



Regeringsuppdrag angående utsatta EU-medborgare

Uppdrag om nationell samordning avseende
utsatta EU/EES-medborgare som saknar
uppehållsrätt i Sverige – delrapport



Länsstyrelsen
Stockholm



Enligt uppdrag

Claes Ling-Vannerus

Nationell samordnare för utsatta EU-medborgare
vid Länsstyrelsen i Stockholm.

Jonas Melinder vid Länsstyrelsen i Stockholm har
medverkat i den nationella samordningen.

Länsstyrelsen i Stockholm, 2018

ISBN 978-91-7281-795-1

Diarienummer

S2016/00724/FST

S2016/02758/FST (delvis)

106-14253-2016

Innehåll

Sammanfattning	5
Bakgrund	7
Samordnarens uppdrag och tillvägagångssätt	8
Internationell samverkan och samordning	10
Bilaterala avtal.....	10
Internationellt samordningsansvar.....	10
Nationell samverkan och samordning med myndigheter, kommuner och vårdgivare	11
Samverkan och samordning inom civila samhället	13
Samverkan och samordning kopplade till länsstyrelserna	14
Samverkan med Socialstyrelsen angående vägledning.....	16
Samverkan kopplad till Arbetsmiljöverkets arbete och behov med anledning av regeringens handlingsplan mot prostitution och människohandel.....	16
En rådgivande servicefunktion	18
Webbplattformen EU-medborgare i Sverige	18
Kompetensutvecklingsinsatser	19
Nationell lägesbild	20
Hemlöshetens omfattning och karaktär.....	20
Aktuella iakttagelser angående möjligheter och utmaningar.....	21
Lägesbild via kartläggning av Sveriges kommuner 2017	22
Syfte och målgrupp	22
Genomförande	22
Svarsfrekvens.....	22
Övergripande perspektiv	23
Barnperspektivet	24
Tillståndslösa eller Papperslösa	25
Uppehållsrätt.....	26
Arbetstagare.....	27
Arbetssökande	27
Egenföretagare.....	28
Icke ekonomiskt aktiva EU/EES-medborgare	28
Familjemedlemmar.....	28
Polisens möjligheter till kontroll av uppehållsrätten	28
Barn- och skyddslagstiftning samt skola.....	29
Barnkonventionen	31
Socialt bistånd (s.k. akut nödbistånd).....	32

Otillåtna bosättningar	33
Avlägsnande, det nya förfarandet	34
Lag med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU)	36
Förslag på förändringarna i korthet	36
Rättigheter och prövning vid behov av sjukvård	37
De som inte omfattas av EU:s förordning	38
Konsekvenser	39
Sammanfattning av Statskontorets utredning	42
Aktuellt	43
Efterfrågan om tydligare nationella riktlinjer och vägledning	43
Indikationer på och risk för organiserad brottslighet och aktuella domar.....	43
Verksamhet som flyttas över till Jämställdhetsmyndigheten	47
Boende i fordon och "Målvaktslagstiftning"	50
Idéburet offentligt partnerskap (IOP)	51
Tillämpningen av ordningslagen (OL) samt lokala ordningsföreskrifter	52
Fund for European Aid to the most Deprived (FEAD) och Europeiska socialfonden (ESF)	53
FEAD	53
ESF	54
Aktiviteter.....	56
Genomförda aktiviteter år 2016–2017.....	56
Sammanfattning:	56
Planerade aktiviteter år 2018–2019	57
Ekonomi	58
Slutsatser.....	58
Litteraturförteckning	61

Sammanfattning

Länsstyrelsen har idag ett samordningsansvar för samhällsviktiga frågor. Samordning är av stor betydelse framförallt för att kunna vägleda inom områden som hanteras av flera aktörer och inte minst för att säkerställa rättigheter och skyldigheter som EU-medborgare har i Sverige. I de möten som den nationella samordnaren genomfört med myndigheter, kommuner och idéburna organisationer framkom att rättsläget uppfattades som oklart och att det finns en stark efterfrågan av tydligare ”nationella riktlinjer”. Flera kommuner uppgav att de idag har svårigheter med att genomföra kvalitetssäkrade individuella bedömningar och beslut för ärendens vidare hantering. Det råder ett osäkert, oklart rättsläge eller bådadera gällande lagstiftningen som hanterar barn- och skyddslagstiftning och skola. Vårdgivare gör idag olika bedömningar angående rättigheter och skyldigheter till sjukvård i Sverige. Identifierade framgångsfaktorer för uppdraget är att aktivt följa rättsläget och att genom samverkan och dialog på olika nivåer erbjuda ett nationellt metodstöd eller vägledning. Stödet ska vara lättillgängligt och innehållet ska vidare säkerställa en effektiv hantering av informativ och aktuell rådgivning för användarna. En målsättning med den nationella samordningen är att uppnå en mer ändamålsenlig och likformig tillämpning och i förlängningen en stärkt nationell förmåga.

Uppdraget¹ under perioden 2016–2019

- Ett fortsatt arbete med att stärka samverkan och samordningen mellan statliga myndigheter, kommuner, det civila samhället och andra relevanta aktörer som möter målgruppen.
- En fortsatt vidareutveckling av metodstöd och genomförande av kompetensutvecklingsinsatser riktade till de samverkande aktörerna.
- Driftsättning av en rådgivande servicefunktion riktad till kommuner och andra aktörer för att arbetet och samverkan ska kunna bedrivas på ett mer ändamålsenligt och likformigt sätt.

Regeringen beslutade i oktober 2017 om en ändring av uppdraget om nationell samordning avseende utsatta EU/EES-medborgare som saknar uppehållsrätt i Sverige.²

- Regeringen beslutade att förlänga Länsstyrelsen i Stockholms läns uppdrag om nationell samordning avseende utsatta EU/EES-medborgare som saknar uppehållsrätt i Sverige under 2018–2019.
- Länsstyrelsen i Stockholms län ska fortsätta att utveckla samverkan och samordna arbetet avseende medborgare inom EU/EES-området som vistas tillfälligt i Sverige utan uppehållsrätt.

¹ Regeringsbeslut S2016/00724/FST, S2016/02758/FST, 2016.

² Regeringsbeslut S2016/02758/FST, 2017.

Regeringen beslutar även om att ändra och utvidga uppdraget

- Länsstyrelsen i Stockholms län ska främja och underlätta för samverkan på lokal nivå mellan Sverige och hemländerna genom ett samordningsansvar som omfattar att upprätta kontaktnät, ge information och rådgivning.

Det internationella samordningsansvaret är ett tillägg som kompletterar de bilaterala samförståndsavtalen - Sverige och Rumänien respektive Bulgarien, och syftet är bland annat att bidra till alternativa, mer långsiktiga lösningar på hemorten för utsatta EU-medborgare.

Regleringsbrevet³ för 2018 omfattar ett utökat uppdrag för länsstyrelserna på nationell och regional nivå.

- Länsstyrelsernas regleringsbrev 2018 innebär att länsstyrelserna ska medverka i Stockholms läns uppdrag om nationell samordning avseende utsatta EU/EES-medborgare utan uppehållsrätt i Sverige 2018–2019⁴.
- Länsstyrelserna stöder det nationella uppdraget genom att bidra med lägesbilder angående utsatta EU-medborgare som vistas inom ansvarsområdet.
- Länsstyrelserna ska regionalt bidra och stödja med kompetensutvecklingsinsatser riktade mot relevanta aktörer samt sprida nationellt metodstöd samt vägledning.

Delrapporten lyfter fram exempel på att det råder nationella skillnader beträffande tolkning och tillämpning av rättsläget gällande:

- Papperslösa
- Upphållsrätt
- Barn – skyddslagstiftning och skola
- Socialt bistånd (s.k. akut nödbistånd)
- Otillåtna bosättningar
- Lag med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU)
- Rättigheter och prövning vid behov av sjukvård

Delrapporten beskriver exempel på utmaningar, möjligheter och trender som inhämtas av relevant samhällsstruktur och nationellt samverkansnätverk gällande:

- Efterfrågan om tydligare nationella riktlinjer och vägledning
- Indikationer på och risk för organiserad brottslighet
- Boende i fordon

³ Regeringsbeslut Fi/2017/00989/SFÖ, Fi2017/04512/SFÖ, Fi2017/04748/SFÖ

⁴ Regeringsbeslut S2016/02758/FST, 2017.

- Idéburet offentligt partnerskap (IOP)
- Tillämpningen av ordningslagen (OL)⁵ samt lokala ordningsföreskrifter

Prioriterat är ett fortsatt arbete med främjandet av samordning och samverkan i ordinarie samhällsstrukturer och:

- att följa rättsläget och parallellt analysera den nationella lägesbilden är en förutsättning för att bidra med en relevant nationell vägledning och metodstöd
- att prioritera arbetet med att skapa möjligheter för att inhämta de regionala lägesbilderna
- att uppnå en fördjupad lägesbild som också bygger på kontakter och erfarenheter mellan Sverige och de utsatta EU-medborgarnas hemländer
- att betona vikten av och säkerställa att mandatet inom respektive verksamhetsområde inte förskjuts utan är oförändrat och fattas enligt gällande reglering
- att uppnå en effektiv och hållbar samverkan över tid genom en strategisk handlingsplan som utarbetas under första tertialen 2018 och omfattar det utvidgade uppdraget
- att i samverkansarbetet främja kontakter, erfarenhetsutbyte och kompetensutveckling mellan Sverige och de utsatta EU-medborgarnas hemländer.

Bakgrund

Regeringen gav Länsstyrelsen i Stockholms län i uppdrag att under åren 2016–2017 utveckla samverkan och samordna det arbete som bedrivs avseende utsatta medborgare inom EU/EES-området som vistas tillfälligt i Sverige utan uppehållsrätt. Med utsatta EU-medborgare avses i denna delrapport individer som är medborgare i ett annat EU-land och som inte har uppehållsrätt i Sverige.

Den nationella samordnaren påbörjade uppdraget under hösten 2016 och målsättningen med arbetet är att säkerställa hållbara processer för:

- att stärka samverkan och samordningen mellan statliga myndigheter, kommuner, det civila samhället och andra relevanta aktörer som möter målgruppen
- att utarbeta metodstöd och genomföra kompetensutvecklingsinsatser riktade till de samverkande aktörerna
- att inrätta en rådgivande servicefunktion riktad till kommuner och andra aktörer i frågor om hur arbetet och samverkan kan bedrivas på ett ändamålsenligt och likformigt sätt.

I regeringsbeslut⁶ samt i nationella samordnaren Martin Valfridssons betänkande⁷ framgår att det har identifierats ett behov av en övergripande samverkan och

⁵ SFS 1993:1617. *Ordningslag*.

⁶ Socialdepartementet. (2016-04-14). Uppdrag om nationell samordning avseende utsatta EU/EES-medborgare som

samordning för att underlätta och främja arbetet hos aktuella aktörer som möter utsatta EU/EES-medborgare. Det övergripande syftet är att implementera samordning inom den befintliga samhällsstrukturen.

Den nationella samordnaren beslutade att en inhämtning av basfakta inledningsvis var nödvändig för att skapa en aktuell lägesbild avseende upprättat material, gällande rätt och pågående aktiviteter. Avsikten var att erhålla en övergripande uppfattning om gällande rättsläge och om dess tillämpning är oklar samt om verksamheten i ett nationellt perspektiv bedrivs på ett ändamålsenligt och likformigt sätt. Parallellt inventerades aktuella förhållanden mellan berörda aktörer kopplat till mandat och ansvarsområden samt eventuella aktiva samverkansnätverk. Informationsinhämtningen påvisar att frågan är komplex och spänner över flera verksamhetsområden inom myndigheter, kommuner och landsting. Med stöd därav är bedömningen att en ökad samordning och samverkan är nödvändig för att uppnå en mer ändamålsenlig och likformig nationell tillämpning av gällande rätt.

Samordnarens uppdrag och tillvägagångssätt

Den nationella samordnaren utgår i sitt uppdrag från att den fria rörligheten för personer är en grundprincip som garanteras av EU enligt gällande rörelsedirektiv⁸. Varje unionsmedborgare och deras familjemedlemmar har rätt att röra sig, bo, studera, arbeta, etablera sig eller tillhandahålla tjänster i en annan medlemsstat utan att särbehandlas eller diskrimineras på grund av sin nationalitet. Denna rätt har också stöd i juridiska rättsgrundsatser som legalitetsprincipen, objektivitets- och likhetsprincipen samt inom kommun och landsting där likställighetsprincipen råder. Det innebär att särbehandling inte får utföras annat än på sakliga grunder. En EU-medborgare har rätt att resa till och vistas i ett annat medlemsland i tre månader. EU-medborgare som vistas i ett annat medlemsland men saknar uppehållsrätt har endast rätt till bistånd från socialtjänsten för att avhjälpa en akut nödsituation som inte går att lösa på annat sätt. Den som uppfyller kraven för uppehållsrätt, och därmed rätt att vistas i Sverige längre än tre månader, har även rätt till likabehandling. Det innebär att socialtjänstlagen ska tillämpas fullt ut. I regeringsuppdraget framgår vikten av att utgå från barnens rättigheter samt att ha ett jämställdhetsperspektiv i arbetet.

Samordnaren har under 2016–2017 inhämtat lägesbilder samt befintliga underlag från aktuella aktörer och sammanställt materialet till föreliggande nationella lägesbild. Den nationella lägesbilden ligger till grund för den nationella vägledning som sedan inhämtas av relevant samhällsstruktur via framtagna metoder och nationellt samver-

aknar uppehållsrätt i Sverige. Regeringsbeslut 11:3, S2016/0074/FST, S2016/0278/FST (delvis). Sverige: Regeringen.

⁷ SOU 2016:6. Slutredovisning från den nationella samordnaren för utsatta EU-medborgare. *Framtid sökes: betänkande*.

⁸ 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, EUT L 229, s. 35.

kansnätverk. Underlaget kan därmed bearbetas och relevanta indikatorer för respektive samhällsstruktur fastställas. En eventuell framtida analys av effekter av vägledning, metoder och samverkansarbete kan indikera på exempelvis oklarheter, möjligheter, trender eller goda exempel.

En viktig riktlinje i arbetet har varit att samverkan och det pågående arbetet ska bygga på och syfta till en ändamålsenlig och nationellt likformig hantering. För att säkerställa denna hantering krävs att rättsläget följs och en dialog med aktuella parter om vägledning och tillämpning kontinuerligt förs.

För att på ett effektivt och lättillgängligt sätt sprida information och rådgivning till aktuella aktörer har ett webbaserat verktyg publicerats. Verktöget togs fram i samverkan med representanter från kommuner, myndigheter och vårdgivare. Det är viktigt att betona att mandatet inom respektive verksamhetsområde inte förskjuts utan är oförändrat och fattas enligt gällande reglering. Det kommunala självstyret innebär att kommunerna sköter lokala och regionala frågor och har ett stort eget handlingsutrymme. Det är idag tydligt att den politiska inriktningen varierar nationellt eftersom landets kommuner och landsting har olika politiska majoriteter.

I regeringsbeslutet framgår länsstyrelsens uppdrag

Det ändrade och utvidgade uppdraget för 2018 omfattar ett utökad uppdrag för länsstyrelserna på internationell, nationell och regional nivå. Länsstyrelsen i Stockholm ska i det utvidgade uppdraget främja och underlätta för samverkan på lokal nivå mellan Sverige och hemländerna genom ett samordningsansvar som omfattar att upprätta kontaktnät, ge information och rådgivning. Ytterligare utvidgning av uppdraget är att länsstyrelsernas regleringsbrev⁹ för verksamhetsåret ger att länsstyrelserna ska medverka i Länsstyrelsen i Stockholms läns uppdrag om nationell samordning avseende utsatta EU/EES-medborgare utan uppehållsrätt i Sverige 2018–2019. Länsstyrelserna stöder det nationella uppdraget genom att bidra med lägesbilder angående utsatta EU-medborgare som vistas inom ansvarsområdet. Lägesbilderna ska sammanställas minst två gånger årligen. Underrättelserna ska innehålla övergripande uppgifter om förekomst, befintliga samverkansstrukturer i regionen samt målgruppens ursprung. Länsstyrelserna ska även genomföra utbildningsinsatser riktade mot relevanta aktörer samt spridning av nationellt metodstöd. Insatserna ska göras i samverkan med den nationella samordningen av uppdraget, myndigheter, kommuner, vårdgivare samt det civila samhället.

Länsstyrelsen i Stockholms län har därmed ansvar för att i det nationella och nu internationella regeringsuppdraget utveckla samverkan och samordning för det arbete som bedrivs angående utsatta EU-medborgare. Uppdraget omfattar ett samordningsansvar för att främja och stödja arbetet mellan Sverige och hemländerna.

En strategi som bygger på att uppnå hållbara mål kopplad till det nya uppdraget i sin helhet kommer att förankras i befintliga samverkansnätverk under våren. Samverkan och processer med relevanta aktörer i hemländerna, som också bygger på arbets-

⁹ Regeringsbeslut, S2016/02758/FST

materialet från kommunundersökningen¹⁰ som genomfördes under hösten 2017, ska fastställas och spridas under det första året av uppdragsperioden. Planen är att processen ska prövas och utvecklas efter behov och erhållna erfarenheter tillvaratas under verksamhetsåret 2019. En slutredovisning som omfattar uppdraget i sin helhet ska lämnas till uppdragsgivaren senast den 31 januari 2020.

Nedan följer en redogörelse av det arbete som genomförts samt en nationell kunskapsbild baserad på olika involverade aktörers sammanställningar.

Internationell samverkan och samordning

Bilaterala avtal

Sverige har idag undertecknat samförståndsavtal för kunskapsutbyte inom det sociala området med Bulgarien och Rumänien. Avtalet mellan Sverige och Rumänien, som undertecknades i juni 2015, fokuserar på att värna om rättigheter och stöd till utsatta, inte minst barn och unga. Det handlar om utbyte av kunskap, erfarenheter, goda exempel och framtida projekt för att förbättra livet för medborgarna. De fyra fokusområdena för samarbetet är barns rättigheter, jämställdhet, välfärd och social omsorg. Sedan februari 2016 finns ett liknande samförståndsavtal som det mellan Sverige och Rumänien också mellan Sverige och Bulgarien.

Internationellt samordningsansvar

Den nationella samordnaren har besökt och träffat statstjänstemän, kommunföreträdare och civila organisationer i Rumänien respektive Bulgarien i syfte att stärka samverkan och samordning i linje med ovan nämnda bilaterala samförståndsavtal inom det sociala området. Under resorna diskuterades också hur samarbetet ska utvecklas över tid och hur arbetsplanen ska genomföras. I det utvidgande och internationella uppdraget har regeringen beslutat om att ändra och utvidga uppdraget och en arbetsplan som hanterar uppgiften tas nu fram. Det internationella samordningsansvaret är ett tillägg för att komplettera de bilaterala samförståndsavtalen mellan Sverige och Rumänien respektive Bulgarien. Syftet är i grunden att främja och underlätta för samverkan på lokal nivå genom ett samordningsansvar som omfattar att bland annat upprätta kontaktnät, ge information och rådgivning.

”Det internationella samordningsansvaret är ett tillägg som kompletterar de bilaterala samförståndsavtalen Sverige och Rumänien respektive Bulgarien, och syftet är bland annat att bidra till alternativa, mer långsiktiga lösningar på hemorten för utsatta EU-medborgare.”¹¹

I mötet med myndigheter, kommuner och vårdgivare samt det civila samhället har det visat sig att efterfrågan på nationell samverkan och samordning i arbetet med hemländerna varit stor. Socialdepartementet och Sveriges ambassader i hemländerna har varit ett stort stöd i det initiala arbetet och bidragit med sitt arbete inför det utvidgade uppdraget. I framtagandet av arbetsplanen för 2018–2019 kommer den nationella

¹⁰ Länsstyrelsen, Kartläggning av Sveriges kommuners arbete för utsatta EU-medborgare, Dnr: 829-3029-2018.

¹¹ Regeringsbeslut S2016/02758/FST, 2017.

samverkansplattformen med aktuella aktörer, samt erfarenheter och goda exempel som det civila samhället bidrar med, att vara en viktig del. I samband med att det bilaterala samförståndsavtalet mellan Sverige och Rumänien hade tvåårsdag inbjöd Socialdepartementet till ett dialogmöte där den nationella samordnaren medverkade. Syftet med dialogmötet var att informera om det pågående arbetet och ta del av organisationernas erfarenheter, inspel och åsikter. Den nationella samordnarens uppfattning är att samförståndsavtalet generellt sett har bidragit till ett gott samarbetsklimat mellan svenska och rumänska företrädare på central och lokal nivå. Dialogen är också värdefull för de svenska organisationerna som arbetar med utsatta grupper och social inkludering i Rumänien.

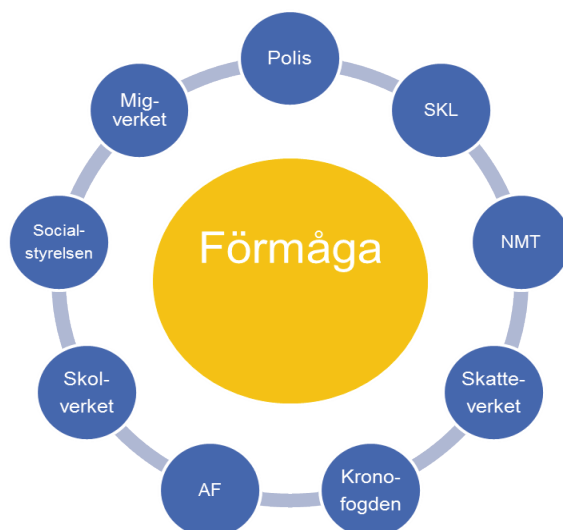
Under våren 2018 planerar Länsstyrelsen att medverka till en konferens med syfte att stärka det civila samhällets arbete i hemländerna samt en arbetsresa till Rumänien för en fortsatt samverkan med aktuella centrala och lokala nivåer i Rumänien.

Nationell samverkan och samordning med myndigheter, kommuner och vårdgivare

Flera aktörer har verksamhet och ansvar inom ovanstående uppdrag som i vissa delar är överlappande på en operativ nivå. För att vi tillsammans ska nå bättre resultat bjöd Länsstyrelsen, under hösten 2016, in representanter från statliga och kommunala verksamheter till gemensamma samverkansmöten i frågan. Samverkansmöten har genomförts med de aktuella aktörerna under verksamhetsåret 2017. Deltagandet bygger på olika samverkansstrukturer med representanter som huvudsakligen verkar inom:

- Strategisk samt indirekt ledning
- Verksamhetsjurister
- Operativ nivå

Huvudsakligen är deltagarna från statliga myndigheter, kommuner och landsting. Avsikten med samverkan är att skapa en grund för hållbara nätverk med olika kompetenser som sammanträder regelbundet inom aktuella utmaningar. Samverkansmöten ligger idag i planer och kommer att fortsätta över tid enligt de ändrade förutsättningarna till och med 2019.



