



Länsstyrelsen
Stockholm

Regeringsuppdrag angående utsatta EU/EES-medborgare

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



Enligt uppdrag

Claes Ling-Vannerus

Nationell och internationell samordnare för utsatta EU/EES-medborgare
vid Länsstyrelsen i Stockholm.

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

Länsstyrelsen i Stockholm, 2020

ISBN: 978-91-7937-009-1

Diarienummer

S2016/00724/FST

S2016/02758/FST (delvis)

106-14253-2016

106-43891-2017

106-2949-2019

Fi2018/03219/SFÖ

Fi2018/03233/SFÖ

Fi2018/03280/SFÖ

Innehåll

Sammanfattning.....	7
Bakgrund.....	12
Uppdrag om nationell samordning.....	12
Utökat uppdrag – länsstyrelsernas regionala uppdrag	13
Utökat uppdrag – internationell samverkan	13
Bilaterala avtal.....	14
Mänskliga rättigheter	14
Uppehållsrätt	15
Polismyndighetens möjligheter till kontroll av uppehållsrätten ..	16
Arbetstagare	16
Arbetssökande	17
Egenföretagare	17
Icke-ekonomiskt aktiva EU/EES-medborgare.....	17
Familjemedlemmar.....	18
Tillvägagångssätt	19
Uppdrag om nationell samordning.....	19
En rådgivande servicefunktion	20
Webbplattformen EU-medborgare i Sverige.....	21
Samverkan med Socialstyrelsen	21
Länsstyrelsens kartläggning av Sveriges kommuner 2017...22	
Uppdrag för länsstyrelserna 2018–2019.....	23
Regionala lägesbilder	23
Enkät till relevanta aktörer.....	24
Internationell samverkan	24
Resultat	25
Regionala lägesbilder	25
Ursprung	27
Förekomst.....	29
Regional samverkan	29
Kompetensutvecklingsinsatser	30
Behov av kompetensutveckling	31
Aktörer.....	33
Kommun	33

Polismyndigheten.....	34
Arbetsmiljöverket.....	36
Arbetsförmedlingen	38
Kronofogdemyndigheten	39
Vårdgivare.....	39
Regional samverkan	41
Tydligare lagstiftning och praxis efterfrågas	41
Civilsamhällesorganisationer.....	42
Socialstyrelsens kartläggning av hemlösheten	44
Jämställdhetsmyndigheten.....	45
Näringslivet	46
Östersjöstaternas råd (CBSS).....	46
Nationella perspektiv	47
Barnperspektiv	47
Lag med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU)	50
Barnkonventionen	51
Jämställdhetsperspektiv	51
Socialt bistånd (akut nödbistånd)	52
Idéburet offentligt partnerskap (IOP)	54
Otillåtna bosättningar	55
Boende i fordon och ”målvaktslagstiftning”.....	57
Samordningsnummer	58
Rättigheter och prövning vid behov av sjukvård	59
Organiserad brottslighet.....	66
Tillämpning av ordningslagen (OL) samt lokala ordningsföreskrifter	73
Kommersiella aktörer	74
Polismyndighetens tjänsteutövning med stöd av polislagen och ordningslagen	75
Hatbrott.....	76
Fund for European Aid to the Most Deprived (FEAD).....	76
Internationell samverkan och samordning	77
Bilaterala avtal	77
Samverkan.....	77
Samordning.....	79
Exempel på genomförda internationella aktiviteter i linje med det utökade regeringsuppdraget 2018–2019.....	80
European Structural and Investment Funds (ESIF)	82
Aktiviteter 2016–2019.....	83
Sammanfattning	83

Slutsatser	85
Rekommendationer	87
Bedömning av uppehållsrätten	87
Uppsökande verksamhet.....	87
Central hantering gällande retroaktiv fakturering av vårdkostnader.....	87
Nationell och internationell samverkan och samordning.....	88
Säkerställ och utveckla funktionen regionkoordinator	89
Klargör destinationslandets ansvar att tillhandahålla bostad när EU-medborgare tillfälligt vistas i annat EU-land	89
Framtida kompetensbehov	90
Polis	90
Kommun	90
Arbetsmiljöverket.....	90
Kronofogdemyndigheten	91
Vårdgivare.....	91
Civilsamhällets organisationer.....	91
Länsstyrelsen.....	91
Reflektioner	92
Litteraturförteckning	95

Sammanfattning

Regeringen gav Länsstyrelsen i Stockholms län i uppdrag att under år 2016–2019 utveckla samverkan och samordna det arbete som bedrivs avseende utsatta medborgare inom EU/EES-området som vistas tillfälligt i Sverige utan uppehållsrätt. Berörda aktörer är myndigheter, kommuner, vårdgivare och det civila samhället. Syftet med uppdraget har varit att vidareutveckla metodstöd, information och vägledning samt att genomföra kompetensutvecklingsinsatser riktade till de samverkande aktörerna. I regeringsuppdraget ingår att tillhandahålla en rådgivande servicefunktion riktad till kommuner och andra aktörer för att arbetet och samverkan ska kunna bedrivas på ett mer ändamålsenligt och likformigt sätt. Enligt regeringsbeslutet år 2018 har den nationella samordningen för utsatta EU/EES-medborgare parallellt ansvarat för att bistå länsstyrelserna i deras regionala arbete.

