmarknadsåtgärder	26
5.1. Sveriges skyldigheter enligt folkrätten	26
5.2. EU-rätt	26
5.3. Nationell rätt	28
5.4. Slutsatser	29
6. Rätt till hälso- och sjukvård	30
6.1. Sveriges skyldigheter enligt folkrätten	30
6.2. EU-rätt	31
6.3. Nationell rätt	32
6.4. Slutsatser	33
7. Rätt till utbildning	34
7.1. Sveriges skyldigheter enligt folkrätten	34
7.2. EU-rätt	35
7.3. Nationell rätt	35
7.4. Slutsatser	36
Källförteckning	37

Förkortningar

FN	Förenta Nationerna
EU	Europeiska Unionen
FEU	Fördraget om Europeiska Unionen
FEUF	Fördraget om Europeiska Unionens funktionssätt
MOP-konventionen	FN:s konvention om medborgerliga och politiska rättigheter
ESK-konventionen	FN:s konvention om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter
Barnkonventionen	FN:s konvention om barns rättigheter
Rasdiskrimineringskonventionen	FN:s konvention om avskaffande av alla former av rasdiskriminering
EKMR	Europeiska konventionen om mänskliga rättigheter
Människorättskommittén	FN:s kommitté för mänskliga rättigheter (övervakar efterlevnaden av MOP-konventionen)
ESK-kommittén	FN:s kommitté för ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter (övervakar efterlevnaden av ESK-konventionen)
Rasdiskrimineringskommittén	FN:s kommitté för avskaffande av rasdiskriminering (övervakar efterlevnaden av rasdiskrimineringskonventionen)
Barnrättskommittén	FN:s kommitté för barnets rättigheter (övervakar efterlevnaden av barnkonventionen)
Europadomstolen	Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna (Strasbourg)
EU-domstolen	Europeiska Unionens domstol (Luxemburg)
WHO	Världshälsoorganisationen
UNICEF	FN:s barnrättsfond
RF	Regeringsformen
SoL	Socialtjänstlagen
HSL	Hälso- och sjukvårdslagen
BRÅ	Brottsförebyggande rådet

Sammanfattning

Det här är CIVIL RIGHTS DEFENDERS rapport om vilka rättigheter unionsmedborgare har som befinner sig i Sverige i en situation av social och ekonomisk utsatthet – och vilka motsvarande skyldigheter som åligger Sverige på nationell och regional nivå.

Romers mänskliga rättigheter kränks systematiskt i många länder i Europa. De utsätts dagligen för diskriminering och trakasserier både i sina hemländer och i länder dit de migrerar för att skapa sig en bättre tillvaro. Många av de utsatta unionsmedborgare som befinner sig i Sverige tillhör den romska gruppen och en viktig anledning till att de kommit hit är den antiziganism de utsatts för.

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. EU-rätten möjliggör därtill fri rörlighet inom unionen och, med få undantag, rätt till likabehandling.

Rapporten belyser Sveriges ansvar gentemot utsatta unionsmedborgare på nationell, kommunal och landsningsnivå enligt svensk rätt, EU-rätt och internationella människorättsinstrument som binder Sverige. Den täcker centrala rättigheter så som rätten till skydd mot hatbrott och godtyckliga avhysningar, rätten till socialt bistånd och arbetsmarknadsåtgärder, samt rätten till hälso- och sjukvård och utbildning. Rapporten gör inte anspråk på att vara uttömmande, men ger vägledning i vissa centrala frågor om hur det offentliga bör agera för att leva upp till människorättsåtagandena.

I de flesta fall är det svensk nationell rätt, snarare än EU-rätten, som rent materiellt avgör hur utsatta unionsmedborgare tillgång till grundläggande rättigheter i praktiken ska kunna garanteras. Civil Rights Defenders betonar

att, även om det vore önskvärt med lagändringar för att klargöra rättsläget för utsatta unionsmedborgare, kan och bör aktuella myndigheter redan i dag agera i enlighet med rapportens slutsatser. **Alla delar av det offentliga – stat, kommun, landsting och privata aktörer som utför tjänster på uppdrag av det allmänna – har ett ansvar för att nationell lagstiftning tolkas fördragskonformt, det vill säga i enlighet med normerna som slås fast i de bindande människorättsinstrument som Sverige ratificerat.** Europakonventionen för de mänskliga rättigheterna, vilken är svensk lag, ska tillämpas direkt.

Utifrån ovanstående utgångspunkter har CIVIL RIGHTS DEFENDERS kommit till en mängd slutsatser. Några av de viktigaste är:

- Utsatta unionsmedborgare har rätt till skydd mot hatbrott, vilket bland annat innebär att rättsvårdande myndigheter skyndsamt ska följa upp alla indikationer om brott som drabbar utsatta unionsmedborgare och särskilt utreda eventuella hatbrottsmotiv.
- Vid avhysningsprocesser ska alltid en proportionalitetsbedömning göras, med syfte att bedöma om det föreligger ett sådant akut socialt behov av att vräka personerna att det står i proportion till den ingripande åtgärd som en avhysning innebär.
- Alternativa boenden ska beredas då avhysningar sker, förutom vid katastrofsituationer.
- Utsatta unionsmedborgare har efter en behovsprövning rätt till socialt bistånd på samma villkor som svenska medborgare.
- Sverige har ett särskilt ansvar att stärka romers situation på arbetsmarknaden mot bakgrund av den systematiska diskriminering många romer upplever. Denna skyldighet sträcker sig även till romska unionsmedborgare.
- Utsatta unionsmedborgare har rätt till subventionerad vård från det att de anländer till Sverige och oberoende av om de har det europeiska sjukförsäkringskortet eller inte.
- Unionsmedborgares barn har rätt att kostnadsfritt gå i grundskolan i Sverige.

Dessa och rapportens övriga slutsatser utvecklas i kapitel 2-7.



FOTO: RYAN MICHAEL RODRIGO/GETTY IMAGES

1. Inledning

1.1. Bakgrund och problemformulering

Under de senaste åren har alltfler utsatta personer från andra EU-länder kommit till Sverige för att hitta sätt att försörja sig och sina familjer. Många av dem är romer från Rumänien och Bulgarien. Flertalet finner ingen annan försörjning än genom att tigga på gator och torg i svenska städer. Anledningen till att dessa personer är här är ofta att de i hemlandet upplever systematisk diskriminering som gör det näst intill omöjligt för dem att tjäna sitt uppehälle och att få sina mest grundläggande rättigheter uppfyllda. När de är i Sverige lever de emellertid under mycket svåra förhållanden här också och står i allt väsentligt utanför det svenska samhället. Även här utsätts de för strukturell diskriminering och nekas grundläggande rättigheter. Närvaron av dessa personer, som vi i den här rapporten valt att kalla utsatta unionsmedborgare, har väckt debatt och känslor i Sverige. Många visar solidaritet med de utsatta. Andra hävdar att de inte har här att göra. Rasistiska grupper exploaterar obehaget som närvaron av extrem fattigdom i svenska städer väcker och hetsar till våld och hot mot de utsatta personerna. Hatbrott mot utsatta unionsmedborgare som tigger i svenska städer har blivit allt vanligare.

Debatten kring de utsatta unionsmedborgarna har i huvudsak kommit att kretsa kring några specifika positioner. Å ena sidan påpekar debattörer och politiker att ursprungsländerna måste ta sitt ansvar för att värna utsatta medborgares rättigheter och att Sverige bör påverka Rumänien, Bulgarien och andra EU-länder i den riktningen. Å andra sidan hävdar vissa att tiggeri leder till ett cementerat utanförskap och därför bör förbjudas. Men få diskuterar **vilka juridiska skyldigheter Sverige har som stat för att värna dessa människors rättigheter**. CIVIL RIGHTS DEFENDERS vill med denna rapport bidra till diskussionen genom att lyfta just den frågan. **Vilket är egentligen rättsläget för utsatta unionsmedborgare som bor och vistas i Sverige, utifrån ett människorättsperspektiv med förankring i såväl EU-rätt som de bindande normer om mänskliga rättigheter som Sverige åtagit sig att följa?**

Det finns ett fåtal skrifter om tillämpningen av EU:s regelverk gällande den fria rörligheten för utsatta unionsmedborgare,¹ men överlag saknas ett människorättsperspektiv. Ett undantag är den aktuella skriften "Vilka rättigheter har barn som är EU-medborgare och lever i utsatthet i Sverige?", utgiven i september 2015 av UNI-

¹ Se bl.a. Socialstyrelsen, *Rätten till socialt bistånd för medborgare inom EU/EES-området, En vägledning*, 2014, Sveriges Kommuner och Landsting, *Några juridiska frågor gällande utsatta EU-medborgare*, 2014, och Fores, *Fri rörlighet för vem? Socialt och ekonomiskt utsatta EU-migranter i Sverige*, 2014.

CEF och Barnrättscentrum vid Stockholms universitet som analyserar utsatta minderåriga unionsmedborgares rätt till socialt stöd och skydd, hälso- och sjukvård och utbildning.² CIVIL RIGHTS DEFENDERS vill bidra till att stärka rättighetsperspektivet i debatten genom att fördjupa analysen och omfatta fler frågor.

I den svenska debatten används ofta termen EU-migranter istället för unionsmedborgare. Eftersom det inom EU råder fri rörlighet handlar det dock inte om migration i traditionell mening när unionsmedborgare använder sig av sin rätt att fritt uppehålla sig och bosätta sig i ett annat medlemsland. EU-migrant tenderar därför att bli en term som åberopas med syftet att särskilja rättigheter kopplade till fri rörlighet mellan de två grupper som i EU-rätten definieras som ekonomiskt aktiva och ekonomiskt icke aktiva personer. De senare anses då vara migranter men inte de förra. Vi har i denna rapport valt att använda begreppet utsatta unionsmedborgare för att, å ena sidan, understryka att de människor vars rättigheter rapporten behandlar är utsatta och i behov av samhällets stöd men, å andra sidan, att de i egenskap av unionsmedborgare har samma rätt till fri rörlighet som alla andra inom unionen och, inom givna ramar, rätt till likabehandling.

Den sociala och ekonomiska situationen för till exempel utsatta romer i länder som Rumänien och Bulgarien är så pass allvarlig att det går att argumentera för att många lämnar sina hemländer för att undkomma ett strukturellt förtryck.³ Det är ofta dessa kränkningar i hemländerna som lett till att de rest till Sverige. De som kommer hit har med andra ord utnyttjat sin fria rörlighet som unionsmedborgare för att undkomma systematisk diskriminering i sina hemländer.

Civil Rights Defenders understryker att det enligt grundläggande folkrättsliga principer ytterst är staten och den offentliga förvaltningen som bär ansvaret för att Sverige lever upp till sina åtaganden om mänskliga rättigheter. Offentliganställda måste därför behärska grundläggande frågor om mänskliga rättigheter i sitt arbete på statlig, landstings- och kommunal nivå. **Sverige och dess institutioner har en fristående skyldighet att realisera de rättigheter vi förbundit oss att garantera för alla som befinner sig på svenskt territorium, oavsett anledningen till att människor kommit hit och oavsett medborgarskap.** Att en del av EU:s medlemsstater kan konstateras kränka sina medborgares grundläggande rättigheter får aldrig

leda till eller användas som en intäkt för att Sverige i sin tur undandrar sig sitt ansvar för att leva upp till sina åtaganden.

Genom denna rapport vill CIVIL RIGHTS DEFENDERS tydliggöra vilka rättigheter unionsmedborgare har ur ett EU- och människorättsperspektiv inom en rad centrala områden och vilka Sveriges motsvarande skyldigheter är. Inledningsvis redogör rapporten för centrala begrepp och principer inom EU-rätten och de mänskliga rättigheterna. Därefter följer en juridisk analys av rättighetsområdena skydd mot hatbrott och avhysningar, socialt bistånd, arbetsmarknadsåtgärder, hälso- och sjukvård och, utbildning.

1.2. Kort om EU-rätten: centrala relevanta begrepp

Unionsmedborgarskapet inom EU instiftades i och med Maastrichtfördraget år 1992. Alla medborgare i EU:s medlemsstater räknas nu också som unionsmedborgare, och en viktig grundprincip inom EU-rätten är fri rörlighet för dessa personer inom unionen.⁴ Den fria rörligheten innebär att alla unionsmedborgare har rätt att röra sig mellan medlemsländerna och att vistas i andra stater utan andra tillstånd än en giltig legitimation i upp till tre månader, och även efter de första tre månader om unionsmedborgaren uppfyller vissa krav. Upphållsrätten för unionsmedborgare slås fast i Fördraget om EU:s funktionssätt (FEUF) och regleras i rörlighetsdirektivet (2004/38/EG).⁵

EU-rätten delar in unionsmedborgare i två grupper. Till de *ekonomiskt aktiva* räknas arbetstagare och egenföretagare, och till de *ekonomiskt icke aktiva* räknas arbetslösa, studenter, pensionärer och övriga unionsmedborgare som inte är yrkesverksamma i traditionell mening. Rörlighetsdirektivet behandlar fri rörlighet för personer oavsett om de utövar ekonomisk aktivitet eller inte och omfattar alltså även de ekonomiskt icke aktiva unionsmedborgarna.

Om en unionsmedborgare uppfyller vissa villkor har personen automatiskt uppehållsrätt, vilket är detsamma som en rätt att uppehålla sig i ett annat EU-land. Upphållsrätten kan delas in i tre kategorier:

² UNICEF och Barnrättscentrum Stockholms universitet, *Vilka rättigheter har barn som är EU-medborgare och lever i utsatthet i Sverige?*, 2015.

³ Se t ex Commissioner for Human Rights, *Human rights of Roma and Travellers in Europe*, Council of Europe Publications, 2012, EU Fundamental Rights Agency (FRA), *The Situation of Roma in 11 Member States*, 2012, European Roma Rights Centre (ERRC), *Romania, A report by the European Roma Rights Centre, Country Profile 2011-2012*, 2012 samt ERRC, *Written Comments by the European Roma Rights Centre Concerning Bulgaria*, 2013.

⁴ Fördraget om Europeiska Unionen (FEU) art. 3:2, Fördraget om Europeiska Unionens funktionssätt (FEUF) art. 20-21.

⁵ Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/38/EG av den 29 april 2004 om unionsmedborgares och deras familjemedlemmars rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier (Rörlighetsdirektivet), kodifierar FEUF art. 21.

1. Tidsbegränsad uppehållsrätt: rätt att vistas upp till tre månader utan andra krav än att ha ett giltigt identitetskort eller pass, så länge unionsmedborgaren inte blir en orimlig belastning för den mottagande statens sociala biståndssystem,⁶
2. Förlängd uppehållsrätt: rätt att vistas längre tid än tre månader under förutsättning att unionsmedborgaren är anställd eller egenföretagare i vistelsestaten eller ”för egen och sina familjemedlemmars räkning har tillräckliga tillgångar för att inte bli en belastning för den mottagande medlemsstatens sociala biståndssystem under vistelsen, samt har en heltäckande sjukförsäkring som gäller i den mottagande medlemsstaten”,⁷ samt
3. Permanent uppehållsrätt: rätt att stanna i vistelsestaten efter att ha haft uppehållsrätt under en period av fem år.⁸

Motsvarande regler har införts i svenska utlänningslagens kapitel 3a samt, i fråga om utvisning/avvisning, i kapitel 8.

EU:s rättsakter och EU-domstolens praxis ställer höga krav på likabehandling⁹ och därmed även en viss grad av solidaritet gentemot andra persongrupper än enbart den egna statens medborgare.¹⁰ **Likabehandlingsprincipen betyder att medlemsstaterna ska behandla nationella medborgare och unionsmedborgare som uppfyller kraven för uppehållsrätt på samma sätt och således inte får diskriminera på grund av nationalitet inom fördragets tillämpningsområden.** Likabehandlingsprincipen är central för att den fria rörligheten för personer inom unionen ska fungera. Det är därför viktigt att poängtera att *huvudregeln* är att *ingen* diskriminering på grund av nationalitet får ske.

Likabehandlingsprincipen gäller inte bara vid förlängd uppehållsrätt utan också under de första tre månaderna. Det finns dock två undantag till likabehandlingsprincipen under den perioden. En av dem är relevant i detta sammanhang och gäller socialt bistånd. Under de första tre månaderna en unionsmedborgare vistas där är den mottagande staten inte skyldig att bevilja honom eller henne socialt bistånd.¹¹ Det andra undantaget gäller rätt till studiestöd. Undantagen till likabehandlingsprincipen har

att göra med överenskommelsen som fattats inom EU att unionsmedborgare som förflyttar sig inom unionen inte ska utgöra en orimlig belastning på vistelsestaternas välfärdssystem.

Efter de tre första månaderna är uppehållsrätten villkorad. Alla unionsmedborgare har rätt att uppehålla sig inom en annan medlemsstat under längre tid än tre månader om de är anställda eller är egenföretagare i den mottagande staten *eller* om de har tillräckliga tillgångar och en heltäckande sjukförsäkring som gäller i den mottagande staten eller om de är studenter i vistelsestaten och uppfyller vissa kriterier.¹²

I korthet betyder detta alltså att medlemsstaterna inte har någon skyldighet att, *under uppehållets första tre månader*, bevilja socialt bistånd samt att uppehållsrätten *efter de tre första månaderna* villkoras av att unionsmedborgaren har tillräckliga tillgångar för att klara uppehållet och en heltäckande sjukförsäkring. Om en unionsmedborgare efter de tre första månaderna inte uppfyller dessa kriterier gäller inte längre uppehållsrätten, det vill säga personen kan utvisas. **Att medlemsstaterna inte har någon skyldighet betyder däremot inte att en mer förmånlig behandling inte får tillerkännas unionsmedborgare.** I rörlighetsdirektivets inledande text (preamble) samt i Artikel 37 stadgas att direktivet inte skall påverka mer förmånliga och gynnsamma nationella bestämmelser.¹³

Som nämnts gäller enbart två undantag till likabehandlingsprincipen: socialt bistånd och studiestöd. Vare sig utbildning eller hälso- och sjukvård nämns bland undantagen. Visserligen faller inte frågor om utbildning och hälso- och sjukvård inom ramen för EU:s exklusiva befogenheter, det vill säga unionen har inte beslutanderätt över dessa områden. Så länge det gäller unionsmedborgare som utnyttjar den fria rörligheten inom unionen blir dock behandlingen av dessa personer en EU-rättslig angelägenhet. Eftersom vare sig utbildning eller hälso- och sjukvård nämns bland undantagen till likabehandlingsprincipen gäller således att medlemsstaterna har en skyldighet att behandla unionsmedborgare likvärdigt som sina egna medborgare i enlighet med nationell lagstiftning, även under de första tre månaderna, i förhål-

6 Rörlighetsdirektivet (2004/38/EG), 29 april 2004, art. 6.1 och art. 14.1.

7 Rörlighetsdirektivet (2004/38/EG), 29 april 2004, art. 71. EU-domstolen har definierat begreppet sociala biståndssystem i mål C-140/12, *Pensionsversicherungsanstalt mot Peter Brey*, 2013-09-19, p. 61. Där framgår att försörjningsstöd faller under begreppet.

8 Rörlighetsdirektivet (2004/38/EG), 29 april 2004, art. 16.

9 Likabehandling, alltså förbud mot diskriminering p.g.a. nationalitet, stadgas i FEUF art. 18. Likabehandlingsprincipen är också en primärrättslig allmän rättsprincip. Kravet på likabehandling återfinns också bland annat i rörlighetsdirektivets art. 24 samt förordning 883/2004 art. 4 och 5.

10 Se mål C-184/99, *Rudy Grzelczyk mot Centre public d'aide sociale d'Ottignies-Louvain-la-Neuve*, 2001-09-20, p. 44, och mål C-140/12, *Pensionsversicherungsanstalt mot Peter Brey*, 2013-09-19, p. 72.

11 Rörlighetsdirektivet (2004/38/EG), 29 april 2004, art. 24.2.

12 Rörlighetsdirektivet (2004/38/EG), 29 april 2004, art. 71. Detsamma gäller för familjemedlemmar till personer som uppfyller något av kriterierna.

13 Rörlighetsdirektivet (2004/38/EG), 29 april 2004, preamble (29).

lande till rätt till utbildning och hälso- och sjukvård.¹⁴ Detta resonemang utvecklas nedan i kapitel 6 och 7.