Syftet är att genom samverkan stärka genomförandet och resultaten av uppdraget. Fokus är att tillvarata effekter och resultat samt att nationellt och internationellt arbeta för att samverka på ett ändamålsenligt och likformigt sätt. Prioriterat är också att underlätta för implementering och kunskapsspridning. Genomförandet av uppdraget ska även fortsättningsvis genomföras i samverkan och beslutsfattande samt prioriteringar görs inom ramen för ordinarie verksamhet.

Enligt plan genomfördes en konferens den 10 maj 2017 i Stockholm som riktade sig till representanter för myndigheter, kommuner samt vårdgivare. Syftet med konferensen var bland annat att lansera en ny webbplatsform som omfattar metodstöd, information och råd för de aktuella aktörerna. På programmet fanns också kompetensutveckling och förankringsprocesser. En viktig del var också att fånga frågor och synpunkter från deltagarna.

Konferensen behandlade temat från både ett nationellt och internationellt perspektiv:

- Länsstyrelsen som nationell aktör, landshövding Chris Heister.
- Regeringens perspektiv på det nationella arbetet - Pernilla Baralt, statssekreterare vid Socialdepartementet.
- Det nationella samordningsuppdraget – erfarenheter och framåtblick, Claes Ling-Vannerus, nationell samordnare för arbetet med EU-medborgare utan uppehålls rätt.
- Utblick mot Rumänien och Bulgarien, samtal med Sveriges ambassadörer i Rumänien Anneli Lindahl-Kenny och Bulgarien Louise Bergholm.
- Utmaningar och möjligheter ur ett myndighetsperspektiv – diskussion med representanter från olika myndigheter.
- Nationell vägledning för kommuner och myndigheter – webbplats som stöd i arbetet, Maria Sand och Socialstyrelsens nya vägledning för socialtjänsten som möter utsatta EU-medborgare – Anette Agenmark, Socialstyrelsen.

- Utmaningar och möjligheter ur ett civilsamhällsperspektiv – idéburna organisations arbete - Jörgen Ljung, Swedish Civil Society Network for Romania (SCSNR).
- Arbetet mot människohandel, en lägesbild – Anna Ekstedt, nationell samordnare mot prostitution och människohandel.

Den nationella samordnaren kommer att prioritera arbetet med att ta fram en strategi som bygger på att uppnå hållbara mål kopplat till det nya uppdraget i sin helhet. Strategin kommer att förankras i befintliga samverkansnätverk under våren. Samverkan och processer med relevanta aktörer i hemländerna, som också bygger på arbetsmaterialet från kommunundersökningen¹² som genomfördes under hösten 2017, ska fastställas och spridas under det första året av uppdragsperioden. Även fokus på att stödja länsstyrelserna i deras utvidgade uppdrag. Planen är att processen ska prövas och utvecklas efter behov och erhållna erfarenheter tillvaratas under verksamhetsåret 2019.

Samverkan och samordning inom civila samhället

Den nationella samordnaren har inhämtat material som beskriver insatser för målgruppen som genomförts av idéburna organisationer. Parallellt har flera möten genomförts med representanter från olika organisationer som syftat till att få en tydlig lägesbild av utförda samt pågående aktiviteter. Dialog har samtidigt förts angående synpunkter och förslag kopplade till aktuell myndighetsutövning. Organisationerna bedriver idag olika typer av aktiviteter inom Sverige och andra EU-länder.

Ett ytterligare syfte med dialogen har varit att försöka identifiera goda exempel. I förlängningen innebär det att genom samverkan erhålla förmågan att aktivt stödja och informera om identifierade möjligheter för aktuella parter med fokus på att skapa forum för hållbar samverkan och samordning över tid.

Det kan konstateras att vid de presentationer som samordnaren genomfört för aktuell målgrupp har regeringsuppdraget kopplat till samverkan och samordning överlag mottagits mycket positivt och representanterna uttrycker ett starkt stöd och engagemang för frågan. Det bör också framgå att det idag inte råder en enad samsyn i hur arbetet ska fortskrida utan även inom de idéburna organisationerna finns det olika inriktningar och parallella processer.

Det är viktigt att stärka samverkan mellan de idéburna organisationerna men även med berörda statliga myndigheter, kommuner och landsting. Syftet är en höjd förmåga samt att följa och diskutera rättsläget för en mer ändamålsenlig och likformig tillämpning som har sin grund i både ett rättighets- och ett ansvarsperspektiv kopplat till gällande lagstiftning. Av betydelse är också att aktiviteter som genomförs i målsättning att hjälpa, även föregås av en prövning för att identifiera eventuella risker som kan uppstå på kort och lång sikt.

¹² Länsstyrelsen, Kartläggning av Sveriges kommuners arbete för utsatta EU-medborgare, Dnr: 829-3029-2018.

Vår gemensamma inriktning bör ligga i linje med att aktiviteten ska vara effektiv och göra skillnad på riktigt inom uppdragsområdet, samtidigt reflektera och minimera riskerna för att åtgärderna är kontraproduktiva i förhållande till varandra.

Enligt plan genomfördes en konferens som riktade sig till aktörer och organisationer inom civilsamhället som bedriver verksamhet kopplad till EU-medborgare som vistas i Sverige tillfälligt. Temainriktning för konferensen är att i samverkan diskutera möjligheter och utmaningar samt att tillsammans bidra i processen med att ta fram relevanta kompetensutvecklingsinsatser. Syftet med konferensen var att ge ökad kunskap, inspiration och bättre verktyg för det fortsatta arbetet.

Konferensen behandlade temat från både ett nationellt och internationellt perspektiv:

- Under dagen presenterade bland annat den nationella samordnaren det nationella samordningsuppdraget för arbetet med EU/EES-medborgare.
- Representanter för Socialdepartementet, som är ansvarigt departement för uppdraget, beskrev utmaningar och möjligheter kopplat till utsatta EU/EES-medborgare.
- Sveriges ambassadör i Rumänien delade sina erfarenheter.
- Presentation av webbplatsen *EU-medborgare i Sverige*¹³ som lanserats för att ge information och vägledning till myndigheter, kommuner, vårdgivare och civilsamhällsorganisationer .
- Representanter från samverkansnätverket som är verksamma inom kommun, myndigheter och vårdgivare deltog i en panel.
- Representant från återvändandeprogrammet, International Organization for Migration (IOM) deltog.
- Den nationella samordnaren informerade om indikatorer och risk för organiserad brottslighet samt föredrog ett aktuellt människohandelsärende.

Aktuellt är att samordnaren genomför möten med representanter från Sverige och det civila samhället som bedriver verksamhet i hemländerna. Avsikten är att stödja ett initiativ om att genomföra en konferens den 20 april 2018 i Stockholm som syftar till att utveckla och dela erfarenheter angående arbetet som riktar sig till utsatta EU-medborgare och situationen i hemländerna. I samverkan för att stödja initiativet ingår också den svenska ambassadören i Rumänien. I planen ligger en fortsatt nära samverkan med det civila samhället i det utvidgade uppdraget under uppdragsperioden.

Samverkan och samordning kopplade till länsstyrelserna

Länsstyrelserna har idag ett samordningsansvar för viktiga samhällsinsatser. En framställan gjordes under 2016 som innehöll ett förslag till beslut om att aktivera länssty-

¹³ Ett samordnande arbete mellan statliga myndigheter, webbplatsform, *EU-medborgare i Sverige*, 2017. <https://eumedborgareisverige.se/> (Hämtad 2018-01-25)

relsernas gemensamma förmåga i linje med det regeringsuppdrag¹⁴ som Länsstyrelsen i Stockholms län erhållit i syfte att utveckla samverkan- och samordning nationellt inom området. Det är idag en utmaning att få länsstyrelserna aktiverade i regeringsuppdraget. Samordnarens bedömning är att fortsatt hantering av frågan bör läggas in i ordinarie samhällsstrukturer och att det regionala samarbetet är av stor vikt för att lägesbild, myndighetssamverkan och erfarenheter ska kunna inhämtas och tillvaratas i arbetet.

Förslaget innebär att länsstyrelserna, inom sin region, bidrar med:

- att skapa och underhålla en övergripande lokal lägesbild
- att verka för ett gott samarbete mellan berörda aktörer
- att ansvara för spridning av kunskap och goda exempel.

Samverkan har upprättats med externa parter på nationell nivå med statliga myndigheter, kommuner och landsting samt civila samhället men länsstyrelserna saknas idag i det nationella samverkansarbetet. Länsstyrelsen i Stockholms mandat att samordna och samverka i syfte att skapa en tydligare vägledning för området kräver ett deltagande från externa parter. Parallellt är det också av vikt att aktivera länsstyrelserna som enligt stöd av gällande förordning för verksamheten ska verka för att nationella mål får genomslag i länet samtidigt som hänsyn ska tas till regionala förhållanden och förutsättningar. Länsstyrelsen ska utifrån ett statligt helhetsperspektiv arbeta sektorsövergripande och inom myndighetens ansvarsområde samordna olika samhällsintressen och statliga myndigheters insatser och därmed möjliggöra stöd för finansiering via förvaltningsanslaget.

Avsikten med förslaget var att lyfta fram en hållbar möjlighet för länsstyrelserna att tillgodose behovet av regional samordning kopplat till resurser, förmåga, kvalitet samt en god arbetsmiljö. Förslaget innebär att länsstyrelserna utser läns- eller regionskoordinatorer med mandat att hantera funktionen enligt ovan föreslagen arbetsordning.

I regleringsbrevet¹⁵ för 2018 framgår ett utökat uppdrag för länsstyrelserna på nationell och regional nivå. Länsstyrelsernas regleringsbrev 2018 ger att länsstyrelserna ska medverka i Länsstyrelsen i Stockholms läns uppdrag om nationell samordning avseende utsatta EU/EES-medborgare utan uppehållsrätt i Sverige 2018–2019. Länsstyrelserna stöder det nationella uppdraget genom att bidra med lägesbilder angående utsatta EU-medborgare som vistas inom ansvarsområdet. Lägesbilderna ska sammanställas minst två gånger årligen. Underrättelserna ska innehålla övergripande uppgifter om förekomst, befintliga samverkansstrukturer i regionen samt målgruppens ursprung. Länsstyrelserna ska även genomföra utbildningsinsatser riktade mot relevanta aktörer som bygger på det framtagna nationellt framtagna metodstödet. Insatserna ska göras i samverkan med den nationella samordningen av uppdraget, myndigheter, kommuner, vårdgivare samt det civila samhället.

¹⁴ Socialdepartementet. (2016-04-14). Uppdrag om nationell samordning avseende utsatta EU/EES-medborgare som saknar uppehållsrätt i Sverige. *Regeringsbeslut 11:3, S2016/0074/FST, S2016/0278/FST (delvis)*. Sverige: Regeringen.

¹⁵ Regeringsbeslut Fi/2017/00989/SFÖ, Fi2017/04512/SFÖ, Fi2017/04748/SFÖ

Den nationella samordnaren kommer under 2018 prioritera att stödja länsstyrelserna i deras utvidgade uppdrag, samt att tillhandahålla förutsättningar för kompetensutveckling för länsstyrelsernas representanter i det nya uppdraget. Planen är att processen ska driftsättas, prövas och utvecklas efter behov och förmåga. Erhållna erfarenheter ska tillvaratas i det internationella, nationella och regionala arbetet under verksamhetsåret 2019 för att möta efterfrågan och krav från aktuella aktörer. Viktigt är att processer för samordning och samverkan implementeras i hållbara strukturer för användarna.

Samverkan med Socialstyrelsen angående vägledning

Samordnaren har under 2016–2017 haft ett nära samarbete med representanter från Socialstyrelsen som hanterar det regeringsuppdrag¹⁶ som erhöles i april år 2016. Uppdraget innebär att Socialstyrelsen ska utarbeta ett stöd för socialtjänstens arbete i mötet med utsatta EU/EES-medborgare som vistas tillfälligt i Sverige, det vill säga mindre än tre månader och som saknar uppehållsrätt. Socialstyrelsen arbetade fram en vägledning¹⁷ som redovisades i april 2017. Den nationella samordnarens bedömning är att vägledningen idag är en viktig del i den nationella rådgivningen och för en mer likformig och ändamålsenlig tillämpning av gällande rättigheter och skyldigheter. Vägledningen har processats i de upprättade nationella samverkansnätverken under verksamhetsåret 2017 och kommer att vara en viktig del i kompetensutvecklingsprogrammet 2018–2019.

Socialstyrelsen arbetar idag med ett uppdrag att ta fram en informationsskrift till socialtjänsten om utredning av barns behov av stöd och skydd i transnationella ärenden där barn utsatts för människohandel, sexuella övergrepp eller bådadera. Uppdraget är ett led i Handlingsplan 2016–2018 till skydd för barn mot människohandel¹⁸, exploatering och sexuella övergrepp. Ett av syftena med planen är att skydda och stödja de drabbade barnen. I uppdraget ingår att sprida det framtagna materialet till professionen. Samverkan genomförs nu i detta uppdrag samt förslag som innebär att det framtagna materialet kan spridas till aktuella aktörer genom webbplatsen EU-medborgare i Sverige¹⁹. Uppdraget ska enligt plan redovisas senast den 1 december 2018.

Samverkan kopplad till Arbetsmiljöverkets arbete och behov med anledning av regeringens handlingsplan mot prostitution och människohandel

Arbetsmiljöverket bedriver idag ett uppdrag angående osund konkurrens inom näringslivet kopplat till regeringens handlingsplan mot prostitution och människo-

¹⁶ Socialdepartementet. (2016-04-14). Uppdrag att utarbeta stöd för socialtjänstens arbete i mötet med utsatta EU/EES-medborgare som saknar uppehållsrätt i Sverige. Regeringsbeslut. 11:2. S2016/00724/FST, S2016/025757/FST. Sverige: Regeringen.

¹⁷ Socialstyrelsen, Vägledning för socialtjänsten i arbetet med EU/EES medborgare, Artikelnummer 2017-4-1

¹⁸ Regeringens Skr. 2015/16:192

¹⁹ Ett samordnande arbete mellan statliga myndigheter, webbplats, EU-medborgare i Sverige, 2017. <https://eumedborgareisverige.se/> (Hämtad 2018-01-25)

handel. I Arbetsmiljöverkets regleringsbrev för 2015 framgår uppdraget att mellan 2015–2018 förstärka tillsynen mot företag som konkurrerar med osunda villkor för att uppnå marknadsfördelar.

”Den osunda konkurrensen i arbetslivet kan ta olika former och innebär ett behov av att öka insatserna för att komma åt de företag som konkurrerar med oschysta villkor och dålig arbetsmiljö. En GD-överenskommelse är framtagen och underskriven av 12 myndigheters GD med syfte att arbeta tillsammans för att minska osund konkurrens inom arbetslivet genom förebyggande arbete och stödjande information samt genom att öka upptäcktsrisken och lagföringen. Även Länsstyrelsen i Stockholm är en samverkanspart i detta arbete.”²⁰

Samordnaren för utsatta EU/EES-medborgare ska enligt direktivet samordna och särskilt främja samverkan mellan berörda aktörer i arbetet med målgruppen. Budskapet från det svenska samhället bör därför vara tydligt att EU-medborgare är välkomna hit och de måste på samma sätt som alla följa lagar. Ett mer konsekvent genomdrivande av svensk lag bör förenas med ett respektfullt och mänskligt förhållningssätt i kontakterna med de berörda. Det är viktigt att säkerställa att utsatta EU-medborgare inte utsätts för arbetskraftsexploatering eller ytterst människohandel när de befinner sig i Sverige utan uppehållsrätt.

”En konsekvens av de osunda företagens agerande kan vara att arbetstagare utsätts för arbetskraftsexploatering eller ytterst människohandel i arbetslivet.”²¹

Arbetsmiljöverket har beslutat utifrån samverkan, sammanställning av rapporter och analysunderlag att fokus i tillsynen framför allt ska genomföras mot branscherna hotell- och restaurang, bygg, transport och gröna näringar (jordbruk, skogsbruk). Men även andra branscher är aktuella för inspektion mot osund konkurrens. Arbetsmiljöverket beskriver att de inte har ansvaret för människohandel, men det är något som de kan träffa på vid inspektioner eller vid myndighetsgemensamma insatser.

Den nationella samordnaren kan konstatera att flera aktörer har verksamhet och ansvar inom ovanstående tillsyns- eller branschområde och risk föreligger att vissa delar kan vara överlappande på en operativ nivå. För att tillsammans nå bättre resultat är det viktigt att skapa grund för nätverk som sammanträder i aktuella frågor. Deltagande myndigheter ska vara förberedda på uppgiften och säkerställa sin förmåga att skapa goda förutsättningar att ärendet hanteras på rätt sätt. Den nationella samordnaren har genomfört möten med representanter från Arbetsmiljöverket under verksamhetsåret 2017 och i plan är en fortsatt samverkan i det utvidgade uppdraget till och med 2019.

²⁰ Arbetsmiljöverket, Arbetsmiljöverkets arbete och behov med anledning av Regeringens handlingsplan mot prostitution och människohandel, Projekt rapport, 2017/061197,

²¹ Ibid.



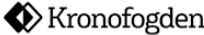





En rådgivande servicefunktion

Under första uppdragsåret har en webbplattform tagits fram och en strategi utarbetats för att säkerställa informationen på plattformen. Strategin utgår från den samverkansstruktur mellan statliga myndigheter, civila samhället och kommuner som ingår i uppdraget. Webbplattformen har som syfte att tydliggöra statliga myndigheters tolkningar och mandat kring frågor som avser medborgare i EU/EES-området som vistas tillfälligt utan uppehållsrätt i Sverige. Genom en strategi baserad på samverkan kan plattformen uppfylla sitt syfte och ge en samordnad bild till Sveriges samtliga kommuner.

Webbplattformen EU-medborgare i Sverige

Webbplattformen *EU-medborgare i Sverige*²² driftsattes den 10 maj 2017. Det kan vid dagens datum konstateras att plattformen har cirka 9500 besök sedan publiceringen. Avvisningsfrekvensen är låg, vilket tyder på en initierad och intresserad målgrupp som inte hamnar på siden av en slump utan medvetet sökt sig dit. Idag är ca 30 procent av besöken också återkommande som stärker bilden av att det finns ett löpande behov, intresse eller bådadera för stödet och snitt tiden för ett besök är 3 minuter och 20 sekunder. Informationen riktar sig, i första hand, till personer som är yrkesverksamma eller arbetar ideellt och behöver vägledning gällande lagar, rättigheter samt stöd till EU-medborgare.

Plattformen EU-medborgare i Sverige är en samverkan mellan myndigheter och representanter från Sveriges Kommuner och Landsting gällande lagar, rättigheter och stöd till EU-medborgare inom Sveriges gränser. Samverkande aktörer är:

 Länsstyrelsen Stockholm	 Arbetsförmedlingen	 Kronofogden	 Migrationsverket
 Polisen	 Skatteverket	 Socialstyrelsen	 Sveriges Kommuner och Landsting

Plattformen drivs av Länsstyrelsen i Stockholms län som en del av det nationella uppdraget avseende EU/EES-medborgare som vistas tillfälligt i Sverige utan uppehållsrätt. Uppdraget innebär att:

- **stärka samverkan** och samordningen mellan statliga myndigheter, kommuner, det civila samhället och andra relevanta aktörer som möter målgruppen
- **utarbета metodstöd** och genomföra kompetensutvecklingsinsatser riktade till de samverkande aktörerna

²² Ett samordnande arbete mellan statliga myndigheter, webbplattform, *EU-medborgare i Sverige*, 2017. <https://eumedborgareisverige.se/> (Hämtad 2018-01-25).

- **inrätta en rådgivande servicefunktion** riktad till kommuner och andra aktörer i frågor om hur arbetet och samverkan kan bedrivas på ett ändamålsenligt och likformigt sätt.

Kompetensutvecklingsinsatser

Samordnaren har under verksamhetsåren genomfört möten med representanter från SKL International AB. SKL International har genom ett regeringsbeslut²³ beviljats medel för att genomföra en situationsanalys och ta fram ett programförslag avseende insatser i Rumänien för rumänska medborgare som vistas tillfälligt i Sverige och som saknar uppehållsrätt. Syftet med analysen är att förbättra levnadsvillkoren i Rumänien genom att bedöma hur svenska erfarenheter kan tillvaratas i hemlandet. Målsättningen är också att analysen ska resultera i ett mer långsiktigt programförslag. Den nationella samordnaren har tagit del av förslaget. Avsikten med programförslaget, inklusive handlingsplanen, är att det ska innehålla konkreta insatser i ett urval av pilotkommuner i Rumänien och att erfarenheter därav ska spridas i Rumänien. Flera delar i programförslaget har synergier som ligger i linje med Länsstyrelsens utvidgade samordningsansvar mellan Sverige och hemländerna.

I Länsstyrelsen i Stockholms uppdrag ingår att stödja olika kompetensutvecklingsinsatser. Insatser har genomförts genom det nationella samverkansarbetet under 2017. Metodstöd, vägledning och information har fastställts och publicerats samt spridits genom olika kanaler. Webbplattformen *EU-medborgare*²⁴ i Sverige är sedan våren 2017 publicerad och tillgänglig för alla. Ett översättningsverktyg som hanterar flertalet språk är tillgängligt på plattformen. Flera myndigheter, kommuner och vårdgivare har infört en länk till plattformen på sina egna webbplatser. Arbetet med relevant och uppdaterat innehåll på plattformen kommer att genomföras under uppdragstiden. Det utvidgade regeringsuppdraget samt det kommande arbetet kopplat till länsstyrelsernas uppdrag kommer att kräva ytterligare utveckling av stöd på webbplatsen. Genom en fortsatt strategi baserad på samverkan kan plattformen uppfylla sitt syfte och ge en samordnad bild till Sveriges samtliga kommuner och i samordningsansvaret mellan Sverige och hemländerna.

Den nationella samordningen har prioriterat att medverka på externa möten med aktuella aktörer under verksamhetsåret. Syftet och målsättningen med dessa möten är bland annat kompetensutveckling. Kommunbesök och möten med representanter från olika myndigheters verksamhetsområden har varit på agendan och är ett prioriterat arbete som också kommer att genomföras under 2018–2019. I uppdraget har också möten genomförts med det civila samhället i frågan. Det finns idag ett flertal organisationer och nätverk som bedriver ett arbete för målgruppen. En del möten har genomförts med en enskild organisation och flertalet möten har genomförts tillsammans med olika nätverk i en mer regelbunden samverkan. Flera konferenser som

²³ Regleringsbrev för budgetåret 2016 avseende SKL-International AB, *Ansökan om medel för en situationsanalys avseende utsatta EU-medborgare*, S2015/08024/FST, Sverige: Regeringen.

²⁴ Ett samordnande arbete mellan statliga myndigheter, webbplattform, *EU-medborgare i Sverige*, 2017. <https://eumedborgareisverige.se/> (Hämtad 2018-01-25)

riktat sig till i första hand representanter som verkar i myndigheter, kommuner och vårdgivare samt en konferens som var riktad till det civila samhället har genomförts.