Enligt länsstyrelsernas regleringsbrev ingår att sammanställa regionala lägesbilder avseende bland annat ursprung, förekomst och att stödja regional samverkan samt att främja kompetensutvecklingsinsatser. Varje länsstyrelse har haft till uppgift att sammanställa regionala lägesbilder med stöd av information från aktuella aktörer. En webbaserad enkät riktad till berörda aktörer (kommuner och vårdgivare, Arbetsmiljöverket, Polismyndigheten, Kronofogdemyndigheten och civilsamhället) har genomförts som stöd för informationsinhämtningen.

Länsstyrelsen i Stockholms län har ansvarat för att stödja samverkan på lokal nivå mellan Sverige och hemländerna genom ett samordningsansvar som omfattar att upprätta kontaktnät samt att ge information och rådgivning, vilket ombesörjts genom aktiviteter i Sverige och i hemländerna. Lägesbilder har inhämtats från flertalet aktörer, bland annat Sveriges Kommuner och Regioner (SKR), Arbetsmiljöverket, kommuner och vårdgivare, Kronofogdemyndigheten, länsstyrelserna, Polismyndigheten, Skatteverket, civila samhällsorganisationer och näringslivet.

En svårighet med att inhämta en nationell lägesbild gällande utsatta EU/EES-medborgare är att målgruppen ofta lever utanför flera av samhällets olika skyddsnät när de vistas tillfälligt i Sverige. Det framgår också av länsstyrelsernas regionala lägesbilder att det finns oklarheter gällande definitionen av vad som avses med begreppet ”utsatta EU/EES-medborgare” kopplat till både identifiering och avgränsning.

De sammantagna resultaten av länsstyrelsernas regionala lägesbilder¹ visar att utsatta EU/EES-medborgare som tillfälligt vistas i Sverige utan

¹ Regeringsuppdrag om regionala lägesbilder, dnr 106-2949-2019, Länsstyrelsen i Stockholms län, 2019.

uppehållsrätt huvudsakligen kommer ifrån Rumänien följt av Bulgarien. I 2018 års lägesbild uppgav Polismyndigheten att det totalt vistades närmare 5 000 utsatta EU/EES-medborgare i Sverige. Motsvarande siffra i 2019 års inhämtning är enligt flertalet av respondenterna svårt att fastställa, därav kan inget antal redovisas. Det framkommer även av de regionala lägesbilderna att det inom flera län råder brist på upprättad regional samverkan mellan aktuella aktörer. Av inhämtningen framgår att det finns incitament för samverkan mellan berörda aktörer för att genomföra kompetenshöjande insatser samt för att möta behov av ökad nationell samordning. Aktörerna efterfrågar ökad nationell och internationell samordning och samverkan.

En tydlig avvikelse enligt aktuella aktörer är problematiken avseende att göra en kvalitetssäkrad individuell bedömning av uppehållsrätten. En av anledningarna till detta är att det saknas en vedertagen metod att kontrollera hur länge EU/EES-medborgare har befunnit sig i Sverige eftersom personer har rätt att vistas här i upp till tre månader utan andra tydliga krav än giltigt pass eller nationellt id-kort.

Enligt Socialstyrelsens senaste kartläggning² från 2017 befinner sig närmare 6 000 personer i Sverige i akut hemlöshet, vilket omfattar både personer som bor i landet och EU/EES-medborgare som vistas här tillfälligt.

Av den nationella lägesbilden för utsatta EU/EES-medborgare framgår att det är oklart hur utsatta EU/EES-medborgare ska kategoriseras i samband med att de söker vård. Verksamhetsföreträdare uppger att de i dagsläget saknar vägledning för beslut när de ska bedöma om EU/EES-medborgare omfattas *av lagen om hälso- och sjukvård till vissa utlänningar som vistas i Sverige utan nödvändiga tillstånd*³.

Av den sammantagna nationella lägesbilden framgår att det finns uppenbara risker att utsatta EU/EES-medborgare utnyttjas av oseriösa arbetsgivare. Detta bekräftas av Arbetsmiljöverket samt i Polismyndighetens rapport⁴ som beskriver att myndigheterna har erhållit ökad information om att utländska arbetstagare utlovats arbete som visat sig innebära orimliga arbetsvillkor. Det framgår även av samma rapport att offer för koppleri och människohandel för sexuella ändamål huvudsakligen kommer ifrån Rumänien. Vid brottet människohandel för tiggeri kom offren framförallt från Bulgarien. Ur ett barnperspektiv finns det exempel på fall som ledde till fällande dom där brottsoffren var minderåriga. För att stärka det straffrättsliga skyddet mot exploatering av

² Socialstyrelsens rapport, *Hemlöshet 2017-omfattning och karaktär*, Artikelnummer 2017-11-15.

³ SFS 2013:407. Lag om hälso- och sjukvård till vissa utlänningar som vistas i Sverige utan nödvändiga tillstånd.