Likabehandlingsprincipen är nära besläktad med diskrimineringsförbudet inom människorätten, även om EU-rättens likabehandlingsprincip fokuserar på diskriminering på grund av nationalitet. Här bör dock nämnas att rörlighetsdirektivet stadgar att dess bestämmelser ska genomföras utan diskriminering även på andra grunder, bland andra etniskt och socialt ursprung och tillhörighet till minoritet.¹⁵

Sedan 2010 har EU en egen rättighetsstadga som uppställer skyldigheter för medlemsstaterna att förverkliga vissa grundläggande rättigheter för medborgarna i unionen. Den innefattar bland annat rätten till kostnadsfri utbildning (art. 14), rätten till icke-diskriminering, bland annat på grund av etniskt eller socialt ursprung eller tillhörighet till nationell minoritet (art. 21), rätten till social trygghet och socialt stöd (art. 34), samt rätten hälso- och sjukvård (art. 35). Rättighetsstadgan är en del av Lissabonfördraget och räknas således till primärrätten, vilket innebär att ingen sekundärrättslig rättsakt får strida mot stadgan.¹⁶ Stadgan är bindande för alla unionens institutioner och samtliga medlemsstater. Den är dock bara tillämplig på frågor som har en EU-rättslig koppling och dess tillämpning får inte utöka EU:s kompetens.¹⁷ Det råder fortfarande delade meningar om vilket skydd stadgan egentligen ger i praktiken, vilket gör den svårtillämplig. Vissa menar att den måste anses tillämplig då unionsmedborgare använt sig av den fria rörligheten, vilket är en av de mest grundläggande principerna inom EU, och befinner sig i en annan medlemsstat med uppehållsrätt.¹⁸ Mot bakgrund av stadgans oklara tillämpningsområde lämnar vi den därhän i den här framställningen.

Sammanfattningsvis kan konstateras att EU-rätten utgår från rätten till likabehandling för alla unionsmedborgare som befinner sig i andra medlemsländer, vilket är en princip nära besläktad med människorättens ickediskrimineringsprincip. Det finns bara ett fåtal undantag till rätten till likabehandling för dem med uppehållsrätt, bland annat i fråga om socialt bistånd. Dock står det vistelsestaten fritt att ändå bevilja sådant stöd. Under de första tre månaderna gäller likabehandlingsprincipen rätten till hälso- och sjukvård samt utbildning. Efter de första tre månaderna är uppehållsrätten villkorad, beroende bland annat på om unionsmedborgaren har tillräckliga tillgångar för att inte utgöra en belastning för vistelsestatens välfärdssystem. Här bör dock poängteras

att tremånadersperioderna kan upprepas – så länge EU-medborgaren lämnar vistelsestaten och sedan återvänder – ett obegränsat antal gånger. Detta innebär att en person som gjort korta avbrott i vistelsen de facto kan ha uppehållsrätt längre tid än tre månader även om hen inte har tillräckliga tillgångar.

I kommande avsnitt kommer vi att belysa hur dessa regler mer konkret har tolkats av EU-domstolen och hur de ska tillämpas i förhållande till gruppen utsatta unionsmedborgare i ljuset av rådande människorättsprinciper.

1.3. Kort om mänskliga rättigheter: grundprinciper och centrala relevanta begrepp

1.3.1. Utgångspunkter

Sverige är bundet av en mängd folkrättsliga åtaganden enligt de internationella konventioner om mänskliga rättigheter som vi ratificerat. Dessa åtaganden gäller även utanför EU-rätten, och är i många fall mer långtgående än det skydd som EU-rätten ger unionsmedborgare. Det finns kunskapsluckor bland såväl makthavare som andra samhällsaktörer om människorättsinstrumentens innehåll och vad dessa förbinder Sverige till, vilket resulterar i att grundläggande mänskliga rättigheter kränks.

Sverige har bland annat ratificerat FN:s konvention om medborgerliga och politiska rättigheter (MOP-konventionen), FN:s konvention om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter (ESK-konventionen), FN:s rasdiskrimineringskonvention, FN:s barnkonvention, den Europeiska konventionen om mänskliga rättigheter (EKMR) och Europarådets sociala stadga. Europadomstolen för mänskliga rättigheter tolkar EKMR genom att granska och besluta i fall där enskilda anmäler staterna eller staterna anmäler varandra för brott mot konventionen. Besluten från domstolen är bindande. Europarådets sociala stadga övervakas av den Europeiska kommittén för sociala rättigheter som också har möjlighet att granska specifika fall av människorättskränkningar i länderna. Inom FN-systemet finns en expertkommitté knuten till varje konvention. Kommittéernas uppgift är att tolka konventionernas innehåll och att granska hur fördragslutande stater lever upp till sina åtaganden. Kommittéerna utfärdar så kallade allmänna kommentarer (*General Comments* eller *General Recommendations*) som tolkar

14 För en längre diskussion om detta se UNICEF/Barnrättscentrum Stockholms universitet, *Vilka rättigheter har barn som är EU-medborgare och lever i utsatthet i Sverige*, 2015, sid. 13-14, 22-27.

15 Rörlighetsdirektivet (2004/38/EG), 29 april 2004, preambel (31).

16 Se FEUF art. 6. De grundläggande fördragen FEU och FEUF samt rättighetsstadgan utgör primärrätt, direktiv och förordningar utgör sekundärrätt.

17 Framgår av rättighetsstadgans art. 51.

18 Se UNICEF/Barnrättscentrum Stockholms universitet, *Vilka rättigheter har barn som är EU-medborgare och lever i utsatthet i Sverige*, september 2015, sid. 12-13.

olika rättighetsområden i konventionerna, och dessa tolkningar väger sedan tungt i bedömningen av huruvida enskilda stater bryter mot eller efterlever dessa rättigheter.

Den expertkommitté som har till uppgift att tolka MOP-konventionen heter Kommittén för mänskliga rättigheter (*Human Rights Committee*; människorättskommittén). FN:s expertkommitté för ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter (*Committee on Social, Economic and Cultural Rights*; ESK-kommittén) tolkar ESK-konventionen, och FN:s barnrättskommitté (*Child Rights Committee*; barnrättskommittén) tolkar barnkonventionen. Kommittéernas tolkningar är inte bindande i juridisk mening men vägledande i hur konventionernas olika bestämmelser ska förstås. **Om en stat ska gå emot rekommendationer från expertkommittéerna och deras allmänna kommentarer måste den med andra ord kunna motivera det mycket väl utifrån rådande människorättsprinciper för att det ska anses stå i överensstämmelse med gällande rätt.**

FN:s Wiendeklaration, som anses utgöra sedvanerätt vilken är bindande för alla stater, stadgar i sin artikel 5 att alla mänskliga rättigheter är ”universella, odelbara, och ömsesidigt beroende.”¹⁹ Enligt bindande människorättsnormer är en stat skyldig att garantera rättigheter i enlighet med de människorättsinstrument den ratificerat för alla som befinner sig i landet, oavsett medborgarskap eller legal status. Mänskliga rättigheter gäller alltså alla människor inom en stats jurisdiktion, vilket kommer till uttryck i såväl MOP-konventionen som ESK-konventionen, liksom i barnkonventionen för alla barn:

Varje konventionsstat åtar sig att respektera och tillförsäkra var och en som befinner sig inom dess territorium och är underkastade dess jurisdiktion rättigheterna i denna konvention utan åtskillnad av något slag, såsom på grund av ras, hudfärg [...], nationell eller social härkomst [...] eller ställning i övrigt.²⁰

Människorättskommittén förklarar i en av sina allmänna kommentarer att detta innebär att rättigheterna i konventionen tillkommer alla människor som befinner sig i en fördragsslutande stats territorium: ”Generellt sett gäller rättigheterna i konventionen var och en [...], obero-

ende av hans eller hennes nationalitet eller statslöshet” och ”var och en av rättigheterna i konventionen måste garanteras utan diskriminering mellan medborgare och icke-medborgare”.²¹ Människorättskommittén betonar också att konventionsstaterna bör försäkra att konventionens bestämmelser är kända för utlänningar som befinner sig inom landets jurisdiktion. ESK-kommittén beskriver rättigheternas räckvidd i liknande termer:

En individs nationalitet ska inte hindra tillgång till rättigheterna under konventionen, till exempel, alla barn inom en stat, vilket innefattar de odokumenterade barnen, har rätt till utbildning och att tillgå lämplig mat och hälsovård till en överkomlig kostnad. Konventionsrättigheterna gäller alla, inklusive icke-medborgare, som exempelvis flyktingar, asylsökande, statslösa, migrantarbetare och traffickingoffer, oavsett legal status och dokumentation.²²

Enligt ESK-konventionen kan utvecklingsländerna under vissa omständigheter ges undantag från att tillförsäkra alla ekonomiska rättigheter i enlighet med konventionen till icke-medborgare.²³ En motsatsvis tolkning av artikeln ger att Sverige inte kan tillämpa något undantag vad gäller icke-medborgares ekonomiska rättigheter i enlighet med ESK. Rasdiskrimineringskommittén, som övervakar efterlevnaden av FN:s rasdiskrimineringskonvention, uppmanar också staterna att avlägsna hinder för åtnjutande av de ekonomiska, sociala och kulturella rättigheterna för icke-medborgare, i synnerhet gällande rätten till utbildning, hälsa, boende och arbete.²⁴

Följaktligen tillåts ingen diskriminering på grund av nationalitet eller rättslig status enligt människorättsinstrumenten. Sverige måste med andra ord ta i beaktande alla sina förpliktelser enligt internationell rätt även i förhållande till personer som befinner sig på svenskt territorium utan att vara medborgare eller ha uppehållstillstånd. Den svenska regeringen har också betonat att de mänskliga rättigheterna tillkommer alla människor, ”[u]tan åtskillnad, enbart av den anledningen att vi är människor.”²⁵ Att de mänskliga rättigheterna tillkommer var och en innebär dock inte att alla medborgerliga rättigheter utsträcks till icke-medborgare. Rätten att rösta i nationella val tillkommer till exempel bara statens medborgare²⁶

19 Vienna Declaration and Programme of Action, antagen av World Conference on Human Rights i Wien den 25 juni 1993, art. 5.

20 MOP-konventionen, art. 2.1. ESK-konventionen uttrycker samma princip: ”Konventionsstaterna åtar sig att garantera att rättigheterna i denna konvention utövas utan diskriminering av något slag på grund av ras, hudfärg [...], nationell eller social härkomst [...] eller ställning i övrigt.” (art. 2.2) Barnkonventionen stadgar: ”Konventionsstaterna skall respektera och tillförsäkra varje barn inom deras jurisdiktion de rättigheter som anges i denna konvention utan åtskillnad av något slag, oavsett barnets eller dess föräldrars eller vårdnadshavares ras, hudfärg, [...] nationella, etniska eller sociala ursprung [...] eller ställning i övrigt” (art. 2.1).

21 Människorättskommittén, *General Comment No. 15: On the position of aliens under the Covenant*, 1986, paras. 1-2.

22 ESK-kommittén, *General Comment No. 20: Non-discrimination in economic, social and cultural rights*, 2009, para. 30.

23 ESK-konventionen, art. 2.3.

24 Rasdiskrimineringskommittén, *General Comment XXX: On discrimination against non-citizens*, 2005, para. 29.

25 Regeringens skrivelse 2005/06:95, *En nationell handlingsplan för de mänskliga rättigheterna 2006-2009*, sid. 15.

26 Se Office of the UN High Commissioner for Human Rights, *The Rights of Non-citizens*, 2006, sid. 5.

Sverige är en dualistisk stat, vilket betyder att internationella konventioner måste inkorporeras i den nationella lagstiftningen innan de blir *direkt* tillämpliga. Detta innebär dock inte att konventionerna saknar betydelse innan de inkorporerats. Domstolar och myndigheter är skyldiga att tolka nationell rätt *fördragskonformt*, vilket betyder att i tillämpning ska den svenska rätten tolkas i enlighet med de åtaganden Sverige förbundit sig till i människorättskonventionerna.²⁷ Står gällande rätt eller praxis i direkt strid med människorättsåtagandena är Sverige förpliktigt att ändra lagstiftningen. **Det allmänna måste med andra ord se till att människorättsinstrumenten genomsyrar all offentlig verksamhet i såväl lagstiftning som praktisk tillämpning.**²⁸

Många av människorättsförpliktelseerna, bland annat flertalet av rättigheterna under EKMR och MOP-konventionen, är omedelbara.²⁹ Detta innebär att stater inte kan rättfärdiga att förpliktelseerna inte uppfylls med hänvisning till bristande resurser eller andra praktiska svårigheter. I förhållande till andra rättigheter, som vissa av de ekonomiska och sociala rättigheterna, gäller så kallade miniminivåer eller minimiförpliktelser (*minimum core obligations*) för vad staterna är skyldiga att tillgodose. Bland dessa rättigheter finns rätten till hälso- och sjukvård, social trygghet och en tillfredsställande levnadsstandard. Miniminivån är inte densamma för alla stater utan ska ses mot bakgrund av att olika konventionsstater har olika förutsättningar att efterleva skyddet som en konvention ger. Kraven som ställs ska därför sättas i relation till var stats kapacitet att garantera skyddet och ska vara proportionerliga till den allmänna levnadsstandarden i det aktuella landet.³⁰ Enligt ESK-konventionen ska staterna "till fullo utnyttja sina tillgängliga resurser för att trygga att rättigheterna [...] gradvis förverkligas i sin helhet med alla lämpliga medel, i synnerhet genom lagstiftning".³¹ Staten måste vidare kunna "demonstrera att varje ansträngning gjorts för att utnyttja de resurser staten har till sitt förfogande" för att nå miniminivåerna för alla människor på dess territorium.³² Staterna ska prioritera tillgången till mänskliga rättigheter i enlighet med konventionerna för de grupper som socialt sett är mest utsatta.³³ I global jämförelse måste Sverige anses

ha långtgående skyldigheter att garantera konventionernas innehåll. Det är också viktigt att påpeka att vissa av förpliktelseerna under ESK-konventionen är omedelbara, som skyldigheten för staten att inte diskriminera mellan grupper eller individer.³⁴

Två viktiga principer som är centrala i tillämpningen av mänskliga rättighetsnormer är *proportionalitetsprincipen* och *objektivitetsprincipen*. Proportionalitetsprincipen innebär i korthet att åtgärder inte ska gå utöver det som krävs för ändamålet eller, annorlunda uttryckt, att en rimlig avvägning alltid måste göras mellan olika intressen för att rättighetsskyddet ska kunna upprätthållas. Exempelvis måste det allmänna intresset att upprätthålla ordning vägas mot den individuella rätten till privatliv eller yttrandefrihet, och oproportionerliga villkor får inte ställas upp för att individer ska kunna utkräva sina rättigheter. Objektivitetsprincipen, som bland annat är inskriven i den svenska grundlagen, betyder att domstolar och myndigheter måste beakta allas likhet inför lagen och vara sakliga och opartiska i sina bedömningar.³⁵ Staten, genom regeringen, har det yttersta ansvaret för att mänskliga rättigheter respekteras, skyddas och förverkligas. Staten innefattar alla myndigheter, kommuner och landsting, liksom privata aktörer som agerar på statens uppdrag.³⁶

1.3.2. Exempel på relevanta rättigheter

MOP-konventionen stadgar bland annat:

- att var och en har rätt till en rättvis och offentlig förhandling vid en oberoende och opartisk domstol vid prövning av anklagelser för brott eller prövning av rättigheter och skyldigheter i civila frågor,
- att var och en, vars medborgerliga och politiska rättigheter och friheter har kränkts, har tillgång till ett effektivt rättsmedel, även om kränkningen har begåtts av en ämbetsman i tjänsten,
- att ingen ska utsättas för godtyckliga eller olagliga ingripanden med avseende på privatliv, familj, hem eller korrespondens och inte heller för olagliga angrepp på heder eller anseende.

27 Se SOU 2010:70, *Ny struktur för skydd av mänskliga rättigheter*, 2010, sid. 20.

28 Se SOU 2010:70, *Ny struktur för skydd av mänskliga rättigheter*, 2010, sid. 302.

29 Se för en analys av staternas åtaganden under MOP-konventionen FN:s människorättskommitté, *General Comment No. 31: The nature of the legal obligation imposed on state parties to the Covenant*, 2004. Se också FN:s människorättskommitté, *General Comment No. 21: Humane treatment of prisoners*, 1992, para. 4, där kommittén specifikt nämner att brist på ekonomiska resurser inte kan rättfärdiga icke-uppfyllelse av rättigheterna under MOP-konventionen.

30 ESK-kommittén, *General Comment No. 3: The nature of States parties' obligations*, 1990, para. 2 och 3.

31 ESK-konventionen, art. 2.1.

32 ESK-kommittén, *General Comment No. 3: The nature of States parties' obligations*, 1990, para. 10.

33 ESK-kommittén, *General Comment No. 4: On the right to adequate housing*, 1991, para. 11.

34 ESK-kommittén, *General Comment No. 7: Non-discrimination in economic, social and cultural rights*, 2009, para. 7.

35 Regeringsformen (RF) 1:9.

36 För en diskussion om kommuners och landstings ansvar för mänskliga rättigheters förverkligande, se SOU 2010:70, *Ny struktur för skydd av mänskliga rättigheter*, 2010, sid. 421-424.

ESK-konventionen stadgar att staten bland annat är skyldig att tillförsäkra:

- rätten för var och en att förtjäna sitt uppehälle genom arbete,
- rätten för var och en att ha en tillfredsställande levnadsstandard, vilket bland annat innebär rätt till bostad och rätt att inte utsättas för godtyckliga avhysningar,
- rätt till social trygghet, däribland socialförsäkring,
- rätten till högsta uppnåeliga hälsa, vilket innebär att förutsättningar ska finnas som ger alla möjlighet att tillgå läkar- och sjukhusvård till en rimlig kostnad,
- rätten till utbildning; grundskoleutbildning ska vara kostnadsfri och tillgänglig för alla.

Rasdiskrimineringskonventionen kräver att staterna förbjuder och avskaffar rasdiskriminering och tillförsäkrar alla rätten, oavsett nationalitet och etniskt ursprung, till likhet inför lagen i förhållande till såväl medborgerliga och politiska som ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter. Konventionen förpliktigar även staterna att agera mot våldshandlingar mot vissa grupper i samhället på grund av ras eller etnicitet.

Utöver skyddet som de allmänna människorättsinstrumenten ger barn, stadgar barnkonventionen bland annat följande som mer specifikt gäller barns rättigheter:

- vid alla åtgärder som rör barn, vare sig de vidtas av offentliga eller privata sociala välfärdsinstitutioner, domstolar, administrativa myndigheter eller lagstiftande organ, ska barnets bästa komma i främsta rummet,
- konventionsstaterna ska vidta alla lämpliga åtgärder för att säkerställa att barnet skyddas mot alla former av diskriminering eller bestraffning på grund av föräldrars/vårdnadshavares ställning och etniska och religiösa tillhörighet.

I de regionala människorättsinstrumenten som binder Sverige finns ofta direkta motsvarigheter till FN:s MR-bestämmelser. EKMR stadgar bland annat:

- rätt till rättvis prövning vid en opartisk domstol av såväl brottsanklagelser som i frågor som rör civila rättigheter och skyldigheter,
- rätt till skydd för privat- och familjeliv,
- rätt till utbildning,
- egendomsskydd,
- förbud mot kollektiv utvisning av utlänningar.

Av den reviderade Europeiska sociala stadgan från 1996 följer exempelvis att:

- var och en har rätt att komma i åtnjutande av alla åtgärder som kan bidra till att ge honom eller henne bästa möjliga hälsotillstånd,
- den som saknar tillräckliga resurser har rätt till social och medicinsk hjälp,
- var och en har rätt att få tillgång till sociala tjänster,
- var och en har rätt till bostad, vilket bland annat innebär att staterna har en skyldighet att göra bostäder ekonomiskt tillgängliga för personer som saknar tillräckliga medel.

Samtliga människorättsinstrument innehåller förbud mot diskriminering, bland annat på grund av etnicitet/ras, nationell och social härkomst och kön.³⁷ Diskrimineringsförbudet är en av de mest centrala människorättsprinciperna som måste säkerställas för att ett effektivt och meningsfullt rättighetsskydd ska kunna upprätthållas.