Den nationella samordnaren har i uppdraget medverkat i andra externa sammanhang. Till exempel vid rundabordsamtal under Almedalsveckan med representanter från civila samhället och politiker. Andra offentliga sammanhang som vid seminarium under Mänskliga rättighetsdagarna i Linköping. Årets tema 2017 var de mänskliga rättigheternas framtid. Den nationella samordnaren deltog under frågan *Vilka rättigheter har barn som är EU-medborgare och lever i utsatthet i Sverige?* efter inbjudan av UNICEF Sverige. I seminariet deltog kommunföreträdare och barnrättsjurist. Samtal fördes angående vilka rättigheter barn som är utsatta EU-medborgare har i Sverige utifrån barnkonvention. Tillfälle gavs också att berätta om hur det nationella arbetet angående utsatta EU-medborgare bedrivs och hur barnperspektivet prioriteras samt vilken vägledning som idag ges via webbplatsen *EU-medborgare i Sverige*²⁵. Ett annat seminarium som den nationella samordnaren var inbjuden till hade temat *Ekonomiskt utsatta EU-medborgares rätt till sjukvård i Sverige*. Ansvarig för programpunkten var representant från juridiska fakulteten vid Stockholms universitet. Andra medverkande var en specialisläkare inom onkologi vid onkologiska kliniken i Jönköping och en fil dr i arbetsterapi, universitetslektor vid avdelningen för rehabilitering vid Jönköpings universitet samt en verksamhetsledare för utsatta EU-medborgare från Göteborgs Räddningsmission. Den nationella samordnarens redogörelse för hur myndigheter, kommun och vårdgivare arbetar i frågan följdes av en paneldiskussion och möjlighet för auditoriet att ställa frågor till panelen. Se fortsatt resonemang under rubriken *Rättigheter och prövning vid behov av sjukvård* i denna rapport.

Nationell lägesbild

Hemlöshetens omfattning och karaktär

Den nationella samordnaren har inbjudits till samverkan angående det regeringsuppdrag²⁶ som Socialstyrelsen erhållit i december 2015. Socialstyrelsens regeringsuppdrag, under 2017 var att genomföra en nationell kartläggning av hemlöshetens omfattning och karaktär inom den aktuella gruppen. Följande definition och avgränsning gör Socialstyrelsen i sitt arbete kopplat till hemlösa EU- och EES-medborgare:

”Med hemlösa EU- och EES-medborgare avses personer från andra länder inom EU eller EES som befinner sig tillfälligt i Sverige (upp till tre månader) och är i en akut hemlöshet, det vill säga hemlöshetssituation 1.

²⁵ Ett samordnande arbete mellan statliga myndigheter, webbplats, *EU-medborgare i Sverige*, 2017. <https://eumedborgareisverige.se/> (Hämtad 2018-01-25)

²⁶ Regleringsbrev för budgetåret 2016 avseende Socialstyrelsen, *Hemlöshetens omfattning och karaktär*, S2014/00197/FS, S2014/01928/FS, S2015/08135/RS. Sverige: Regeringen.

Med akut hemlöshet avses personer som är hänvisade till olika former av akuta boenden (i det här fallet främst härbärgen), och personer som sover utomhus, i offentliga utrymmen, trappuppgångar, tält, bilar, husvagnar eller motsvarande. ”²⁷

Syftet med inhämtningen var kunskap om omfattningen av hemlösheten i Sverige och att kunna se utvecklingen sedan tidigare mätningar. Den senaste nationella kartläggningen genomfördes 2012²⁸. Arbetet redovisades till regeringen och publicerades i november 2017.

Rapporten ger följande aktuella beskrivning av lägesbilden:

”Till storstäderna började EU-medborgare komma under åren 2010–2011. Till de andra mindre städerna började EU-medborgare komma lite senare, från 2011 fram till 2014. Omfattningen har varit relativt stabil under de senaste två–tre åren, enligt samtliga intervjuade, även om antalet personer som vistas här varierar under året. Sammantaget kan omfattningen av EU-medborgare i Sverige därmed mycket väl överensstämma med vad kommuner och frivilligorganisationer framförde 2015 till den nationella samordnaren ”²⁹

I Polisens nationella lägesbild för brottslighet med koppling till tiggeri och utsatta EU-medborgare³⁰ framgår att år 2015 uppgick antalet utsatta EU-medborgare i tiggeri till cirka 4700 personer.

Samverkan med Socialstyrelsen har företrädesvis berört kartläggningens omfattning och avgränsningar samt metod, genomförande och spridning.

Aktuella iakttagelser angående möjligheter och utmaningar

Det är idag problematiskt att det råder nationella skillnader beträffande tolkning och tillämpning av rättsläget gällande definition och hantering av till exempel:

- Papperslösa
- Uppehålls rätt
- Barn – skyddslagstiftning och skola
- Socialt bistånd, kopplat till så kallat akut nödbistånd
- Otillåtna bosättningar och ansökan om särskild handräckning
- Lag med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU)
- Rättigheter och prövning vid behov av sjukvård
-

²⁷ Socialstyrelsens rapport, *Hemlöshet 2017-omfattning och karaktär*, Artikelnummer 2017-11-15.

²⁸ Socialstyrelsens rapport, *Hemlöshet bland utrikesfödda personer utan permanent uppehållstillstånd i Sverige*, Artikelnummer 2013-05-03

²⁹ Socialstyrelsens rapport, *Hemlöshet 2017-omfattning och karaktär*, Artikelnummer 2017-11-15.

³⁰ Rapport om Nationell Lägesbild. *Brottslighet med koppling till tiggeri och utsatta EU-medborgare i Sverige* (Dnr: A504.744/2015), Nationella operativa avdelningen. Polismyndigheten. 2015.

I övrigt har flera aktörer belyst andra möjligheter och utmaningar som till exempel:

- Efterfrågan om tydligare nationella riktlinjer och vägledning
- Indikationer på och risk för organiserad brottslighet
- Boende i fordon
- Idéburet offentligt partnerskap (IOP)
- Tillämpningen av ordningslagen (OL)³¹ samt lokala ordningsföreskrifter

Lägesbild via kartläggning av Sveriges kommuner 2017

Länsstyrelsen i Stockholms län genomförde under hösten 2017, som en del av det nationella uppdraget avseende EU/EES-medborgare som vistas tillfälligt i Sverige utan uppehållsrätt, en kartläggning³² av Sveriges kommuners arbete i relation till målgruppen. Syftet med undersökningen är att erhålla en aktuell nationell lägesbild och hur arbetet genomförs i ett mer lokalt perspektiv. Inhämtningen är viktig för arbetet för att erhålla helheten eftersom de lokala förutsättningarna och inriktningarna skiljer sig åt mellan kommunerna. Kartläggningen är också en viktig del och förutsättning för att säkerställa att aktiviteterna i det ändrade och utvidgade uppdraget att bedriva ett samordningsansvar i det internationella perspektivet mellan Sverige och hemländerna bedrivs på en strategisk grund.

Syfte och målgrupp

- Undersökningen syftar till att kartlägga Sveriges kommuners arbete i relation till målgruppen EU/EES-medborgare som vistas tillfälligt i landet utan uppehållsrätt.
- Målgrupp för kartläggningen är samtliga av Sveriges 290 kommuner.

Genomförande

- Undersökningen genomfördes med webbenkät. Enkäten skickades ut via mail med fyra påminnelser där svar ej lämnats.
- Innan enkäten skickades ut kontaktades alla kommuner via telefon i syfte att identifiera lämplig mottagare av enkäten på respektive kommun.
- De identifierade personerna kontaktades via telefon för att informera om den kommande enkäten och för att stämma av lämplighet.
- I samband med besvarandet av enkäten gavs också möjlighet att skicka in den dokumentation som efterfrågas av Länsstyrelsen.

Svarsfrekvens

- Totalt har **209** av 290 kommuner besvarat enkäten vilket ger en svarsfrekvens på 72 procent.
- Sex kommuner har bifogat och skickat in ytterligare dokumentation.

En sammanfattning av kommunernas svar ger att arbetet med målgruppen skiljer sig många gånger åt beroende på vilken kommun som är aktuell.

³¹ SFS 1993: 1617. *Ordningslag*.

³² Länsstyrelsen, Kartläggning av Sveriges kommuners arbete för utsatta EU-medborgare, Dnr: 829-3029-2018.

Övergripande perspektiv

På frågan ”**Bedriver kommunen ett uppsökande arbetet riktat för EU/EES-medborgare som vistas tillfälligt i Sverige och som saknar uppehållsrätt?**” gav resultatet att 20 kommuner uppger att de bedriver ett sådant arbete. Svaren skiljer sig om hur kommunerna valt att arbeta med målgruppen och några olika exempel på svar är:

- *Att verksamheten genomförs via uppsökarenheten som vänder sig till hemlösa generellt i staden vänder sig även till denna grupp. Arrangerar visst boende som finansieras av kommunen med skattemedel. Arbetet sker alla dagar i veckan fram till kl. 24 av två personer.*
- *Vi har en välkänd verksamhet för målgruppen varför uppsökande verksamhet inte bedöms vara relevant.*
- *Det uppsökande arbetet bedrivs genom ett särskilt team som möter målgruppen ute i de miljöer där de vistas. Teamet har aktuell språkkompetens och arbetar rådgivande genom att ge information om det stöd individerna kan söka och bistår i att slussa vidare till rätt del av socialtjänsten eller andra myndigheter.*
- *Vi erbjuder en mötesplats där de i målgruppen som vistas i kommunen och som inte har bostad och arbete ordnat, kan duscha och tvätta sina kläder, dvs de får själva uppsöka den mötesplatsen vid behov. Mötesplatsen är öppen november till och med mars.*
- *Vi har en person som jobbar aktivt med att söka upp tiggare och personer med barn vid olika bosättningar runt om i kommunen. Personen arbetar tillsammans med polisen i det uppsökande arbetet. Polismyndigheten har avdelat en person som arbetar inriktat mot målgruppen. Socialförvaltningens uppsökare gentemot EU-migranterna ingår i en uppsökarverksamhet inriktat mot ungdomar. Uppsökaren arbetar i nära samarbete med socialförvaltningens myndighetsverksamhet men inriktningen är råd och stöd.*

På frågan ”**Kan ni idag svara på från vilket land och ort målgruppen huvudsakligen kommer ifrån i er kommun?**” svarar cirka 65 % av de aktuella kommunerna ja på denna fråga. Majoriteten av kommuner, som svarat i fritext, uppgav att flest personer i målgruppen kom från Rumänien och Bulgarien. Andra länder som nämnades av ett mindre antal kommuner var exempelvis Polen, Litauen, Ungern, Tyskland och Italien. Få kommuner kunde svara på vilken ort målgruppen huvudsakligen kom ifrån.

Angående verksamhetsstöd så ställdes frågan ”**Finns det i kommunen styrdokument/rutiner för arbetet med målgruppen?**” På denna fråga uppgav kommunerna att cirka 10 procent erhöll detta stöd och 75 procent svarade nej. De övriga svarade att de inte visste om det fanns några upprättade styrdokument/rutiner från kommunen.

Angående kommunens arbete och frågan **”Har ni i ert uppdrag identifierat behov av åtgärder och/eller stöd från nationell nivå för att genomföra den verksamhet som ankommer på kommunen?”** inhämtades följande exempel på kommentarer.

- *I de ärenden som berör barn upplever vi det svårt då det gäller att samverka med den rättsstat/land som personerna kommer ifrån. Här upplevs det som svårt kring hur processerna skall gå till.*
- *Förtydligande från statligt håll vilka förväntningar som finns på kommunerna, samt hur dessa insatser ska finansieras.*
- *Mer stöd i dialogen med personernas ambassader. Mer samordning av insatser mellan stat och kommun. Polis, skattemyndighet, AF etc. Borde vara ett tydligt ansvar för staten att samordna insatser för denna grupp. Vi ser ibland baksidan, kriminalitet, människohandel, prostitution, barn som far illa.*
- *Vägledande information till kommunerna så att vi arbetar och agerar på likvärdigt sätt är alltid bra.*
- *Stöd kring: bedömning av uppehållsrätt. beslut kring skolgång.*
- *Ett klargörande kring om/vilket ansvar kommunen har.*

På frågan **”Kommer det under hösten/vintern att bedrivs härbärke eller annan typ av boende för målgruppen i kommunen?”** svarar cirka 10 procent av kommunerna ja på frågan. Det var 80 procent av kommunerna som svarade nej och för de övriga var det okänt.

På följdfrågan **”Om ja, i vilken regi/form?”** till de som svarat ja på att det kommer att bedrivs härbärke eller annan typ av boende för målgruppen i kommunen svarar 10 procent i kommunal form, övriga svarar att det kommer att bedrivs i annan form.

På frågan **”Samarbetar ni med civilsamhällsorganisationer i ert arbete?”** svarar cirka 30 procent av kommunerna ja och cirka 60 procent nej, övriga svarar vet ej.

Barnperspektivet

När det gäller barnperspektivet och på frågan **”Har ni under den aktuella perioden påträffat barn under 18 år från målgruppen som vistas i kommunen?”** svarade cirka 25 procent att de hade påträffat barn under 18 år.

En annan fråga som ställdes ur samma perspektiv var **”Har barn medgetts boende på härbärke i er kommun under den aktuella perioden?”**. Cirka fyra procent av de svarande kommunerna uppgav att det förekommit barn på härbärgen.

Angående skolgång för barn under 18 år var frågeställningen **”Erbjuder kommunen skolgång för barn från målgruppen?”** Det kan konstateras att drygt 20 procent av kommunerna svarade att de erbjuder skolgång för målgruppen och cirka 50 procent svarade att de inte erbjöd skolgång, övriga kommuner uppgav att de inte vet.

Av de kommuner som svarat att de tillhandahåller skolgång för barn under 18 år ställdes följande kompletterande fråga **”I vilken form erbjuder kommunen skol-**

gång för barn från målgruppen?”. Över 90 procent erbjuder grundskola, cirka 60 procent tillhandahåller förskola och mer än 25 procent erbjuder gymnasieskola. Färre än 5 procent svarade att de tillhandahåller någon ”annan” typ av utbildning för målgruppen.

Tillståndslösa eller papperslösa

Huvudprincipen enligt svensk utlänningslag³³ är att utlänningar ska ha uppehållstillstånd för att stanna i Sverige mer än tre månader, så länge medborgaren inte kommer från annat EU-land och EES-avtalet³⁴ gäller. Ordet papperslösa används idag av flera olika aktörer för att beteckna människor som befinner sig i Sverige utan tillstånd. I den nationella vägledningen på webbplatsformen ges följande begreppsförklaring: **Papperslös** - Se Tillståndslös.

Tillståndslös - är den som befinner sig inom Sveriges gränser utan nödvändiga tillstånd. Rättsläget anses i nuläget oklart om begreppet tillståndslösa kan tillämpas på EU/EES-medborgare. Läs mer om detta under respektive område under Rättsläget. Det innebär att det idag råder en osäkerhet angående nomenklaturen och tillhörande rättigheter. Sedan juli 2013 gäller lagen om hälso- och sjukvård utan nödvändiga tillstånd³⁵. Den ger tillståndslösa (ett begrepp som ofta och i det här sammanhanget används synonymt med så kallade papperslösa) rätt till viss sjukvård och tandvård. Denna lag omfattar i första hand tredjelandsmedborgare som vistas olovligen i Sverige. Frågan om rätten till vård för tillståndslösa personer enligt ovan har varit aktuell vid de möten som samordnaren genomfört med berörda aktörer och lägesbilden idag är att tillämpningen inte är nationellt lika utan några kommuner och landsting väljer att hantera utsatta EU-medborgare utan uppehållsrätt som papperslösa. Hälso- och sjukvårdspersonal efterlyser riktlinjer för att på ett rättssäkert, enkelt och konsekvent sätt kunna identifiera om en patient omfattas av lagen. Socialstyrelsen har genomfört ett regeringsuppdrag³⁶ att i samråd med andra berörda myndigheter ta fram en tydligare vägledning för socialtjänstens arbete i mötet med utsatta EU/EES-medborgare. Även liknande resonemang angående barn till utsatta EU-medborgares rätt att gå i skolan kopplat till nomenklaturen papperslösa är förekommande. Representanter från Sveriges Kommuner och Landsting (SKL), hälso- och sjukvården och Socialstyrelsen medverkar i nationell samverkansgrupp och har prioriterat att arbeta för ett förtydligande av rättsläget som bygger på inhämtad lägesbild för den undersökning som genomförts av det nationella samordningsuppdraget via SKL:s nätverk³⁷ med vårdgivare i Sverige, se under rubriken ”Rättigheter och prövning vid behov av sjukvård”.

³³ SFS 2005:716. *Utlänningslagen*.

³⁴ Direktiv 2004/38/EG. *Friheten att röra sig och uppehålla sig i EU*. Europaparlamentet och rådets direktiv, 2004.

³⁵ SFS 2013:407. Lag om hälso- och sjukvård till vissa utlänningar som vistas i Sverige utan nödvändiga tillstånd.

³⁶ Socialdepartementet. (2016-04-14). Uppdrag att utarbeta stöd för socialtjänstens arbete i mötet med utsatta EU/EES-medborgare som saknar uppehållsrätt i Sverige. Regeringsbeslut. 11:2. S2016/00724/FST, S2016/025757/FST. Sverige: Regeringen.

³⁷ Kartläggning av landstingens tillämpning av regelverket gällande vård till utsatta EU-medborgare. Länsstyrelsen i Stockholm i samarbete med Sveriges kommuner och landsting. Dnr: 829-3030-2018.

Uppehållsrätt

Den fria rörligheten är en grundprincip som garanteras inom EU. Den fastställs i Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget)³⁸. Människor kan flytta mellan medlemsländerna och arbeta på lika villkor var de vill inom unionen. En EES-medborgare har rätt att vistas i Sverige i upp till tre månader utan andra villkor än att personen ska ha giltigt pass eller nationellt id-kort. En unionsmedborgare kan dock enligt 8 kap. 9 § utlänningslagen (UtlL)³⁹ avvisas från Sverige under de tre första månaderna efter inresa om han eller hon visar sig utgöra en orimlig belastning för biståndssystemet enligt socialtjänstlagen. Reglerna gäller även EES-medborgares familjemedlemmar om de är medborgare i ett tredje land när de följer med eller ansluter till EES-medborgaren i Sverige. För att vistas i Sverige mer än tre månader krävs att EES-medborgaren antingen har uppehållsrätt enligt utlänningslagen⁴⁰ eller ett uppehållstillstånd. Uppehållsrätt ger sen 2006 EES-medborgare och deras familjemedlemmar rätt att vistas i Sverige längre tid än tre månader. Uppehållsrätten kräver ingen särskild registrering och träder i kraft så fort personen uppfyller villkoren och finns kvar så länge villkoren är uppfyllda.

Uppehållsrätt har den EES-medborgare som har vistats i Sverige under längre tid än tre månader och som:

- är arbetstagare eller egen företagare i Sverige.
- har kommit till Sverige för att söka arbete och har en verklig möjlighet att få en anställning.
- är inskriven som studerande vid en erkänd utbildningsanstalt och har tillräckliga tillgångar för sin och sina familjemedlemmars försörjning samt har en heltäckande sjukförsäkring som är giltig i Sverige för sig och sina familjemedlemmar eller har tillräckliga tillgångar för sin och sina familjemedlemmars försörjning och har en heltäckande sjukförsäkring för sig och familjemedlemmarna som gäller i Sverige.

Även familjemedlemmar till EES-medborgare med uppehållsrätt kan erhålla densamma.

Det som framkommit i arbetet är att det är problematiskt att för den enskilda handläggaren göra en kvalitetssäkrad individuell bedömning. En av anledningarna är att det inte finns någon säkrad metod att kontrollera hur länge EU-medborgaren befunnit sig i Sverige och att en EES-medborgare har rätt att vistas i Sverige i upp till tre månader utan andra villkor än att personen ska ha giltigt pass eller nationellt id-kort.

I det upprättade nationella samverkansarbetet har följande tillämpning kommunicerats för ekonomiskt aktiva EU/EES-medborgare:

³⁸ Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, avdelning 4, kapitel 1, artikel 45.

³⁹ SFS 2005:716. 8 kap. 9 §, *Utlänningslagen*.

⁴⁰ SFS 2005:716. 3 kap. 3 §, *Utlänningslagen*.

Arbetstagare

För att inneha uppehållsrätt som arbetstagare krävs handlingar som visar att man har ett arbete eller att man ska arbeta. För att någon ska betraktas som arbetstagare förutsätter det att arbetet som utförs är en faktisk och genuin ekonomisk aktivitet. Det krävs inte att arbetstagaren får så hög ersättning att vederbörande helt kan försörja sig på sin inkomst.

Deltidsanställningar, tidsbegränsade anställningar och säsongsarbeten är normalt tillräckliga för att personen som utför dem ska anses som arbetstagare. Det avgörande är att det utförda arbetet inte är så ringa att det i praktiken är av helt marginell betydelse.

Det är inte fastställt vad som ska anses vara alltför ringa men en arbetstid på 5,5 timmar per vecka har EU-domstolen ansett vara tillräcklig för att en person ska betraktas som arbetstagare så länge det är fråga om ett avlönat, verkligt och faktiskt arbete⁴¹.

Svarta inkomster eller inkomster från exempelvis tiggeri innebär inte att någon betraktas som arbetstagare.

Arbetsökande

Arbetsökande är den EU/EES-medborgare som åker till ett annat EU/EES-land och aktivt söker arbete. Liksom andra, omfattas även arbetsökande av rätten att vistas i Sverige i tre månader. Om personen även efter tre månader är aktivt arbetsökande och har en verklig möjlighet att få en anställning har vederbörande uppehållsrätt.

I Antonissen-målet⁴² fastslog EU-domstolen att en tid av sex månader normalt sett är tillräcklig tid för att den arbetsökande ska ha en verklig möjlighet att hitta ett arbete. Samtidigt påpekade domstolen att om personen efter sex månader fortfarande söker arbete och har en reell chans att få en anställning, kan personen inte tvingas att lämna värdmedlemsstaten. Detta betyder att arbetsökande från andra medlemsstater lagligen får uppehålla sig i Sverige under åtminstone sex månader, och under vissa omständigheter under en längre period. Det finns alltså ingen absolut tidsgräns för hur länge en EU/EES-medborgare kan betraktas som arbetsökande och därmed ha uppehållsrätt.

I dagsläget saknas prejudicerande domar från Högsta förvaltningsdomstolen som kan ge tydlig tillämpning när det gäller att bedöma om en person har uppehållsrätt som arbetsökande. I de kammarrättsdomarna kan inga entydiga slutsatser ges. I de domar där personen inte bedömts ha uppehållsrätt som arbetsökande har personen inte stått till arbetsmarknadens förfogande, sökt arbete i tillräcklig utsträckning eller för att personen inte bedöms ha en verklig möjlighet till att få en anställning. De faktorer som lyfts fram i bedömningen i det senare fallet har främst varit att personer haft bristande utbildning och erfarenheter samt bristande språkkunskaper. I de fall uppehållsrätt som arbetsökande har ansätts föreliggande har personerna inte endast varit inskrivna

⁴¹ EUR-lex, Mål C-14/09: Domstolens dom (andra avdelningen) av den 4 februari 2010 (begäran om förhandsavgörande från Verwaltungsgericht Berlin — Tyskland) — Hava Genc mot Land Berlin, 2010.