⁴ Rapport om Nationell Lägesbild. *Människohandel för sexuella och andra ändamål* (Dnr: A015.199/2019), Nationella operativa avdelningen. Polismyndigheten. 2018.

personer i arbete och tiggeri infördes 2018 ett nytt gradindelad brott i brottsbalken benämnt människoexploatering⁵.

I det nationella samordningsuppdraget framkommer att det finns ett växande parallellsamhälle och därmed behov av att berörda aktörer bedriver ett utökat uppsökande arbete för att få vetskap om situationen för målgruppen som befinner sig i Sverige. Flera aktörer lyfter problematiken kring samordningsnummer kopplat till den fria rörligheten eftersom identitetskrav i samband med utfärdandet av samordningsnummer saknas.

Enligt uppdragsbeskrivningen har Länsstyrelsen i Stockholm upprättat en webbplatsform, eumedborgareisverige.se⁶. Informationen riktar sig i första hand till personer som är yrkesverksamma eller arbetar ideellt och behöver vägledning gällande lagar, rättigheter samt stöd till EU/EES-medborgare.

Den nationella samordningen för utsatta EU/EES-medborgare har besökt områden i Bulgarien och Rumänien, vilka identifierats som ursprungsplatser för målgruppen enligt länsstyrelsernas regionala lägesbilder.

Tjänstemän från olika myndigheter, kommuner och vårdgivare samt representanter från civila samhället i de aktuella hemländerna uppgav att Sverige är ett av de länder som deras medborgare huvudsakligen befinner sig i. Aktörerna ser risker med utvecklingen och efterfrågar fortsatt samverkan. I många fall är det samma personer som återkommande vistas längre tid i Sverige och som stöd och insatser riktar sig till. En ökad förståelse för hur Sverige arbetar med målgruppen, både kort- och långsiktigt, efterfrågas av aktörerna. Vidare beskriver de att Sveriges arbetssätt med utsatta EU/EES-medborgare har en stor påverkan på möjligheten att arbeta med målgruppen i hemländerna. Erfarenheterna är att hur Sverige hanterar frågan har tydliga effekter lokalt på skola och arbetsmarknad. Flera representanter för de aktuella områdena framhåller vikten av att Sverige har en korrekt lägesbild avseende förutsättningarna och situationen för målgruppen i hemländerna. Flera arbetsmarknadspolitiska åtgärder som syftar till att få människor i arbete har genomförts under uppdragstiden i Rumänien, exempelvis höjda minimilöner och sänkt arbetslöshetskassa. Obligatorisk förskola från sex års ålder infördes i Rumänien 2017.

⁵ Brottsbalken, 4 kap. 1 b §.

⁶ EU-medborgare i Sverige, webbplatsform, ett samordnande arbete mellan statliga myndigheter, 2017. <https://eumedborgareisverige.se/>.

Det är problematiskt att det idag råder nationella skillnader beträffande tolkning och tillämpning av rättsläget. Aktörerna efterfrågar tydligare nationella riktlinjer och vägledning gällande

- tillståndslösa
- uppehållsrätt
- samordningsnummer
- barn – skyddslagstiftning och skola
- socialt bistånd (så kallat akut nödbistånd)
- rättigheter och prövning vid behov av sjukvård
- tillämpningen av ordningslagen (OL)⁷ samt lokala ordningsföreskrifter
- idéburet offentligt partnerskap (IOP).

Exempel på problemområden är målgruppens risker för

- arbetskraftsexploatering
- tiggeri
- prostitution och människohandel
- organiserad brottslighet
- otillåtna bosättningar
- boende i fordon
- patriarkala strukturer
- parallellsamhällen.

Flera aktörer beskriver följande avvikelser och utmaningar i de regionala lägesbilderna:

- enhetliga nationella riktlinjer och vägledning
- regionala och lokala skillnader i tolkningen av gällande rätt
- svårigheter att definiera målgruppen
- bedömning av uppehållsrätten.

Den nationella samordningen för utsatta EU/EES-medborgare rekommenderar att beslutsfattare tillgodoser efterfrågade och identifierade kompetensbehov som framgår av den nationella lägesbilden.

Ytterligare rekommendationer är att säkerställa att nationell och internationell samordning och samverkan bedrivs för det fortsatta arbetet med målgruppen. Vidare är det angeläget att förtydliga hur arbetet med uppehållsrättens kriterier ska tillämpas. Det finns ett stort behov av att förtydliga tillämpningen av *lagen om hälso- och sjukvård till vissa utlänningar som vistas i Sverige utan nödvändiga tillstånd*⁸.

⁷ SFS 1993:1617. Ordningslag.

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

Erfarenheten av regeringsuppdraget avseende utsatta EU/EES-medborgare är att det finns en stor vilja och goda möjligheter för fortsatt samverkan nationellt och på lokal nivå med hemländerna. Tjänstemän och representanter för civilsamhället i hemländerna har inbjudit till fortsatt samverkan samt föreslagit gemensamma aktiviteter framöver.