I följande del av rapporten kommer vi att utveckla vad dessa rättigheter innebär mer konkret och vilka skyldigheter därmed Sverige har att garantera dem i förhållande till gruppen utsatta unionsmedborgare.

37 Se t ex MOP-konventionen art. 2.1, ESK-konventionen art. 2.2, EKMR art. 14, barnkonventionen art. 2.1, Europarådets sociala stadga del V.



FOTO: ANTONINE GRAHAMSDAUGHTER

2. Rätt till skydd mot hatbrott

Hatbrott är en samlingsterm för brott av olika slag som riktas mot personer på grund av vad gärningspersonen uppfattar till exempel om deras etnicitet, hudfärg, religiösa tillhörighet, sexuella läggning eller funktionsnedsättning. Det är alltså *motivet* för brottet som står i centrum: brottet begås för att kränka en person just på grund av exempelvis dennes etnicitet, hudfärg eller religion. Det saknas en internationellt vedertagen definition av hatbrott, men **människorättsinstrumenten och deras uttolkare är samstämmiga i sitt fördömande av hatbrott som en synnerligen grov form av människorättskränkning.** Hatbrott är särskilt allvarliga också eftersom gärningen inte bara drabbar den individ som direkt utsätts utan även får konsekvenser för andra personer i samma grupp.

Utsatta unionsmedborgare i Sverige blir i hög grad offer för hot, trakasserier och våldsbrott.³⁸ Mycket talar för att brotten i många fall motiveras av offrens förmodade romska etnicitet och, således, att attackerna grundar sig i antiziganism och är att klassa som hatbrott. Trots att media uppmärksammat fenomenet på senare år tycks mörkertalet vara stort. Utsatta unionsmedborgare som

utsätts för kränkningar vågar sällan be om hjälp och förväntar sig i många fall inte heller att få någon. Många har dåliga erfarenheter av polisen från sina hemländer och därför lågt förtroende för poliser även här. Det stora flertalet anmälningar i Sverige som faktiskt görs om hatbrott mot de utsatta unionsmedborgarna läggs också ned utan vidare åtgärd.³⁹

2.1. Sveriges skyldigheter enligt folkrätten

Enligt FN:s rasdiskrimineringskonvention är konventionsstaterna skyldiga att "förklara som brottslig gärning som är straffbar enligt lag [...] alla våldshandlingar eller uppmaning till sådana handlingar mot en viss ras eller en grupp av personer av annan hudfärg eller annat etniskt ursprung".⁴⁰ Mot bakgrund av den diskriminering romer utsätts för över hela världen har rasdiskrimineringskommittén särskilt ägnat uppmärksamhet åt diskriminering och hat riktat mot den romska gruppen.⁴¹ Staterna är skyldiga att "vidta åtgärder för att garantera att medlemmar av de romska grupperna har tillgång till effektiva rättsmedel och för att säkra att fullständig rättvisa

38 Se för ett urval av nyhetsrapporteringar om hatbrott mot utsatta unionsmedborgare Föreningen HEM, "Hatbrotten mot EU-migranter uppmärksammas i media", <http://foreningenhem.se/hatbrotten-mot-eu-migranter-uppmärksammas-i-media/> [2015-10-20].

39 Delin, M, *Dagens Nyheter*, "Attacker mot tiggare leder sällan till åtal", 2015-08-07.

40 Rasdiskrimineringskonventionen, artikel 4 (a).

41 Rasdiskrimineringskommittén, *General Recommendation XXVII: On discrimination against Roma*, 2000.

skipas i fall då deras grundläggande fri- och rättigheter kränks.⁴² Mer specifikt, i fråga om våldshandlingar riktade mot den romska gruppen, stadgar kommittén att stater är skyldiga att bland annat göra följande:

[Staterna måste] säkerställa skyddet för romers säkerhet och integritet, utan diskriminering, genom att vidta åtgärder för att förhindra rasistiskt motiverade våldshandlingar mot dem; genom att säkerställa snabba insatser av polis, åklagare och rättsväsende för att utreda och bestraffa sådana handlingar; samt genom att garantera att gärningspersonerna, vare sig de är tjänstemän eller andra personer, inte åtnjuter någon grad av straffrihet.⁴³

EKMR förbjuder diskriminering i relation till alla andra rättigheter som garanteras i konventionen, bland annat på etnisk grund.⁴⁴ Europadomstolen har tolkat förbudet mot etnisk diskriminering till att bland annat innefatta en aktiv förpliktelse för staterna att utreda rasistiska motiv då våldsbrott begåtts.⁴⁵ Domstolen har också uttalat att hatbrott kräver en respons från rättsväsendet som står i proportion till den skada som brottet utgör, mot bakgrund av att hatbrott kan ses som särskilt förödande för rättssamhället och principen om alla människors lika värde. I *Secic mot Kroatien*, som behandlade en attack från ett skinhead på en romsk man, stadgade domstolen:

[N]är myndigheterna utreder våldsamma attacker har de en förpliktelse att ta alla rimliga steg för att avslöja rasistiska motiv och för att etablera om etniskt motiverat hat eller fördomar har spelat en roll i händelserna. [...] Om myndigheterna inte skulle göra detta utan skulle behandla rasistiskt motiverad våldsamhet och brutalitet på samma sätt som fall som saknar rasistiska övertoner skulle detta vara att blunda för det synnerligt allvarliga med handlingar som har särskilt destruktiv inverkan på grundläggande rättigheter.⁴⁶

2.2. EU-rätt

På EU-nivå utfärdade ministerrådet 2008 ett så kallat rambeslut om bekämpande av vissa former av och ut-

tryck för rasism med hjälp av strafflagstiftningen.⁴⁷ Enligt detta beslut, som är bindande för medlemsstaterna, ska staterna "vidta de åtgärder som är nödvändigt för att se till att rasistiska och främlingsfientliga motiv anses som en försvårande omständighet eller alternativt att domstolarna kan ta sådana motiv i beaktande vid fastställandet av sanktionerna."⁴⁸

2.3. Nationell rätt

Sverige har tills nyligen saknat en samstämmig definition av hatbrott. År 2014 fick dock Rikspolisstyrelsen i uppdrag av regeringen att i samråd med Åklagarmyndigheten och Brottsförebyggande rådet (BRÅ) verka för en enhetlig praktisk tillämpning av begreppet. Den definition som redovisades 2015 lyder:

Hatbrott utgörs av:

- brottet hets mot folkgrupp: BrB 16 kap. 8§
- brottet olaga diskriminering: BrB 16 kap. 9§

samt alla andra brott där ett motiv varit att kränka en person, en folkgrupp eller en annan sådan grupp av personer på grund av ras, hudfärg, nationellt eller etniskt ursprung, trosbekännelse, sexuell läggning eller annan liknande omständighet (jfr straffskärpningsregeln i BrB 29 kap. 2 § 7).⁴⁹

Hatbrott är alltså inte en egen brottsrubricering utan hatbrottsmotiv kan föreligga vid alla sorters brottslighet och kan knytas till varje brottsrubricering. Det finns i svensk rätt två brott som är rena hatbrott: hets mot folkgrupp och olaga diskriminering. Förutom dessa två regleras hatbrott i brottsbalkens straffskärpningsregel, 29 kap 2 § 7. Enligt denna ska ett så kallat hatmotiv då ett brott begås betraktas som en försvårande omständighet som ska leda till ett strängare straff än om motivet saknats. Förarbetena motiverar straffskärpningsregeln med att "[v]årt samhällsskick bygger på att alla människor har ett lika värde oavsett ras, hudfärg och etniskt ursprung. Rasism och liknande yttringar som tar sig uttryck i förakt eller förtryck av utsatta grupper är oförenliga med grundläggande värderingar och kan därför aldrig accepteras."⁵⁰

42 Rasdiskrimineringskommittén, *General Recommendation XXVII: On discrimination against Roma*, 2000, para. 7.

43 Rasdiskrimineringskommittén, *General Recommendation XXVII: On discrimination against Roma*, 2000, para. 12.

44 EKMR, art. 14.

45 Se *Nachova och andra mot Bulgarien*, 43577/98 och 43579/98, 2005-07-06, paras. 160-168.

46 *Secic mot Kroatien*, 40116/02, 2007-05-31, paras. 66-67.

47 Europeiska rådets rambeslut 2008/913/RIF av den 28 november 2008 om bekämpande av vissa former av och uttryck för rasism och främlingsfientlighet enligt strafflagstiftningen, 2008.

48 Europeiska rådets rambeslut 2008/913/RIF av den 28 november 2008 om bekämpande av vissa former av och uttryck för rasism och främlingsfientlighet enligt strafflagstiftningen, 2008, art. 4.

49 Polisen, utvecklingsavdelningen, *Återredovisning av regeringsuppdraget beträffande hatbrott*, februari 2015, sid. 13.

50 Prop. 1993/94:101 sid. 21-22.

I regeringsuppdraget beträffande hatbrott 2014 konstaterade utredaren att mörkertalet är stort när det gäller antalet anmälda hatbrott i Sverige, samt att den "[t]ysthetskultur eller normaliseringsprocess det innebär att utstå ett kontinuerligt flöde av hot, förtal och förolämpningar verkar menande på den demokratiska processen och på människors möjlighet att leva och verka fritt i samhället."⁵¹ Samma rapport betonar att anmälningsbenägenheten är särskilt låg när det gäller den romska gruppen, mot bakgrund av det dokumenterat låga förtroende som många svenska romer känner för polisen.⁵² Utredningen nämner inte särskilt romska unionsmedborgare som drabbas av hatbrott i Sverige, men media har dokumenterat att anmälningsfrekvensen är mycket låg inom den gruppen – och att de anmälningar som görs mycket sällan leder till någon åtgärd från polisens håll.⁵³ Samtidigt visar BRÅ:s rapport med hatbrottsstatistik från 2015 att uppskattningsvis 240 anmälningar med antiromska motiv identifierades år 2015, vilket är en ökning med trettio procent jämfört med år 2011. Av de antiromska hatbrotten som rapporterats under 2014 var endast tre procent personupplärade den 30 april 2016. Detta innebär att en gärningsman kunnat knytas till brotten i endast tre procent av fallen, vilket är samma andel som året innan. En utredning hade bedrivits i femtiofem procent av ärendena och fyrtiofem procent hade blivit direktavskrivna, vilket innebär att någon utredning aldrig påbörjats.⁵⁴

Sammanfattningsvis råder stor samstämmighet, internationellt och nationellt, om att brott som begås med motivet att kränka en människa på grund av grundläggande karaktärsegenskaper som etnicitet, religion eller sexuell läggning är att betrakta som särskilt allvarliga och ett hot mot principen om alla människors lika värde. Samhällets respons i såväl lagstiftning som tillämpning bör stå i proportion till detta allvar. Internationella organ har också särskilt betonat romers särskilda utsatthet i förhållande till hat och kränkningar på grund av den romska etniska tillhörigheten och att samhället därför har ett särskilt ansvar att skydda dem och att lagföra gärningspersonerna. Den svenska lagstiftningen bör ses som adekvat ur ett människorättsperspektiv, men tillämpningen lämnar mycket övrigt att önska. Som BRÅ:s statistik och nyhetsrapporteringen visar finns allvarliga brister i hur svenska rättsvårdande myndigheter hanterar hatbrott såväl mot den romska gruppen generellt som mot romska utsatta

unionsmedborgare specifikt. Förtroendeklyftor leder även till att många hatbrott mot romer aldrig anmäls.

I förhållande till de utsatta unionsmedborgarna i Sverige har en livlig debatt förts om huruvida dessa är offer för organiserad brottslighet eller människohandel. Regeringens nationella hemlöshetssamordnare Michael Anefur uttalade 2014 att organiserad brottslighet inte sker i någon större utsträckning i förhållande till tiggeriet. Han uttryckte att situationen inte pekade på att det skulle röra sig om en bakomliggande övergripande kriminalitet, och att inget tydde på att pengarna gick till andra än tiggarna själva.⁵⁵ Det finns dock rapportering om att visst utnyttjande förekommit i koppling till tiggeriet.⁵⁶ Nyare rapportering visar att grova rättighetskränkningar i vissa fall också förekommer.⁵⁷ Då detta är fallet är det givetvis mycket allvarligt och aktualiserar staten Sveriges ansvar: sådana rättighetskränkningar måste hanteras av polis och rättsväsende samtidigt som brottsoffren ska beredas stöd och skydd.

2.4. SLUTSATSER

I förhållande till hatbrott som drabbar romska utsatta unionsmedborgare enligt nationell rätt, EU-rätt och bindande människorättsinstrument gäller:

- polis och åklagarmyndighet är skyldiga att utreda alla anmälningar eller indikationer om brott som drabbar utsatta unionsmedborgare, vilket innefattar anmälningar om människohandel,
- rättsvårdande myndigheter har ett särskilt ansvar att utreda eventuella hatbrottsmotiv; underlåtenhet att göra detta kan utgöra separata människorättskränkningar enligt EKMR,
- utredningen och efterföljande rättsprocess ska ske effektivt, rättssäkert och utan att utsätta brottsoffret för ytterligare stigmatisering eller risk,
- för att överbrygga förtroendeklyftan mellan romska utsatta unionsmedborgare och svenska rättsvårdande myndigheter bör polis och socialtjänst utveckla system för att informera om rätten att inte utsättas för hatbrott och mekanismer för anmälan och uppföljning när hatbrott mot gruppen begås.

51 Polisen, utvecklingsavdelningen, *Återredovisning av regeringsuppdraget beträffande hatbrott*, februari 2015, sid. 4.

52 Polisen, utvecklingsavdelningen, *Återredovisning av regeringsuppdraget beträffande hatbrott*, februari 2015, sid. 4.

53 Se t ex Leander, P, *Dagens Arena*, "En procent av hatbrotten mot romer klaras upp", 2014-09-29, Oldsberg, E, *SVT Nyheter*, "Få romer anmäler hatbrott", 2014-09-29, och Delin, M, *Dagens Nyheter*, "Attacker mot tiggare leder sällan till åtal", 2015-08-07.

54 Brottsförebyggande rådet BRÅ, *Hatbrott 2015* (Rapport 2016:15), s. 73. Notera att "antiromska hatbrott" är den benämning som BRÅ använder. I debatten i Sverige är annars "antiziganism" den mer vanligt förekommande termen.

55 Guibourg, E, *Metro*, "Nej, tiggarna styrs inte av kriminella ligor" 2014-08-28.

56 Länsstyrelsen, *Utsatta EU-medborgare i Sverige – lägesrapport ur ett människohandelsperspektiv*, 2014:10, Olsson, J & Axelsson Olsson, K, *SVT Nyheter*, "Dubbelt så många tiggande EU-migranter senaste året", 2015-04-29.

57 TV4, *Kalla fakta*, "Slav i Sverige", 2015-05-12.

3. Rätt att inte utsättas för godtyckliga avhysningar

Utsatta unionsmedborgare i Sverige utsätts kontinuerligt för avhysningar från sina boplatser. Avhysningarna sker mot bakgrund av att personerna inte anses ha rätt att bosätta sig på den mark de tagit i anspråk men också för att boplatserna ofta är av undermålig kvalitet och kan innebära en fara för de boendes hälsa och säkerhet. De boende saknar ofta såväl rinnande vatten och sophantering som sanitetsanläggningar. Personer som avhyses hänvisas i vissa men inte alla fall till temporära boenden där de kan sova enstaka nätter. Avhysningarna sker bland annat genom att de skjul som byggts upp rivs med hjälp av bulldozrar. Om de bosatta personerna lämnar platsen räknas det som lämnats kvar som skräp och slängs. Även husvagnar beslagtas.⁵⁸ I maj 2015 skedde en avhysning av en boendeplats i södra Stockholm trots att frivilligorganisationen Läkare i Världen vädjat om att avhysningen skulle uppskjutas. Anledningen var att en av de boende hade upptäckts vara insjuknad i tuberkulos och läkarna ville vänta med avhysningen tills de hunnit spåra alla misstänkta fall av sjukdomen. Eftersom avhysningen ändå genomfördes är risken stor att tuberkulos sprids bland andra utsatta unionsmedborgare, och senare deras barn i hemländerna.⁵⁹

3.1. Sveriges skyldigheter enligt folkrätten

Såväl MOP-konventionen och barnkonventionen som EKMR stadgar rätten till respekt för privat- och familjeliv.⁶⁰ EKMR klargör att rätten till respekt för privat- och familjeliv endast får inskränkas om det sker med stöd av lag och om det i ett demokratiskt samhälle är nödvändigt med hänsyn till statens säkerhet, den allmänna säkerheten, landets ekonomiska välstånd eller till förebyggande av oordning eller brott eller till skydd för hälsa och moral eller för andra personers fri- och rättigheter.⁶¹ EKMR innefattar också ett skydd för egendomsrätten: var och en har rätt till respekt för sin egendom och får inte berövas sin egendom annat än i det allmännas intresse och under de förutsättningar som anges i lag och i folkrättens grundsatser.⁶²

Europadomstolen har vid flera tillfällen granskat huruvida tvångsavhysningar av utsatta romer överensstämmer med rätten till respekt för privatlivet och egendomsskyddet. Ett av fallen är *Winterstein och andra mot Frankrike* (2013), vilket rörde en situation där de franska myndigheterna hade tvångsförflyttat en grupp romer som sedan lång tid tillbaka bott i husvagnar på en bit mark utanför en fransk stad.⁶³ Domstolarna fann att Frankrike hade brutit mot rätten till respekt för privat- och familjeliv under EKMR. De franska domstolarna som utfärdat avhysningsordern hade inte vägt de olika intressena – miljöhänsyn samt individernas rätt till hem och privatliv – mot varandra och hade inte bedömt om det förelåg ett akut samhälleligt behov (*urgent social need*) av att vräka personerna. **Med hänvisning till den systematiska diskriminering som just romer och resande utsätts för underströk domstolen att dessa grupper aldrig ska utsättas för tvångsavhysningar om de inte erbjuds ett alternativt boende, annat om en katastrofsituation föreligger.** I fallet *Yordanova och andra mot Bulgarien* (2012) konstaterade domstolen att de boendes särskilt utsatta situation som en marginaliserad grupp i samhället är central i den proportionalitetsbedömning som behöver göras.⁶⁴ Fallet gällde en grupp romer som bosatt sig illegalt på kommunalt ägd mark. Lokala myndigheter vräkte dem utan att väga de boendes intresse att bo kvar mot det allmännas intresse att exploatera marken, vilket domstolen starkt kritiserade. I fallet *Connors mot Förenade kungariket* (2004), underströk domstolen de processuella skyldigheter staterna har för att skydda rätten till respekt för privat- och familjeliv. Domstolen poängterade att ”de processuella skyddsmekanismerna som gjorts tillgängliga för individen” är särskilt centrala för att bedöma om staten agerat i enlighet med konventionen, samt att domstolen ”i synnerhet måste granska om beslutsprocessen som ledde fram till ingripandena var rättvis och respekterade de intressen under artikel 8 som tjänar till att skydda individen”.⁶⁵

58 Se t ex beslut om rivning av Sorgenfri-läget i Malmö i november 2015, i Malmö Stad/Miljönämnden, *Protokollsutdrag* 2015-10-27. Se även Skarin, A & Ronge, J, *Expressen*, ”Avhysning på flera platser i Stockholm”, 2015-05-05.

59 Lindberg, S, *Aftonbladet*, ”Aftonbladet avslöjar: De vräktes trots upptäckt av tbc-smitta”, 2015-05-06.

60 MOP-konventionen art. 17(1), EKMR art. 8(1). Se också art. 27 barnkonventionen som erkänner rätten till en skälig levnadsstandard för barn. Art. 27(3) stadgar särskilt att konventionsstaterna har ett ansvar att vid behov tillhandahålla materiellt bistånd och utarbeta stödprogram särskilt i fråga om bl.a. bostäder.

61 EKMR art. 8(2).

62 EKMR, tilläggsprotokoll 1 art. 1.

63 *Winterstein och andra mot Frankrike*, 27013/07, 2013-10-17. Se också bl a *Connors mot Förenade kungariket*, 66746/01, 2004-05-27, och *Yordanova och andra mot Bulgarien*, 25446/06, 2012-04-24.