⁴² EUR-lex, Mål C-292/89: Domstolens dom av den 26 februari 1991 (Antonissen). 1991.

hos Arbetsförmedlingen utan har även fått del av ett arbetsmarknadspolitiskt program i form av exempelvis en praktikplats.

Egenföretagare

Egenföretagare har i det här sammanhanget samma rättigheter som arbetstagare. Statusen kan fastställas genom registreringsbevis för företaget, F-skattsedel eller annan dokumentation, exempelvis företagets hyreskontrakt, marknadsplan, fakturor och kvitton.

Icke ekonomiskt aktiva EU/EES-medborgare

Studenter, turister och pensionärer är exempel på icke ekonomiskt aktiva EU/EES-medborgare. Grundkravet är att de ska ha tillräckliga tillgångar för att klara sin familjs försörjning samt en heltäckande sjukförsäkring som gäller i Sverige.

Familjemedlemmar

För familjemedlemmar gäller huvudprincipen att deras uppehållsrätt är beroende av anknytningen till en EU/EES-medborgare med uppehållsrätt, så länge familjemedlemmarna inte själva har uppehållsrätt. En familjemedlem som har uppehållsrätt och vistas i Sverige har rätt till likabehandling av socialtjänsten på samma sätt som svenska medborgare. Det har ingen betydelse om familjemedlemmen är medborgare i ett land utanför EU/EES.

Dock om familjemedlemmen är medborgare i ett land utanför EU/EES och familjen ska vara i Sverige i mer än tre månader, inom ramen för uppehållsrätten, ska familjemedlemmen som inte är EU/EES-medborgare ansöka om uppehållskort hos Migrationsverket, *Upphållskort för EU-medborgares familj som inte är EU-medborgare*⁴³. Familjemedlemmarnas rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom EU regleras inte uttryckligen i EUF-fördraget⁴⁴. Rätten härleds istället ur familjens enhet samt att en förutsättning för att EU/EES-medborgare ska kunna utöva sin rätt till fri rörlighet är att även familjemedlemmar bör beviljas denna rätt, oavsett medlemskap enligt rättspraxis⁴⁵.

Polisens möjligheter till kontroll av uppehållsrätten

Eftersom en EU/EES-medborgare har rätt att vistas i Sverige i upp till tre månader utan andra villkor än att personen ska ha giltigt pass eller nationellt id-kort är det svårt för polisen att kontrollera uppehållsrätten. Polisens möjlighet att kontrollera vistelsetider försvåras i och med att man inte visas, har stämplor i passet med mera. Flera myndighetsföreträdare från Polismyndigheten har lyft att nuvarande tillämpning kopplat till Europaparlamentets och rådets direktiv⁴⁶ av den 29 april 2004 om unionsmedborgares och deras familjemedlemmars rätt att fritt röra sig och uppehålla

⁴³ Migrationsverket, *Upphållskort för EU-medborgares familj som inte är EU-medborgare*, 2018. <https://www.migrationsverket.se/Privatpersoner/EU-medborgare-och-varaktigt-bosatta/Arbeta-studera-eller-bo-i-Sverige-for-EU-medborgare/Upphållskort-for-familj-som-inte-ar-EU-medborgare.html/> (Hämtad 2018-01-25).

⁴⁴ Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, avdelning 4, kapitel 1, artikel 45.

⁴⁵ EUR-lex, Mål: C-40/11 föredraget den 15 maj 2012, *begäran om förhandsavgörande från Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg (Tyskland)*, 2012.

⁴⁶ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/PDF/?uri=CELEX:62011CC0040&from=SV/> (Hämtad 2018-01-25).

⁴⁶ 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, EUT L 229, s. 35.

sig inom medlemsstaternas territorier medför svårigheter att kontrollera uppehållsrätten. Även utlänningslagen⁴⁷ och tillämpningen kopplat till EES-medborgares uppehållsrätt skapar liknande problematik i myndighetsutövningen.

Barn- och skyddslagstiftning samt skola

En utgångspunkt är att barn ska ha rätt att gå i skola i sitt hemland. Det är samtidigt en risk att barn befinner sig i den tillvaro och miljö som utsatta EU-medborgare utan uppehållsrätt i Sverige normalt lever i. Socialstyrelsen beskriver i sin vägledning:

*”Det förekommer även att barn från andra EU-länder vistas här under utsatta och oacceptabla förhållanden och inte sällan befinner sig i Sverige utan sina biologiska föräldrar. Svenska myndigheter identifierar årligen barn som misstänkts varit utsatta för människohandel eller människohandelsliknande brott. Barnen kommer från länder inom och utanför EU och typen av exploateringsform varierar. Det kan röra sig om sexuell exploatering, tvångsarbete, tiggeri eller att barn utnyttjas för att begå brott.”*⁴⁸

Kommuner har en särskild skyldighet att agera när det finns en risk för att barn far illa och socialtjänsten ska efter inkommen anmälan göra en bedömning av barnets behov av omedelbart skydd. I Polismyndighetens lägesrapport från 2017 framgår följande:

*”Sedan tidigare år är det känt att vissa brottsgrupperingar i länder såsom Rumänien och Bulgarien specialiserar sig på handel med barn för att utnyttja dem för stöld- och tiggeriändamål eller för att utnyttja dem sexuellt genom prostitution. Det förekommer också att familjer från Bulgarien och Rumänien utnyttjar sina egna barn för stöld- och tiggeriändamål.”*⁴⁹

I samma rapport framgår:

*”- Enligt EU-kommissionen rapporterar medlemsländerna om en kraftig ökning av antalet fall av människohandel med barn för sexuella och andra ändamål. I de fall barn är offer för människohandel måste särskild hänsyn tas till deras specifika behov, rättigheter och förutsättningar. Såväl flickor och pojkar som unga kvinnor och unga män utnyttjas för människohandel, framförallt för sexuella ändamål.”*⁵⁰

Det framgår av *Lägesbild via kartläggning av Sveriges kommuner 2017*⁵¹ att det vistas barn tillhörande målgruppen i flera av Sveriges kommuner, se under rubriken *Nationell lägesbild* samt det nu rådande oklara rättsläget gällande skyddslagstiftningen för aktuella barn under rubriken *Lag med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU)* i denna rapport.

⁴⁷ SFS 2005:716, 3 kap, Utlänningslagen.

⁴⁸ Socialstyrelsens publikation, Vägledning för socialtjänsten i arbetet med EU/EES medborgare, Artikelnummer 2017-4-1.

⁴⁹ Rapport om Nationell Lägesbild. *Människohandel för sexuella och andra ändamål* (Dnr: A867.052/2017), Nationella operativa avdelningen. Polismyndigheten. 2017.

⁵⁰ Rapport om Nationell Lägesbild. *Människohandel för sexuella och andra ändamål* (Dnr: A867.052/2017), Nationella operativa avdelningen. Polismyndigheten. 2017.

⁵¹ Länsstyrelsen i Stockholm. *Kartläggning av Sveriges kommuners arbete för utsatta EU-medborgare 2017*. Dnr: 829-3029-2018.

Det är viktigt att socialtjänsten bedriver ett uppsökande arbete kopplat till utsatta EU-medborgare för att säkerställa att barn inte befinner sig i riskmiljöer och att Polismyndigheten har förmåga att skydda brottsoffer och utreda brott samt att ingripa mot aktuell brottslig verksamhet. Den lägesbild som tidigare presenteras under rubriken *Barn- och skyddslagstiftning samt skola* är inte avsedd att göra någon skillnad på barn till utsatta EU-medborgare eller barn till svenska medborgare. Vid de kommunbesök som samordnaren genomfört har det framkommit att det råder olika tolkningar och bedömningar inom området och att flera kommuner som besökts lyfter fram frågan som aktuell. Det kan konstateras att olika inriktningar och förhållande till nationell skyddslagstiftning råder och därmed är tillämpningen inte lika över landet. Det återspeglas i lägesbilderna eftersom ett mer permanent slag av boende på härbärge för barn kan förekomma i delar av landet. I Socialstyrelsens upprättade vägledning finns nu stöd för kommunens arbete som riktar sig till barn:

”Vägledning ges om vad som särskilt behöver beaktas vid handläggningen av ärenden när barn som är EU/EES medborgare påträffas, exempelvis då det finns anledning till oro eller misstanke om att de är utsatta för brott.”⁵²

Kommunföreträdare har i uppdraget informeras om Socialstyrelsens vägledning och att kommunernas yttersta ansvar gäller alla barn:

”I bedömningen av vad som är acceptabla respektive oacceptabla levnadsförhållanden för ett barn ska det inte göras någon skillnad för barn vars föräldrar har uppehållsrätt eller saknar sådan. Det betyder exempelvis att stadigvarande boende i bilar, i kojor, på härbärgen och liknande provisorier är att betrakta som oacceptabla boendeförhållanden för barn, oavsett föräldrarnas legala status.”⁵³

UNICEF och Barnrättscentrum vid Stockholms universitet har i sin rapport⁵⁴ *Vilka rättigheter har barn som är EU-medborgare och lever i utsatthet i Sverige?* uttryckt att skolor och socialtjänst har svåra beslut att fatta avseende skolgång och bistånd till utsatta EU-medborgare. Svårigheterna ligger i att bedöma om barnet ska bedömas som papperslöst eller hur bedömningen kopplat till uppehållsrätten föreligger. I rapporten framgår uppfattningen att det finns otydligheter i svensk rätt som innebär risk för att barn inte får sina rättigheter enligt barnkonventionen⁵⁵ tillgodosedda. I regeringsuppdraget framgår vikten av att utgå från barnens rättigheter samt att ha ett jämställdhetsperspektiv i arbetet. Arbetet med att följa rättsläget för barnets rättigheter kommer även fortsättningsvis att utgöra en viktig del av arbetet med det nationella metodstödet. Vid de Mänskliga rättighetsdagarna i Linköping var årets tema för 2017 de mänskliga rättigheternas framtid. Den nationella samordnaren deltog i frågan *Vilka rättigheter har barn som är EU-medborgare och lever i utsatthet i Sverige?* Efter inbjudan av UNICEF Sverige. I seminariet deltog kommunföreträdare och barnrättsjurist. Samtal fördes angående vilka rättigheter barn som är utsatta EU-medborgare har i Sverige utifrån barnkonvention. Tillfälle gavs också att berätta om hur det

⁵² Socialstyrelsens publikation, Vägledning för socialtjänsten i arbetet med EU/EES medborgare, Artikelnummer 2017-4-1.

⁵³ Ibid.

⁵⁴ Bergmark, Anna ... *Vilka rättigheter har barn som är EU-medborgare och lever i utsatthet i Sverige?* UNICEF Sverige och Barnrättscentrum, Stockholms Universitet. 2015.

⁵⁵ Barnkonventionen: FN:s konvention om barnens rättigheter. 1989.

nationella arbetet angående utsatta EU-medborgare bedrivs och hur barnperspektivet prioriteras samt vilken vägledning som idag ges via webbplattformen *EU-medborgare i Sverige*⁵⁶.

Barnkonventionen

Regeringen har lämnat förslag om att göra FN:s barnkonvention till svensk lag till Lagrådet. Regeringen anser att barnkonventionens starka ställning behöver tydliggöras och att ett barnrättsbaserat synsätt ska ha stort genomslag i rättstillämpningen. Barnkonventionen har idag transformerats in i lagstiftningen vilket innebär att nationella lagar ändras och anpassas till konventionens bestämmelser. FN:s barnkonvention har gällt i Sverige sedan 1990 och svensk lagstiftning står överlag i god överensstämmelse med konventionen. Det finns dock rapporter, senast från Barnrättsutredningen⁵⁷, som framhåller att barnets rättigheter inte fått tillräckligt genomslag i rättstillämpningen:

*”– Nu tas ytterligare ett viktigt steg för att stärka barns rättigheter. Med barnkonventionen som lag måste tjänstemän och beslutsfattare förhålla sig till barnkonventionen på ett annat sätt än i dag. I beslut som rör barn blir det ett tydligare krav på rättstillämpare att utgå från rättigheterna i barnkonventionen, säger barnminister Åsa Regnér.”*⁵⁸

Regeringen framhåller åsikten att en inkorporering av barnkonventionen samlar de mänskliga rättigheterna som rör barn i en lag vilket ska bidra till en helhetssyn och tydliggöra att konventionens artiklar ska tolkas i relation till varandra. Inkorporering eller inkorporation innebär att hela konventionen i fråga tas in i den nationella lagstiftningen. Regeringens uppfattning är att förslaget stärker i beslutsprocesser som rör barn och tydliggör därmed kravet på att principen om barnets bästa ska fungera som ett tillvägagångssätt samt att barnets bästa ska bedömas utifrån det individuella barnet och dess situation. Förhoppningen med inkorporeringen av barnkonventionen som lag är att barn i större utsträckning förväntas involveras i beslut som rör barnet självt. Regeringen lämnade över en lagrådsremiss till Lagrådet angående inkorporering av FN:s konvention om barnets rättigheter. Lagen föreslås träda i kraft den 1 januari 2020 för att ge rättstillämpande myndigheter god tid på sig att förbereda inför den nya lagen.

Lagrådet lämnade sitt yttrande⁵⁹ på lagrådsremissen den 6 september 2017 och avstyrker remissförslaget till lag om Förenta nationernas konvention om barnets rättigheter:

”- Det framstår som bekymmersamt att lägga ansvaret på rättstillämpningen med tanke på att konventionsbestämmelserna ska tillämpas i enskilda fall, inte bara av

⁵⁶Ett samordnande arbete mellan statliga myndigheter, webbplattform, *EU-medborgare i Sverige*, 2017. <https://eumedborgareisverige.se/> (Hämtad 2018-01-25).

⁵⁷ SOU 2016:19. Barnrättsutredningen, Barnkonventionen blir svensk lag, 2016.

⁵⁸ Regeringens pressmeddelande. 2018.

<http://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2017/07/nasta-steg-for-att-gora-barnkonventionen-till-lag/> (Hämtad 2018-01-22).

⁵⁹ Lagrådets yttrande, protokoll från 2017-09-06, *Inkorporering av FN:s konvention om barnets rättigheter*. 2017.

<http://www.lagradet.se/yttrandan/Inkorporering%20av%20FNs%20konvention%20om%20barnets%20rattigheter.pdf/> (Hämtad 2018-01-22).

domstolar och andra rättsliga instanser, utan av alla statliga och kommunala befattningshavare som handlägger ärenden rörande barn. Auktoritativa besked i rättstillämpningen kommer att dröja och alla frågor kommer inte att besvaras på det sättet. Det blir då särskilt problematiskt om riksdagen avstår från att på vanligt sätt ge rättstillämpningen sådant stöd för lagens tolkning som behövs.

Det är en bakvänd ordning att först inkorporera konventionen och därefter låta en utredning kartlägga hur konventionen behandlas i svensk lagstiftning och rättstillämpning samt analysera konventions-bestämmelsernas innebörd utifrån svenska förhållanden. En sådan utredning borde göras först och läggas till grund för bedömningen om konventionen bör inkorporeras.”⁶⁰

I yttrandet hade Lagrådet ytterligare tvivel på förslaget och påpekade att barnkonventionen skiljer sig från Europakonventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna som redan har inkorporerats. Bestämmelserna i den aktuella Europakonventionen är mer konkreta och det finns också en domstol som uttolkar konventionens bestämmelser och vars avgöranden Sverige har åtagit sig att följa, enligt Lagrådet. Den nationella samordnaren prioriterar arbetet ur ett barnperspektiv och erhåller frågor från aktuella aktörer och medborgare kopplade till barnkonventionen. Arbetet kommer att vara en viktig del i uppdraget 2018–2019.

Socialt bistånd (så kallat akut nödbistånd)

Enlig 2 kap. 1 § socialtjänstlagen (SoL)⁶¹ har kommunen det yttersta ansvaret för alla som vistas i kommunen, oavsett medborgarskap. Det innebär att alla som vistas i en kommun har rätt att ansöka om ekonomiskt eller annat bistånd enligt SoL. De har rätt att få sin sak prövad och avgjord genom ett formellt beslut. Vid avslag kan beslutet överklagas till en förvaltningsdomstol. Om en EU/EES-medborgare bedöms ha uppehållsrätt i Sverige har personen rätt till bistånd på samma villkor som svenska medborgare. Socialtjänsten ska i varje enskilt fall göra en bedömning om personen har uppehållsrätt i Sverige eller inte och vilket bistånd personen har rätt till. På motsvarande sätt som socialtjänsten måste göra en individuell bedömning av varje enskilt fall som rör svenska medborgare, måste man göra en individuell bedömning om den biståndssökande EU/EES-medborgaren har uppehållsrätt i Sverige. Personer som vistas i Sverige utan uppehållsrätt har rätt till bistånd enbart i en nödsituation⁶². Detta gäller både personer som vistats i Sverige under kortare tid än tre månader och de som vistats i landet under längre tid än så men som inte uppfyller kraven för uppehållsrätt. Kommunen är skyldig att lämna bistånd om en person ansöker om bistånd, behovet bedöms som akut och inte kan tillgodoses på annat sätt. Kommunen kan kontrollera om behovet kan tillgodoses på annat sätt genom att exempelvis höra med aktuell utländsk beskickning om den har möjlighet att hjälpa den sökande. I så fall kan kommunen bistå den sökande med biljett till det egna landets beskickning. Om den sökande inte får den hjälpen kan kommunen bistå med exempelvis biljett till hemlandet, medel för mat och härbärge eller bådadera.

⁶⁰ Ibid.

⁶¹ SFS 2001:453. Socialtjänstlagen.

⁶² RÅ 1995 ref. 70

Det framgår av de kommunbesök som samordnaren genomfört att det idag med gällande vägledning många gånger är svårt att bedöma om personen har uppehålls rätt eller inte och denna prövning kan medföra att ärendet blir mer komplext och därmed resurskrävande. Att bedöma varje enskild ansökan om akut nödbistånd utifrån den aktuella situationen där behovet kan se väldigt olika ut under dygnets olika timmar och kan variera exempelvis beroende på temperatur och nederbörd vilket åligger den enskilde socialsekreteraren att bedöma. Representanter från Socialstyrelsen och kommun med expertis inom området ingår i arbetet med nationellt metodstöd. Socialstyrelsen har under 2017 upprättat ett stöd och vägledning⁶³ inom området.

På webbplatsen *EU-medborgare i Sverige*⁶⁴ framgår följande stöd:

”Bistånd kan ges till enskilda för att avhjälpa en tillfällig akut nödsituation utifrån kommunens yttersta ansvar enligt 2 kap. 1 § SoL. Det är inte reglerat vad ett sådant bistånd ska innehålla, utan socialtjänsten ska göra en individuell bedömning av behov som är akuta i varje enskilt fall.

En förutsättning för rätt till bistånd från socialtjänsten är som huvudregel att man har uppehållstillstånd eller uppehålls rätt i Sverige. I annat fall är vistelsekommunens ansvar begränsat till att avhjälpa akuta och oförutsägbara nödsituationer. Syftet med det akuta biståndet är primärt att den hjälpsökande ska ges möjlighet att göra något åt sin situation. Vanliga ändamål är bistånd till mat, tillfällig logi, läkemedel och hemresor inom eller utanför Sverige.

*Socialtjänsten ska alltid göra en individuell behovsprövning och om ansökan om bistånd involverar barn ska, i enlighet med barnkonventionen och 1 kap. 2 § SoL, principen om barnets bästa beaktas vid bedömningen.”*⁶⁵

Otillåtna bosättningar

Flera uppgiftslämnare har meddelat att de har uppmärksammat att det inkommer färre ansökningar till Kronofogden om särskild handräckning⁶⁶ efter att polis, Kronofogde samt kommuner arbetat med problematiken kring otillåtna boplatser. Polisen har genomfört och rapporterat ett regeringsuppdrag⁶⁷ som bestod av att föreslå åtgärder för att motverka brottslighet som riktas mot utsatta EU-medborgare och annan brottslighet som begås i anslutning till tiggeri eller tillfälliga boplatser. Representanter från Kronofogdemyndigheten uppgav att samarbetet och rutiner mellan polis och Kronofogden utvecklats. Idag hanterar Polismyndigheten fler av dessa ärenden initialt och det är en trolig anledning till att Kronofogdemyndigheten inte har varit involverade i lika många ärenden som tidigare.

Regeringen beslutade de 30 september 2015 att ge kammarrättsrådet Maria Åhrling i uppdrag att analysera och ge förslag på hur möjligheterna att avlägsna otillåtna

⁶³ Socialstyrelsens publikation, Vägledning för socialtjänsten i arbetet med EU/EES medborgare, Artikelnummer 2017-4-1.

⁶⁴ Ett samordnande arbete mellan statliga myndigheter, webbplats, *EU-medborgare i Sverige*, 2017.
<https://eumedborgareisverige.se/> (Hämtad 2018-01-25)

⁶⁵ Ett samordnande arbete mellan statliga myndigheter, webbplats, *EU-medborgare i Sverige*, 2017.
<https://eumedborgareisverige.se/rattslaget/socialt-bistand/bistand-i-en-akut-nodsituation> (Hämtad 2018-01-05).

⁶⁶ SFS 1990:746. Lag om betalningsföreläggande och handräckning.

⁶⁷ Ju2015/05593/PO. Ett starkt straffrättsligt skydd mot människohandel och annat utnyttjande av utsatta personer.

bosättningar kan förändras⁶⁸. Promemorian Otillåtna bosättningar⁶⁹ redovisades i maj 2016 och förslaget innebär ett nytt förfarande vid särskild handräckning för att hantera dessa mål. Det nya förfarandet erhöll benämningen avlägsnande.

Avlägsnande, det nya förfarandet

Om varken polislagen eller ordningslagen är tillämpliga kan fastighetsägaren vända sig till Kronofogdemyndigheten med stöd av lagen om betalningsföreläggande och handräckning⁷⁰ och sen 1 juli 2017 ansöka om avlägsnande för att få tillgång till sin fastighet. Vid otillåtna bosättningar ersätter nu ansökan om avlägsnande den tidigare ansökan om särskild handräckning. Processen går till på följande sätt om fastighetsägaren väljer att vända sig till Kronofogden: Fastighetsägaren behöver först ansöka om avlägsnande. Det kostar idag 300 kronor. Fastighetsägaren kan redan i ansökan välja att Kronofogdens beslut ska verkställas direkt. Att få beslutet om avlägsnande verkställt kostar 300 kronor ytterligare i grundavgift för varje identifierad person som omfattas av ansökan, dock maximalt 3 000 kr. Ytterligare kostnader kan tillkomma i samband med att Kronofogden genomför själva avlägsnandet. Det normala är att Kronofogden ska delge personerna på platsen. Det betyder att Kronofogden ska se till att personerna får del av fastighetsägarens ansökan och kan ta ställning till den. Det gäller även om de är okända.