Skrivelser till Länsstyrelsen i Stockholm har inkommit från ambassader, Sveriges Kommuner och Regioner, myndigheter samt civila samhället, vilka framhåller vikten av att nationell och internationell samverkan och samordning bedrivs framöver⁹.

⁹ Skrivelse, Behov av Nationell och Internationell samordning, Dnr 829-55408-2019, Länsstyrelsen i Stockholm 2019.

Bakgrund

Regeringen gav Länsstyrelsen i Stockholms län i uppdrag att under 2016–2019 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/EES-medborgare avses enligt regeringsuppdraget medborgare inom EU/EES-området som vistas tillfälligt i Sverige utan uppehållsrätt¹⁰. Berörda aktörer beskriver svårigheter med att avgränsa och definiera målgruppen utsatta EU/EES-medborgare.

Den fria rörligheten för personer är en grundprincip som garanteras av EU enligt gällande rörelsedirektiv¹¹. 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 region där likställighetsprincipen råder. En EU/EES-medborgare har rätt att resa till och vistas i ett annat medlemsland i tre månader. EU/EES-medborgare som vistas i ett annat medlemsland men saknar uppehållsrätt har endast rätt till bistånd från socialtjänsten för att avhjälpa en akut nödsituation. Den som uppfyller kraven för uppehållsrätt, och därmed får vistas i Sverige längre än tre månader, har även rätt till likabehandling vilket innebär att socialtjänstlagen ska tillämpas. I regeringsuppdraget framgår även vikten av att utgå från barnens rättigheter samt att ha ett jämställdhetsperspektiv i arbetet.

Länsstyrelsen i Stockholms län har haft tre uppdrag i samordningsuppdraget avseende utsatta EU/EES-medborgare under 2016–2019: nationell samordning, länsstyrelsernas regionala uppdrag och internationell samverkan.

Uppdrag om nationell samordning

I den tidigare nationella samordnaren Martin Valfridssons betänkande¹² identifierades behov av övergripande samverkan och samordning för att främja arbetet hos aktuella aktörer som möter utsatta EU/EES-medborgare. Det övergripande syftet med regeringsuppdraget är att implementera samordning inom befintlig samhällsstruktur.

¹⁰ Regeringsbeslut. 11:2. S2016/00724/FST, S2016/025757/FST. Sverige: Regeringen.

¹¹ 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.

¹² SOU 2016:6. Slutredovisning från den nationella samordnaren för utsatta EU-medborgare. Framtid sökes: betänkande.

Regeringen beslutade 2016¹³ om

- ett fortsatt arbete med att stärka samverkan och samordning 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.

Utökat uppdrag – länsstyrelsernas regionala uppdrag

Regleringsbrevet för 2018¹⁴ omfattar ett utökat uppdrag för länsstyrelserna på nationell och regional nivå och innebär att länsstyrelserna ska

- medverka i Stockholms läns uppdrag om nationell samordning avseende utsatta EU/EES-medborgare utan uppehållsrätt i Sverige 2018–2019¹⁵
- stödja det nationella uppdraget genom att bidra med lägesbilder angående utsatta EU/EES-medborgare som vistas inom ansvarsområdet
- regionalt bidra och stödja med kompetensutvecklingsinsatser riktade mot relevanta aktörer samt att sprida nationellt metodstöd samt vägledning.

Enligt regleringsbrevet har länsstyrelserna medverkat i uppdraget om nationell samordning avseende utsatta EU/EES-medborgare utan uppehållsrätt i Sverige. Länsstyrelserna har bidragit med lägesbilder innehållande övergripande uppgifter om förekomst och hemland och befintliga samverkansstrukturer i regionen. Länsstyrelserna har även genomfört utbildningsinsatser riktade mot relevanta aktörer med hjälp av nationellt metodstöd.

Utökat uppdrag – internationell samverkan

Regeringen beslutade 2017 om en förlängning och utökning av uppdraget om nationell samordning¹⁶:

¹³ Regeringsbeslut. 11:2. S2016/00724/FST, S2016/025757/FST. Sverige: Regeringen.

¹⁴ Regeringsbeslut Fi/2017/00989/SFÖ, Fi2017/04512/SFÖ, Fi2017/04748/SFÖ

¹⁵ Regeringsbeslut S2016/02758/FST, 2017.

¹⁶ Ibid.

- Regeringen beslutade att förlänga Länsstyrelsen i Stockholms läns grunduppdrag 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.
- 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 bilaterala samförståndsavtal mellan Sverige och Rumänien respektive Bulgarien. Syftet är bland annat att bidra till alternativa, mer långsiktiga lösningar på hemorten för utsatta EU/EES-medborgare.

Bilaterala avtal

Sverige har undertecknat ett samförståndsavtal för kunskapsutbyte inom det sociala området med Bulgarien och Rumänien¹⁷. Avtalet mellan Sverige och Rumänien undertecknades första gången 2015 och fokuserar på att värna om rättigheter och stöd till utsatta, framförallt gällande barn och unga. Det handlar om utbyte av erfarenheter, kunskaper, goda exempel och framtida projekt för att förbättra tillvaron för medborgarna. De fyra fokusområdena för samarbetet är barns rättigheter, jämställdhet, välfärd och social omsorg. Sedan 2016 finns ett liknande samförståndsavtal som det mellan Sverige och Rumänien för Sverige och Bulgarien.