64 *Yordanova och andra mot Bulgarien*, 254467/06, 2012-04-24.

65 *Connors mot Förenade kungariket*, 66746/01, 2004-05-27, para. 83.



FOTO: FÖRENINGEN HEM

Rätten till bostad, som är en del av rätten till en tillfredsställande levnadsstandard i ESK-konventionens artikel 11, innefattar skydd mot godtyckliga avhysningar och skydd mot trakasserier och hot. Detta innebär bland annat att **avhysning aldrig får resultera i hemlöshet och aldrig får utföras med diskriminerande syfte eller effekt.**⁶⁶ ESK-kommittén konstaterar att tvångsavhysningar kan innebära överträdelser av såväl ekonomiska och sociala rättigheter som medborgerliga och politiska rättigheter, exempelvis rätten till privatliv, rätten till personlig säkerhet och rätten till egendom.⁶⁷

Kommittén betonar att även om avhysningar kan tillåtas under vissa omständigheter så måste statens agerande alltid stå i överensstämmelse med ESK-konventionens artikel 4, nämligen att ”staten endast får underkasta dessa rättigheter de begränsningar som anges i lag och då endast i den utsträckning det är förenligt med rättigheternas natur och utslutande i syfte att främja det allmänna välbefinnandet i ett demokratiskt samhälle.”⁶⁸ Detta betyder bland annat att även om avhysningar sker enligt de rättsliga och processuella garantier som gäller i inhemsk lag så kan de ändå stå i strid med statens åtaganden enligt ESK-konventionen om de bryter mot grundläggande människorättsprinciper.

I ett fall beslutat av Europarådets kommitté för sociala rättigheter, vilken övervakar efterlevnaden av Europarådets sociala stadga, granskades tvångsavhysningarna och massutvisningarna av en stor grupp rumänska och bulgariska romer från Frankrike 2010.⁶⁹ Kommittén konstaterade att **när avhysningar sker måste de, för att vara tillåtna under stadgan, I) utföras med bibehållen respekt för personerna i fråga, II) ske i enlighet med regler och förordningar som präglas av skydd för personernas rättigheter, samt, när avhysningarna motiveras av allmänintresse, III) alternativt boende anordnas.**⁷⁰ Kommittén fann att det förelåg en mycket nära koppling mellan avhysningen av personerna i fråga och den utvisning ur landet de sedan utsattes för, samt konstaterade att utvisning på grund av allmän ordning eller moral bara kan anses överensstämma med den Europeiska sociala stadgan om personerna i fråga begått brott och lagförts av domstol. Kommittén fann att romer pekats ut specifikt av myndigheterna och att myndighetsbesluten som lett till avhysningarna och utvisningarna varit av diskriminerande natur. Frankrike ansågs ha brutit mot rätten till ickediskriminering kopplad både till rätten till bostad och rätten för migrantarbetare till skydd och hjälp.

66 ESK-kommittén, *General Comment No. 7: The right to adequate housing: forced evictions*, 1997, paras. 10 och 16.

67 ESK-kommittén, *General Comment No. 7: The right to adequate housing: forced evictions*, 1997, para. 4.

68 ESK-konventionen, art. 4.

69 Centre on Housing Rights and Evictions (COHRE) mot Frankrike, 63/2010, 2011-06-28.

70 Centre on Housing Rights and Evictions (COHRE) mot Frankrike, 63/2010, 2011-06-28, para. 42.

Kommuner i Sverige förenar regelmässigt avhysningar av utsatta unionsmedborgare från bostadsplatserna där de slagit sig ner med erbjudandet om en bussbiljett tillbaka till ursprungsländerna. Även om personerna inte formellt utvisas så blir konsekvensen för många utsatta unionsmedborgare att de tvingas lämna Sverige eftersom de ofta saknar möjlighet att slå sig ner någon annanstans. Här är det värt att understryka att EKMR stadgar ett förbud mot kollektiva utvisningar av utlänningar.⁷¹

ESK-kommittén har uppställt särskilda krav på rätts-säkerhet i avhysningsprocesser för att dessa ska anses överensstämma med gällande människorättsprinciper. Kommittén stadgar följande:

Processuella garantier och rättssäkerhet är viktiga aspekter av alla mänskliga rättigheter men är särskilt centrala i relation till frågor som tvångsavhysningar, 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.⁷²

Dessa processuella skyddsregler gäller alla avhysningar, även när bosättningar skett utan erforderligt tillstånd. Det är alltså dessa skyddsregler som det svenska regelverket och det svenska tillvägagångssättet i avhysningsprocesser som drabbar utsatta unionsmedborgare ska mätas mot. ESK-kommitténs krav överensstämmer också med de processuella krav som Europadomstolen etablerat för att tvångsavhysningar ska kunna utföras under EKMR.

Staten har en skyldighet att gripa in när människor lever under hälsofarliga förhållanden och det kan därför vara nödvändigt utifrån gällande människorättsnormer att utföra avhysningar då människors hälsa och säkerhet står på spel. Dessa avhysningar får emellertid inte ske utan att skyddsåtgärder vidtas, såväl processuellt som med beaktande av vilka konsekvenser avhysningen kommer att ha för de drabbade.

3.2. Nationell rätt

Vid avhysningar av utsatta unionsmedborgare från privat eller allmän mark i Sverige tillämpas generellt regelverket i lag (1990:746) om betalningsföreläggande och handräckning. Det vanligaste är att fastighetsägaren vänder sig till kronofogdemyndigheten för så kallad *särskild handräckning* för att förflytta oönskade personer från sin fastighet. Särskild handräckning kan bli tillämplig i situationer när en "olovlig åtgärd" har vidtagits i relation till fast eller lös egendom, till exempel när personer slagit sig ner på en fastighet utan tillstånd från markägaren.⁷³ Här är värt att poängtera att vanliga regler vid avhysning – t ex då en hyresgäst vräks på grund av oförmåga att betala hyran – innehåller en mängd skyddsregler. Exempelvis ges viss tidsfrist för att ge en hyresgäst som ligger efter med hyran möjlighet att betala, och särskilda hänsyn tas om hyresgästens förhinder beror på sjukdom eller andra liknande omständigheter.⁷⁴ I processen som leder till avhysning av utsatta unionsmedborgare som slagit läger utan tillstånd och där alltså reglerna om särskild handräckning gäller, saknas helt liknande skyddsregler.

I vanliga mål om handräckning gäller allmänna processrättsliga regler om att den åtgärden drabbar ska delges beslutet och beredas möjlighet att yttra sig över det innan det verkställs.⁷⁵ Dessa regler åsidosätts dock vid ett så kallat *interimistiskt förordnande*, vilket innebär att åtgärden kan verkställas omedelbart. Åtgärden – i detta fall avhysning av utsatta unionsmedborgare från privat eller allmän mark – beviljas omedelbart "om sökanden gör sannolikt att saken inte tål uppskov",⁷⁶ vilket enligt förarbetena ska tolkas som att "saken är så brådskande att ytterligare dröjsmål medför risk för att utslaget blir utan värde för sökanden".⁷⁷ I praktiken tillämpas det interimistiska förfarandet regelmässigt vid avhysningar av utsatta unionsmedborgare, ofta utan att kronofogdemyndigheten motiverar varför ett dröjsmål skulle innebära skada för fastighetsägaren i enlighet med syftet med bestämmel-

71 EKMR tilläggsprotokoll 4 art. 4.

72 ESK-kommittén, *General Comment No. 7: The right to adequate housing: forced evictions*, 1997, para 15.

73 Lag (1990:746) om betalningsföreläggande och handräckning 4 §.

74 Se t ex 12 kap 44 § jordabalken (1970:994).

75 Lag (1990:746) om betalningsföreläggande och handräckning 29 §.

76 Lag (1990:746) om betalningsföreläggande och handräckning 63 §.

77 Prop. 1989/90:85 sid 143.

sen.⁷⁸ Vad det innebär i praktiken är att avhysningar sker utan att de personer som vräks har någon möjlighet att yttra sig över saken eller bestrida den förrän åtgärden redan vidtagits. Det är inte heller möjligt att begära inhibition eller på annat sätt stoppa verkställigheten.⁷⁹ Här är värt att understryka att avhysning när laglig besittningsrätt upphört – t ex när en person inte längre betalar sin hyra – inte kan ske enligt det interimistiska förfarandet,⁸⁰ mot bakgrund av de särskilda skyddshänsyn som bör gälla då en så ingripande åtgärd som avhysning av individer från deras boendeplatser aktualiseras.

Sedan den 1 juli 2017 gäller ”avlägsnande” som en ny form av särskild handräckning.⁸¹ Den nya handräckningsformen syftar till att göra det enklare för en markägare att få tillbaka mark eller byggnad där personer har bosatt sig utan tillstånd. Den som ansöker om ett avlägsnande behöver inte längre identifiera de som uppehåller sig på marken eller i byggnaden, förutsatt att den sökande kan visa att den har gjort rimliga ansträngningar att identifiera personerna.⁸² I samband med införandet av avlägsnande som en särskild handräckningsform så lagstiftades det även om en proportionalitetsprincip. Numera skall Kronofogden genomföra en proportionalitetsbedömning vid prövningen av en ansökan om avlägsnande. Proportionalitetsprincipen gäller också vid prövning av ett interimistiskt yrkande i målet.⁸³

Även miljöbalken (1998:808) har tillämpats i avhysningsärenden med hänsyn bland annat till olägenhet för människors hälsa och miljö. I ett uppmärksammat mål beslutade Malmö kommun att förbjuda utsatta unionsmedborgare att övernatta och uppehålla sig på en ödetomt (privat mark) med hänvisning till miljöbalkens regler om skydd för människors hälsa och miljö.⁸⁴ I fallet var lägret, där mellan 100 och 200 personer vistades, av undermålig kvalitet och utan tillgång till vatten och sanitet. När lägret utrymdes erbjöds enbart en mindre del av de bosatta på platsen ett alternativt akutboende av staden. Samtliga erbjöds dock ersättning för hemresa. Av utlåtanden från läkare framgår att många av de boende hade lätta sjukdomar som hade kunnat hanteras men som sannolikt skulle utvecklas till allvarliga sjukdomar om dessa personer skulle drabbas av hemlöshet.⁸⁵ I de olika rättsliga instansernas bedömning av fallet berördes de människorättsliga konsekvenserna för de boende endast i svepande termer.

Vid avhysning från allmän plats sker detta ofta med stöd i ordningslagen (1993:1617). Om polisen bistår vid verkställandet gäller sedvanliga regler för ingripande. Av 8 § polislagen (1984:387) följer att en polisman som har att verkställa en tjänsteuppgift ska ingripa på ett sätt som är försvarligt med hänsyn till åtgärdens syfte och övriga omständigheter. Här uttalas tydligt den så kallade *proportionalitetsprincipen*: ”Måste tvång tillgripas, skall detta ske endast i den form och den utsträckning som behövs för att det avsedda resultatet skall uppnås”.⁸⁶ I samband med att avlägsnande som särskild handräckningsform infördes den 1 juli 2017, så betonades även Polisens befogenheter att ingripa för att förhindra eller få bosättningar att upplösas.

3.3. SLUTSATSER

Sammanfattningsvis gäller, för att det svenska regelverket ska tolkas fördragskonformt i enlighet med Sveriges förpliktelser enligt bindande människorättsinstrument, att:

- i processer då avhysning av utsatta unionsmedborgare begärts ska alltid en proportionalitetsbedömning göras, med syfte att bedöma om det föreligger ett sådant akut samhälleligt behov av att vräka personerna att det står i proportion till den ingripande åtgärd som en avhysning innebär,
- avhysningar vid så kallade illegala bosättningar, det vill säga utan att de boende haft tillstånd att slå sig ner på platsen, ska omgärdas med samma skyddsåtgärder som andra avhysningar,
- interimistisk process ska inte kunna tillämpas, med andra ord, boende ska delges beslutet, beredas möjlighet att uttala sig, samt kunna bestrida åtgärden,
- akutsituationer ska inhibition kunna begäras och beviljas,
- alternativa boenden ska alltid beredas då avhysningar sker, förutom vid katastrofsituationer, samt
- polis och kronofogdemyndighet ska vid avhysningar uppträda med respekt gentemot de drabbade utsatta unionsmedborgarna och i enlighet med proportionalitetsprincipen aldrig tillämpa mer våld än som står i proportion till åtgärdens syfte.

78 Se, t ex, Kronofogden, mål nr. 01-133837-15, beslut 2015-06-22.

79 Följer av Lag (1990:746) om betalningsföreläggande och handräckning 57 §.

80 Följer av Lag (1990:746) om betalningsföreläggande och handräckning 4 § och 63 §.

81 Se 4 § lag (1990:746) om betalningsföreläggande och handräckning.

82 Se 18 § i lag om betalningsföreläggande och handräckning.

83 Prop. 2016/17:159, s. 32.

84 Se Miljöförvaltningen Malmö stad, ärende 548:01614-2014, beslut 2015-04-23.

85 Komplettering av överklagan till Länsstyrelsen i ärende 505 12481-15, Miljöförvaltningen Malmö stad, 2015-05-20.

86 Polislagen (1984:387) 8 §.

4. Rätt till socialt bistånd



FOTO: FÖRENINGEN HEM

En av frågorna som uppstått i kölvattnet av instiftandet av unionsmedborgarskapet inom EU är hur långtgående skyldigheter medlemsstaterna har att inkludera medborgare i andra EU-länder i de nationella, sociala skyddssystemen.⁸⁷ Inledningsvis är det viktigt att förstå hur de bindande människorättsinstrumenten och EU-rätten på olika sätt behandlar rätten till socialt bistånd, samt hur dessa regelverk samspelar. Något förenklat kan sägas att **EU-rätten sätter ramarna för att en unionsmedborgare har rätt att söka och rätt till en individuell prövning av ansökan om socialt bistånd, medan människorättsinstrumenten fyller begreppet socialt bistånd med innebörd för hur denna rätt ser ut i praktiken och vilka statens skyldigheter är.**

4.1. Sveriges skyldigheter enligt folkrätten

Även om EKMR inte uttryckligen skyddar rätten att omfattas av sociala trygghetssystem faller frågor som rör individens rätt till socialt stöd och skydd i vissa fall ändå inom ramen för konventionen. Europadomstolen har i ett flertal fall etablerat att rätten till en rättvis rättegång, skyddad av artikel 6, innefattar processen då en individ söker, beviljas eller nekas socialt bistånd.⁸⁸ Detta innebär att de processuella garantierna under artikel 6, till exempel att prövningen ska vara rättvis och opartisk och göras inom skälig tid, även gäller prövning av ansökan om socialt bistånd.⁸⁹ Vidare kan nekande av socialt bistånd eller socialt skydd, om detta leder till att en individ hamnar i mycket svåra levnadsförhållanden, aktualisera statens ansvar att inte utsätta en person för omänsklig eller förnedrande behandling enligt artikel 3.⁹⁰ I *Koua Poirrez mot Frankrike* från 2003 fann domstolen att nekandet av förtidspension på grunden att den aktuella sökanden inte var fransk medborgare stred mot rätten till ickediskriminering (artikel 14) i kombination med egendomsskyddet (tilläggsprotokoll 1, artikel 1).⁹¹ Fallet visar att rätten till

87 Socialstyrelsen, *Kartläggning av hemlöshet bland utrikesfödda personer utan permanent uppehållstillstånd i Sverige*, 2013, Stockholms stadsmission, *Hemlös 2012. Stockholms Stadsmissions årliga hemlöshetsrapport. Tema: EU-medborgare som lever i hemlöshet i Sverige*, 2013. Se även Fafo/Rockwool Foundation (Norge), *When poverty meets affluence. Migrants from Romania on the streets of Scandinavian capitals*, 2015.

88 Fafo/Rockwool Foundation (Norge), *When poverty meets affluence. Migrants from Romania on the streets of Scandinavian capitals*, 2015, sid. 67-69. Hökerberg, J., *Dagens Nyheter*, "Frågor och svar, tiggarna i Stockholm", 2013-03-11, Hökerberg, J. & Turesson, R., *Dagens Nyheter* "Jag ska inte behöva leva så här", 2013-03-11, Stockholms Stadsmission, *Vårt att veta om tiggeri*, <http://www.stadsmissionen.se/Socialverksamhet/Nyhetsarkiv-Social-verksamhet/Vart-att-veta-om-tiggeri/> [2015-11-04]

89 Sociala skyddssystem används här som en övergripande term för socialt bistånd, socialförsäkringar, social trygghet etc. Socialförsäkringssystemen inom EU är samordnade utan att vara harmoniserade. Förordning 883/2004, vilken reglerar samordning av de nationella socialförsäkringssystemen, är bland annat tillämplig då personer vill "ta med sig" sina sociala rättigheter från sin ursprungsmedlemsstat till en annan. I Sverige omfattar socialförsäkringssystemet bland annat pensionsförsäkring, sjukförsäkring, arbetsskadeförsäkring, föräldraförsäkring och arbetslöshetsförsäkring, och är alltså något annat än rätten till försörjningsstöd/socialt bistånd. Denna redogörelse fokuserar på socialt bistånd och går inte vidare in på unionsmedborgares rätt till socialförsäkring i andra medlemsstater.

90 Se t ex *Salesi mot Italien*, 13023/87, 1993-02-26.

91 Se *Kovachev mot Bulgarien*, rapport från kommissionen, 1997-10-28, *Salesi mot Italien*, 13023/87, 1993-02-26 och *Zednik mot Tjeckien*, 74328/01, 2005-06-28.

92 *Pancenko mot Lettland*, 40772/98, 1999-10-28, Z. och andra mot *Förenade kungariket*, 29392/95, 2001-05-10.

93 *Koua Poirrez mot Frankrike*, 40892/98, 2003-09-30.

vissa former av socialt bistånd kan falla under äganderätten. Domstolen underströk också i detta fall att det var oväsentligt att Frankrike vid den aktuella tidpunkten inte hade något så kallat reciprocitetsavtal med sökandens hemland, Elfenbenskusten, eftersom Frankrike när landet ratificerade konventionen åtagit sig att säkra rättigheterna till "alla inom dess jurisdiktion".⁹⁴ Detta följer av artikel 1 i EKMR; alla fördragsslutande stater förbinder sig att garantera "var och en, som befinner sig under deras jurisdiktion" samtliga rättigheter i konventionen.

Enligt ESK-konventionen erkänner konventionsstaterna i artikel 9 "rätten för var och en till social trygghet, däribland socialförsäkringar."⁹⁵ I ESK-kommitténs allmänna kommentar 19 utvecklas innebörden av rätten till social trygghet. Kommittén slår fast att artikel 9 ska tolkas extensivt och påpekar att tillgången till icke avgiftsfinansierade system är avgörande eftersom många marginaliserade grupper inte täcks av försäkringsbaserade system som ofta är avgiftsfinansierade.⁹⁶ Vidare understryker kommittén staternas skyldighet att tillgodose att de individer och grupper som traditionellt sett möter svårigheter att utöva sin rätt till socialt skydd, däribland kvinnor, minoritetsgrupper och icke-medborgare, inte diskrimineras vare sig direkt eller indirekt.⁹⁷ Staterna är även skyldiga att se till att språkliga och andra minoriteter inte utesluts genom orimliga kvalifikationskrav eller brist på tillgänglig information.⁹⁸ I fråga om icke-medborgare poängterar kommittén särskilt:

Icke-medborgare ska ha tillgång till icke avgiftsfinansierade system för inkomststöd, hälso- och sjukvård och familjeförmåner. Alla restriktioner, inklusive en kvalificeringsperiod, måste vara proportionerliga och rimliga. Alla personer, oberoende av medborgarskap, uppehållsrätt eller migrationsstatus, har rätt till primär- och akutsjukvård.⁹⁹

Proportionalitetsprincipen som kommittén nämner betyder i detta sammanhang att eventuella processuella hinder som ligger i vägen för icke-medborgare att beviljas stöd måste stå i proportion till deras grundläggande rätt

till social trygghet. Denna rätt följer av att de befinner sig inom det aktuella landets jurisdiktion.