Den okända gruppen av personer delges genom kungörelse genom att Kronofogden annonserar och sätter upp ett meddelande på aktuell plats. När personerna är delgivna löper en tid från delgivning till beslut som kallas förklaringsstid. Den tiden är tio dagar och då kan personerna bestrida fastighetsägarens ansökan, det vill säga invända mot den. Fastighetsägaren erhåller i så fall möjlighet att svara på personernas invändningar.

Efter det beslutar Kronofogden utifrån fastighetsägarens ansökan och de invändningar som har kommit in. Om personerna inte bestrider så fattar Kronofogden ett beslut på de uppgifter som finns i fastighetsägarens ansökan. Om personerna är kända och identifierade kan det ta längre tid att delge dem. Det beror på att Kronofogden måste se till att varje person får del av fastighetsägarens ansökan innan de kan fatta beslut. Det är svårt att säga hur lång tid processen kan ta att få ett slutligt beslut och när själva avlägsnandet kan genomföras.

Förenklat går ansökan enligt ny lagstiftning till på följande sätt:

- Fastighetsägaren kan ansöka själv, eller så kan personen ta hjälp av ett ombud.
- Använd blanketten för särskild handräckning/avlägsnande.⁷¹
- I ansökan ska det normalt finnas vissa uppgifter om den/de som fastighetsägaren ansöker mot. Om det är personer som vistas tillfälligt i Sverige kan det vara svårt

⁶⁸ Ju 2015:F. Uppdrag om hur markägarens möjligheter att få handräckning vid otillåtna bosättningar kan förbättras.

⁶⁹ Ds 2016:17. Otillåtna bosättningar.

⁷⁰

⁷¹ Kronofogden, *Ansökan om särskild handräckning/avlägsnande*, 2017.
<https://www.kronofogden.se/38147.html/> (Hämtad 2018-01-25).

att få fram fullständiga uppgifter. Vet fastighetsägaren vilka personerna är och har personuppgifter uppges dessa i ansökan.

- Fastighetsägaren kan också ansöka mot okända personer. Det är då viktigt att personen beskriver vilka försök de har gjort för att identifiera personerna.
- Fastighetsägaren måste också uppge om ansökan omfattar barn, det vill säga om det finns barn på platsen.
- När fastighetsägaren ansöker om avlägsnade behöver personen tydligt ange vilken fastighet, adress, plats, område, byggnad eller utrymme som bosättningen finns på. Ange fastighetsbeteckning och adress. Uppge också vad det är för typ av område, till exempel stadsplanerat, friluftsområde eller skyddsområde. Bifoga en karta och fotografier där området tydligt framgår.
- Fastighetsägaren behöver beskriva bakgrunden till det som har hänt. Till exempel hur länge personerna har varit på personens mark, hur många de är, om de har orsakat skada på platsen eller om deras närvaro innebär särskilda problem som fastighetsägare och i så fall på vilket sätt.
- Fastighetsägaren behöver beskriva vad personen gjort för att få dem att flytta:
 1. Har fastighetsägaren till exempel samtalat med personerna och bett dem flytta på sig?
 2. Har fastighetsägaren lämnat information till dem på något annat sätt, eller har fastighetsägaren varit i kontakt med polisen för att få hjälp av dem?
- I ansökan är det bra om fastighetsägaren även talar om vilken typ av saker som finns på platsen, tält/skjul, bilar, husvagnar eller liknande.
- Fastighetsägaren ombeds även skicka med andra bevis som personen vill ska ingå i sin ansökan. Det kan till exempel vara kartor, fotografier, uppgifter om fordon och andra saker på platsen.

Fastighetsägaren kan ansöka om att Kronofogden ska bevilja ansökan om avlägsnade omedelbart. Det kallas för interimistiskt beslut och är ett tillfälligt beslut som Kronofogden fattar innan de som fastighetsägaren ansöker mot har fått ta del av ansökan.

Fastighetsägaren behöver noga beskriva varför den vill ha ett sådant beslut. Kronofogden fattar beslutet utifrån vad fastighetsägaren har skrivit i sin ansökan. Det är väldigt höga krav för att Kronofogden ska kunna fatta ett interimistiskt beslut. I princip krävs att det är så bråttom att ett senare beslut inte skulle göra någon nytta. Fastighetsägaren måste också kunna visa att de har rätt till ett beslut om avlägsnande. Ett interimistiskt beslut är mycket ingripande och Kronofogden ska alltid ta tillvara båda parter rätt.

Den nationella samordnaren har inte erhållit några erfarenheter, sedan lagstiftningen vunnit laga kraft, från de aktuella aktörerna som innebär ytterligare svårigheter i samband med avlägsnande. Myndigheter och socialtjänstens arbete kopplat till otillåtna bosättningar följs och lyfts regelbundet i samverkansnätverket. Samordnaren har flera underrättelser om att boende i fordon blivit en vanlig trend i flera av Sveri-

ges kommuner, se vidare under rubriken *Aktuella trender och Boende i fordon samt målvaktslagstiftningen*.

Lag med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU)

Det har framkommit från flera aktörer att lagstiftningen måste förtydligas. Frågan om ett barn som har hemvist i en annan medlemsstat än Sverige kan omhändertas omedelbart med stöd av 6 § LVU⁷² är omdiskuterad. Kammarrätten i Stockholm anförde i sin dom⁷³ den 21 april 2016 att uttrycket ”sannolikt att den unge behöver beredas vård” i 6 § LVU rimligen måste förstås så att en svensk domstol också ska ha behörighet att besluta om vård enligt LVU. Kammarrätten konstaterade att det förelåg omsorgsbrister men att barnet inte kunde omhändertas med stöd av 6 § LVU. Frågan skulle enligt kammarrätten istället prövas av hemviststaten. Problematiken kring formuleringen av 6 § LVU har även uppmärksammats i utredningen Barn och ungas rätt vid tvångsvård⁷⁴. En kammarrättsdom är inte prejudicerande utan en prövning av det enskilda ärendet. Kammarrättens tolkning skapar en osäkerhet och oklarhet angående rättslaget och en sådan tillämpning av lagstiftningen kan komma att få allvarliga konsekvenser för vissa barn som befinner sig i Sverige och far illa. När Högsta förvaltningsdomstolen beslutat att inte pröva frågan i sak är det nu positivt i den meningen att regeringen beslutade om att utreda de rättsliga förutsättningarna.

Barn-, äldre- och jämställdhetsministern Åsa Regnér gav den 5 april 2017 rådmannen Björn Räftegård i uppdrag att utreda de rättsliga förutsättningarna för att med stöd av lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU)⁷⁵ omedelbart omhänderta barn och unga som befinner sig i Sverige men har hemvist utomlands. I promemorian analyseras de rättsliga förutsättningarna för att omedelbart omhänderta barn och unga i internationella situationer. Bedömningen görs att bestämmelserna om omedelbart omhändertagande i lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU) behöver förtydligas och kompletteras.

Det bör förtydligas att skyddsbehövande barn och unga som vistas i Sverige kan omhändertas omedelbart i akuta situationer, oberoende av om de har hemvist utomlands eller har någon annan anknytning till utlandet. Regleringen bör kompletteras med nya bestämmelser om handläggningen, tidsfrister och förnyad domstolsprövning i internationella ärenden.

Förslag på förändringarna i korthet

- I brådskande fall får socialnämnden besluta om omedelbart omhändertagande för barn och unga som vistas i Sverige på i princip samma villkor som gäller enligt de vanliga bestämmelserna om omedelbart omhändertagande. Omhändertagandet ska sedan kunna fortsätta högst fyra veckor från den dag det verkställdes. Socialnämnden kan behöva ta kontakt med den behöriga utländska myndigheten och underrätta denna om ärendet. Utrikesdepartementet, som är svensk centralmyndighet, kan hjälpa till att etablera denna kontakt. När den behöriga utländska

⁷² SFS 1990:52, 6 §. Lag med särskilda bestämmelser om vård av unga.

⁷³ Kammarrätten i Stockholm mål nr 2740–16 2016-04-21

⁷⁴ SOU 2015:71, se s. 376 och 385 f.

⁷⁵ SFS 1990:52, *Lag med särskilda bestämmelser om vård av unga*.

myndigheten vidtagit tillräckliga egna åtgärder avseende det omhändertagna barnet upphör det svenska beslutet att gälla. Den behöriga utländska myndighetens åtgärder ersätter så att säga det svenska beslutet om omedelbart omhändertagande. Detta gäller redan enligt Bryssel II-förordningen och lagen om 1996 års Haagkonvention.

- Socialnämnden ska enligt den nya särskilda regleringen vid behov kunna ansöka hos förvaltningsrätten om att det omedelbara omhändertagandet ska få fortsätta längre än fyra veckor i väntan på den behöriga utländska myndighetens åtgärder. Förvaltningsrätten får då lämna medgivande till fortsatt omhändertagande med högst tre månader åt gången om förutsättningarna för det omedelbara omhändertagandet fortfarande föreligger.
- I övrigt ska vid tillämpningen av den särskilda regleringen huvudsakligen samma ordning gälla som följer av befintliga bestämmelser om omedelbart omhändertagande. Detta avser bland annat vården av barnet eller den unge, handläggningen och beslutsfattandet hos socialnämnderna och domstolarna, barnets eller den unges rätt att få information och att få sina åsikter och sin inställning beaktade, rätten till offentligt biträde, kraven på skyndsam handläggning samt möjligheterna att överklaga socialnämndens och domstolarnas avgöranden.

Det är av stor vikt för den enskilde samt för de berörda aktörerna att det rådande osäkra rättsläget förtydligas och stärks i de delar som krävs. Ur ett barnperspektiv är det av stor vikt att en prioriterad och skyndsam hantering av ärendet och processen fastställs av beslutsfattaren. Den nationella samordnaren har erhållit information att lagförslaget bereds vid Regeringskansliet. Samordnaren kommer att följa rättsläget och genom samverkansgrupperna fortsätta med arbetet med att utveckla nationell vägledning.

Rättigheter och prövning vid behov av sjukvård

Landstinget ska erbjuda omedelbar vård (akut vård) enligt hälso- och sjukvårdslagen 4 §⁷⁶. EU:s förordning ((EG) 883/2004)⁷⁷ reglerar rätten för EU/EES- samt schweiziska medborgare, som är försäkrade i sitt hemlands trygghetssystem, att få vård i ett annat medlemsland.

Lag om hälso- och sjukvård till vissa utlänningar som vistas i Sverige utan nödvändiga tillstånd⁷⁸ omfattar i första hand medborgare i länder utanför EU/EES. Det är inte uteslutet att den i enstaka fall kan tillämpas på unionsmedborgare. Det framgår dock inte i lagtexten när denna tillämpning är aktuell. Avgifter för denna vård regleras utifrån förordning om vårdavgifter m.m. för utlänningar som vistas i Sverige utan nödvändiga tillstånd.⁷⁹

Alla som vistas inom ett landsting ska erbjudas omedelbar vård om de behöver det. För att få vård till vanlig patientavgift måste personen visa ett giltigt europeiskt sjuk-

⁷⁶ SFS 1982:763. 4§. Hälso- och sjukvårdslagen.

⁷⁷ Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 883/2004 av den 29 april 2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen. 2004.

⁷⁸ SFS 2013:407. Lag om hälso- och sjukvård till vissa utlänningar som vistas i Sverige utan nödvändiga tillstånd.

⁷⁹ SFS 2013:412. Förordning om vårdavgifter m.m. för utlänningar som vistas i Sverige utan nödvändiga tillstånd

försäkringskort, eller ett provisoriskt intyg eller något annat intyg som styrker rätten till vård i Sverige. Den som inte kan visa upp något av dokumenten måste betala den faktiska vårdkostnaden. En person som är försäkrad i hemlandet kan i efterhand begära ersättning från sin socialförsäkringsinstitution för sina utlägg.

Medborgare i EU/EES-länderna samt Schweiz som är försäkrade i sitt hemlands trygghetssystem har rätt till nödvändig vård i ett annat medlemsland. Det kan till exempel vara akut vård eller sådan som inte kan vänta tills man kommer hem igen. Rätten formuleras i EU:s förordning (EG) 883/2004. Nödvändig vård kan handla om att man exempelvis bryter ett ben som måste gipsas, att man behöver dialysbehandlingsvård eller förebyggande mödra- och barnavård samt förlossning. Om vården kan vänta tills patienten kommer tillbaka till sitt hemland betraktas den inte som nödvändig. En besökare som tänker vistas här i till exempel fem månader kan ha rätt till mer vård än en person som planerar att bara stanna några dagar. Det är behandlande läkare/motsvarande som i det enskilda fallet avgör vad som ska anses vara nödvändig vård.

Den som är försäkrad enligt förordningen (EG) 883/2004 kan ansöka i hemlandet om förhandstillstånd för att finansiera planerad vård i Sverige, då syftet med besöket i landet är att söka vård. Personen kan även vända sig direkt till vårdgivare i Sverige för att få nödvändig eller planerad vård och sedan i efterhand ansöka om ersättning i hemlandet. Detta framgår av patientrörlighetsdirektivet⁸⁰.

De som inte omfattas av EU:s förordning

Alla medborgare i EU/EES-länderna har inte ett automatiskt sjukförsäkringsskydd i sina hemländer. Personer som saknar sjukförsäkring i sina hemländer omfattas heller inte av EU:s förordning ((EG) 883/2004)⁸¹. Konsekvensen blir att dessa personer måste betala hela vårdkostnaden för vård som ges i Sverige. Lagen om hälso- och sjukvård till vissa utlänningar som vistas i Sverige utan nödvändiga tillstånd⁸², trädde i kraft 2013. Lagen är avsedd att omfatta personer som håller sig undan avvisning och utvisning samt de som inte har sökt eller avser att söka nödvändiga tillstånd för att vistas i landet. I första hand omfattar lagen medborgare i länder utanför EU/EES-området. Eftersom EU/EES-medborgare har rätt att vistas i ett annat medlemsland i tre månader utan särskilt tillstånd, omfattas de i utgångsläget inte av lagen.

I förarbetena till lagen⁸³ finns emellertid följande formulering:

"Det är dock inte uteslutet att förslagen lagstiftning om hälso- och sjukvård till personer som vistas i Sverige utan tillstånd i enstaka fall kan komma att bli tillämplig även på unionsmedborgare."

Det framgår inte vad som krävs för att EU/EES-medborgare ska omfattas av lagen.

⁸⁰ Dir. 2011/24/EU, om tillämpningen av patienträttigheter vid gränsöverskridande hälso- och sjukvård.

⁸¹ Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 883/2004 av den 29 april 2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen. 2004.

⁸² SFS 2013:407. Lag om hälso- och sjukvård till vissa utlänningar som vistas i Sverige utan nödvändiga tillstånd.

⁸³ Prop. 2012/13:109 s.41.

I enstaka fall när bedömning gjorts att lagen om hälso- och sjukvård till vissa utlänningar som vistas i Sverige utan nödvändiga tillstånd⁸⁴ är tillämplig gäller följande:

Barn under 18 år ska erbjudas vård i samma omfattning som erbjuds de barn som är bosatta inom landstinget och asylsökande barn, det vill säga subventionerad hälso- och sjukvård inklusive regelbunden tandvård. Undantag är de barn vars vistelse i Sverige är avsedd att vara tillfällig.

Personer som fyllt 18 år och som omfattas av lagen ska bland annat erbjudas

- vård och tandvård som inte kan anstå⁸⁵
- mödravård
- vård vid abort
- preventivmedelsrådgivning
- läkemedel som förskrivs i samband med ovanstående vård
- hälsoundersökning (om det inte är uppenbart obehövligt)
- tolk i samband med vårdtillfället.

I lagen om hälso- och sjukvård till vissa utlänningar som vistas i Sverige utan nödvändiga tillstånd⁸⁶ och i en proposition⁸⁷ framgår mer om vårdens omfattning.

Konsekvenser

När EU/EES-medborgare inte omfattas av EU:s förordning⁸⁸ eller bedöms att inte omfattas av lagen om hälso- och sjukvård till vissa utlänningar som vistas i Sverige utan nödvändiga tillstånd⁸⁹ kan oönskade konsekvenser uppstå. Verksamhetsföreträdare saknar idag vägledning för beslut när de hamnar i en situation att bedöma om EU/EES-medborgaren omfattas av lagen om hälso- och sjukvård till vissa utlänningar som vistas i Sverige utan nödvändiga tillstånd eller inte. Dessa konsekvenser kan innebära en risk för personers liv och hälsa men är även av ekonomisk natur för verksamheten. Exempel:

- Den vårdbehövande personen väntar för länge med att uppsöka vård vilket kan leda till ökat lidande och ökade vårdkostnader.
- Risk för att verksamheter som inte erhåller ersättning för utförd vård i större utsträckning hänvisar/avvisar till att vårdbehovet inte är omedelbart, vilket i sin tur kan få konsekvenser både för den enskilde vårdsökande, men även risk för ökade vårdkostnader i vårdprocessen.

⁸⁴ SFS 2013:407. Lag om hälso- och sjukvård till vissa utlänningar som vistas i Sverige utan nödvändiga tillstånd.

⁸⁵ Socialstyrelsen, Vård som inte kan anstå, 2014.

<http://www.socialstyrelsen.se/vardochomsorgforasylsokandemedflera/halso-chsjukvardoch tandvard/vilkenvardskaerbjudas/vardsomintekanansta/> (Hämtad 2018-01-25).

⁸⁶ SFS 2013:407. Lag om hälso- och sjukvård till vissa utlänningar som vistas i Sverige utan nödvändiga tillstånd

⁸⁷ Prop. 2012/13:109

⁸⁸ (EG) 883/2004, Europaparlamentets och rådets förordning (EG) av den 29 april 2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen. 2004.

⁸⁹ SFS 2013:407. Lag om hälso- och sjukvård till vissa utlänningar som vistas i Sverige utan nödvändiga tillstånd

- Eftersom det finns en risk att det fattas olika beslut i verksamheterna utifrån vem som bedömer och hur, så saknas en övergripande bild av antal vårdsökande, vårdtillfällen, typ av vård samt kostnader.
- Om EU/EES-medborgaren saknar betalningsförmåga hamnar fakturan hos inkasso och går vidare i systemen till dess den avskrivs, vilket kan skapa onödiga kostnader för landstinget.

Det finns tre kategorier av vård som ges av landstingen: akut vård, nödvändig vård samt planerad vård. Landstingen är enligt hälso- och sjukvårdslagen⁹⁰ skyldiga att erbjuda akut vård till alla som är i behov av detta, oavsett medborgarskap. Rätten till nödvändig vård innebär att den som har sjukförsäkring inte ska behöva avbryta en planerad vistelse och återvända till sitt hemland på grund av medicinska skäl. Med nödvändig vård menas också vård som orsakas av kronisk sjukdom. Det inkluderar även provtagningar, medicinska kontroller, förebyggande mödra- och barnavård samt förlossning. Med planerad vård avses att syftet med resan till Sverige är specifikt att söka vård.

Förordning (EG) 883/2004⁹¹ reglerar rätten till vård i andra EU/EES-länder. De personer som är försäkrade enligt dessa regler, vilket även gäller tredjestatsmedborgare som omfattas av förordningen, har rätt till nödvändig vård vid en tillfällig vistelse i Sverige. Personen ska kunna intyga sin rätt till vård i Sverige, till vanliga patientavgifter, genom att visa upp något av följande:

- det europeiska sjukförsäkringskortet (EU-kortet).
- provisoriskt intyg om innehav av EU-kort.
- annat intyg som ger rätt till vård.

Om kortet eller intyg saknas kan landstinget begära att personen betalar hela kostnaden för vården.

Det förekommer att EU-medborgare saknar sjukförsäkring i sitt hemland och de omfattas då inte heller av den ovan nämnda EU-förordningen. Om man inte arbetar eller står till arbetsmarknadens förfogande är man i vissa länder, som Rumänien och Polen, oförsäkrad och saknar därmed rätt till EU-kort.

Enligt lagen om hälso- och sjukvård till vissa utlänningar som vistas i Sverige utan nödvändiga tillstånd⁹² har landstingen en skyldighet att erbjuda viss vård, dels till personer som håller sig undan verkställighet av beslut om avvisning eller utvisning, dels till personer som befinner sig i Sverige utan att ha ansökt om nödvändiga tillstånd för att vistas i landet. Dessa brukar benämnas som papperslösa. Eftersom EU-medborgare har rätt att vistas i ett annat medlemsland i tre månader utan särskilt tillstånd är utgångspunkten att de inte är att betrakta som papperslösa och därför inte

⁹⁰ SFS 1982:763. Hälso- och sjukvårdslag.

⁹¹ (EG) 883/2004, Europaparlamentets och rådets förordning (EG) av den 29 april 2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen. 2004.

⁹² SFS 2013:407. Lag om hälso- och sjukvård till vissa utlänningar som vistas i Sverige utan nödvändiga tillstånd.

heller omfattas av denna lag. I förarbetena till lagen anges dock att det inte är uteslutet att lagen i enstaka fall kan komma att bli tillämplig även på unionsmedborgare.

I möten med representanter för vårdgivare har det framkommit behov av kompetenshöjande insatser riktade till vårdgivare om lagstiftningen och hur den ska tolkas. Det har också lyfts önskemål om förtydligande av vad som egentligen åsyftas med formuleringen ” i enstaka fall” som nämnts ovan. Statskontorets utredning⁹³ ”*Vård till papperslösa, slutrapport av uppdraget att följa lagen om vård till personer som vistas i Sverige utan tillstånd*” pekar på samma behov av kompetenshöjande insatser. Främst gäller det lagstiftningen kring vård till papperslösa respektive EU-medborgare som sökt sig hit för kortare försörjning. Sedan den 1 juli 2013 är landstingen skyldiga att erbjuda papperslösa personer över 18 år hälso- och sjukvård samt tandvård som inte kan anstå. Kostnaderna för denna vård och läkemedel som skrivs ut i samband med vården är subventionerade. Barn under 18 år ska erbjudas vård på motsvarande villkor som gäller för i Sverige bosatta barn.

Efter det att lagen infördes har antalet EU-medborgare som tillfälligt vistas i Sverige ökat betydligt. Statskontoret konstaterar i sin utredning att landstingen gör olika tolkningar av vilken skyldighet de har att erbjuda denna grupp vård som papperslösa. Vissa landsting erbjuder EU-medborgare subventionerad vård medan andra har som policy att ta ut en avgift för hela vårdkostnaden. En enkät till allmänläkare i primärvården indikerar att dessa har begränsad kännedom och kunskap om lagen. Sju av tio läkare uppger att de har hört talas om lagen, men inte känner till den så väl. Detta tyder på att kunskaperna om lagen kan förbättras i hela vårdkedjan, från personal i receptionen till sjuksköterskor och läkare.