Mänskliga rättigheter

Det internationella arbetet för mänskliga rättigheter har sin utgångspunkt i FN:s allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna från 1948. De rättigheter som inryms i förklaringen har senare införts och vidare-utvecklats i ett antal konventioner som är bindande för de anslutna staterna. En stor majoritet av världens länder har anslutit sig till konventionerna. Tillsammans utgör de ett universellt ramverk för arbetet med de mänskliga rättigheterna. Det yttersta ansvaret för att Sveriges konventionsåtaganden efterlevs åvilar staten. I praktiken sker arbetet med

¹⁷ Samförståndsavtal med Bulgarien och Rumänien.
<https://www.regeringen.se/49b6a1/contentassets/6e49f2e3da874525bac4f056550f4292/samarbetsavtal-med-rumanien.pdf> (Hämtad 2020-01-27)
<https://www.regeringen.se/4903e6/globalassets/regeringen/dokument/socialdepartementet/social-omsorg/letter-of-intent-between-bulgaria-and-sweden-on-cooperation-in-the-area-of-social-policy.pdf> (Hämtad 2020-01-27)

att säkerställa konventionsefterlevnad i såväl nationell som regional och lokal offentlig verksamhet.

Mänskliga rättigheter är en del av folkrätten, det vill säga den internationella rätten. En princip för de mänskliga rättigheterna är att de är samverkande och odelbara, ingen enskild rättighet är viktigare än någon annan, de utgör delar av samma helhet. Staterna är skyldiga att respektera folkrättens regler och varje land har ansvar för att åtaganden vad gäller de mänskliga rättigheterna omsätts i nationell lagstiftning. Sverige har både inkorporerat samt transformerat de internationella överenskommelserna för mänskliga rättigheter i lagstiftningen. En del rättigheter får under vissa omständigheter inskränkas i lag, medan andra är absoluta och ska alltid gälla¹⁸.

Uppehållsrätt

Den fria rörligheten är en grundprincip som garanteras inom EU som fastställs i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget)¹⁹. Detta innebär att människor kan flytta mellan medlemsländerna och arbeta på lika villkor var de vill inom unionen. 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. En unionsmedborgare kan dock enligt 8 kap. 9 § utlänningslagen (UtlL)²⁰ 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 EU/EES-medborgares familjemedlemmar om de är medborgare i ett tredje land när de följer med eller ansluter till EU/EES-medborgaren i Sverige. För att vistas i Sverige mer än tre månader krävs att EU/EES-medborgaren antingen har uppehållsrätt enligt utlänningslagen²¹ eller ett uppehållstillstånd.

Uppehållsrätt ger sedan 2006 EU/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 snart personen uppfyller villkoren och kvarstår så länge villkoren är uppfyllda.

Uppehållsrätt har den EU/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

¹⁸ <https://www.regeringen.se/regeringens-politik/demokrati-och-manskliga-rattigheter/fakta-om-manskliga-rattigheter/vad-ar-manskliga-rattigheter/> (Hämtad 2020-01-28)

¹⁹ Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, avdelning 4, kapitel 1, artikel 45.

²⁰ SFS 2005:716. 8 kap. 9 §, Utlänningslagen.

²¹ SFS 2005:716. 3 kap. 3 §, Utlänningslagen.

- 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
- ej utgör en orimlig belastning för biståndssystemet enligt socialtjänstlagen
- är familjemedlem till person som har uppehållsrätt
- har vistats lagligt i Sverige utan avbrott under minst fem år (Utlänningslagen 3a kap. 6 §).

Det är problematiskt för den enskilda handläggaren vid olika myndigheter att göra en kvalitetssäkrad individuell bedömning av uppehållsrätten. En av anledningarna till svårigheten är att det saknas en vedertagen metod att kontrollera hur länge EU/EES-medborgaren har befunnit sig i Sverige då personen 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.

Polismyndighetens 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 och att ingen registrering sker vid inresa till landet är det svårt för Polismyndigheten att kontrollera uppehållsrätten. Polisens möjlighet att kontrollera vistelsetider försvåras i och med att individen inte viseras eller har stämplat i passet.

Arbetstagare

För att inneha uppehållsrätt som arbetstagare krävs handlingar som visar att individen har ett arbete eller har en verklig möjlighet att få en anställning. Arbetet som utförs ska vara en faktisk och genuin ekonomisk aktivitet. Det finns inga krav avseende att ersättningen är tillräcklig för att arbetstagaren ska kunna försörja sig på sin inkomst.

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

Vad som ska anses vara alltför ringa är inte fastställt men en arbetstid på 5,5 timmar per vecka har EU-domstolen ansett vara tillräckligt för att en

person ska betraktas som arbetstagare så länge det är fråga om ett avlönat, verkligt och faktiskt arbete²².