4.2. EU-rätt

Vad gäller EU-rätten är det värt att upprepa att en av grundpelarna inom det EU-rättsliga systemet är likabehandling för alla unionsmedborgare, samt att det finns en omfattande uppehållsrätt för unionsmedborgare i hela unionen. *Huvudregeln* inom EU-rätten är att unionsmedborgare ska behandlas likadant som nationella medborgare, och begränsningar i fråga om detta är *undantag* till huvudregeln och ska tillämpas restriktivt. Detta gäller även i fråga om socialt bistånd.

Som tidigare nämnts gäller ett av undantagen till EU-rättens likabehandlingsprincip just socialt bistånd i förhållande till uppehållsrätten. Medlemsstaterna har inte någon skyldighet att, under en unionsmedborgares vistelse de första tre månaderna, bevilja socialt bistånd.¹⁰⁰ Vidare kan uppehållsrätten efter de första tre månaderna villkoras enligt regeln om tillräckliga tillgångar och hel-täckande sjukförsäkring för att inte utgöra en orimlig belastning för mottagarstatens sociala trygghetssystem.¹⁰¹

Fastän det finns undantag enligt EU-rätten att bevilja socialt bistånd till alla utsatta unionsmedborgare från andra medlemsstater på samma villkor som till nationella medborgare, betyder inte detta att mer förmånlig behandling inte *får* tillerkännas dem. Tvärtom kan det argumenteras för att **likabehandling ska tillförsäkras mot bakgrund av ESK-konventionens bestämmelser om social trygghet, en rimlig levnadsnivå och ickediskriminering och rätten enligt EKMR att inte utsättas för förnedrande och omänsklig behandling**.¹⁰² Med hänsyn till människorättsnormerna på området kan rörlighetsdirektivets två undantag också få problematiska konsekvenser i praktiken eftersom utsatta unionsmedborgare i stor utsträckning är diskriminerade från grundläggande rättigheter i sina hemländer. Sjukförsäkringarna i vissa av medlemsländerna är kopplade till anställning varför det förekommer att utsatta unionsmedborgare som saknar

94 *Koua Popirrez mot Frankrike*, 40892/98, 2003-09-30, para. 49.

95 ESK-konventionen, art. 9. Se också artikel 26 barnkonventionen som stadgar rätten för varje barn att åtnjuta social trygghet, innefattande socialförsäkring.

96 ESK-kommittén, *General Comment No. 19: The right to social security*, 2007, para. 4 (b): "[Åtgärder kan inkludera] icke avgiftsfinansierade system såsom universella system (som ger den aktuella förmånen i princip till alla som befinner sig i en särskild risksituation) eller riktade program för socialt bistånd (där förmåner ges dem som befinner sig i en nödsituation). I nästan alla konventionsstater kommer icke avgiftsfinansierade system att krävas eftersom det är osannolikt att varje person kan täckas genom försäkringsbaserade system".

97 ESK-kommittén, *General Comment No. 19: The right to social security*, 2007, paras. 31, 35 och 36.

98 ESK-kommittén, *General Comment No. 19: The right to social security*, 2007, para. 35.

99 ESK-kommittén, *General Comment No. 19: The right to social security*, 2007, para. 37.

100 Rörlighetsdirektivet (2004/38/EG), 29 april 2004, art. 24.2.

101 Rörlighetsdirektivet (2004/38/EG), 29 april 2004, art. 71.b.

102 Se ESK-konventionen art. 2, 9 och 11 och EKMR art. 3.

anställning också saknar sjukförsäkring. Den utbredda diskriminering som romer ofta är utsatta för kan i vissa EU-länder vidare resultera i att de inte har identitetshandlingar och därför inte ens skulle kunna visa att de har en heltäckande sjukförsäkring om en sådan finns.¹⁰³ Dessa omständigheter gör att vistelsestaten, utifrån bindande människorättsnormer, har en skyldighet att garantera utsatta unionsmedborgares rätt till socialt bistånd även i fall då EU-rätten inte kräver det.

Efter de första tre månaderna regleras rätten att beviljas socialt bistånd för unionsmedborgare enligt den nationella rätten och bindande människorättsnormer. EU-rätten aktualiseras dock i fråga om rätten för unionsmedborgare att stanna kvar i vistelsestaten, eftersom uppehållsrätten kan villkoras av kravet på tillräckliga tillgångar och sjukförsäkring. Detta innebär att EU-rätten reglerar när det kan bli aktuellt att utvisa en person som inte kan försörja sig i vistelsestaten. EU-domstolen har slagit fast att det faktum att en unionsmedborgare har vänt sig till socialtjänsten för att söka försörjningsstöd inte får leda till en automatisk utvisning av personen.¹⁰⁴ Vidare bör försörjningsstöd som beviljas en kortare tid, för att avhjälpa en unionsmedborgares tillfälliga ekonomiska trångmål, inte påverka uppehållsrätten.¹⁰⁵ EU-domstolen har i sin tolkning av rörlighetsdirektivets krav på tillräckliga tillgångar för bibehållen uppehållsrätt poängterat att proportionalitetsprincipen måste beaktas innan en person kan utvisas samt att det är belastningen på det sociala biståndssystemet i dess helhet som ska tas i beaktande.¹⁰⁶

Således finns det ingen automatisk rätt för vistelsestaten att utvisa en person även om hen inte har tillräckliga tillgångar. Huruvida personen faktiskt beviljas socialt bistånd regleras dock inte av EU-rätten utan av nationell rätt.

I fallet *Dano* poängterade EU-domstolen att myndigheterna i vistelsestaten inte kollektivt kan utvisa alla medlemmar av en grupp unionsmedborgare utan måste utreda varje enskilt fall för att fastställa om personen uppfyller villkoret om innehav av tillräckliga tillgångar.¹⁰⁷

Med andra ord har varje individ rätt till en prövning av hans eller hennes omständigheter innan myndigheterna kan besluta om utvisning. Här bör påpekas att prövningen av uppehållsrätten ska kompletteras med en prövning av individens faktiska behov av stöd, enligt bindande människorättsnormer. Leder den behovsbaserade prövningen till slutsatsen att individen har behov av socialt bistånd är myndigheterna skyldiga att bevilja detta stöd på samma villkor som för nationella medborgare i enlighet med ickediskrimineringsprincipen.

4.3. Nationell rätt

Rätt till socialt bistånd enligt svensk nationell rätt regleras i socialtjänstlagen (2001:453) (SoL). Enligt kapitel 2 finns en rätt till akut stöd och enligt kapitel 4 rätt till försörjningsstöd. Av SoL följer vidare att ”varje kommun svarar för socialtjänsten inom sitt område, och har det yttersta ansvaret för att enskilda får det stöd och den hjälp som de behöver”¹⁰⁸ samt att det är den kommun där den enskilde vistas som ansvarar för att enskilda får den hjälp de behöver.¹⁰⁹ Alla personer som vistas i en kommun har således rätt att ansöka om ekonomiskt eller annat bistånd enligt bestämmelserna i socialtjänstlagen, liksom att få sin sak prövad genom ett formellt beslut. Rätten att ansöka om socialt bistånd gäller även för unionsmedborgare. Det är värt att poängtera att den svenska socialtjänstlagen saknar EU-rättens explicita undantag från likabehandlingsprincipen i förhållande till rätt till socialt bistånd; lagen anger att socialnämnderna har ett ansvar för alla som vistas i kommunen. Enligt SoL gäller dock att vistelsekommunens ansvar begränsas till akuta situationer om ”det står klart att en annan kommun än vistelsekommunen ansvarar för stöd och hjälp åt en enskild”.¹¹⁰ Praxis visar att insatser som kan bli aktuella i sådana ”akuta situationer” till exempel kan innefatta hjälp att arrangera en hemresa, logi och matpengar fram till avresan.¹¹¹ Socialstyrelsen menar att samma princip ska gälla EU/EES-medborgare som bedöms sakna uppehållsrätt och därmed sin egentliga hemvist i Sverige, det vill säga att det är hemlandet som ska anses ”ansvara för stöd och hjälp till enskild”.¹¹² Denna analogi till skriv-

103 Se bl.a. Council of Europe Commissioner for Human Rights, *Human rights of Roma and Travellers in Europe*, 2012, s. 184.

104 Se t.ex. mål C-456/02, *Michel Trojani mot Centre public d'aide sociale de Bruxelles* (CPAS), 2004-09-07, para. 40: ”Den omständigheten att medlemsstaterna kan fordra att en unionsmedborgare som inte är ekonomiskt aktiv skall förfoga över tillräckliga tillgångar för att denne skall ges uppehållsrätt innebär inte i sig att en sådan person under sin vistelse i värdemedlemsstaten inte kan omfattas av den grundläggande principen om likabehandling”.

105 Mål C-184/99, *Rudy Grzelczyk mot Centre public d'aide sociale d'Ottignies-Louvain-la-Neuve*, 2001-09-20, para. 42-43.

106 Mål C-140/12, *Pensionsversicherungsanstalt mot Peter Brey*, 2013-09-19 para. 72.

107 Mål C-333/13, *Elisabeta Dano och Florin Dano mot Jobcenter Leipzig*, 2014-11-11, para. 80.

108 SoL (2001:453) 2 kap. 1 §.

109 SoL (2001:453) 2a kap. 1 §.

110 SoL (2001:453) 2a kap 2 §.

111 Se RÅ 1995 ref. 70.

112 Socialstyrelsen, *Rätten till socialt bistånd för medborgare inom EU/EES-området, En vägledning*, 2014, sid. 8. Enligt SoL har kommunerna ett särskilt ansvar för barn och unga, vilket också understryks i vägledningen. En särskild bedömning ska göras för barn om vad som är akuta insatser, med utgångspunkt i barnets bästa. Se sid 20-22.

ningen i SoL om hemkommunens ansvar i förhållande till utländska medborgare slogs fast av högsta förvaltningsdomstolen 1996 och är den praxis som Socialstyrelsen hänvisar till i dag.¹¹³

Den praxis som Socialstyrelsen lutar sig mot när den slår fast att svenska kommuner inte har ansvar för mer än att avhjälpa nödsituationer för utsatta unionsmedborgare är nästan 20 år gammal och härrör från en tid då Sverige just gått med i EU. Fallet gällde en icke-EU-medborgare som hade arbete och bostad i sitt hemland. Fallet är en rättsligt svag grund för att neka utsatta unionsmedborgare, som saknar såväl arbete som värdiga levnadsförhållanden i hemlandet, socialt bistånd i Sverige. Socialstyrelsen i sin vidsträckt tolkning av 1996 års fall reflekterar inte över att utsatta unionsmedborgare ofta har starkt begränsade möjligheter att få sina rättigheter uppfyllda i hemländerna. **Jämförelsen med ansvarsfördelningen mellan svenska kommuner haltar eftersom EU saknar ett gemensamt välfärdssystem. Det finns åtskilliga unionsmedborgare som saknar den grundläggande rätten till socialt bistånd som alla svenska medborgare har oavsett var i landet de är bosatta.** Att lägga skrivningen om ansvarsfördelning mellan svenska kommuner i SoL till grund för att neka utsatta unionsmedborgare socialt bistånd i Sverige står därför inte i överensstämmelse med bindande människorättsnormer.

Sammanfattningsvis har en utsatt unionsmedborgare enligt EU-rätten ingen rätt till socialt bistånd under de första tre månaderna. Därefter har hen rätt till socialt bistånd på samma villkor som svenska medborgare under förutsättning att hen har förlängd uppehållsrätt, men uppehållsrätten är villkorad. Enligt internationella människorättsnormer går skyddet längre, såväl under de första tre månaderna som därefter. Eftersom huvudprincipen är att alla människor, oavsett medborgarskap, vid behov ska ha rätt till icke avgiftsfinansierade system för inkomststöd och att alla restriktioner måste vara proportionerliga och rimliga, kan inte ett generellt nekande

av socialt bistånd till en hel grupp med hänvisning till EU-rätten rättfärdigas. Tvärtom är det så att Sveriges förpliktelser enligt bland annat ESK-konventionen kräver att personer i nöd inte bara har en rätt till prövning utan också till beviljande av socialt stöd. Rätten till individuell prövning följer också av EKMR.

4.4. SLUTSATSER

För utsatta unionsmedborgare gäller, i enlighet med nationell rätt, bindande människorättsinstrument och EU-rätten:

- huvudregeln för utsatta unionsmedborgare är precis som för nationella medborgare: individen ska klara sig själv, men en ansökan om försörjningsstöd ska prövas oavsett sökandens legala status och syfta till att klarlägga individens behov,
- i utvecklingen av riktlinjer för socialtjänstens hantering av ansökningar från utsatta unionsmedborgare måste staten ta hänsyn inte bara till EU-rättens regler i rörlighetsdirektivet utan också till rätten till social trygghet, särskilt för utsatta etniska och språkliga minoriteter, enligt de konventioner Sverige ratificerat,
- mot bakgrund av bindande människorättsnormer bör prejudikatet från 1996 om ansvarsfördelning inte längre läggas till grund för ett nekande av socialt bistånd till utsatta unionsmedborgare,
- en individuell prövning av rätten till socialt bistånd ska utgå från likabehandlingsprincipen, objektivitetsprincipen och proportionalitetsprincipen, liksom barnens bästa om barn finns med i bilden, samt
- utsatta unionsmedborgare har efter en behovsprövning rätt till socialt bistånd på samma villkor som svenska medborgare.

113 Se RÅ 1995 ref. 70. Här ska dock påpekas att förvaltningsrätten i Linköping i juni 2014 fann att utsatta unionsmedborgare som befinner sig inom kommunens gränser är en angelägenhet för kommunen i enlighet med kommunallagen, och att stöd till härbärgen för dessa personer kan beviljas av kommunstyrelsen på denna grund. Mål 611-14, 2014-06-09.

5. Rätt till arbetsmarknadsåtgärder

Rapporter visar att de allra flesta utsatta unionsmedborgare som kommer till Sverige söker sig hit i hopp om att få arbete.¹¹⁴ Att tigga är inte syftet med resan för de flesta utan en konsekvens då det saknas andra försörjningsmöjligheter. De typiska besökarna på Crossroads – en verksamhet för utsatta unions- och tredjelandsmedborgare som finns på flera håll i landet och drivs av bland andra Stadsmissionen – beskrivs i en rapport från Göteborg som individer redo att söka vilken typ av arbete som helst. De flesta är män mellan 21 och 46 år och de har ofta sitt CV översatt på flera språk med sig. I många fall har de yrkesutbildning och flera yrkesår bakom sig, och av personerna i åldrarna 30 till 40 är det många som har flera års arbetserfarenhet som byggarbetare eller hantverkare.¹¹⁵

5.1. Sveriges skyldigheter enligt folkrätten

Rätten till arbete slås fast i ESK-konventionens artikel 6. ESK-kommittén konstaterar att rätten till ickediskriminering i förhållande till arbete bland annat innebär följande:

Ickediskrimineringsprincipen som slås fast i artikel 2.2 i konventionen [...] ska tillämpas i relation till anställningsmöjligheter för migrantarbetare och deras familjer. I detta hänseende understryker kommittén behovet av att skapa nationella handlingsplaner så att [ickediskriminerings]principen respekteras och främjas genom alla lämpliga åtgärder, såväl lagstiftningsmässigt som i övrigt.¹¹⁶

Staters minimiskyldigheter under ESK-konventionen i förhållande till rätten till arbete innefattar bland annat att ”försäkra rätten till tillgång till anställning, särskilt för missgynnade och marginaliserade individer och grupper, vilket kan möjliggöra för dem att leva ett värdigt liv” och att ”undvika åtgärder i privat och offentlig sektor som

resulterar i diskriminering och ojämlig behandling av missgynnade och marginaliserade individer och grupper eller som resulterar i försvagade skyddsmekanismer för sådana individer och grupper.”¹¹⁷ De åtgärder som konventionsstaterna mer specifikt ska vidta för att trygga rätten till arbete ska ”omfatta teknisk vägledning och yrkesvägledning samt program, riktlinjer och metoder som syftar till att trygga en jämn utveckling på det ekonomiska, sociala och kulturella området samt full sysselsättning på villkor som garanterar att varje individ åtnjuter de grundläggande politiska och ekonomiska friheterna.”¹¹⁸

5.2. EU-rätt

Den fria rörligheten för arbetstagare är en av grundpelarna inom EU-rätten och denna innefattar även fri rörlighet för arbetssökande. FEUF stadgar att en unionsmedborgare ska kunna ta arbete i en medlemsstat och behandlas på lika villkor som medlemsstatens egna medborgare.¹¹⁹ För att den fria rörligheten ska kunna fungera utifrån idén att EU utgör en arbetsmarknad ska alla unionsmedborgare ha rätt att söka arbete i andra medlemsländer och måste ha reell möjlighet till etablering i dessa länder. Arbetsmarknadsfrågor är dock i stor utsträckning en nationell angelägenhet och medlemsstaterna har inte gett EU lagstiftningskompetens att genomföra mer harmoniserande åtgärder. Liksom på området för den sociala tryggheten är arbetsmarknadsåtgärderna således endast föremål för *samordning* – inte harmonisering.¹²⁰

I målet *Kempf* fastslog EU-domstolen att en unionsmedborgare som utför ett avlönat arbete och ansöker om ekonomiskt stöd för att komplettera sin låga inkomst inte på den grunden upphör att vara arbetstagare utan alltså omfattas av rätten till fri rörlighet för arbetstagare.¹²¹ I målet *Vatsouras & Koupatantze* konstaterades att för att grunda rätten till arbetslöshetsersättning ska en lön för arbete ha utgått under en period. Vidare:

114 Socialstyrelsen, *Kartläggning av hemlöshet bland utrikesfödda personer utan permanent uppehållstillstånd i Sverige*, 2013, Stockholms stadsmission, *Hemlös 2012. Stockholms Stadsmissions årliga hemlöshetsrapport. Tema: EU-medborgare som lever i hemlöshet i Sverige*, 2013, Fafo/Rockwool Foundation (Norge), *When poverty meets affluence. Migrants from Romania on the streets of Scandinavian capitals*, 2015.

115 Göteborgs kyrkliga stadsmission (Crossroads), *Det nya Europa*, 2014. Se också Fafo/Rockwool Foundation (Norge), *When poverty meets affluence. Migrants from Romania on the streets of Scandinavian capitals*, 2015, sid 26-28, 43-49.

116 ESK-kommittén, *General Comment no. 18: Article 6: the equal right of men and women to the enjoyment of all economic, social and cultural rights*, 2006, para. 18.

117 ESK-kommittén, *General Comment no. 18: Article 6: the equal right of men and women to the enjoyment of all economic, social and cultural rights*, 2006, para. 31.