Det råder alltså oklarheter kring vem som ska betraktas som papperslös vilket leder till stora variationer i tillämpningen av lagen. Enligt Socialstyrelsen saknas det underlag i lagens förarbeten för att ta fram en tydlig vägledning av hur lagen ska tolkas. Statskontoret föreslår därför att regeringen förtydligar vad som avses med beskrivningen i lagens förarbeten om det ”... *inte [är] uteslutet att [lagen] i enstaka fall kan komma att bli tillämplig även på unionsmedborgare.*”⁹⁴ De oklarheter som nu finns kring detta innebär en risk för att vårdsökande felaktigt nekats eller felaktigt ges subventionerad vård. Genom möten och kontakter som uppdraget hittills medfört framkommer det att representanter för idéburna hjälporganisationer konsulterar EU-medborgare inför och i samband med vårdbesök så att patienten, i mötet med vårdgivaren, ska kunna kategoriseras som papperslös. Tolk inom hälso- och sjukvård är ofta ett problem då kvalitén på tolkarna varierar. Detta kan sammantaget leda till missförstånd i mötet mellan vårdgivare och patient eller att felaktigheter i informationen till vårdgivaren resulterar i att den vårdsökande klassas som papperslös. Det finns därför anledning att rikta kompetenshöjande insatser även till idéburna organisationer om lagstiftningen och hur den ska tolkas.

Samordnaren delar Statskontorets bedömning och det behövs framför allt mer kunskap om vilka som omfattas av lagen, vad som avses med begreppet vård som inte

⁹³ Mattson, Ingvar och Wockelberg Hedlund, Johan. *Vård till papperslösa*. Rapport/Statskontoret. Stockholm. 2016.

⁹⁴ SFS 2013:407. Lag om hälso- och sjukvård till vissa utlänningar som vistas i Sverige utan nödvändiga tillstånd.

kan anstå samt rutiner vid förskrivning av läkemedel. Statskontoret rekommenderar landstingen att genomföra utbildningsinsatser och vidareutveckla sina riktlinjer och vägledningar. Vidare rekommenderar Statskontoret Socialstyrelsen att, som komplement till landstingens insatser, ta fram en handbok med tips till olika personalgrupper om vad som är viktigt att tänka på i de fall som papperslösa söker vård.

Sammanfattning av Statskontorets utredning

Statskontoret lämnar följande förslag och rekommendationer:

Förslag till regeringen

- Ta initiativ till att lagstiftningen preciseras så att det blir tydligt vad som avses med att det inte är uteslutet att lagen i enstaka fall kan komma att bli tillämplig på EU-medborgare.

Rekommendationer till Socialstyrelsen

- Ta fram en handbok med tips som kan användas i vården och som beskriver vad som är viktigt att tänka på när papperslösa söker vård.
- Ta fram en webbutbildning riktad till vårdpersonal samt information till papperslösa särskilt anpassad för att kunna spridas via sociala medier.

Rekommendationer till landstingen

- Vidareutveckla de rutiner som finns för att registrera vård med hjälp av reservnummer.
- Ge personalen utbildning och information om vad lagen om vård till papperslösa innebär och hur den ska tillämpas.
- Vidareutveckla de riktlinjer och vägledningar som beskriver vad som gäller när papperslösa söker vård.
- Förbättra möjligheten för vårdpersonalen att få ett kollegialt stöd i frågor som rör tillämpningen av begreppet vård som inte kan anstå.
- Utnyttja frivilligorganisationernas kontakter med papperslösa för att sprida information om papperslösas möjligheter till vård.

Rekommendation till Sveriges Kommuner och Landsting (SKL)

- Följ upp hur landstingens kostnader för att erbjuda vård till papperslösa utvecklas framöver. Detta skulle kunna samordnas med den uppföljning som SKL gör i dag av landstingens kostnader för att erbjuda vård till asylsökande.

Sammantaget innebär de iakttagelser och underlag som hittills framkommit att det finns goda skäl till fortsatt samverkan mellan berörda aktörer, inte minst för att konkretisera och genomföra de kompetenshöjande insatser som nämnts. Dessutom bör man ta fasta på de önskemål om förtydligande av lagens formulering och intentioner samt hjälp till tolkning som efterfrågas av vårdgivare. Även idéburna

organisationer bör ta del av kompetenshöjande insatser gällande lagstiftningen på området.

I de nätverksgrupper som bildats inom ramen för uppdraget deltar SKL:s samordnare för det vårdnätverk som organisationen sammankallar vilket ger goda möjligheter till dialog och förankring av de frågor som är kopplade till hälso- och sjukvården. Region Skånes kompetenscenter Migration och Hälsa finns också representerade vilket innebär möjlighet till värdefull kompetens samt tillvaratagande av goda erfarenheter kring kompetenshöjande insatser för relevanta målgrupper.

Inom ramen för uppdraget har en kartläggning⁹⁵ av landstingens tillämpning av regelverket genomförts under hösten 2017 i samverkan med SKL. Arbetsmaterialet visar på att oklarheterna som tidigare presenteras kvarstår och ger en bild av stora regionala skillnader av tillämpningen. I planen för våren 2018 är att en skrivelse angående problematiken kommer att delges Socialdepartementet.

Aktuellt

Efterfrågan om tydligare nationella riktlinjer och vägledning

På de konferenser och möten som samordnaren genomfört med bland annat myndigheter, kommun och idéburna organisationer framkom att rättsläget många gånger uppfattas som oklart och att det finns en stark efterfrågan av tydligare ”nationella riktlinjer”. Det kan framhållas att vid de presentationer som samordnaren genomfört med aktuella aktörer har regeringsuppdraget kopplat till samverkan och samordning överlag mottagits mycket positivt och att representanterna uttrycker ett starkt stöd och engagemang för frågan.

Indikationer på och risk för organiserad brottslighet och aktuella domar

Det kan konstateras att de ärenden som huvudsakligen hanteras av den nationella samordnaren mot prostitution och människohandel under år 2016–2017 har en koppling till utsatta EU-medborgare. En daglig samverkan har varit upprättad med den nationella samordnaren mot prostitution och människohandel. Parallellt har ett flertal möten med nationella och internationella kontakter från polisen genomförts. Polismyndigheten har under hösten 2017 redovisat en ny lägesrapport, *Människohandel för sexuella och andra ändamål*⁹⁶. Rapporten beskriver hur människohandelns omfattning och utbredning har förändrat sig sedan den senast lämnade lägesbilden från 2015 års rapport angående organiserad brottslighet⁹⁷.

Rapporten beskriver att det finns en uttalad risk för att de utsatta människor som flyr till Sverige från krigsdrabbade länder kan komma att utnyttjas av kriminella nätverk för olika former av människohandel och att detsamma gäller för utsatta EU-

⁹⁵ Länsstyrelsen i Stockholm i samarbete med Sveriges kommuner och landsting, Kartläggning av Landstingens tillämpning av regelverket gällande vård till utsatta EU-medborgare, 829-3030-2018.

⁹⁶ Rapport om Nationell Lägesbild. *Människohandel för sexuella och andra ändamål* (Dnr: A867.052/2017), Nationella operativa avdelningen. Polismyndigheten. 2017.

⁹⁷ Polisens rapport om organiserad brottslighet 2015 (Dnr: A185.830/2015), Nationella operativa avdelningen, Polismyndigheten. 2015

medborgare som alltjämt kommer till Sverige i hopp om att hitta en bättre försörjning. Med bakgrund av problematiken antog Polismyndigheten 2015 ett särskilt inriktningsbeslut⁹⁸ med syfte och målsättning att förstärka myndighetens förmåga att bekämpa människohandel. Rapporten från 2017 bygger främst på förundersökningar och domar under 2016 men också information från relevanta myndigheter och frivilligorganisationer. Rapporten förmedlar en geografisk spridning av den organiserade brottsligheten som väl överensstämmer med den bild som den nationella samordnaren inhämtat:

*”Människohandel för sexuella ändamål är en brottslig företeelse som kan förekomma i hela landet men som under 2016 framför allt påträffades i och runt de tre storstadsregionerna Stockholm, Göteborg och Malmö men även i mindre städer som längs kusten i norra Sverige. Även människohandel för andra ändamål, såsom tvångsarbete, tiggeri och för att begå brott, förekommer i storstadsregionerna men dessa brott begås också på mindre orter runt om i landet.”*⁹⁹

Flera utredningar och domar under 2016–2017 visar på att utsatta EU-medborgare utnyttjas av kriminella nätverk och organisationer. Flera av rättsfallen har en koppling till ett utnyttjande av brottsoffer i människohandel och i samband med andra former som till exempel tiggeri:

*”Brottsbalkens människohandelsparagraf innefattar också andra former av utnyttjanden.¹⁰⁰ Förövare kan dömas för att ha utnyttjat människohandelsoffer för krigstjänst, för avlägsnande av organ, för tvångsarbete eller annan verksamhet i en situation som innebär nödläge¹⁰¹ för den utsatte, t.ex. tiggeri.”*¹⁰²

I ett människohandelsärende av särskilt intresse som omfattar andra former av utnyttjande, tiggeri, med koppling till Mossgruvan i Kopparbergs län har det nyligen avkunnats dom i Örebro tingsrätt¹⁰³. Målet är av större omfattning och totalt kontrollerades 18 stycken vuxna och tre barn. Gärningsmännen och brottsoffer har sitt ursprung i Bulgarien och brottstiden var från oktober 2015 till januari 2017. I stämningsansökan framgår ett ansvarsyrkande gällande bland annat människohandel. Gärningsmännen har utnyttjat särskilt utsatta brottsoffers belägenhet och genom vilseledande rekryterat, transporterat, tagit emot och inhyst dessa i syfte att de ska exploaterats för tvångsarbete eller annan verksamhet i en situation som inneburit nödläge för brottsoffren eftersom de använts som gatutiggare och tillägnat sig deras hopsamlade intäkter. Tingsrätten i Örebro kom till domslut den 21 november 2017, med en fällande dom för två gärningsmän till en påföljd om 4 år och 2 månaders fängelse för människohandel¹⁰⁴ samt att männen utvisas ur riket. Utvisning med stöd

⁹⁸ Polisen, (Dnr: A448.367/2015), sak nr 429. Beslutsprotokoll Noa 37/15.

⁹⁹ Rapport om Nationell Lägesbild. *Människohandel för sexuella och andra ändamål* (Dnr: A867.052/2017), Nationella operativa avdelningen. Polismyndigheten. 2017.

¹⁰⁰ 4 kap. 1 a § brottsbalken.

¹⁰¹ Med nödläge avses att offret är förhindrat att fritt bestämma över sina göranden och låtanden eller befinner sig i en verkligt svår belägenhet som inte är helt tillfällig eller övergående. Prop. 2009/10:152 Förstärkt straffrättsligt skydd mot människohandel s 21.

¹⁰² Rapport om Nationell Lägesbild. *Människohandel för sexuella och andra ändamål* (Dnr: A867.052/2017), Nationella operativa avdelningen. Polismyndigheten. 2017.

¹⁰³ Örebro tingsrätt 2017-11-21, Mål nr B 351-17.

¹⁰⁴ 4 kap. 1 a § Brottsbalken.

av Utlänningslagen¹⁰⁵ och med förbud att återvända till Sverige före 2027-11-21 (10 år). Prövning har begärts av nästa instans och den nationella samordnaren följer ärendet.

Det som har varit en viktig del i brottsutredningen är ett samarbete mellan Sverige och hemlandet. Den första Joints Investigation Team (JITs)¹⁰⁶ mellan Sverige och Bulgarien angående människohandel och finansiell utredning blev upprättad i och med detta ärende. Sverige efterfrågade samverkan och operativt möte med Europol samt ett koordinerat möte med Eurojust. Denna samverkan genomfördes under våren 2017 med syfte att uppnå en starkare bevisvärdering.

En problematisering kopplad till inhämtning av nationell lägesbild för arbetet med utsatta EU/EES-medborgare är att de ofta lever utanför flera av samhällets olika skyddsnet när de vistas tillfälligt i Sverige. Polisens rapport bygger till stor del på antalet inkomna anmälningar. Det kan konstateras att Migrationsverket står som anmälare i 45 av de 81 anmälda brotten för sexuella ändamål år 2016:

*”Antalet anmälda brott om människohandel för sexuella ändamål ökade markant under 2016 (81) jämfört med 2015 (58). En ökning av antalet anmälda brott om människohandel för sexuella ändamål hänger troligtvis samman med att Migrationsverket utbildat fler av sina handläggare i att identifiera potentiella offer för människohandel. Migrationsverket stod för 45 av de 81 anmälda brotten om människohandel för sexuella ändamål under 2016.”*¹⁰⁷

Mer än hälften av anmälningarna har upprättats i samband med en tjänstekontakt i uppdraget och ansvaret som Migrationsverket har för tredjelandsmedborgare. Idag finns ingen sådan process eller skyldighet för EU-medborgare att initialt ta kontakt med en myndighetsperson i Sverige. Den fria rörligheten inom EU innebär att en EES-medborgare har rätt att vistas i Sverige i upp till tre månader utan andra villkor än att personen har giltigt pass eller nationellt id-kort. Samordnarens uppfattning är att det är av stor vikt att de aktuella samhällsaktörerna bedriver en uppsökande verksamhet för att kunna identifiera pågående brottslig verksamhet i ett brottsoffer- samt barnperspektiv för att kunna hjälpa och skydda genom myndighetsutövning. Det finns idag en gällande konvention¹⁰⁸ och EU-direktiv¹⁰⁹ som Sverige har förbundit sig till som innebär en skyldighet att aktuella myndigheter har personer som är utbildade och kvalificerade att förebygga och bekämpa människohandel, identifiera och hjälpa offer, inklusive barn. Sverige har också förbundit sig till att se till (och tillvarata) att de olika myndigheterna ska samarbeta med varandra och med relevanta stödorganisationer, så att offer kan identifieras i ett förfarande med vederbörlig hänsyn till kvinnors och barns speciella situation i förekommande fall. Europarådets expertgrupp

¹⁰⁵ 8 a kap 5 § Utlänningslagen (2005:716)

¹⁰⁶ Eurojust, Joint Investigation Teams (JITs). 2018.

<http://www.eurojust.europa.eu/doclibrary/JITs/joint-investigation-teams/Pages/jits-framework.aspx/> (Hämtad 2018-01-24).

¹⁰⁷ Rapport om Nationell Lägesbild. *Människohandel för sexuella och andra ändamål* (Dnr: A867.052/2017), Nationella operativa avdelningen. Polismyndigheten. 2017.

¹⁰⁸ Europarådets konvention nr. 197, om åtgärder mot människohandel (*Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings*), 2005.

¹⁰⁹ EU, Direktiv. 2011/36/EU av den 5 april 2011, *on preventing and combating trafficking in human beings and protecting its victims, and replacing Council Framework Decision 2002/629/JHA*. 2011.

mot människohandel (GRETA)¹¹⁰ som är europarådets övervakningsmekanism uppmanande Sverige i maj 2014 att svensk polis och andra samverkande myndigheter ska arbeta mer proaktivt för att hitta potentiella brottsoffer, inte bara för sexuella ändamål utan för andra ändamål så som tvångsarbete, tvång att tigga och tvång att begå brott.

”Information som polisen erhöll under 2016 visade att den absoluta majoriteten av offer är kvinnor mellan 20 och 40 år. En analys av de upprättade anmälningarna om köp av sexuell tjänst i region Stockholm under 2016 visade bl.a. att kvinnorna som utnyttjades för prostitutionsändamål i ca 75 procent av fallen kom från ett annat land än Sverige. Det begränsade antal flickor och kvinnor som rekryterades till Sverige för prostitutionsändamål kom i första hand från Öst- och Sydösteuropa, företrädesvis Rumänien, men också från Bulgarien, Ukraina, Ryssland, Litauen och Polen och dessutom även från Nigeria. Detta förhållande speglar information som erhöles från övriga polisregioner, vilket tyder på att prostitutionsverksamheten är organiserad.”¹¹¹

Det är idag en risk och försvårande omständigheter med att använda statistik för att sammanställa nationell lägesbild kopplat till människohandel med stöd av enbart polis-anmälningar. När polisanmälan upprättas finns idag fält att ange medborgarskap i. Det aktuella fältet är inte tvingande att fylla i för rapportören utan kan lämnas utan vidare åtgärd. Det medför att möjligheten att erhålla information kopplat till nationalitet ur polisens anmälningssystem är begränsad. Antaganden som bygger på statistik ur detta system har hög risk för mörkertal. Möjligheten att kunna erhålla nationalitet, omfattning samt modus efterfrågas av hemländerna. Samordnarens bedömning är att informationen kan vara till stor hjälp för att arbeta brottsförebyggande i det nationella uppdraget samt i det gemensamma målet med hemländerna att få människor ur den redovisade utsattheten.

Länsstyrelsen i Stockholms län har haft det nationella samordningsuppdraget mot prostitution och människohandel sedan 2009. Den 1 januari 2018 startade den nya Jämställdhetsmyndigheten sin verksamhet i Göteborg. Till myndigheten flyttar då de nationella uppdrag mot prostitution och människohandel som tidigare legat på Länsstyrelsen i Stockholms län. Det innebär att Länsstyrelsens nationella uppdrag mot prostitution och människohandel flyttar till Jämställdhetsmyndigheten. I och med inrättandet av en ny myndighet med samlat ansvar för jämställdhetsfrågor flyttar nu även dessa uppdrag över dit. Kvar på landets länsstyrelser bedrivs fortsättningsvis det regionala uppdraget för arbetet mot prostitution och människohandel.

¹¹⁰ Europarådet, *Action against Trafficking in Human Beings*, 2018.

<https://www.coe.int/en/web/anti-human-trafficking/about-the-convention/> (Hämtad 2018-01-30).

¹¹¹ Ibid.

Verksamhet som flyttas över till Jämställdhetsmyndigheten¹¹²

- Det nationella samordningsuppdraget mot prostitution och alla former av människohandel.
- Samordning och fortsatt ansvar för arbetet med det Nationella Metodstödsteamet mot prostitution och människohandel (NMT) där Polismyndigheten, Migrationsverket, Åklagarmyndigheten, socialtjänsten, Arbetsmiljöverket och Skatteverket ingår.
- Förvaltningen av den formaliserade nationella stödprocessen för utsatta där bland annat stödtelefonen till yrkesverksamma ingår. Stödtelefonen kommer att finnas kvar i Jämställdhetsmyndighetens regi med samma nummer: 020–390 000.
- Ansvaret för finansiering och arbetsstöd till regionskoordinatorerna mot prostitution och människohandel.
- Ansvaret för finansiering av återvändandeprogrammet för personer utsatta för människohandel.
- Webbplatsen www.nmtsverige.se samt kampanjsidorna www.duavgor.se, www.resekurage.se, och www.safetrip.se.

Det innebär att den nationella samordnaren kommer att fortsätta att samverka med Jämställdhetsmyndigheten i uppdraget och att det kommer en förfrågan till Jämställdhetsmyndigheten om ett önskemål om representation i det nationella nätverket.

Inom ramen för Länsstyrelsen i Stockholms läns grunduppdrag till och med verksamhetsåret 2017 har det etablerats ett Nationellt metodstödsteam mot prostitution och människohandel (NMT) där Migrationsverket, Polisen, Åklagarmyndigheten och socialtjänsten ingår som permanenta medlemmar. Andra relevanta aktörer som till exempel Arbetsmiljöverket har ingått i ett nära samarbete och stöd har givits till Plattformen Civila Sverige mot människohandel¹¹³. NMT har fungerat som en operativ och strategisk resurs och ett kompetensstöd till aktörer som arbetar mot alla former av människohandel runt om i landet. Genom metodstödet och verktyget ”Manual vid misstanke om människohandel”¹¹⁴ har den nationella samordningen etablerat en formell hjälpkedja för utsatta för människohandel i Sverige som tydliggör alla relevanta aktörers roll och hur de ska agera i människohandelsärenden. Den nationella samordningen har fungerat som en kontaktpunkt och driver också inom ramen för arbetet en stödtelefon dit yrkesverksamma fortfarande kan ringa vid misstanke om människohandel.

Utifrån ett identifierat behov av att öka identifiering av utsatta för människohandel runt om i landet har Länsstyrelsen Stockholm inom uppdraget initierat och delfinansierat etableringen av regionskoordinatorer i varje region. Regionskoordinatorerna är placerade inom socialtjänsten inom den kommun de verkar och fyller en viktig funktion i att identifiera och driva människohandelsärenden på regional nivå tillsammans

¹¹² Länsstyrelsen i Stockholm, 2017.

<http://www.lansstyrelsen.se/stockholm/sv/nyheter/2017/sidor/lansstyrelsens-nationella-uppdrag-prostitution-manniskohandel-till-jamstalldhetsmyndigheten.aspx/> (Hämtad 2017-01-12)

¹¹³ Plattformen Civila Sverige mot människohandel, 2017.

<https://manniskohandel.se/plattformen-civila-sverige-mot-manniskohandel/samarbetet-i-plattformen/> (Hämtad 2017-01-12).

¹¹⁴ Manual vid misstanke om människohandel. Rapportnummer: 2016:5. Länsstyrelsen i Stockholm, 2016.

med relevanta myndigheter. Länsstyrelsen Stockholm har under aktuellt verksamhetsår drivit ett återvändandeprogram i samarbete med International Organization for Migration (IOM), ett program där cirka 20 personer per år får stöd i en rättssäker återvändandeprocess. Det kan för verksamhetsåret 2017 konstateras en kraftig uppgång av personer som omfattats av stöd från programmet till 39 stycken.¹¹⁵ De flesta av dessa personer kommer från Rumänien och Bulgarien samt att de utnyttjas i samband med tiggeri eller prostitution. Utöver grunduppdraget har den nationella samordningen en rad specifika regeringsuppdrag så som studier och kartläggningar där fokus i dag ligger på att motverka människohandel av barn och sexuell exploatering av barn.

Medlemmar från NMT och även en del av regionskoordinatorerna mot prostitution och människohandel har medverkat i nätverken som etablerats gällande utsatta EU-medborgare. På detta sätt stärktes samarbetet och synergieffekterna mellan dessa två uppdrag. Kontakter har även etablerats med IOM för att diskutera möjligheterna kring samarbete gällande återvändande i likhet med det program som bedrivs gällande frivilligt återvändande av utsatta för människohandel.

Majoriteten av de individer som identifieras som offer för människohandel i Sverige kommer från andra EU länder. De visar både Länsstyrelsen Stockholms statistik och statistiken från den nationella rapportören mot människohandel på Nationella operativa avdelningen (NOA) inom polisen, som också ingår i NMT-samarbetet.

I Nationella operativa avdelningens (NOA) rapport¹¹⁶ från den nationella rapportören hos polisen för år 2015 framgår att det under senare år skett en stadig ökning av människohandel för sexuella ändamål inom EU. De öppna gränserna inom EU och slopade viseringskrav gör det enklare för gärningspersoner att rekrytera och transportera unga kvinnor och flickor för att utnyttjas för sexuella ändamål inom unionen. I Sverige kommer kvinnorna som utnyttjas ofta från EU-länder som Rumänien, Ungern, Slovakien, Bulgarien, Polen och Litauen. Angående människohandel för andra ändamål som tvångsarbete eller annan verksamhet som innebär nödläge för den utsatte bedöms förekomma i Sverige inom till exempel skogs-, restaurang- och byggbranschen samt grossistfirmor och säsongarbete inom grönsaks- och fruktodling.