Svarta inkomster eller inkomster från exempelvis tiggeri uppfyller inte kriterierna för att räknas som arbete.

Arbetssökande

Den EU/EES-medborgare som åker till ett annat EU/EES-land och aktivt söker arbete kategoriseras som arbetssökande och omfattas av rätten att vistas i Sverige i tre månader.

I Antonissen-målet²³ fastslog EU-domstolen att en tid av sex månader normalt sett är tillräckligt för att den arbetssökande ska ha en verklig möjlighet att få 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 arbetssökande från andra medlemsstater lagligen får uppehålla sig i Sverige åtminstone sex månader, och under vissa omständigheter en ännu längre period. Följaktligen finns det ingen absolut tidsgräns för hur länge en EU/EES-medborgare kan betraktas som arbetssökande 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 arbetssökande. I de domar där personen inte bedömts ha uppehållsrätt som arbetssökande grundar sig bedömningen på att personen inte har stått till arbetsmarknadens förfogande, inte har sökt arbete i tillräcklig utsträckning eller saknat verklig möjlighet att få anställning. Försvarande omständigheter för att få anställning har främst varit bristande utbildning och erfarenheter samt otillräckliga språkkunskaper. I de fall uppehållsrätt för arbetssökande har ansetts föreligga har personerna varit inskrivna hos Arbetsförmedlingen och har även tagit del av ett arbetsmarknadspolitiskt program, exempelvis i form av praktikplats.

Egenföretagare

Egenföretagare har i denna kontext samma rättigheter som arbetstagare. Status som arbetstagare 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

²² 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.

²³ EUR-lex, Mål C-292/89: Domstolens dom av den 26 februari 1991 (Antonissen). 1991.

för att klara sin familjs försörjning samt inneha en heltäckande sjukförsäkring som gäller i Sverige.

Familjemedlemmar

En familjemedlem som har uppehållsrätt och vistas i Sverige har rätt till likabehandling av socialtjänsten på samma sätt som svenska medborgare. Detta gäller även om personen är medborgare i ett land utanför EU/EES. Familjemedlemmar som är tredjelandsmedborgare måste däremot ansöka om uppehållskort hos Migrationsverket.

Om familjemedlemmen är medborgare i ett land utanför EU/EES och familjen vistas i Sverige mer än tre månader, inom ramen för uppehållsrätten, behöver familjemedlemmen som inte är EU/EES-medborgare ansöka om uppehållskort ²⁴.

²⁴ 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/Upphallskort-for-famili-som-inte-ar-EU-medborgare.html/>
(Hämtad 2018-01-25).

Tillvägagångssätt

Följande aktiviteter har genomförts för att svara mot uppdragsbeskrivningen om ökad nationell och internationell samverkan och samordning:

- framtagande av webbplatsen eumedborgareisverige.se. för att på ett effektivt och lättillgängligt sätt sprida information och rådgivning till aktuella aktörer
- upprättande av nationellt myndighetsnätverk för att samla berörda myndigheter med ansvar inom området
- besök vid kommuner i syfte att föra dialog om deras situation och behov av stöd, råd och vägledning på nationell nivå
- nationella konferenser för kommuner, myndigheter och civilsamhälle i syfte att lansera webbplatsen eumedborgareisverige.se. och att tillvarata behov av stöd och vägledning
- medverkan i Socialdepartementets arbete inom ramen för de bilaterala samförståndsavtalen med Rumänien och Bulgarien
- regelbundna möten med svenska civilsamhällesorganisationer som huvudsakligen verkar i Rumänien och Bulgarien
- besök i Rumänien och Bulgarien med lokala politiker, myndighetsföreträdare och civilsamhällesorganisationer
- inhämtning av regionala rapporter som samtliga länsstyrelser har sammanställt utifrån rådande lägesbild och genomförande av en enkät innehållande frågor till landets kommuner och vårdgivare, Arbetsmiljöverket, Kronofogdemyndigheten, Polismyndigheten och civilsamhällesorganisationer.

Uppdrag om nationell samordning

Den nationella samordningens uppdrag innebär att

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

Flera berörda aktörer har verksamhet och ansvar inom ovanstående uppdrag som i vissa delar är överlappande på en operativ nivå. Länsstyrelsen inbjöd under 2016 representanter från statliga och kommunala verksamheter till gemensamma samverkansmöten i frågan. Samverkansmöten har genomförts regelbundet under uppdragstiden med representanter som verkar inom

- strategisk samt indirekt ledning
- verksamhetsjuridiskt område
- operationell verksamhet.

Huvudsakligen deltog representanter från statliga myndigheter, kommuner och regioner och avsikten med samverkan var att skapa en grund för hållbara nätverk med olika kompetenser som sammanträder regelbundet inom aktuella utmaningar.

Syftet med samverkan var att stärka genomförandet och resultaten av uppdraget samt att nationellt och internationellt arbeta på ett ändamålsenligt och likformigt sätt. Prioriterat har varit att underlätta för implementering av metodstöd och att sprida kunskap.

En identifierad framgångsfaktor i uppdraget, som även framkommer i skrivelser från samverkansaktörerna²⁵, är nationell samverkan och samordning.