118 ESK-konventionen art. 6.1 och 6.2.

119 FEUF art. 45-48.

120 FEUF art. 2-6.

121 Mål C-139/85 R. H. *Kempf mot Staatssecretaris van Justitie*, 1986-06-03.



Varken den omständigheten att ersättningen är låg eller frågan varifrån medlen till ersättningen kommer har någon betydelse vid bedömningen av om en person ska betecknas som arbetstagare i gemenskapsrättslig mening [...]. Det förhållandet att en arbetstagares inkomst understiger existensminimum hindrar inte att vederbörande kan anses utgöra en arbetstagare [...].¹²²

Trots att svartarbete inte kan ge unionsmedborgare ställning som arbetstagare konstaterar svenska Socialstyrelsen att om vuxna i en familj har arbetat svart kan de, på grund av att de har bott tillräckligt länge i Sverige för att konstateras ha sin hemvist här, ändå ha rätt till ekonomiskt bistånd.¹²³ Socialstyrelsen hänvisar då till att socialtjänsten ska göra en helhetsbedömning utifrån de vuxnas möjligheter att få arbete och vad en utvisning skulle innebära för barnen, trots att de enligt EU-rätten inte omfattas av likabehandling på grund av att svartarbete inte kvalificerar som arbete.¹²⁴ Samma principer kommer till uttryck i rörlighetsdirektivets inledning (preamble), i vilken bland annat stadgas:

Ju högre graden av unionsmedborgarnas och deras familjemedlemmars integrering i den mottagande medlemsstaten är, desto högre bör följaktligen graden av skydd mot utvisning vara. Endast i undantagsfall, av tvingande hänsyn till den allmänna säkerheten, bör utvisning användas mot personer som har varit bosatta under flera år i den mottagande medlemsstaten [...].¹²⁵

Rörlighetsdirektivet stadgar att unionsmedborgare eller deras familjemedlemmar ”under inga förhållanden” får utvisas,

om unionsmedborgarna har kommit till den mottagande medlemsstatens territorium för att söka arbete. I detta fall kan unionsmedborgarna och deras familjemedlemmar inte utvisas så länge unionsmedborgarna kan styrka att de fortfarande söker arbete och att de verkligen har möjlighet att få anställning.¹²⁶

Detta betyder att arbetssökande unionsmedborgare har uppehållsrätt även efter tre månader under förutsätt-

122 Mål C-22/08 och C-23/08, *Vatsouras och Koupatantze mot ARGE Nürnberg* 900, 2009-06-04, para. 27-28.

123 Socialstyrelsen *Rätten till socialt bistånd för medborgare inom EU/EES-området. En vägledning*, 2014, sid. 15.

124 Socialstyrelsen *Rätten till socialt bistånd för medborgare inom EU/EES-området. En vägledning*, 2014, sid. 15.

125 Rörlighetsdirektivet (2004/38/EG), 29 april 2004, art., preamble (24).

126 Rörlighetsdirektivet (2004/38/EG), 29 april 2004, art. 14 b.

ning att ovanstående är uppfyllt. Alla unionsmedborgare har rätt att söka jobb i en medlemsstat, arbeta där utan särskilt arbetstillstånd, bo där under tiden arbetet pågår och under vissa omständigheter stanna kvar även när anställningen har upphört.¹²⁷ Vidare ska de behandlas som landets egna medborgare när det gäller tillgång till arbete, arbetsvillkor samt alla andra sociala förmåner och skatteförmåner.¹²⁸ **I enlighet med likabehandlingsprincipen kan arbetssökande unionsmedborgare skriva in sig på Arbetsförmedlingen precis på samma sätt som en arbetssökande svensk medborgare. Sverige får inte heller, enligt EU-rätten, införa några kvantitativa begränsningar eller diskriminerande rekryteringskriterier för unionsmedborgare.**¹²⁹

I EU-domstolens praxis har tillämpningen av likabehandlingsprincipen resulterat i att en arbetssökande unionsmedborgare ska ha samma rätt till arbetsmarknadsåtgärder som en nationell medborgare under förutsättning att visst samband till arbetsmarknaden finns.¹³⁰ Sambandet kan handla om att den arbetssökande talar språket i medlemsstaten, eller det geografiska området, där arbetet söks eller har relevant utbildning eller arbetsförmåga för de sökta tjänsterna. I praktiken har kravet på samband till mottagarlandets arbetsmarknad i många länder lett till ett bosättningsvillkor vilket är lättare att uppfylla för en nationell medborgare än en unionsmedborgare. Ett eventuellt bosättningsvillkor riskerar därför att missgynna unionsmedborgare varför EU-domstolen betonat att bosättningsvillkoret i mottagarlandet ska vara proportionerligt i förhållande till det mål det ska uppfylla, objektivt samt oberoende av den aktuella personens nationalitet.¹³¹ Den arbetssökande unionsmedborgaren ska vidare få tillgång till alla kontantförmåner som kan bidra till att hen finner arbete, precis som nationella medborgare.

I EU-domstolens mål *Antonissen* prövades unionsmedborgares rätt att uppehålla sig som arbetssökande i en annan medlemsstat. Domstolen kom fram till att en tidsfrist om sex månader generellt sett bör anses rimlig innan en unionsmedborgare kan tvingas lämna vistelse-

staten. Samtidigt kan en längre tidsperiod bli aktuell i det enskilda fallet om unionsmedborgaren när tiden löpt ut bevisar att hen fortfarande söker arbete och "har en reell möjlighet att bli anställd".¹³² En sådan reell möjlighet att bli anställd kan till exempel ta sig uttryck i att ett faktiskt samband mellan den arbetssökande och den mottagande medlemsstatens arbetsmarknad har etablerats. Sambandet i sin tur kan enligt EU-domstolen bland annat anses vara styrkt om "personen i fråga under en rimlig tidsrymd verkligen har sökt arbete i medlemsstaten i fråga".¹³³ I målet *Collins* konstaterade EU-domstolen att villkor som uppställs för att en person ska kunna anses vara arbetssökande måste vara proportionerliga i avseende till syftena med villkoren, objektiva samt oberoende av den aktuella personens nationalitet.¹³⁴

5.3. Nationell rätt

I Sverige är det Arbetsförmedlingen som har huvudansvar för att genomföra arbetsmarknadspolitiken. Dess övergripande mål är att underlätta för arbetssökande och arbetsgivare att hitta varandra, samt att prioritera stöd till dem som står längst ifrån arbetsmarknaden.¹³⁵ Trots att utsatta unionsmedborgare definitivt kan konstateras vara en av de grupper i Sverige som står längst ifrån arbetsmarknaden innehåller regeringens regleringsbrev till Arbetsförmedlingen för 2015 ingen strategi för att motverka arbetslösheten bland utsatta unionsmedborgare.¹³⁶ Inte heller tycks det finnas någon nationell handlingsplan för arbetssökande utsatta unionsmedborgare.

För den som är över 25 år och som är eller riskerar att bli arbetslös och söker arbete genom Arbetsförmedlingen finns möjlighet till aktivitetsstöd.¹³⁷ Det är Försäkringskassan som utbetalar aktivitetsstöd under förutsättning att arbetsförmedlingen har anvisat personen till ett arbetsmarknadspolitiskt program.¹³⁸ Sådana program är insatser som syftar till att stärka den enskildes möjligheter att få eller behålla ett arbete och en anvisning till ett program ska vara arbetsmarknadspolitiskt moti-

127 Se bl. a. Rörlighetsdirektivet (2004/38/EG), 29 april 2004, art. 7.3.c, vilken stadgar att en unionsmedborgare ska ha uppehållsrätt i en annan medlemsstat under längre tid än tre månader "om personen har drabbats av vederbörligen registrerad ofrivillig arbetslöshet efter att ha fullgjort en anställning som varit tidsbegränsad till mindre än ett år eller efter att ha blivit ofrivilligt arbetslös under de tolv första månaderna samt har anmält sig som arbetssökande till en behörig arbetsförmedling. I detta fall skall anställningen som arbetstagare kvarstå under minst sex månader".

128 Se förordning 492/2011 om arbetskraftens fria rörlighet inom unionen, 2011-04-05, art. 5.

129 Se information från EU-kommissionen om sysselsättning, likabehandling och inkludering, <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=462&langId=sv> [2015-11-02].

130 Mål C-138/02, *Brian Francis Collins och Secretary of State for Work and Pensions*, 2004-03-24.

131 Det kan bl.a. utläsas i mål C-138/02, *Brian Francis Collins och Secretary of State for Work and Pensions* 2004-03-24, para. 72-73.

132 Mål C-292/89 *The Queen mot Immigration Appeal Tribunal, ex parte: Gustaff Desiderius Antonissen*, 1991-02-26, para 21.

133 Mål C-138/02, *Brian Francis Collins och Secretary of State for Work and Pensions*, 2004-03-24, para. 70.

134 Mål C-138/02, *Brian Francis Collins och Secretary of State for Work and Pensions*, 2004-03-24, para. 73.

135 Arbetsförmedlingen, *Uppdraget*, <http://www.arbetsformedlingen.se/Om-oss/Var-verksamhet/Allmant-om-oss/Uppdraget.html> [2015-08-20].

136 Regleringsbrev för budgetåret 2015 avseende Arbetsförmedlingen, 2014-12-22.

137 Förordning (2000:634) om arbetsmarknadspolitiska program, 8 §.

138 Förordning (1996:1100) om aktivitetsstöd, 7 §.

verad.¹³⁹ I ett mål från kammarrätten i Göteborg fick en unionsmedborgare som getts rätt till praktikplats genom Arbetsförmedlingen och därför också aktivitetsstöd från Försäkringskassan uppehållsrätt som arbetssökande. Hon hade ansökt om försörjningsstöd men nekats då socialtjänsten ansåg att hon inte hade uppehållsrätt med argumentet att hennes faktiska möjligheter till arbete i Sverige ansågs begränsade. Kammarrätten påpekade att det faktum att hon var inskriven på Arbetsförmedlingen och hade fått praktikplats och aktivitetsstöd visade att hon hade en verklig möjlighet till anställning och därför uppehållsrätt. Vidare erinrade kammarrätten om att kommunerna enligt SoL har det yttersta ansvaret att ge dem som vistas i kommunen det stöd och den hjälp de behöver.¹⁴⁰

Anvisningar till arbetsmarknadsprogram sker om en person har varit arbetslös en längre tid. I enlighet med lika-behandlingsprincipen, även om det ännu inte har prövats av EU-domstolen, bör en unionsmedborgare som kan visa att hen varit arbetslös en längre tid i sitt hemland således kunna anvisas till ett arbetsmarknadspolitiskt program och erhålla aktivitetsstöd här. En sammanslagning av arbetslöshetsperioder kan ligga till grund för bedömningen även i de fall den arbetslösa personen inte enbart vistats i Sverige under arbetslösheten.¹⁴¹ Denna slutsats stöds av Förordning 883/2004 som reglerar samordning av de sociala trygghetssystemen, vilken stadgar:

Om enligt den behöriga medlemsstatens lagstiftning rättsverkningar uppstår genom vissa omständigheter eller händelser, skall den medlemsstaten beakta liknande omständigheter eller händelser som inträffar inom en annan medlemsstats territorium som om dessa hade inträffat inom det egna territoriet.¹⁴²

Här bör upprepas att många av de utsatta unionsmedborgarna är romer som lämnat sina hemländer på grund av strukturell diskriminering, vilket medför särskilda skyldigheter för mottagarländerna att vidta positiva åtgärder för att de ska kunna etablera sig på arbetsmarknaden där. FN:s kommitté mot rasdiskriminering har uppmärksammat hur romer i många länder är särskilt utsatta för människorättskränkningar, och poängterar staters skyldighet att stärka romers etablering i samhället i allmänhet och på arbetsmarknaden i synnerhet:

[Stater rekommenderas att] vidta särskilda åtgärder för att främja anställningen av romer i statlig administration och institutioner, liksom i privata företag, [samt att] anta och implementera, närhelst möjligt, på central och lokal nivå, särskilda åtgärder som främjar romer i offentliga anställningsformer såsom inom samhällsservice och andra aktiviteter som vidtas eller finansieras av regeringen, eller utbildning av romer inom olika hantverk och yrken.¹⁴³

Staternas människorättsåtaganden gäller som nämnts ovan alla människor som befinner sig på deras jurisdiktion, oavsett medborgarskap och legal status. Därför omfattar ovanstående rekommendation Sveriges skyldigheter i förhållande till romska unionsmedborgare som befinner sig här såväl som till svenska romer.

5.4. SLUTSATSER

För utsatta unionsmedborgare gäller, i enlighet med nationell rätt, bindande människorättsinstrument och EU-rätten att:

- utsatta unionsmedborgare har rätt att söka arbete i Sverige och kan inte utvisas åtminstone under de sex första månader de är aktivt arbetssökande,
- utsatta unionsmedborgare som får arbete i endast begränsad omfattning ska betraktas som arbetstagare och har därmed rätt till likabehandling,
- mot bakgrund av arbetsförmedlingens uppdrag att ge stöd till dem som står längst från arbetsmarknaden bör gruppen utsatta unionsmedborgare prioriteras och måste ges möjlighet att söka aktivitetsstöd,
- med hänvisning till likabehandlingsprincipen bör arbetslöshetsperioder i hemlandet kunna ge rätt till arbetsmarknadsåtgärder i Sverige, samt
- Sverige har ett särskilt ansvar att stärka romers situation på arbetsmarknaden mot bakgrund av den systematiska diskriminering många romer upplever. Denna skyldighet sträcker sig även till romska unionsmedborgare.

139 Förordning (2000:628) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten 9 § 1 st.

140 Kammarrätten i Göteborg, dom den 15 oktober 2009 i mål nummer 5917-09. För liknande domar se kammarrätten i Jönköping, dom den 27 september 2007 i mål nr 3248-07 och kammarrätten i Göteborg, dom den 9 november 2010 i mål nr 1600-09.

141 Analog tillämpning av sammanläggningsprincipen i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) 883/2004 av den 29 april 2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen, preambeln (10) kan göras mot bakgrund av att likabehandlingsprincipen är en allmän rättsprincip.

142 Europaparlamentets och rådets förordning (EG) 883/2004 av den 29 april 2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen, Art 5 b).

143 Rasdiskrimineringskommittén, *General Recommendation No. 27: On discrimination against Roma*, 2000, paras. 28-29.



6. Rätt till hälso- och sjukvård

Frågan om rätt till sjukvård för utsatta unionsmedborgare har vållat debatt i Sverige och svenska landsting har hittills inte haft någon tydlig gemensam hållning i frågan. Vissa landsting ger fakturor på hela vårdbeloppet till den vårdsökande medan andra har valt att likställa de utsatta unionsmedborgarna med så kallade papperslösa, vilket ger dem en viss rätt till vård. I situationer där hela vårdbeloppet återkrävs kan det röra sig om fakturor på tiotusentals kronor. Enligt nyhetsuppgifter utfärdades i Västerbotten fakturor på nästan 340 000 kronor under 2014 till utsatta unionsmedborgare som uppsökt vård.¹⁴⁴ I vissa fall har osäkerheten om vilka regler som gäller inneburit att utsatta unionsmedborgare nekats vård.¹⁴⁵ Media har exempelvis rapporterat att en gravid kvinna i april 2015 nekades att komma in på ett sjukhus i Luleå och i stället fick föda sitt barn i en bil på sjukhusets parkering. Efter förlossningen tilläts hon stanna på sjukhuset i tre dagar vilket resulterade i att hon fick en faktura på över 32 000 kronor.¹⁴⁶

6.1. Sveriges skyldigheter enligt folkrätten

FN:s allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna och andra människorättsinstrument stadgar rätten till hälso- och sjukvård.¹⁴⁷ Enligt ESK-konventionen erkänner konventionsstaterna, däribland Sverige, ”rätten för var och en att åtnjuta högsta uppnåeliga fysiska och psykiska hälsa”. Detta innebär bland annat innebär att staterna är skyldiga att vidta åtgärder som är nödvändiga för att ”skapa förutsättningar som tillförsäkrar alla läkarvård och sjukhusvård i händelse av sjukdom”.¹⁴⁸

EKMR innehåller ingen uttrycklig rätt till hälso- och sjukvård. Europadomstolen har dock funnit att såväl artikel 2, rätten till liv, som artikel 3, rätten att inte utsättas för förnedrande och omänsklig behandling, kan bli tillämpliga då individer nekas hälsovård. Domstolen har påpekat att eftersom staten har positiva förpliktelser att tillgodose befolkningen med hälso- och sjukvård kan rätten till liv kränkas om det visar sig att myndigheterna

144 Åsgård, S, *Dagens medicin*, ”Olika villkor för EU-migranter i vården”, 2015-04-16.

145 Enligt uppgifter bland annat från människorättsorganisationen Läkare i världen.

146 Carp, O, *Dagens Nyheter*, ”Tiggare födde barn, krävdes på 43800”, 2015-04-22.

147 Se t ex FN:s Allmänna förklaring om mänskliga rättigheter, art. 25.1, ESK-konventionen, art. 12.1 och barnkonventionen, art. 24.

148 ESK-konventionen, art. 12.1 och art. 12.2 (d).

utsätter en person för livshotande risker genom att neka personen sjukvård som annars är generellt tillgänglig för befolkningen.¹⁴⁹ I ett fall har domstolen funnit att det skulle strida mot skyldigheten att inte utsätta någon för omänsklig och förnedrande behandling (artikel 3) att skicka tillbaka en svårt AIDS-sjuk person som dömts till utvisning till sitt hemland. Domstolen påpekade att utlänningar som dömts för brott och till utvisning som huvudregel inte har rätt att stanna för att tillgodogöra sig medicinsk vård eller socialt stöd i vistelsestaten, men att omständigheterna i fallet var exceptionella. Mannen var i slutskedet av AIDS och skulle, om han skickades tillbaka till sitt hemland, tvingas avbryta behandlingen och därmed utsättas för stort lidande vilket domstolen ansåg skulle stå i strid med artikel 3.¹⁵⁰

ESK-kommittén har utvecklat följande principer för att klargöra vilka statliga skyldigheter som följer av rätten till högsta uppnåeliga hälsa enligt ESK-konventionen:

- **Tillgång** (*availability*): det ska finnas *tillgång* till fungerande hälso- och sjukvårdsinrättningar i tillräcklig omfattning, liksom tillgång till medicin, läkare och annan utbildad personal,
- **Tillgänglighet** (*accessibility*): inrättningarna och tjänsterna måste vara *tillgängliga* för alla utan diskriminering. Detta innebär konkret att vårdinrättningarna ska vara
 - icke-diskriminerande,
 - fysiskt tillgängliga,
 - ekonomiskt tillgängliga, och
 - tillgängliga ur informationssynpunkt
- **Acceptabel** (*acceptability*): all hälso- och sjukvård måste bedrivas utifrån medicinska etiska principer och på ett kulturellt godtagbart sett, vilket bland annat innebär att verksamheten ska ta hänsyn till kön, ålder, sexuell läggning, kultur och etnisk tillhörighet hos patienterna,
- **Kvalitet** (*quality*): hälso- och sjukvården måste hålla god standard, behandlingarna ska vara vetenskapligt och medicinskt lämpliga och personalen ska vara välutbildad.¹⁵¹

Dessa principer, som brukar gå under benämningen AAAQ, har blivit allmänt vedertagna och tjänar nu som vägledning för FN, Världshälsoorganisationen (WHO)

och andra i bedömningen av om stater lever upp till sina skyldigheter att tillgodose rätten till högsta uppnåeliga hälsa. I den svenska statliga utredningen som resulterade i att så kallade papperslösa personer nu ges rätt till viss hälso- och sjukvård i Sverige åberopades AAAQ-principerna som riktmärken för hur Sverige ska leva upp till sina åtaganden.¹⁵² I samma utredning diskuterades frågan om vilka som omfattas av rättighetsskyddet, och genom bland annat hänvisning till uttalanden från ESK-kommittén och WHO konstaterade utredningen:

När en stat ratificerar internationella instrument för mänskliga rättigheter innebär detta att rättigheterna, exempelvis rätten till bästa möjliga hälsa för alla, gäller för alla människor, inklusive invandrare, flyktingar och andra utländska medborgare, inom statens jurisdiktion. De gäller också oberoende av om personen vistas i landet med nödvändigt tillstånd eller inte.¹⁵³

Det är således en grundläggande princip att god hälso- och sjukvård, kulturellt och språkligt anpassad för målgruppen, ska vara praktiskt och ekonomiskt tillgängligt för alla. Detta inkluderar utsatta unionsmedborgare i Sverige som saknar sjukförsäkring i sina hemländer.

6.2. EU-rätt

Inom EU-rätten faller socialförsäkringar gällande sjukvård inom sakområdet för förordning 883/2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen.¹⁵⁴ Om en unionsmedborgare är försäkrad i sitt hemland har hen rätt till nödvändig vård i den medlemsstat där hen vistas. Genom att uppvisa det europeiska sjukförsäkringskortet kan försäkrade personer intyga sin rätt till vård i Sverige i enlighet med taxan för nationella patientavgifter.¹⁵⁵ Många utsatta unionsmedborgare saknar dock sjukförsäkring i sina hemländer vilket innebär att de inte omfattas av förordning 883/2004, och konsekvensen kan då bli att dessa personer tvingas betala hela kostnaden för vården i Sverige.¹⁵⁶ När en unionsmedborgare inte har en heltäckande sjukförsäkring i sitt hemland och Sverige på den grunden nekar personen tillgång till sjukvård till rimlig kostnad agerar Sverige i strid med internationella människorättsåtaganden gällande rätten till hälso- och sjukvård. Det ska ännu en gång understrykas att enligt bindande människorättsnormer ska alla tillförsäkras

149 Se bl a *Cypern mot Turkiet*, 25781/94, 2001-05-10, para. 219, och *Nitecki mot Polen*, 65653/01, 2002-03-21.

150 *D. mot Förenade kungariket*, 2 maj 1997, 30240/96, 1997-05-02.