Bärplockarbranschen är ytterligare ett område med känd problematik gällande utnyttjande av arbetskraft där den nationella samordnaren mot prostitution och människohandel bedrivit myndighetsgemensamma initiativ. Samordnaren för utsatta EU-medborgare har under hösten träffat aktörer från bärplockarbranschen samt representanter från polis och kommun som arbetar med problematiken. Personer med erfarenhet och kompetens av branschen deltar i nationell fastställd samverkan. Personer från EU-länder, främst Rumänien och Bulgarien kommer till Sverige för att tigga. Här finns det en koppling till utnyttjande av människor för tiggeriändamål. Det förekommer enligt rapporten från NOA, precis som den nationella samordnaren mot prostitut-

¹¹⁵ International Organization for Migration (IOM), Preliminary Statistics for AVRRTyPP-SWE/2017.

¹¹⁶ Polisens rapport om organiserad brottslighet 2015 (Dnr: A185.830/2015), Nationella operativa avdelningen, Polismyndigheten. 2015

ion och människohandel tidigare rapporterat, människohandel med tiggeri som utnyttjandesätt. Det finns exempel på denna brottslighet i aktuella rättsfall från 2016.

Polisen arbetar med en nationell lägesbild avseende människohandel och andra brott kopplade till tiggeri, som till exempel våldsanvändning och utnyttjande som inte uppfyller rekvisiten för människohandel. Det konstateras att de kriminella nätverk som utnyttjar personer för människohandel är som andra kriminella nätverk multikriminella och ägnar sig även åt annan brottslighet. Förundersökningar och domar visar att de som handlade med människor även ägnat sig åt narkotika- och vapenbrott samt bedrägerier. Inom bärplockningen finns en koppling till olika former av ekonomisk brottslighet. Polisen uppger sammantaget i rapporten att omfattningen är oklar. Den nationella samordnaren har under verksamhetsåret 2017 varit på plats och träffat utsatta EU-medborgare som ägnar sig åt bärplockning med stöd av allemansrätten. Besöket visade på att flera av de aktuella bärplockarna hade sin bosättning i personbilar som i flera fall var registrerade i Sverige. De aktuella fordonen var inte i ett sådant skick att de var godkända att framföras på väg. En annan observation var att det var barn som vistades vid de aktuella bosättningarna. Polismyndigheten hanterade ärendet vidare.

I Polisens nationella lägesbild för brottslighet med koppling till tiggeri och utsatta EU-medborgare¹¹⁷ framgår att år 2015 uppgår antalet utsatta EU-medborgare i tiggeri till cirka 4700 personer. Bedömningen är att flera EU-medborgare i tiggeri åker frivilligt till Sverige för att tigga men att det förekommer kopplingar till organiserad brottslighet. Det framgår av rapporten att det finns flera grupperingar med utsatta EU-medborgare som styrs av kriminella aktörer. Dessa kriminella aktörer utnyttjar utsatta EU-medborgare, bland annat genom utpressning och människohandel. I samma rapport framgår att antalet polisanmälningar gällande människohandel för tiggeriändamål ökade från nio år 2013 till 55 fram till oktober 2015. Utsatta EU-medborgare som tigger finns i såväl grannländerna Danmark, Norge och Finland som i andra EU- och EES-länder. Sammantaget beskrivs problematiken samstämmigt med NOA:s rapport angående organiserad brottslighet.

Polisen har genomfört och rapporterat ett regeringsuppdrag¹¹⁸ som bestod av att föreslå åtgärder för att motverka brottslighet som riktas mot utsatta EU-medborgare och annan brottslighet som begås i anslutning till tiggeri eller tillfälliga boplatser. Samverkan med representanter från polis och kommuner som arbetar inom ämnesområdet är upprättad och har pågått under verksamhetsåret 2017.

Majoriteten av de utsatta inom människohandel kommer från andra EU-medlemsländer och därmed är det viktigt att det bedrivs en nära samverkan mellan aktuella aktörer. Det möjliggör en fullständigare bild och ett mer holistiskt angreppssätt. Människohandelsproblematiken är komplex och ett fenomen som spänner över en rad fler områden. Detta syns inte minst i relation till utsatta EU-medborgare och

¹¹⁷ Polisen, Rapport om Nationell Lägesbild. *Brottslighet med koppling till tiggeri och utsatta EU-medborgare i Sverige* (Dnr: A504.744/2015), Nationella operativa avdelningen, 2015.

¹¹⁸ Ju2015/05593/PO. Ett starkt straffrättsligt skydd mot människohandel och annat utnyttjande av utsatta personer.

även kopplingen till den organiserade brottsligheten och det är tydligt att ett sammankopplat grepp krävs i dessa frågor.

Boende i fordon och ”Målvaktslagstiftning”

En nationell trend är att fler personer från aktuell målgrupp väljer att bo i fordon i stället för tillfälliga bosättningar som till exempel kojor, tält eller skjul som byggts upp, alternativt husvagnar som ställts upp. Representanter från flera polisregioner och kommuner uppger att det är en problembild och att det finns en organiserad brottslighet kopplat till att tillhandahålla fordon mot ersättning till målgruppen. Polismyndigheten har på flera platser i landet använt sig av en relativt ny lagstiftning¹¹⁹ som kom 2014 den så kallade ”Målvaktslagstiftningen”. Lagen innebär förenklat att om ett fordon har dragit på sig mer än 5 000 kronor i fordonsrelaterade skulder (även böter) kan polis och kommun beslagta bilen om den står felparkerad. Samordnarens bedömning är att den aktuella trenden skapar svårigheter kopplade till kommunens möjlighet att bedriva ett uppsökande arbete, sociala förhållanden, sanitet samt allvarliga risker för personskador. Kommunpoliserna uppger till exempel att portabla gasolkök används inne i fordonen tillsammans med till exempel sängkläder och annat bohag.

Polis och kommun arbetar idag med problematiken och tillämpar även lagen om flyttning av fordon i vissa fall¹²⁰. Polismyndigheten har idag en erfarenhet och metodstöd för denna typ av problematik och använder idag flera av verktygen för att stärka brottslig verksamhet. Den nationella samordnarens bedömning är att det är viktigt att socialtjänsten bedriver ett uppsökande arbete kopplat till utsatta EU-medborgare och aktuell problematik. Det ställer särskilda krav för att säkerställa att barn inte befinner sig i riskmiljöer. Viktigt är också att Polismyndigheten har möjlighet och förmåga att prioritera arbetet att skydda brottsoffer och utreda brott kopplat till målgruppen samt att ingripa tidigt mot aktuella trender om brottslig verksamhet.

I samtal med Trafikverket (TRV) framkom att trafikplatser används som boplatser vilket innebär negativa konsekvenser för andra trafikanter såväl som för underentreprenörer.

TRV lyfter fram problem med nedskräpning, toaletter som istället för att städas en gång/vecka nu behöver städas en gång/dag vilket tillsammans med sanering efter nedskräpning medför betydande kostnadsökningar. Underentreprenörer har rapporterat hot mot personal i samband med att dessa försökt avvisa de boende eller påpekat det olämpliga i att använda rast- eller trafikplats som boplatser. TRV upplever även svårigheter att få hjälp av polisen i samband med uppkomna situationerna. I ett remissyttrande till utredningen om otillåtna bosättningar påpekar TRV att otillåtna bosättningar som ligger nära trafikerad väg eller järnväg kan medföra trafiksäkerhetsrisker och risk för trafikstörningar, som stopp i godstransporter med åtföljande konsekvenser, eftersom det finns risk att människor uppehåller sig i direkt anslutning till eller i anläggningen.

¹¹⁹ SFS 2014:447. Lag om rätt att ta fordon i anspråk för fordringar på vissa skatter och avgifter.

¹²⁰ SFS 1982:198. Lag om flyttning av fordon i vissa fall.

Idéburet offentligt partnerskap (IOP)

Idag har flera kommuner ingått i överenskommelser eller avtal med idéburna organisationer, så kallat Idéburet offentligt partnerskap (IOP). Representanter från kommuner och idéburna organisationer önskar att arbetet med vägledningen och metodstöd även ska klargöra och följa rättsläget om vad som kan regleras och hanteras via överenskommelser eller avtal. Till exempel hur ansvaret kopplat till Arbetsmiljöverkets föreskrifter om systematiskt arbetsmiljöarbete (AFS)¹²¹ tillgodoses via överenskommelser eller avtal gällande aktuellt partnerskap. Syftet med kraven i till exempel arbetsmiljölagens (AML)¹²² regler är bland annat att säkerställa arbetsgivarens ansvar för att förebygga ohälsa och olycksfall i arbetet och att uppnå en tillfredsställande arbetsmiljö. Därav bör inga oklarheter råda vem som har delegation och därmed ansvar enligt AML.

Även frågor om huruvida kommunens överenskommelser eller avtal med idéburna organisationers finansiering ska ses som stöd eller ersättning har aktualiserats. Är syftet ett behov som kommunen säkerställer eller är det att tillgodose ett behov som idéburen organisation ser. Med andra ord är det en beställning där ersättning genom upphandling enligt lagen om offentlig upphandling (LOU)¹²³ och tillämpningen om valfrihetssystem (LOV)¹²⁴ som är aktuella eller stöd genom bidrag och partnerskap? Idag ger flera kommuner stöd till IOP som möjliggör boende över längre tid. Är det en service som ryms inom kommunens möjlighet att bistå med bidrag eller är boendet kopplat till kommunens ansvar att lösa individens akuta nödbistånd enligt socialtjänstlagen (Sol)¹²⁵? Om ett beslut, efter en individuell bedömning angående boende på grund av så kallat akut nödbistånd, fattats bör även fortsatt nödprövning av ärendet genomföras kontinuerligt av socialtjänsten. Prövningen kan inte delegeras till idéburna organisationer¹²⁶.

Svårigheten att bedöma möjlighet till bidragsgivning från offentlig sektor framgår av ansvarig myndighets egen bedömning:

”Offentlig sektor kan även samverka med ideella organisationer genom bidragsgivning. Det kan dock många gånger vara svårt att avgöra gränsdragningen mellan upphandling och bidrag”¹²⁷

Välfärdsutredningen har lämnat ett delbetänkande¹²⁸ den 8 november 2016. Där ingår förslag till nya regler för upphandling av välfärdstjänster (sociala tjänster och andra särskilda tjänster).

¹²¹ AFS 2001:1. Arbetsmiljöverkets föreskrifter om systematiskt arbetsmiljöarbete och allmänna råd om tillämpningen av föreskrifterna.

¹²² SFS 1977:1160. Arbetsmiljölagen.

¹²³ SFS 2007:1091. Lag om offentlig upphandling.

¹²⁴ SFS 2008:962. Lag om valfrihetssystem.

¹²⁵ SFS 2001:453. Socialtjänstlagen.

¹²⁶ SFS 2001:453. Socialtjänstlagen 2 kap. 5§.

¹²⁷ Upphandlingsmyndigheten. *Civilsamhället-en viktig resurs för ökad social integration*. 2017.

<http://www.upphandlingsmyndigheten.se/hallbarhet/socialt-ansvarsfull-upphandling/social-integration/civilsamhallet---en-viktig-resurs-for-okad-social-integration/> (Hämtad 2017-01-08)

¹²⁸ SOU 2016:78, Ordning och reda i välfärden. 2016.

”Det konstateras att när en kommun eller ett landsting anskaffar tjänster omfattas anskaffningen normalt av upphandlingsrätten. Bidragsgivning omfattas inte av upphandlingsreglerna, men gränsdragningen mellan upphandling och bidrag är inte tydlig. I en bidragssituation måste kommunen eller landstinget också beakta statsstödsreglerna. Förutsättningarna varierar dessutom i varje enskilt fall såväl avseende samarbetsformer som verksamheter och därför är det enligt utredningens bedömning inte möjligt att generellt ange om modellen är förenlig med bl.a. upphandlingsrätten. En sådan bedömning måste ske i det enskilda fallet, utifrån vilken verksamhet som avses och de specifika förutsättningarna som gäller i varje partnerskap. Bedömningen blir också beroende av hur parterna valt att reglera frågor om bl.a. utförandet av tjänsten, ansvarsfördelning samt kontroll och uppföljning.”¹²⁹

Välfärdsutredningen¹³⁰ lämnade sitt slutbetänkande¹³¹ den 9 maj 2017. I slutbetänkandet *Kvalitet i välfärden – bättre upphandling och uppföljning* framgår i sammanfattningen att:

”Idéburna aktörers roll behöver förtydligas och lyftas fram: Idéburna aktörer som drivs utan vinstintresse fyller en viktig roll i välfärden. För att göra deras roll tydligare bör Statens skolverk och Socialstyrelsen presentera sin statistik uppdelad så att idéburna aktörer redovisas särskilt. Statistiska centralbyrån behöver kvalitetssäkra den befintliga statistiken. Utredningen anser att det bör övervägas om idéburna aktörer ska kunna ges undantag från olika regelverk. För att undantag ska vara möjliga krävs dock en rättssäker definition av vilka aktörer som ska omfattas. En utredning bör tillsättas för att analysera förutsättningarna för detta.”

Den nationella samordnarens bedömning är att det idag inte råder en tydlig gränsdragning mellan upphandling och bidrag för kommuner och vårdgivare som har behov av tjänster från det idéburna samhället.

Tillämpningen av ordningslagen (OL) samt lokala ordningsföreskrifter

I de möten som den nationella samordnaren genomfört med representanter från Polismyndigheten och kommuner framgår att förhållningssättet till att aktivt arbeta med ordningslagen¹³² lokala ordningsföreskrifter samt tillämpning skiljer sig nationellt. Inom vissa kommuner har det bedrivits ett aktivt arbete med att meddela lokala föreskrifter. Representanter från kommun och kommunpoliser har ställt frågor till samordnaren om hur andra kommuner arbetar med aktuell lagstiftning. Flera representanter från kommuner i Sverige har lyft frågor kring ordningslagen samt lokala ordningsföreskrifter med den nationella samordnaren under verksamhetsåret. Frågor och uttalande om ordningslagen har varit på agendan på samtliga politiska nivåer under 2017. Ett ärende som är av särskilt intresse är att en kommun i södra Sverige försökt att införa förbud mot passiv pengainsamling på vissa platser. Den 20 septem-

¹²⁹ Upphandlingsmyndigheten. Idéburna organisationer och offentlig upphandling. 2018. <http://www.upphandlingsmyndigheten.se/hallbarhet/socialt-ansvarsfull-upphandling/civilsamhallet---en-viktig-resurs-for-okad-social-integration/> (Hämtad 2018-01-22).

¹³⁰ Fi 2015:01, *Välfärdsutredningen*. 2017.

¹³¹ SOU 2017:38, *Kvalitet i välfärden – bättre upphandling och uppföljning*. 2017.

¹³² SFS 1993:1617. *Ordninglagen*.

ber 2017 fattade Vellinges kommunfullmäktige beslut om att förbjuda passiv pengainsamling (tiggeri) i de centrala delarna av kommunen.¹³³ Målet var att säkerställa ett förbud på sex platser i kommunen med stöd av lokala ordningsföreskrifter och att förslaget skulle börja gälla vid årsskiftet. Ärendet skickades vidare till Länsstyrelsen Skåne som utreder om det fattade beslutet är förenligt med ordningslagen. Länsstyrelsen prövade ärendet och fattade därefter den 23 oktober beslut¹³⁴ om att upphäva kommunens beslut om att förbjuda passiv pengainsamling i de centrala delarna av kommunen. Kommunstyrelsens ordförande i Vellinge har nu beslutat att överklaga Länsstyrelsens beslut om avslag i frågan.¹³⁵:

”Länsstyrelsens beslut att upphäva lokala föreskrifter enligt 13 § andra stycket får överklagas av kommunen hos allmän förvaltningsdomstol. I övrigt får länsstyrelsens beslut enligt detta kapitel inte överklagas. Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten. Lag (2005:68).”¹³⁶

Aktuell lagstiftning kommer att diskuteras inom nationell samverkan samt att råd och information kommer att hanteras inom metodstödet.

Fund for European Aid to the most Deprived (FEAD) och Europeiska socialfonden (ESF)

FEAD

Sammanfattningsvis kan program drivas via bistånd från FEAD - Fonden för europeiskt bistånd till dem som har det sämst ställt. Samordnaren har besökt flera kommuner och representanter från idéburen sektor som arbetar inom det svenska programmet med insatser för social inkludering. Sverige fokuserar på två områden samhällsorientering och hälsofrämjande insatser. Idag finns det fem beviljade FEAD-projekt som bedriver aktiviteter självständigt eller i samverkan (partnerskap) inom de aktuella områdena i Norrland (Umeå, Örnsköldsvik samt Sundsvall), Stockholm, Växjö, Göteborg och Malmö. Samordnaren har samverkat med representanter från svenska ESF-rådet under 2017. Nästa utlysningssomgång för FEAD-fonden är enligt ansvarig myndighet inte beslutad, men beräknas tidigast till hösten 2018 eller våren 2019 i dagsläget. Den nationella samordnaren har genomfört möten med ansvariga för projekten samt att representant från fonden har ingått i det nationella nätverket under 2017.

¹³³ Vellinge kommun, kommunfullmäktiges beslut 2017-09-20.
<https://www.vellinge.se/nyheter/vellinge-kommun-overklagar-lansstyrelsens-beslut-om-lokala-ordningsforeskrifter/>
(Hämtad 2018-01-19)

¹³⁴ Länsstyrelsen i Skåne, Anmälan av kommunfullmäktiges i Vellinge kommun beslut att anta förslag till allmänna lokala ordningsföreskrifter för kommunen, Beslut, Dnr 213-25584-17.

¹³⁵ Vellinge Kommun, *Länsstyrelsens beslut om avslag på lokala ordningsföreskrifter överklagas*, 2018.
<https://www.vellinge.se/nyheter/vellinge-kommun-overklagar-lansstyrelsens-beslut-om-lokala-ordningsforeskrifter/>
(Hämtad 2018-01-19)

¹³⁶ SFS 1993:1617. 3 kap 7§, *Ordningslagen*.

ESF

Rumänien har fördelats 37,5 miljarder euro från European Structural and Investment Funds (ESIF) för programperioden 2014–2020. Följande fördelning är planerad under aktuell period:

- European Regional Development Fund (ERDF) – 13,2 miljarder euro
- European Social Fund (ESF) – 5,4 miljarder euro
- Cohesion Fund (CF) – 8,7 miljarder euro
- European Agricultural Fund for Rural Development (EAFRD) – 9,6 miljarder euro
- European Maritime and Fisheries Fund (EMFF) - 223 miljoner euro.

EU-kommissionen gav därtill ett bidrag till den Nationella kontaktpunkten för romer om 65 000 euro som ska användas för att genomföra två landsomfattande arbeten i utsatta områden. Målsättningen är att inhämta en relevant lägesbild från landets alla sju regioner med hjälp av olika experter på områden som utbildning, hälsa, arbete, icke diskriminering. Lägesbilden bygger också på samtal med aktivister, lokala myndigheter och romska ledare genom att diskutera hur lösningar ska kunna tas fram för att förbättra situationen för utsatta romer.

Absorptionen av EU-fonder är cirka 89 procent för den förra programperioden som löpte 2007–2013. Tiden för Rumäniens möjlighet att använda medlen för denna period förlängdes. Det finns idag ett omfattande program som lanserades 2016 för utsatta grupper i utsatta regioner och huvudsakligen går medlen till samarbeten mellan lokala myndigheter, idéburna organisationer eller företag. Fonden omfattar 350 miljoner euro under tre år. Planen är att minst cirka 20 procent av medlen ska användas i aktiviteter som förväntas gynna romers situation i hemlandet. Insatserna riktar sig mot infrastruktur, hälsa eller skapande av arbetstillfällen.

Det finns ytterligare ett program om 187 miljoner euro för kommunledda insatser. Av dessa medel kommer 178 miljoner euro finansiera lokala strategier för lokal utveckling medan resterande medel kan sökas av kommuner.

För de mest utsatta personerna i samhället finns 518 miljoner euro avsatta för programperioden 2014–2020. Av dessa kommer 85 procent från en fond för utsatta personer (FEAD) och staten Rumänien bidrar med de övriga 15 procenten. Medlen ska strikt ges endast till de mest utsatta i samhället. Det rör till exempel mat, skolmaterial och andra nödvändiga produkter.

Bulgarien har fördelats 11,7 miljarder euro av European Structural and Investment Funds (ESIF) för programperioden 2014–2020. Följande fördelning är planerad under aktuell period:

- European Regional Development Fund (ERDF) – 4,2 miljarder euro,
- European Social Fund (ESF) – 1,8 miljarder euro,
- Cohesion Fund (CF) – 2,7 miljarder euro

- European Agricultural Fund for Rural Development (EAFRD) – 2,9 miljarder euro
- Euro European Maritime and Fisheries Fund (EMFF) - 113 miljoner euro.

Inom ramen för ESF finansieras tre program i Bulgarien – OP Human Resources Development (883,47 miljoner euro), OP Good Governance (285,53 miljoner euro) och delar av OP Science and Education for Smart Growth (352,61 miljoner euro).

För denna programplaneringsperiod har ESF fokuserat sin investering inom “Promoting social inclusion, combating poverty and any discrimination” totalt nästan 565 miljoner euro, varav 78 procent kommer från ESF. Angående investeringar kopplat till “Investing in education, training and vocational training for skills and lifelong learning” är anslagen cirka 1,2 miljarder euro, med EAFRD: s ledande roll (47 procent), följt av ESF (33 procent). För “Investing in education, training and vocational training for skills and lifelong learning” har cirka 486 miljoner euro tilldelats, ESF tillhandahåller 60 procent av fördelningen.

Operational Programme Human Resources Development (OPHRD) har ett starkt fokus på utsatta grupper och romer. En investeringsprioritet inom programmets prioriterade områden är avsedd för socioekonomisk integration av marginaliserade grupper som romer. Syftet är att öka antalet personer från utsatta etniska grupper som ingår i utbildning, sysselsättning, social- och hälsovård. Några åtgärder som är under förberedelse, genomförande eller bådadera som är värda att notera:

- Utveckling av ett system för övervakning av genomförandet av den nationella strategin för romsk integrering 2012–2020 med en budget på nästan 2 miljoner euro.
- Socioekonomisk integration av utsatta grupper med en total budget på 80 miljoner euro. Verksamheten kommer att stödja integrationen av utsatta grupper på arbetsmarknaden, tillgång till utbildning, förbättrad tillgång till sociala- och hälsovårdstjänster, utveckling av lokala samhällen för att övervinna de negativa stereotyperna.
- Mjuka åtgärder inom ESF kompletteras av investeringar i utbildning och hälsoinfrastruktur enligt Operational Programme Regions in Growth (OPRG) och Rural Development Programme (RDP). Ett specifikt program med en budget på nästan 41,2 miljoner euro är avsedd för lokal utveckling, minskad fattigdom och förbättrad inkludering för utsatta grupper.