Konferenser har genomförts riktade till representanter för myndigheter, kommuner samt vårdgivare. Syftet var att kompetensutveckla, skapa förankringsprocesser och uppnå samsyn inom flera identifierade områden. Därutöver har bland annat lansering och utveckling av en ny webbplatsform, som omfattar metodstöd, information och råd för de aktuella aktörerna, driftsatts. Konferenser med nationellt och internationellt perspektiv har genomförts tillsammans med representanter från civilsamhället.

En rådgivande servicefunktion

Under det första uppdragsåret lanserades en webbplatsform där respektive myndighet ansvarat för att vidimera informationen på plattformen. Webbplattformen har till syfte att tydliggöra statliga myndigheters tolkningar och mandat kring frågor som avser medborgare i EU/EES-området som vistas tillfälligt utan uppehållsrätt i Sverige. Webbplattformen *eumedborgareisverige.se*²⁶ drivs av Länsstyrelsen i Stockholms län som en del av det nationella uppdraget avseende EU/EES-medborgare som vistas tillfälligt i Sverige utan uppehållsrätt.

²⁵ Skrivelser, Behov av Nationell och Internationell samordning, Dnr 829-55408-2019, Länsstyrelsen i Stockholm 2019.

²⁶ Ett samordnande arbete mellan statliga myndigheter, webbplatsform, *EU-medborgare i Sverige*, 2017. <https://eumedborgareisverige.se/> (Hämtad 2018-01-25).

Webbplattformen EU-medborgare i Sverige

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



Ett översättningsverktyg som hanterar flertalet språk är tillgängligt på plattformen. Flera myndigheter, kommuner och vårdgivare har infört en länk till plattformen på sina webbplatser.

Plattformen har uppdaterats och utvecklats under uppdragsperioden och till dags datum uppgår antalet unika besökare till närmare 17 500, vilket motsvarar en ökning jämfört med föregående år med drygt 70 procent. 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.

Genom en fortsatt strategi baserad på samverkan kan plattformen uppfylla sitt syfte att ge en samordnad bild till Sveriges samtliga kommuner, myndigheter och andra aktuella aktörer. För det utvidgade samordningsansvaret mellan Sverige och hemländerna finns ett ökat stöd på webbplatsen. Av länsstyrelsernas samlade lägesbild framgår att det svåra rättsläget inom flera områden kan leda till oföretagsamhet inom flera aktörers ansvarsområden.

Samverkan med Socialstyrelsen

Den nationella samordningen har under verksamhetsåren haft ett nära samarbete med representanter från Socialstyrelsen i arbetet med myndighetens regeringsuppdrag²⁷ som erhöles 2016. Uppdraget innebar att Socialstyrelsen utarbetade en vägledning för socialtjänstens arbete i mötet med utsatta EU/EES-medborgare som vistas tillfälligt i Sverige.

²⁷ 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.

Vägledningen reviderades 2019²⁸ i samverkan med bland annat Länsstyrelsen.

Vägledningen är idag en viktig del i den nationella rådgivningen och även för en mer likformig och ändamålsenlig tillämpning av gällande rättigheter och skyldigheter. Stödet har processats i de upprättade nationella samverkansnätverken för utsatta EU/EES-medborgare under verksamhetsåren och har varit en viktig del i kompetensutvecklingsprogrammet 2018–2019.

Socialstyrelsen har framtagit en informationsskrift till socialtjänsten avseende utredning av barns behov av stöd och skydd i transnationella ärenden där barn utsatts för människohandel, sexuella övergrepp eller bådadera. Uppdraget var ett led i Handlingsplan 2016–2018 till skydd för barn mot människohandel²⁹, exploatering och sexuella övergrepp. Ett av syftena med planen är att skydda och stödja de drabbade barnen.

Vägledningen och det framtagna materialet har kommunicerats till aktuella aktörer genom webbplattformen EU-medborgare i Sverige³⁰ samt vid kompetensutvecklingsinsatser.

Länsstyrelsens kartläggning av Sveriges kommuner 2017

Länsstyrelsen i Stockholms län genomförde under 2017, som en del av det nationella uppdraget avseende EU/EES-medborgare som vistas tillfälligt i Sverige utan uppehållsrätt, en kartläggning³¹ av Sveriges kommuners arbete i relation till målgruppen. Syftet var att erhålla en aktuell nationell lägesbild och att kartlägga hur arbetet genomförs i ett lokalt perspektiv. Inhämtningen genomfördes för att erhålla en helhetsbild eftersom de lokala förutsättningarna och inriktningarna i kommuner varierar.

Av kartläggningen från de svarande 204 kommunerna framkom exempelvis att

- 10 procent bedriver ett uppsökande arbete för målgruppen
- 30 procent samarbetar med någon civilsamhällesorganisation
- 9 procent har tagit fram styrdokument och rutiner för arbetet med målgruppen

²⁸ Socialstyrelsens. Vägledning för socialtjänsten i arbetet med EU/EES medborgare. Artikelnummer 2017-4-1.