151 ESK-kommittén, *General Comment No. 14: The right to the highest attainable standard of health*, 2000, para. 12. Se även SOU 2011:48, *Vård efter behov och på lika villkor – en mänsklig rättighet*, 2011, sid. 171-174.

152 SOU 2011:48, *Vård efter behov och på lika villkor – en mänsklig rättighet*, 2011, sid. 171-174.

153 SOU 2011:48, *Vård efter behov och på lika villkor – en mänsklig rättighet*, 2011, sid. 164.

154 Europaparlamentets och rådets förordning (EG) 883/2004 av den 29 april 2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen.

155 Europaparlamentets och rådets förordning (EG) 883/2004 av den 29 april 2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen, art. 17.

156 Sveriges Kommuner och Landsting (SKL), *Några juridiska frågor gällande utsatta EU-medborgare*, 2014.

praktisk och ekonomisk tillgång till sjukvård, och i synnerhet ska tillgängligheten säkras för de mest sårbara och marginaliserade i samhället.¹⁵⁷ När nekandet av denna rättighet grundar sig i strukturell diskriminering kränks inte bara rätten till hälsa utan även den grundläggande rätten till icke-diskriminering. Dessutom kan ett nekande av hälso- och sjukvård i allvarliga fall leda till en kränkning av såväl rätten att inte utsättas för förnedrande och omänsklig behandling som rätten till liv enligt EKMR och andra bindande människorättsinstrument.

Även om EU-rätten har ett system för hur hälso- och sjukvården ska hanteras för unionsmedborgare är det uppenbart att detta system inte fungerar för dem vars rättigheter inte garanteras i hemlandet – exempelvis som en följd av strukturell diskriminering. **I sådana situationer måste Sverige, utifrån de människorättsåtaganden Sverige har som stat, se till dessa personers faktiska situation och garantera dem rättigheter utan diskriminering när de befinner sig inom svensk jurisdiktion.** Annars blir konsekvensen att nekande av grundläggande rättigheter i hemlandet också leder till nekande av samma rättigheter här, vilket står i strid med Sveriges internationella åtaganden.

6.3. Nationell rätt

Ansvar för hälso- och sjukvård enligt svensk nationell lag regleras i hälso- och sjukvårdslagen (1982:763) (HSL). Målet för hälso- och sjukvården är en god hälsa och en vård på lika villkor för hela befolkningen, och "[v]ården skall ges med respekt för alla människors lika värde och för den enskilda människans värdighet. Den som har det största behovet av hälso- och sjukvård skall ges företräde till vården".¹⁵⁸ Av detta framgår att lagen inte gör skillnad på medborgare och icke-medborgare. Den skiljer dock mellan "bosatta" – alltså de som är folkbokförda inom landstinget – och personer som endast vistas där. Bosatta har rätt till all sorts vård som lagen föreskriver, medan de som endast vistas i landstinget har rätt till "omedelbar hälso- och sjukvård".¹⁵⁹ Alla som är folkbokförda i Sverige, det vill säga även så kallade utomlänspa-

tienter, har rätt till subventionerad vård. Huvudregeln är att personer som inte är bosatta i Sverige själva får stå för kostnaden för vården.¹⁶⁰ Det bör tilläggas att Regeringen i ett betänkande som publicerades under sommaren 2017 föreslog att kravet på folkbokföring för att tillerkännas hälso- och sjukvård skulle avskaffas, då det kunde stå i strid med EU-rätten. Kravet på bosättning föreslogs emellertid kvarstå, varvid bedömningen av huruvida en individ är bosatt i Sverige ska grundas i en samlad bedömning av individens samtliga levnadsomständigheter.¹⁶¹ Förslaget har i skrivande stund inte antagits.

Enligt lagen (2013:407) om hälso- och sjukvård till vissa utlänningar som vistas i Sverige utan nödvändiga tillstånd har landstingen numera skyldighet att erbjuda viss vård till så kallade papperslösa personer.¹⁶² De som i dagligt tal kallas papperslösa definieras i lagen som "utlänningar som vistas i Sverige utan stöd av myndighetsbeslut eller författning".¹⁶³ Vad gäller unionsmedborgare som vistas i Sverige ska de EU-rättsliga författningarna – framförallt förordning 883/2004 och det så kallade patientrörlighetsdirektivet¹⁶⁴ – så långt det är möjligt tillämpas. Enligt förarbetena till lagen om vård till papperslösa anses det "dock inte uteslutet att föreslagen lagstiftning om hälso- och sjukvård till personer som vistas i Sverige utan tillstånd i enstaka fall kan komma att bli tillämplig även på unionsmedborgare."¹⁶⁵ I april 2015 klargjorde Socialstyrelsen att utsatta unionsmedborgare ska ges samma rätt till hälso- och sjukvård som papperslösa om de "vistats i landet mer än tre månader och saknar uppehållsrett eller uppehållstillstånd och därmed vistas i landet utan stöd av myndighetsbeslut eller författning".¹⁶⁶

Enligt Socialstyrelsens förtydligande omfattar således rätten till vård för papperslösa även utsatta unionsmedborgare i vissa situationer.¹⁶⁷ Personer över 18 år har rätt till "vård som inte kan anstå" liksom mödrahälsovård, vård vid abort och preventivmedelsrådgivning.¹⁶⁸ Minderåriga ska erbjudas vård i samma omfattning som de som är bosatta i landstinget.¹⁶⁹ Det står vidare landstingen fritt att erbjuda vård utöver den miniminivå som lagen

157 ESK-kommittén, *General Comment No. 14: The right to the highest attainable standard of health*, 2000, para. 12.

158 HSL (1982:763) 2 §.

159 HSL (1982:763) 3 § 1 st. och 4 §.

160 Se Sveriges Kommuner och Landsting (SKL), *Vård av personer från andra länder*, 6:e upplagan, 2013.

161 SOU 2017:5, s. 458 och 528.

162 Lag (2013:407) om hälso- och sjukvård till vissa utlänningar som vistas i Sverige utan nödvändiga tillstånd.

163 Lag (2013:407) om hälso- och sjukvård till vissa utlänningar som vistas i Sverige utan nödvändiga tillstånd 5 §.

164 Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/24/EU av den 9 mars 2011 om tillämpningen av patienträttigheter vid gränsöverskridande hälso- och sjukvård (patientrörlighetsdirektivet).

165 Prop. 2012/13:109 sid. 41.

166 Se Socialstyrelsen, "Vilken vård ska ett landsting erbjuda asylsökande och papperslösa?", <http://www.socialstyrelsen.se/vardochomsorgforasylsokandemedflera/halso-ochsjukvardochvand/vilkenvardskaerbjudas> [6 november 2015]. Se även Socialstyrelsen, "Vård för papperslösa", 2014, sid. 10.

167 Lag (2013:407) om hälso- och sjukvård till vissa utlänningar som vistas i Sverige utan nödvändiga tillstånd 1 §.

168 Lag (2013:407) om hälso- och sjukvård till vissa utlänningar som vistas i Sverige utan nödvändiga tillstånd 7 §.

169 Lag (2013:407) om hälso- och sjukvård till vissa utlänningar som vistas i Sverige utan nödvändiga tillstånd 6 §.

kräver.¹⁷⁰ Regeringens tolkning av begreppet ”vård som inte kan anstå” kan sammanfattas enligt följande:

- vård och behandling (inklusive följdinsatser) av sjukdomar och skador där även en måttlig fördröjning kan innebära allvarliga följder för patienten
- vård som ges för att motverka ett mer allvarligt sjukdomstillstånd
- vård för att undvika mer omfattande vård och behandling
- vård för att minska användningen av mer resurskrävande akuta behandlingsåtgärder
- vård för personer med särskilda behov (tortyr, allvarliga övergrepp, trauma) bör bedömas särskilt omsorgsfullt
- hjälpmedel vid funktionshinder om inte patienten kan få tillgång till det på annat sätt.¹⁷¹

Det är den vårdansvariga läkaren eller tandläkare som avgör om vårdbehovet i det enskilda fallet är att räkna som ”vård som inte kan anstå”.

I jämförelse med den oklarhet som rådde tidigare i fråga om utsatta unionsmedborgares rätt till hälso- och sjukvård är det ett framsteg att Socialstyrelsen klargjort att dessa personer under vissa omständigheter nu har rätt till samma vård som så kallade papperslösa personer. Ur ett människorättsperspektiv är den rådande situationen dock fortfarande otillfredsställande. För det första ges rätt till begränsad hälso- och sjukvård först efter tre månaders vistelse och endast om personen i fråga vistas i landet utan tillstånd. Eftersom ingen registrering sker när unionsmedborgare anländer till Sverige är det omöjligt för en läkare att veta om en unionsmedborgare de facto varit här längre eller kortare tid än tre månader. Som ovan diskuterats är också tremånadersbegreppet flytande, eftersom en unionsmedborgare mycket väl kan vistas lagligt i Sverige även efter tre månader om hen kvalificerar som arbetssökande enligt EU-rätten. Detta innebär att den person som anstränger sig för att legalisera sin vistelse, exempelvis genom att skriva in sig på Arbetsförmedlingen och aktivt börja söka arbete, utsluts från rätt till hälso- och sjukvård. **Vidare rimmar det illa med Sveriges åtaganden enligt människorättsnormerna att inte erbjuda utsatta unionsmedborgare – som ofta saknar sjukförsäkring i sina hemländer – vård under deras första månader i landet, oavsett om de söker arbete eller inte.** Slutligen kan inte begreppet ”vård som inte kan anstå” anses vare sig tillräckligt tydligt och förutsägbart eller tillräckligt omfattande för att överensstamma med normerna för vad som krävs av en stat enligt de allmänt accepterade AAAQ-principerna.

Av proposition 1996/97:60 om prioriteringar inom hälso- och sjukvården understryks att ”[h]ela vårt demokratiska styrelseskick är uppbyggt kring föreställningen om alla människors lika värde. Det är därför naturligt att människovärdesprincipen som är grundläggande för hela samhället också är den viktigaste principen inom hälso- och sjukvården.”¹⁷² Av samma proposition framgår att behovs- och solidaritetsprincipen sedan lång tid är förankrad i svensk hälso- och sjukvård samt att resurserna ska satsas på de verksamheter och individer som har störst behov. Solidaritet innebär bland annat att behoven hos de svagaste särskilt ska beaktas, samt att ”[m]änniskor som inte kan ta tillvara sina rättigheter har samma rätt till vård som andra.”¹⁷³ Dessa principer stämmer väl överens med vedertagna människorättsnormer. I enlighet med såväl de principer som ligger till grund för svensk hälso- och sjukvård som en fördragskonform tolkning av Sveriges internationella åtaganden ska svenska staten följaktligen tillse att den som har störst behov av sjukvård prioriteras oavsett nationalitet och legal status. I praktiken innebär detta att utsatta unionsmedborgare har rätt till hälso- och sjukvård enligt AAAQ-principerna i Sverige oberoende av legal status eller längd på vistelsen i landet.

6.4. SLUTSATSER

Sammanfattningsvis gäller i enlighet med nationell rätt och bindande människorättsinstrument att:

- utsatta unionsmedborgare har rätt till hälso- och sjukvård enligt AAAQ-principerna. Detta innebär att det ska finnas *tillgång* till vård för dem vilken ska vara *icke-diskriminerande, ekonomiskt tillgänglig, kulturellt anpassad, av god kvalitet och åtföljd av lättillgänglig information,*
- enligt dessa normer har utsatta unionsmedborgare rätt till subventionerad vård från det att de anländer till Sverige och oberoende av eventuell status som arbetssökande eller arbetstagare enligt EU-rätten, samt
- rätt till subventionerad vård i Sverige kan aldrig göras avhängigt av om den vårdsökande unionsmedborgaren har det europeiska sjukförsäkringskortet eller inte. Om Sverige förvägrar utsatta unionsmedborgare rätt till vård på grund av att de nekats vissa grundläggande mänskliga rättigheter i sina hemländer kränks deras rättigheter även här.

170 Lag (2013:407) om hälso- och sjukvård till vissa utlänningar som vistas i Sverige utan nödvändiga tillstånd 8 §.

171 Prop. 2012/13:109 sid. 42-43. Se även Socialstyrelsen, ”Vård för papperslösa”, 2014, sid. 15.

172 Prop. 1996/97:60, kap. 5.2.

173 Prop. 1996/97:60, kap. 5.2.

7. Rätt till utbildning

Liksom i fråga om rätt till hälso- och sjukvård råder förvirring i Sverige när det gäller rätt till skolgång för barn till utsatta unionsmedborgare som befinner sig här. Laggen anses svårtolkad och svenska kommuner har olika hållning och praxis i frågan. Även om Skolverket gett vissa instruktioner ser verkligheten mycket olika ut på olika håll i landet och kommuner har uttryckt frustration över bristande vägledning från centralt håll.¹⁷⁴

7.1. Sveriges skyldigheter enligt folkrätten

Barnkonventionen är tydlig: det är en mänsklig rättighet att gå i grundskolan och grundskolan ska vara obligatorisk och kostnadsfri.¹⁷⁵ Av barnkonventionen framgår att konventionsstaterna, utan åtskillnad av något slag, ska respektera och tillförsäkra *varje barn inom deras jurisdiktion* de rättigheter som stadgas i konventionen.¹⁷⁶ Barnrättskommittén betonar att det är staternas skyldighet att fullgöra tydliga rättsliga skyldigheter mot varje enskilt barn och att förverkligandet av barnets mänskliga rättigheter inte får betraktas som en välgörenhetsprocess.¹⁷⁷ **Kommittén har understrukit att även barn som befinner sig i ett land utan tillstånd har rätt att åtnjuta vissa grundläggande rättigheter, som rätt till skolgång.**¹⁷⁸ Rätten till utbildning slås även fast i andra människorättsinstrument, inklusive EKMR:s första tilläggsprotokoll som stadgar att "[i]ngen får förvägras undervisning".¹⁷⁹ Europadomstolen har i fallet *Velyo Velev mot Bulgarien* konstaterat att även om skolgång i vissa fall kan vara komplicerad att organisera och dyr att driva så går det inte att bortse från att "till skillnad från vissa andra sociala funktioner är utbildning en rättighet som åtnjuter direkt skydd under konventionen. Det är också en mycket speciell typ av allmän service, vilken inte bara direkt främjar dem som nyttjar den utan också tjänar bredare samhälleliga syften".¹⁸⁰ ESK-kommittén poängterar, i samma anda, att utbildning både är en mänsklig rättighet i sig och ett nödvändigt medel för att förverkliga andra mänskliga rättigheter, samt att utbildning är bland

det viktigaste verktyget för att ekonomiskt och socialt marginaliserade barn och vuxna ska kunna lyfta sig ur fattigdom och få möjlighet att delta fullt ut i samhället.¹⁸¹

Som tidigare nämnts är konventionsstaterna skyldiga att respektera, skydda och förverkliga samtliga rättigheter i dessa konventioner, oavsett om staterna inkommer dem i den nationella lagstiftningen eller inte. Innan barnkonventionen och andra människorättsinstrument inkommer i svensk lag är således domstolar och myndigheter skyldiga att tolka existerande nationell lagstiftning fördragskonformt.

En logisk följd av ovanstående är att barn till utsatta unionsmedborgare, om de vistas här, har rätt till skolgång i Sverige. FN:s barnrättsfond, UNICEF utvecklar resonemanget:

UNICEF delar uppfattningen att barnens hemländer självklart har ansvar att tillgodose deras mänskliga rättigheter, såsom skolgång, sjukvård och skydd mot diskriminering. Men det undantar inte Sverige från ansvar när barnen faktiskt befinner sig här. Enligt barnkonventionen har nämligen alla barn samma rättigheter och ska skyddas mot diskriminering. Det handlar om en grundläggande princip om likabehandling. Det innebär att barn har rätt till utbildning i det land barnet vistas oavsett barnets bakgrund, uppehållstillstånd eller medborgarskap. Anledningen till detta är flera:

- Inget annat land än just det land där barnet för närvarande vistas kan garantera barnet dess mänskliga rättigheter.
- Barn är egna individer med egna rättigheter, det vill säga oavsett föräldrarnas bakgrund, ställning eller beslut.
- Rätten till utbildning är central för att komma ur fattigdom och utanförskap.¹⁸²

174 Se t ex Sundberg, M, *Dagens Nyheter*, "Snårig lagstiftning kring EU-migranternas rätt att gå i skolan", 2015-04-25 och Thorén, M, *Lärarnas tidning*, "Okänt om EU-migranternas barn har rätt till skolgång", 2015-05-25.

175 Barnkonventionen art. 28 och 29.

176 Barnkonventionen art. 2.

177 Barnrättskommittén, *General Comment no. 5: General measures of implementation of the Convention on the Rights of the Child*, 2003, para. 11.

178 Se till exempel barnrättskommitténs granskning av Norge 1994-04-25, CRC/C/15/Add.23, para. 12.

179 EKMR, tilläggsprotokoll 1 art. 2. Se även FN:s allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna art. 26 och ESK-konventionen art. 13.

180 *Velyo Velev mot Bulgarien*, 16032/07, 2014-05-27, para. 33.

181 ESK-kommittén, *General Comment 13: The Right to Education*, 1999, para. 1.

182 Christina Heilborn, Programchef på UNICEF Sverige, *Varför ska EU-migranternas barn ha rätt till skolgång i Sverige?*, <https://blog.unicef.se/2015/05/26/varfor-ska-eu-migranternas-barn-ha-ratt-till-skolgang-i-sverige/> [2015-06-21]. För mera om UNICEF:s syn på rätt till skolgång för barn som är utsatta unionsmedborgare, se UNICEF och Barnrättscentrum Stockholms universitet, *Vilka rättigheter har barn som är EU-medborgare och lever i utsatthet i Sverige?*, 2015, sid 18, 22-25 och 36-37.



FOTO: CIVIL RIGHTS DEFENDERS

Enligt en av de ledande principerna i barnkonventionen krävs det att, vid alla åtgärder som rör barn, barnets bästa ska komma i främsta rummet.¹⁸³ Barnrättskommittén understryker att ordet *åtgärd* inte endast avser beslut utan också alla andra handlingar, samt att passivitet och underlåtenhet att agera också är åtgärder.¹⁸⁴ Kommittén betonar också att diskrimineringsförbudet inte är en passiv utan en aktiv skyldighet. För att säkerställa att alla barn ges en jämlik möjlighet att åtnjuta sina mänskliga rättigheter krävs därför att staten vidtar nödvändiga proaktiva åtgärder.¹⁸⁵

7.2. EU-rätt

EU-rätten släpar efter i regleringen av rätten till utbildning för barn till utsatta unionsmedborgare. Enligt ett direktiv från 1977 har barn till inom unionen migrerande arbetstagare som omfattas av skolplikt i sina hemländer rätt till kostnadsfri skolgång i den mottagande medlemsstaten.¹⁸⁶ I förordning 492/2011 om arbetskraftens fria rörlighet inom unionen förtydligas att barn till medborgare i en medlemsstat som är eller har varit

anställd i en annan medlemsstat har rätt till skolgång i den mottagande staten.¹⁸⁷ Dessa EU-rättsliga dokument visar att frågor om skolgång faller under EU-rättens tillämpningsområde, men det är bara barn till arbetstagare som uttryckligen getts rätt till skolgång i andra medlemsstater. Med unionsmedborgarskapet, som omfattar alla medborgare inom EU, undanröjdes hindret för fri rörlighet för ekonomiskt icke aktiva och rörlighetsdirektivet ger nu en rätt till skolgång genom likabehandlingsprincipen. Här tål att upprepas att rätt till skolgång *inte* omfattas av undantagen till likabehandlingsprincipen enligt rörlighetsdirektivet. Därför ska samma rätt till skolgång gälla för barn till icke ekonomiskt aktiva unionsmedborgare som för svenska medborgare under de tre första månaderna då de har uppehållsrätt.

7.3. Nationell rätt

Barn till svenska medborgare har skolplikt om de är folkbokförda i Sverige.¹⁸⁸ Folkbokföring är inte möjlig för unionsmedborgare om de inte kan förväntas vara bosatta i landet under minst ett år med uppehållsrätt, vilket

183 Barnkonventionen art. 3.1.

184 Barnrättskommittén, *General Comment 14: On the right of the child to have his or her best interests taken as a primary consideration* (2013), para. 17-18.