Informationen har inhämtats via Sveriges ambassader i hemländerna samt Europakommissionens data för *European Structural and Investment Funds*.¹³⁷

¹³⁷ Europakommissionen, *European Structural and Investment Funds*, 2018.
<https://cohesiondata.ec.europa.eu/overview#/> (Hämtad 2018-01-22)

Aktiviteter

Genomförda aktiviteter år 2016–2017

Sammanfattning:

- Analysfas och inhämtning av befintligt material och rapporter
- Arbetat med budget
- Inhämtning av befintliga samverkansstrukturer
- Upphandling av tjänster kopplade till metodstöd
- Samverkan med Socialstyrelsen inom respektive myndighets regeringsuppdrag
- Samverkan med Sveriges Kommuner och Landsting (SKL)
- Svar på remiss angående Kronofogdens hantering vid otillåtna bosättningar
- Genomfört kommunbesök med relevanta parter
- Arbetat med intern och extern information
- Samverkat med media (intervjuer)
- Strategi och kommunikation angående FAQ
- Genomfört möten med representanter från departement
- Genomfört möten med ambassadörer
- Upprättat samverkan med aktuella myndigheter, kommuner och landsting
- Upprättat samverkan med civila samhället och idéburna organisationers nätverk och möten
- Upprättat samverkan med relevanta ambassader i Sverige
- Inbjuden och genomfört ett program via svenska ambassaden i Rumänien
- Driftsatt och publicerat en webbaserad servicefunktion samt metodstöd
- Upprättat och drivit nationella samverkansnätverk inom olika kompetensområden för verksamhetsåren 2016–2017
- Arbetat med Länsstyrelsens utlåtande angående betänkandet om antiziganism
- Möte med International Organization for Migration (IOM) angående aktuellt återvändarprogram kopplat till utsatta EU-medborgare
- Genomfört möte med Polisens nordiska sambandsman i Rumänien
- Genomfört möte med polisenheten i Rumänien kopplat till organiserad brottslighet
- Besökt idéburna projekt i Rumänien
- Besökt idéburna projekt i Bulgarien
- Genomfört möte med borgmästare i Rumänien
- Genomfört möte med statstjänstemän i Bulgarien
- Genomfört möten angående FEAD (Fund for European Aid to the most Deprived) och Europeiska socialfonden (ESF)
- Arbetat och bidragit med nationell lägesbild

- Medverkat i “*Second evaluation round visit by GRETA to Sweden 8-12 May 2017*”
- Genomfört konferenser som riktar sig till aktuella aktörer
- Deltagit i konferens angående idéburna organisationers verksamheter i Rumänien
- Medverkat vid Länsstyrelsen i Stockholms remissvar angående LVU
- Medverkat i rundabordssamtal under Almedalsveckan
- Medverkat vid seminarier och paneldiskussioner på MR-dagarna
- Lämnat ekonomisk redovisning
- Delrapport

Planerade aktiviteter år 2018–2019

- Samordnar nationella samverkansnätverk inom olika kompetensområden för verksamhetsåren 2018–2019
- Samverka med Socialstyrelsen angående spridning av vägledningar
- Fortsatt samverkan med Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) angående rättigheter och skyldigheter vid kontakt med vårdgivare
- Framtagande och utveckling av metodstöd, rådgivning och information
- Säkerställa servicefunktion i uppdraget
- Genom insatser stärka samverkan och samordning
- Följa rättsläget och arbeta för en mer ändamålsenlig och likformig tillämpning av gällande rätt
- Drift av den nationella webbplattformen
- Identifiera och stödja lämpliga kompetensutvecklingsbehov och insatser
- Genomföra konferenser som riktar sig till aktuella aktörer
- Säkerställa och stödja länsstyrelsernas regionala arbete
- Främja samarbetet mellan Sverige och de utsatta EU-medborgarnas hemländer i linje med det ändrade och utvidgade internationella samordningsansvaret
- Inbjuden att besöka Rumänien tillsammans med representanter från svenska departement
- Deltaga i konferens angående idéburnas organisationers verksamheter i Rumänien
- Planerar att medverka vid rundabordssamtal under Almedalsveckan
- Planerar att medverka i seminarier och paneldiskussioner på MR-dagarna
- Lämna ekonomisk redovisning
- Slutrapport januari 2020

Ekonomi

Ekonomisk redovisning av uppdraget enligt regeringsbeslut¹³⁸ för budgetåret 2017 avseende anslag för ”Uppdrag om nationell samordning avseende utsatta EU/EES-medborgare som saknar uppehållsrätt i Sverige”:

2017 års medel (svenska kronor)

Intäkter

Från regeringen, huvuduppdraget	4 000 000
Totalt intäkter	4 000 000

Utgifter

Löner OH och expenser	2 643 419
Insatser ¹³⁹	1 024 172
Totalt utgifter 2017	3 667 591
Återstående medel	332 409

Riksdagen har i Regleringsbrevet¹⁴⁰ beslutat om anslagsposten 4:7 för budgetåret 2017 och det innebär totalt att 3 500 000 kronor får användas av Länsstyrelsen i Stockholm under verksamhetsåret i enlighet med regeringsbeslut II:3¹⁴¹ från den 14 april 2016 angående uppdrag om nationell samordning avseende utsatta EU/EES-medborgare som saknar uppehållsrätt i Sverige. Ytterligare 500 000 kronor beslutade regeringen att tillföra uppdraget i samband med det ändrade och utvidgade uppdrag¹⁴² till och med 2019-12-31. Sammanfattningsvis innebär det utvidgade uppdraget ett internationellt samordningsansvar samt att länsstyrelserna ska verka i uppdraget. Tyvärr dröjde regeringens beslut om förlängning av uppdraget så att de tillförda medlen inte kunde rekvireras i tid för att kunna användas i sin helhet under budgetåret. En önskan är att ytterligare medel tillförs för att uppnå avsedd förmåga och resultat under nästkommande år.

Slutsatser

Samordnaren kommer att prioritera arbetet med att skapa möjligheter för att inhämta de regionala lägesbilderna via länsstyrelserna. Materialet är nödvändigt för att ta fram en nationell lägesbild som stöd för samverkan och samordning. Målsättningen är att uppnå en fördjupad lägesbild som också bygger på kontakter och erfarenheter mellan Sverige och de utsatta EU-medborgarnas hemländer. Att följa rättsläget och parallellt analysera den nationella lägesbilden är en förutsättning för att bidra med en relevant

¹³⁸ Socialdepartementet. (2016-04-14). Uppdrag om nationell samordning avseende utsatta EU/EES-medborgare som saknar uppehållsrätt i Sverige. Regeringsbeslut 11:3, S2016/0074/FST, S2016/0278/FST (delvis). Sverige: Regeringen.

¹³⁹ Länsstyrelsen i Stockholm. Aktiviteter inom nationell samordning och samverkan för utsatta EU-medborgare.

¹⁴⁰ Regleringsbrev för budgetåret 2017 avseende anslag 4.7 för Länsstyrelsen i Stockholms uppdrag om nationell samordning avseende utsatta EU/EES-medborgare som saknar uppehållsrätt i Sverige. S2016/02758/FST. Sverige: Regeringen.

¹⁴¹ Socialdepartementet. (2016-04-14). Uppdrag om nationell samordning avseende utsatta EU/EES som saknar uppehållsrätt i Sverige. Regeringsbeslut 11:3, S2016/0074/FST, S2016/0278/FST (delvis). Sverige: Regeringen

¹⁴² Regeringsbeslut S2016/02758/FST, 2017.

nationell vägledning och ett metodstöd. Vägledningen och metodstöd kommer att processas via framtagna metoder och samverkansnätverk. Underlaget kan därmed bearbetas ytterligare tillsammans med berörda myndigheter eller andra parter och relevanta indikatorer fastställas. En analys av materialet kan indikera på olika slags avvikelser, möjligheter, trender eller goda exempel som kan vara avgörande information och bidrag för att medarbetare, ledning, organisation och samverkansnätverk ska kunna utgöra den förmåga som uppdraget kräver.

En annan viktig riktlinje är att samverka och det pågående arbetet bygger på en ändamålsenlig och likformig hantering. För att säkerställa denna hantering krävs att rättsläget följs och en dialog med aktuella parter om vägledning och tillämpning kontinuerligt förs. Inte minst på grund av att det idag råder ett osäkert, oklart rättsläge eller bådadera gällande lagstiftningen inom flera aktuella aktörers verksamhetsområden, som framgår av denna delrapport.

Målsättningen är att under 2018–2019 säkerställa en hållbar servicefunktion som på ett effektivt och lättillgängligt sätt bidrar till att sprida information och rådgivning till aktuella aktörer. Det fortsatta samverkansarbetet kommer att vara av stor betydelse för vidareutveckling och drift av det webbaserade verktyget. Genom en strategi baserad på samverkan kan plattformen uppfylla sitt syfte och ge en samordnad bild till Sveriges samtliga aktuella aktörer.

Ytterligare en slutsats som samordnaren identifierat är vikten av att betona och säkerställa att mandatet inom respektive verksamhetsområde inte förskjuts utan är oförändrat och fattas enligt gällande reglering. Det kommunala självstyret som innebär att kommunerna sköter lokala och regionala frågor och därmed har ett stort eget handlingsutrymme innebär att olika inriktningar, tolkningar och tillämpningar även fortsättningsvis kommer att gälla nationellt. Ett konstaterande som avspeglar sig på förväntningar och möjligheter på uppdragets genomförande. Den politiska inriktningen varierar nationellt och många av landets kommuner och landsting har skiftande politiska majoriteter. Samtidigt har samordnaren mötts av en mycket positiv inställning och aktuella parter har uttryckt ett behov av nationell samverkan och samordning men även ett behov av tydligare nationella riktlinjer.

För att uppnå en effektiv och hållbar samverkan över tid kommer arbetet att genomföras efter den strategiska handlingsplanen som utarbetas i samverkan under våren 2018. Planen syftar till att för det första bygga på att stärka myndigheter, kommuner och landsting samt civila samhällets förmåga i uppdraget. Samverkansarbetet ska också främja kontakter och erfarenhetsutbyte mellan Sverige och de utsatta EU-medborgarnas hemländer. För det andra att arbeta vidare med en handlingsplan som sträcker sig längre än uppdragstiden. Det är viktigt att under verksamhetsåret föra en dialog med aktuella parter gällande förutsättning och inriktning av uppdrag efter år 2019.

Det ändrade och utvidgade uppdraget för 2018 omfattar ett utökat uppdrag för Länsstyrelsen i Stockholms län på en internationell, nationell och regional nivå. Den nationella samordnaren ska i det utvidgade uppdraget främja och underlätta för samver-

kan på lokal nivå mellan Sverige och hemländerna genom ett samordningsansvar som omfattar att upprätta kontaktnät, ge information och rådgivning. Bulgariens och Rumäniens EU-ordförandeskap under 2018 samt det rådande osäkra politiska läget kan medföra en risk för samverkansprocessen i stort. Ytterligare en risk är att kommuner, rättsvårdande myndigheter och det civila samhället i Sverige inte har möjlighet att bedriva det uppsökande arbetet som krävs riktat mot målgruppen, i konkurrens med övrigt regionalt arbete.

Det innebär att den nationella samordnarens slutsatser i stort innebär:

- att arbeta med de delar av lagstiftningen där det fortfarande råder ett osäkert och/eller oklart rättsläge
- att fortsätta arbeta med att stärka samverkan och samordningen med aktuella aktörer
- att följa rättsläget och arbeta för en mer ändamålsenlig och likformig tillämpning av gällande rätt
- att främja samarbetet mellan Sverige och de utsatta EU-medborgarnas hemländer i linje med det ändrade och utvidgade internationella samordningsansvaret
- att säkerställa och stödja länsstyrelsernas regionala arbete
- att stödja och driva kompetensutvecklingsinsatser i linje med uppdraget
- att säkerställa servicefunktionen i uppdraget (drift av den nationella webbplattformen).

Litteraturförteckning

AFS 2001:1. *Arbetsmiljöverkets föreskrifter om systematiskt arbetsmiljöarbete och allmänna råd om tillämpningen av föreskrifterna.*

Arbetsmiljöverket. *Arbetsmiljöverkets arbete och behov med anledning av Regeringens handlingsplan mot prostitution och människohandel*, Projektrapport, 2017/061197,

Barnkonventionen. *FN:s konvention om barnens rättigheter*. 1989.

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

Brottsbalken, 4 kap. 1 a §

Departementsserien 2016:17. *Otillåtna bosättningar*.

EU-medborgare i Sverige, webbplats, ett samordnande arbete mellan statliga myndigheter, 2017. <https://eumedborgareisverige.se/>

EU, Dir. 2011/24/EU, *om tillämpningen av patienträttigheter vid gränsöverskridande hälso- och sjukvård*.

EUR-lex, Mål C-14/09: Domstolens dom (andra avdelningen) av den 4 februari 2010 (begäran om förhandsavgörande från Verwaltungsgericht Berlin — Tyskland) — Hava Genc mot Land Berlin, 2010.

EUR-lex, Mål C-292/89: Domstolens dom av den 26 februari 1991 (Antonissen). 1991

EUR-lex, Mål: C-40/11 föredraget den 15 maj 2012, begäran om förhandsavgörande från Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg (Tyskland). 2012.

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/PDF/?uri=CELEX:62011CC0040&from=SV/> (Hämtad 2018-01-25).

Eurojust, Joint Investigation Teams (JITs). 2018.

<http://www.eurojust.europa.eu/doclibrary/JITs/joint-investigation-teams/Pages/jits-framework.aspx/> (Hämtad 2018-01-24).

Europakommissionen, *European Structural and Investment Funds*, 2018.

<https://cohesiondata.ec.europa.eu/overview#/> (Hämtad 2018-01-22)

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*, EUT L 229, s. 35.

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

Finansdepartementet Fi2015:01, *Välfärdsutredningen*. 2017.

Finansdepartementet regeringsbeslut Fi/2017/00989/SFÖ, Fi2017/04512/SFÖ, Fi2017/04748/SFÖ.

Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, avdelning 4, kapitel 1, artikel 45.

International Organization for Migration (IOM), Preliminary Statistics for AVRRTyPP-SWE/2017.

Justitiedepartementet Ju 2015:F. *Uppdrag om hur markägarens möjligheter att få handräckning vid otillåtna bosättningar kan förbättras*.

Justitiedepartementet Ju 2015/05593/PO. *Ett starkt straffrättsligt skydd mot människohandel och annat utnyttjande av utsatta personer*.

Kammarrätten i Stockholm mål nr 2740-16 2016-04-21.

Kronofogden, *Ansökan om särskild handräckning/avlägsnande*, 2017.

<https://www.kronofogden.se/38147.html/> (Hämtad 2018-01-25).

Lagrådets yttrande, protokoll från 2017-09-06, *Inkopporering av FN:s konvention om barnets rättigheter*. 2017.
<http://www.lagradet.se/yttranden/Inkopporering%20av%20FNs%20konvention%20om%20barnets%20rattigheter.pdf/> Hämtad 2018-01-22).

Länsstyrelsen i Skåne, *Anmälan av kommunfullmäktiges i Vellinge kommun beslut att anta förslag till allmänna lokala ordningsföreskrifter för kommunen*, Beslut, Dnr 213-25584-17.

Länsstyrelsen i Stockholm. *Aktiviteter inom nationell samordning och samverkan för utsatta EU-medborgare*. Dnr: 106-14253-2016.

Länsstyrelsen i Stockholm, *Kartläggning av Sveriges kommuners arbete för utsatta EU-medborgare*, Dnr: 829-3029-2018.

Länsstyrelsen i Stockholm. *Manual vid misstanke om människohandel*. Rapportnr: 2016:5. 2016.

Länsstyrelsen i Stockholm i samarbete med Sveriges kommuner och landsting, *Kartläggning av landstingens tillämpning av regelverket gällande vård till utsatta EU-medborgare*. Dnr: 829-3030-2018.

Länsstyrelsen i Stockholm. 2017.
<http://www.lansstyrelsen.se/stockholm/sv/nyheter/2017/sidor/lansstyrelsens-nationella-uppdrag-prostitution-manniskohandel-till-jamstalldhetsmyndigheten-.aspx/> (Hämtad 2017-01-12)

Mattson, Ingvar och Wockelberg Hedlund, Johan. *Vård till papperslösa*. Rapport/Statskontoret. Stockholm. 2016.

Migrationsverket, *Uppehållskort för EU-medborgares familj som inte är EU-medborgare*, 2018.
<https://www.migrationsverket.se/Privatpersoner/EU-medborgare-och-varaktigt-bosatta/Arbeta-studera-eller-bo-i-Sverige-for-EU-medborgare/Uppehallskort-for-familj-som-inte-ar-EU-medborgare.html/> (Hämtad 2018-01-25).

Plattformen Civila Sverige mot människohandel. 2017.
<https://manniskohandel.se/plattformen-civila-sverige-mot-manniskohandel/samarbetet-i-plattformen/> (Hämtad 2017-01-12).

Polisens rapport om organiserad brottslighet 2015 (Dnr: A185.830/2015), Nationella operativa avdelningen, Polismyndigheten. 2015.

Polisens rapport om Nationell Lägesbild. *Brottslighet med koppling till tiggeri och utsatta EU-medborgare i Sverige* (Dnr: A504.744/2015), Nationella operativa avdelningen. Polismyndigheten. 2015.

Polisens rapport om Nationell Lägesbild. *Människohandel för sexuella och andra ändamål* (Dnr: A867.052/2017), Nationella operativa avdelningen. Polismyndigheten. 2017.

Polisen. Dnr: A448.367/2015, sak nr 429. Beslutsprotokoll Noa 37/15.

Prop. 2012/13:109 s.41.

Prop. 2009/10:152 s 21.

Regeringens pressmeddelande. 2018.
<http://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2017/07/nasta-steg-for-att-gora-barnkonventionen-till-lag/> (Hämtad 2018-01-22).

Regeringens Skr. 2015/16:192

Regleringsbrev för budgetåret 2016 avseende SKL-International AB, *Ansökan om medel för en situationsanalys avseende utsatta EU-medborgare*, S2015/08024/FST, Sverige: Regeringen.

Regleringsbrev för budgetåret 2016 avseende Socialstyrelsen, *Hemlöshetens omfattning och karaktär*, S2014/00197/FS, S2014/01928/FS, S2015/08135/RS. Sverige: Regeringen.

Regleringsbrev för budgetåret 2017 avseende anslag 4.7 för Länsstyrelsen i Stockholms uppdrag om nationell samordning avseende utsatta EU/EES-medborgare som saknar uppehållsrätt i Sverige. S2016/02758/FST. Sverige: Regeringen.

RÅ 1995 ref. 70

SFS 1977:1160. *Arbetsmiljölagen*.

SFS 1982:198. *Lagen om flyttning av fordon i vissa fall*.

SFS 1982:763. *Hälso- och sjukvårdslagen*.

SFS 1990:52. *Lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga*.

SFS 1990:746. *Lagen om betalningsföreläggande och handräddning*.

SFS 1993: 1617. *Ordningsslagen*.

SFS 2001:453. *Socialtjänstlagen*.

SFS 2005:716. *Utlänningslagen*.

SFS 2007:1091. *Lagen om offentlig upphandling*.

SFS 2008:962. *Lagen om valfrihetssystem*.

SFS 2013:407. *Lagen om hälso- och sjukvård till vissa utlänningar som vistas i Sverige utan nödvändiga tillstånd*.

SFS 2013:412. *Förordning om vårdavgifter m.m. för utlänningar som vistas i Sverige utan nödvändiga tillstånd*.

SFS 2014:447. *Lagen om rätt att ta fordon i anspråk för fordringar på vissa skatter och avgifter*.

SOU 2016:19. *Barnrättighetsutredningen, Barnkonventionen blir svensk lag*, 2016.

SOU 2017:38. *Kvalitet i välfärden – bättre upphandling och uppföljning*. 2017.

Socialdepartementet. (2016-04-14). *Uppdrag att utarbeta stöd för socialtjänstens arbete i mötet med utsatta EU/EES-medborgare som saknar uppehållsrätt i Sverige*. Regeringsbeslut. 11:2. S2016/00724/FST, S2016/025757/FST. Sverige: Regeringen.

Socialdepartementet. (2016-04-14). *Uppdrag om nationell samordning avseende utsatta EU/EES-medborgare som saknar uppehållsrätt i Sverige*. Regeringsbeslut 11:3, S2016/0074/FST, S2016/0278/FST (delvis). Sverige: Regeringen.

Socialdepartementet. *Ändring av uppdrag om nationell samordning avseende utsatta EU/EES-medborgare som saknar uppehållsrätt i Sverige*, Regeringsbeslut S2016/02758/FST, 2017.

Socialstyrelsens rapport, *Hemlöshet bland utrikesfödda personer utan permanent uppehållstillstånd i Sverige*, Socialstyrelsen, 2013.

Socialstyrelsens rapport. *Vägledning för socialtjänsten i arbetet med EU/EES-medborgare*, Artikelnummer 2017-4-1.

Socialstyrelsen. *Vård som inte kan anstå*. 2014
<http://www.socialstyrelsen.se/vardochomsorgforasylsokandemedflera/halso-chsjukvardochtandvard/vilkenvardskaerbjudas/vardsomintekanansta/> (Hämtad 2018-01-25).

Socialstyrelsens rapport. *Hemlöshet 2017 – omfattning och karaktär*. Artikelnummer 2017-11-15.

SOU 2015:71, se s. 376 och 385 f.

SOU 2016:6. Slutredovisning från den nationella samordnaren för utsatta EU-medborgare. *Framtid sökes: betänkande*.

Upphandlingsmyndigheten. *Civilsamhället - en viktig resurs för ökad social integration*. 2017.
<http://www.upphandlingsmyndigheten.se/hallbarhet/socialt-ansvarsfull-upphandling/social-integration/civilsamhallet--en-viktig-resurs-for-okad-social-integration/> (Hämtad 2017-01-08)

Upphandlingsmyndigheten. *Idéburna organisationer och offentlig upphandling*. 2018.
<http://www.upphandlingsmyndigheten.se/hallbarhet/socialt-ansvarsfull-upphandling/civilsamhallet--en-viktig-resurs-for-okad-social-integration/> (Hämtad 2018-01-22).

Vellinge kommun, *kommunfullmäktiges beslut 2017-09-20 och Länsstyrelsens beslut om avslag på lokala ordningsföreskrifter överklagas*, 2018.

<https://www.vellinge.se/nyheter/vellinge-kommun-overklagar-lansstyrelsens-beslut-om-lokala-ordningsforeskrifter/> (Hämtad 2018-01-19)

Örebro tingsrätt 2017-11-21, Mål nr B 351-17. (Hämtad 2017-01-08)