185 Barnrättskommittén, *General Comment 14: On the right of the child to have his or her best interests taken as a primary consideration* (2013), para. 41.

186 Rådets direktiv 77/486/EEG av den 25 juli 1977 om undervisning av barn till migrerande arbetstagare.

187 Europaparlamentets och rådets förordning 492/2011 av den 5 april 2011 om arbetskraftens fria rörlighet inom unionen, art. 10.

188 Skollagen (2010:800) 7 kap 2 § och 29 kap 2 §.

således utesluter unionsmedborgare som bara har uppehållsrätt under tre månader. Skolväsendets överklagandenämnd har tolkat EU-rätten till att innebära att minderåriga unionsmedborgare måste vara folkbokförda för att omfattas av likabehandlingsprincipen i förhållande till rätt till skolgång.¹⁸⁹ Skolförordningen (2011:185) anger dock att kommunerna har möjlighet att tillhandahålla utbildning till barn som inte anses bosatta i Sverige.¹⁹⁰ För svenska medborgare som är folkbokförda utomlands gäller att de har rätt till skolgång men inte skolplikt i Sverige.¹⁹¹ Eftersom unionsmedborgarna inte kan folkbokföras men ändå har rätt till likabehandling är det denna grupp, snarare än de barn som är folkbokförda, som de bör jämföras med. Denna tolkning leder till att de enligt EU-rätten har rätt att gå i skolan men inte har skolplikt som folkbokförda barn.¹⁹²

Efter de tre första månaderna har barnen i vissa fall inte längre uppehållsrätt och då gäller inte likabehandlingsprincipen enligt rörlighetsdirektivet längre. Här bör dock paralleller dras till asylsökande barn och barn som vistas i Sverige utan stöd av myndighetsbeslut eller författning, så kallade papperslösa barn. Dessa barn har ingen skolplikt men har ändå samma rätt till utbildning som skolpliktiga barn.¹⁹³ Unionsmedborgare som vistats i Sverige över tre månader och som inte har tillstånd att stanna ska anses som papperslösa, i vart fall i förhållande till rätt till sjukvård enligt lagen om hälso- och sjukvård till vissa utlänningar som vistas i Sverige utan nödvändiga tillstånd (se ovan i kap. 6). Skolverket förklarar att samma definition ska tillämpas i förhållande till rätt till skolgång, det vill säga att barn till unionsmedborgare som varit här längre än tre månader och saknar uppehållsrätt ska ha rätt till skolgång på samma villkor som så kallade papperslösa barn.¹⁹⁴

Skolverket har således klargjort att barn till unionsmedborgare, som anses sakna uppehållsrätt, har rätt till utbildning om de varit här längre än tre månader. Ett liknande förtydligande saknas för de första tre månaderna då barnen har uppehållsrätt, trots att detta bör följa av likabehandlingsprincipen enligt resonemanget ovan. Precis som i förhållande till rätten till sjukvård är det ur ett människorättsperspektiv problematiskt att en så grundläggande rättighet som rätten till skolgång

uttryckligen ges först efter tre månader. Det är också svårt för kommunerna att avgöra hur länge barnen varit i Sverige eftersom ingen registrering sker då unionsmedborgare anländer Sverige. Dessutom är det många utsatta unionsmedborgare som med jämna mellanrum lämnar Sverige för att under kortare perioder vistas i sina hemländer. Även om de skulle kunna bevisa när de rest in i landet skulle i så fall, varje gång de återvänder, en ny tremånadersperiod påbörjas. I praktiken skulle barnen till dessa unionsmedborgare vistas i Sverige under en längre tidsperiod endast med korta avbrott, men utan möjlighet att tillvarata sin rätt till utbildning vare sig i Sverige eller i sitt hemland. Precis som i förhållande till hälso- och sjukvård är den rådande situationen också bekymmersam eftersom den de facto kan leda till att utsatta unionsmedborgare avstår från att legalisera sin vistelse, till exempel genom att aktivt söka arbete, eftersom de då eventuellt skulle förlora rätten för barnen att gå i skolan.

7.4. SLUTSATSER

Sammanfattningsvis gäller i enlighet med nationell rätt, bindande människorättsinstrument och EU-rätten att:

- unionsmedborgares barn har rätt att kostnadsfritt gå i grundskolan i Sverige,
- det är av högsta vikt att ansvariga myndigheter klargör att rätten till utbildning gäller såväl under de första tre månaderna som därefter för barn till utsatta unionsmedborgare,
- utbildningen måste i enlighet med EU-rättens likabehandlingsprincip och människorättens ickediskrimineringsprincip vara tillgänglig för såväl barn till ekonomiskt aktiva som icke ekonomiskt aktiva unionsmedborgare,
- rätten till kostnadsfri grundskolegång för barn till utsatta unionsmedborgare måste garanteras i Sveriges alla kommuner från det att barnen anländer Sverige. Kortare uppehåll i vistelsen i Sverige får inte beröva dem rätten att gå i skolan.

189 Skolväsendets överklagandenämnd, 2015-02-16, Dnr. 2014:561.

190 Skolförordningen (2011:185) 4 kap 2 § 2 st.

191 Skolförordningen (2011:185) 4 kap 2 §, jfr. skollagen (2010:800) 29 kap 7 § om utlandssvenska elever.

192 För ett utförligt resonemang om detta se UNICEF/Barnrättscentrum, *Vilka rättigheter har barn som är EU-medborgare och lever i utsatthet i Sverige?*, 2015, sid. 22-25.

193 Skollagen (2010:800) 7 kap. 2 § samt 29 kap. 2§.

194 Se t ex uttalande i Sundberg, Marit, "Snårig lagstiftning kring EU-migranterns rätt att gå i skolan", *Dagens Nyheter* 2015-04-25, och citat i Barnombudsmannen, "Möte om barn till EU-migranter gav tydliga besked om mänskliga rättigheter" 2014-11-26, <http://www.barnombudsmannen.se/barnombudsmannen/i-media/nyheter/2014/bra-och-tydliga-besked-om-manskliga-rattigheter/> [2015-08-25].

Källförteckning

LAGSTIFTNING O DYL

Folkrätt

Europeiska sociala stadgan (reviderad) Europarådet, 3 maj 1996

FN:s konvention om barnets rättigheter, FN:s generalförsamling, 20 november 1989

FN:s konvention om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter, FN:s generalförsamling, 16 december 1966

FN:s konvention om medborgerliga och politiska rättigheter, FN:s generalförsamling, 16 december 1966

FN:s konvention om avskaffande av alla former av rasdiskriminering, FN:s generalförsamling, 21 december 1965

Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, Europarådet, 4, november 1950, med tilläggsprotokoll

FN:s allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna, FN:s generalförsamling 10 december 1948

EU-rätt

Fördraget om Europeiska unionen (FEU), 13 december 2007

Fördraget om Europeiska Unionens funktionssätt (FEUF), 13 december 2007

Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna, 18 december 2000

Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/24/EU av den 9 mars 2011 om tillämpningen av patienträttigheter vid gränsöverskridande hälso- och sjukvård (patientrörlighetsdirektivet)

Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/38/EG av den 29 april 2004 om unionsmedborgares och deras familjemedlemmars rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier (rörlighetsdirektivet)

Rådets direktiv 77/486/EEG av den 25 juli 1977 om undervisning av barn till migrerande arbetstagare

Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 492/2011 om arbetskraftens fria rörlighet inom unionen

Europaparlamentets och rådets förordning (EG) 883/2004 av den 29 april 2004 om samordning av de sociala trygghets-systemen

Europeiska rådets rambeslut 2008/913/RIF av den 28 november 2008 om bekämpande av vissa former av och uttryck för rasism och främlingsfientlighet enligt strafflagstiftningen

Nationella lagar och förordningar

Europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna (1994:1219)

Regeringsform (2011:109)

Lag (2013:407) om hälso- och sjukvård till vissa utlänningar som vistas i Sverige utan nödvändiga tillstånd

Skollag (2010:800)

Socialtjänstlag (2001:453)

Miljöbalk (1998:808)

Lag (1990:746) om betalningsföreläggande och handräckning

Polislag (1984:387)

Hälso- och sjukvårdslagen (1982:763)

Jordabalken (1970:994)

Brottsbalk (1962:700)

Skolförordning (2011:185)

Förordning (2000:634) om arbetsmarknadspolitiska program

Förordning (2000:628) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten

Förordning (1996:1100) om aktivitetsstöd

Regleringsbrev för budgetåret 2015 avseende Arbetsförmedlingen, 2014-12-22

Offentligt tryck

Regeringens skrivelse 2005/06:95, *En nationell handlingsplan för de mänskliga rättigheterna 2006-2009*
Prop. 2016/17:159, *Avlägsnande - en ny form av särskild handräckning*
Prop. 2012/13:109, *Hälso- och sjukvård till personer som vistas i Sverige utan tillstånd*
Prop. 1996/97:60, *Prioriteringar inom hälso- och sjukvården*
Prop. 1993/94:101, *Åtgärder mot rasistisk brottslighet och etnisk diskriminering i arbetslivet*
Prop. 1989/90:85, *Om ny summarisk process*
SOU 2011:48, *Vård efter behov och på lika villkor – en mänsklig rättighet*, 2011
SOU 2010:70, *Ny struktur för skydd av mänskliga rättigheter*, 2010
SOU 2017:5, *Svensk social trygghet i en globaliserad värld*, 2017

RÄTTSFALL

Europadomstolen för de mänskliga rättigheterna

Velyo Velev mot Bulgarien, 16032/07, 2014-05-27
Winterstein och andra mot Frankrike, 27013/07, 2013-10-17
Yordanova och andra mot Bulgarien, 25446/06, 2012-04-24
Šecic mot Kroatien, 40116/02, 2007-05-31
Nachova och andra mot Bulgarien, 43577/98 och 43579/98, 2005-07-06
Zednik mot Tjeckien, 74328/01, 2005-06-28
Connors mot Förenade kungariket, 66746/01, 2004-05-27
Koua Popirrez mot Frankrike, 40892/98, 2003-09-30
Nitecki mot Polen, 65653/01, 2002-03-21
Cypern mot Turkiet, 25781/94, 2001-05-10
Z. och andra mot Förenade kungariket, 29392/95, 2001-05-10
Pancenکو mot Lettland, 40772/98, 1999-10-28
Kovachev mot Bulgarien, rapport från kommissionen, 1997-10-28
D. mot Förenade kungariket, 2 maj 1997, 30240/96, 1997-05-02
Salesi mot Italien, 13023/87, 1993-02-26

Europarådets kommitté för sociala rättigheter

Centre on Housing Rights and Evictions (COHRE) mot Frankrike, 63/2010, 2011-06-28

EU-domstolen

C-333/13, *Elisabeta Dano och Florin Dano mot Jobcenter Leipzig*, 2014-11-11
C-140/12, *Pensionsversicherungsanstalt mot Peter Brey*, 2013-09-19
C-22/08 och C-23/08, *Vatsouras och Koupatantze mot ARGE Nürnberg 900*, 2009-06-04
C-456/02, *Michel Trojani mot Centre public d'aide sociale de Bruxelles (CPAS)*, 2004-09-07
C-138/02, *Brian Francis Collins och Secretary of State for Work and Pensions* 2004-03-24
C-184/99, *Rudy Grzelczyk mot Centre public d'aide sociale d'Ottignies-Louvain-la-Neuve*, 2001-09-20
C-292/89 *The Queen mot Immigration Appeal Tribunal, ex parte: Gustaff Desiderius Antonissen*, 1991-02-26
C-139/85 *R. H. Kempf mot Staatssecretaris van Justitie*, 1986-06-03

Högsta förvaltningsdomstolen

RÅ 1995 ref. 70

Kammarrätten

Kammarrätten i Göteborg, mål nr 1600-09, 2010-11-09

Kammarrätten i Göteborg, mål nr. 5917-09, 2009-10-15

Kammarrätten i Jönköping, mål nr 3248-07, 2007-09-27

Förvaltningsrätten

Förvaltningsrätten i Linköping, mål nr. 611-14, 2014-06-09

Övriga avgöranden

Beslut om rivning av Sorgenfri-lägre i Malmö i november 2015, Malmö stad/Miljönämnden, *Protokollutdrag*, 2015-10-27

Kronofogden, mål nr. 01-133837-15, beslut 2015-06-22

Komplettering av överklagan till Länsstyrelsen i ärende 505 12481-15, Miljöförvaltningen Malmö stad, 2015-05-20

Miljöförvaltningen Malmö stad, ärende 548:01614-2014, beslut 2015-04-23

Skolväsendets överklagandenämnd, 2015-02-16, Dnr. 2014:561

INTERNATIONELLA KÄLLOR

Förenta nationerna

Office of the UN High Commissioner for Human Rights, *The Rights of Non-citizens*, 2006

CERD-kommittén, *General Comment XXX: On discrimination against non-citizens*, 2005

CERD-kommittén, *General Recommendation XXVII: On discrimination against Roma*, 2000

Vienna Declaration and Programme of Action, antagen av World Conference on Human Rights, Wien, 1993-06-25

Människorättskommittén, *General Comment No. 31: The nature of the legal obligation imposed on state parties to the Covenant*, 2004

Människorättskommittén, *General Comment No. 21: Article 10, Humane treatment of prisoners*, 1992

Människorättskommittén, *General Comment No. 15: On the position of aliens under the Covenant*, 1986

ESK-kommittén, *General Comment No. 20: Non-discrimination in economic, social and cultural rights*, 2009

ESK-kommittén, *General Comment No. 19: The right to social security*, 2007

ESK-kommittén, *General Comment no. 18: Article 6: the equal right of men and women to the enjoyment of all economic, social and cultural rights*, 2006

ESK-kommittén, *General Comment 13: The Right to Education*, 1999

ESK-kommittén, *General Comment No. 14: The right to the highest attainable standard of health*, 2000

ESK-kommittén, *General Comment No. 7: The right to adequate housing: forced evictions*, 1997

ESK-kommittén, *General Comment No. 4: On the right to adequate housing*, 1991

ESK-kommittén, *General Comment No. 3: The nature of States parties' obligations*, 1990

Barnrättskommittén, *General Comment 14: On the right of the child to have his or her best interests taken as a primary consideration*, 2013

Barnrättskommittén, *General Comment no. 5: General measures of implementation of the Convention on the Rights of the Child*, 2003

Barnrättskommittén, *Concluding observations of the Committee on the Rights of the Child: Norway*, CRC/C/15/Add. 23, 1994-04-25

ÖVRIGT MATERIAL

Riktlinjer

Socialstyrelsen, *Vilken vård ska ett landsting erbjuda asylsökande och papperslösa?*, <http://www.socialstyrelsen.se/vardochomsorgforasylsokandemedflera/halso-ochsjukvardoch tandvard/vilkenvardskaerbjudas> [6 november 2015]

Socialstyrelsen, *Rätten till socialt bistånd för medborgare inom EU/EES-området, En vägledning*, 2014

Socialstyrelsen, *Vård för papperslösa*, 2014

Sveriges Kommuner och Landsting, *Några juridiska frågor gällande utsatta EU-medborgare*, 2014

Sveriges Kommuner och Landsting, *Vård av personer från andra länder*, 6 u., 2013

Rapporter

Brottsförebyggande rådet, *Hatbrott 2015*, rapport 2016:15

Fafo/Rockwool Foundation (Norge), *When poverty meets affluence. Migrants from Romania on the streets of Scandinavian capitals*, 2015

Polisen, utvecklingsavdelningen, *Återredovisning av regeringsuppdraget beträffande hatbrott*, 2015

UNICEF och Barnrättscentrum Stockholms universitet, *Vilka rättigheter har barn som är EU-medborgare och lever i utsatthet i Sverige?*, 2015

Fores, *Fri rörlighet för vem? Socialt och ekonomiskt utsatta EU-migranter i Sverige*, 2014

Göteborgs kyrkliga stadsmission (Crossroads), *Det nya Europa*, 2014

Länsstyrelsen, *Utsatta EU-medborgare i Sverige – lägesrapport ur ett människohandelsperspektiv*, 2014

European Roma Rights Centre (ERRC), *Written Comments by the European Roma Rights Centre Concerning Bulgaria*, 2013

Socialstyrelsen, *Kartläggning av hemlöshet bland utrikesfödda personer utan permanent uppehållstillstånd i Sverige*, 2013

Stockholms stadsmission, *Hemlös 2012. Stockholms Stadsmissions årliga hemlöshetsrapport. Tema: EU-medborgare som lever i hemlöshet i Sverige*, 2013

Commissioner for Human Rights, *Human rights of Roma and Travellers in Europe*, Council of Europe Publications, 2012

EU Fundamental Rights Agency (FRA), *The Situation of Roma in 11 Member States*, 2012

European Roma Rights Centre (ERRC), *Romania, A report by the European Roma Rights Centre*, Country Profile 2011-2012, 2012

Övrigt

Arbetsförmedlingen, *Uppdraget*, <http://www.arbetsformedlingen.se/Om-oss/Var-verksamhet/Allmant-om-oss/Uppdraget.html>. [2015-08-20]

Barnombudsmannen, *Möte om barn till EU-migranter gav tydliga besked om mänskliga rättigheter*, <http://www.barnombudsmannen.se/barnombudsmannen/i-media/nyheter/2014/bra-och-tydliga-besked-om-manskliga-rattigheter/> [2015-08-25]

EU-kommissionen, *Sysselsättning, likabehandling och inkludering*, <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=462&langId=sv>. [2015-11-02]

Föreningen HEM, *Hatbrotten mot EU-migranter uppmärksammas i media*, <http://foreningenheim.se/hatbrotten-mot-eu-migranter-uppmarksammas-i-media/>, [2015-10-20]

Heilborn, C, Programchef på UNICEF Sverige, *Varför ska EU-migranterns barn ha rätt till skolgång i Sverige?*, <https://blog.unicef.se/2015/05/26/varfor-ska-eu-migranterns-barn-ha-ratt-till-skolgang-i-sverige/> [2015-06-21]

Stockholms Stadsmission, *Vårt att veta om tiggeri*, <http://www.stadsmissionen.se/Socialverksamhet/Nyhetsarkiv-Social-verksamhet/Vart-att-veta-om-tiggeri/>. [2015-11-04]

MEDIA

- Delin, M, *Dagens Nyheter*, "Attacker mot tiggare leder sällan till åtal", 2015-08-07
- Thorén, M, *Lärarnas tidning*, "Oklart om EU-migranternas barn har rätt till skolgång", 2015-05-25
- TV4, *Kalla fakta*, "Slav i Sverige", 2015-05-12
- Lindberg, S, *Aftonbladet*, "Aftonbladet avslöjar: De vräktes trots upptäckt av tbc-smitta", 2015-05-06
- Skarin, A & Ronge, J, *Expressen*, "Avhysning på flera platser i Stockholm", 2015-05-05.
- Olsson, J & Axelsson Olsson, K, *SVT Nyheter*, "Dubbelt så många tiggande EU-migranter senaste året", 2015-04-29
- Sundberg, M, *Dagens Nyheter*, "Snårig lagstiftning kring EU-migranternas rätt att gå i skolan", 2015-04-25
- Carp, O, *Dagens Nyheter*, "Tiggare födde barn, krävdes på 43800", 2015-04-22
- Åsgård, S, *Dagens medicin*, "Olika villkor för EU-migranter i vården", 2015-04-16
- Leander, P, *Dagens Arena*, "En procent av hatbrotten mot romer klaras upp", 2014-09-29
- Oldsberg, E, *SVT Nyheter*, "Få romer anmäler hatbrott", 2014-09-29
- Guibourg, E, *Metro*, "Nej, tiggarna styrs inte av kriminella ligor", 2014-08-28
- Cardell, J, *Expressen*, "Fick missfall: Krävdes på 11 000 kronor", 2014-02-05
- Hökerberg, J, *Dagens Nyheter*, "Frågor och svar, tiggarna i Stockholm", 2013-03-11
- Hökerberg, J & Turesson, R, *Dagens Nyheter* "Jag ska inte behöva leva så här", 2013-03-11



WE EMPOWER PEOPLE

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