²⁹ Regeringens Skr. 2015/16:192

³⁰ Ett samordnande arbete mellan statliga myndigheter, webbplattform, EU-medborgare i Sverige, 2017. <https://eumedborgareisverige.se/> (Hämtad 2018-01-25)

³¹ Länsstyrelsen, Kartläggning av Sveriges kommuners arbete för utsatta EU-medborgare, Dnr: 829-3029-2018.

- 9 procent av kommunerna erbjuder härbärge eller annat boende, vilka i de flesta fall drivs av civilsamhällesorganisationer
- 22 procent erbjuder skolgång för barn tillhörande målgruppen.

Uppdrag för länsstyrelserna 2018–2019

Länsstyrelserna har idag ett samordningsansvar för viktiga samhällsinsatser. En framställan gjordes under 2016 som innehöll ett förslag till beslut om att aktivera länsstyrelsernas gemensamma förmåga i linje med det regeringsuppdrag³² som Länsstyrelsen i Stockholms län erhållit i syfte att utveckla samverkan och samordning nationellt inom området. I regleringsbrevet 2018 ingår det att Länsstyrelserna ska bistå den nationella samordningen med lägesbilder med övergripande uppgifter om förekomst, ursprung och befintliga samverkansstrukturer samt genomföra kompetensutveckling. Den nationella samordningen har prioriterat att stödja länsstyrelserna i det utvidgade uppdraget samt genomfört kompetensutveckling för länsstyrelsernas representanter i uppdraget.

Av vikt är att tillvarata erhållna erfarenheter i det internationella, nationella och regionala arbetet under kommande verksamhetsår. Regeringsuppdraget innehåller områden som operativt genomförs av flera olika samhällsaktörer, vilket innebär att både rättighets- och skyldighetsperspektiv behöver tillvaratas. Det organisatoriska stödet inom länsstyrelserna beslutades att utgöras av länsstyrelsernas handläggare för arbetet kopplat till mänskliga rättigheter. I regeringsuppdraget ingår att hantera området i sin helhet och därmed har det ställts krav på samordning och samverkan samt stöd utifrån både ett rättighets- och skyldighetsperspektiv.

Den nationella samordningen har i regeringsuppdraget beaktat både rättighets- och skyldighetsperspektivet.

Regionala lägesbilder

Samtliga länsstyrelser har sammanställt regionala lägesbilder³³ som bygger på det inhämtade materialet från aktuella aktörer i respektive län. Lägesbilderna ska enligt uppdraget innehålla övergripande uppgifter om förekomst, befintliga samverkansstrukturer i regionen samt ursprung med avseende på målgruppen utsatta EU/EES-medborgare som tillfälligt vistas i Sverige. Med lägesbilderna som stöd beskrivs de regionala förutsättningarna samt länets behov av samordning, samverkan och utbildningsinsatser. Frågor har även ställts till regionala aktörer gällande rättsläge och tillämpning samt om verksamheten i ett nationellt perspektiv bedrivs på ändamålsenligt och likformigt sätt. Parallellt

³² 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.

³³ Regeringsuppdrag om regionala lägesbilder, dnr 106-2949-2019, Länsstyrelsen i Stockholms län, 2019.

inventerades aktuella förhållanden mellan berörda aktörer kopplat till mandat och ansvarsområden samt befintliga samverkansnätverk. Länsstyrelserna har genomfört informations- och kompetensutvecklingsinsatser riktade till relevanta aktörer utifrån nationellt metodstöd.

Enkät till relevanta aktörer

För att erhålla en nationell lägesbild har en webbaserad enkät genomförts med riktade frågor till följande berörda aktörer: Sveriges kommuner, Arbetsmiljöverket, Kronofogdemyndigheten, Polismyndigheten, vårdgivare och civila samhällsorganisationer.

Internationell samverkan

I Länsstyrelsens uppdrag, särskilt i det tilläggsuppdrag om internationell samverkan³⁴ som tillkom 2017, har regeringen påpekat värdet av att skapa bättre förutsättningar i hemländerna istället för att främja ett liv i utsatthet och utanförskap i Sverige. Mot bakgrund av detta har den nationella samordningen genomfört en nära samverkan med berörda aktörer som bedriver verksamhet som kan påverka förutsättningarna i hemländerna.

Den nationella samordningen har inhämtat kunskap och erfarenheter samt dokumentation från aktuella aktörer i hemländerna, vilket har varit av betydelse för att ge stöd, råd och information i uppdraget. Flertalet möten har genomförts med exempelvis ambassader, departement, myndigheter, vårdgivare, kommuner, lokala aktörer samt det civila samhället. Syftet var att få en tydlig lägesbild av pågående samt utförda aktiviteter. Dialog har förts angående synpunkter och förslag kopplade till det utökade uppdraget för att uppnå stärkt lokal samverkan och samordning.

³⁴ Socialdepartementet, Ändring av uppdrag om nationell samordning avseende utsatta EU/EES-medborgare som saknar uppehållsrätt i Sverige, Regeringsbeslut S2016/02758/FST, 2017.

Resultat

Regionala lägesbilder

Det nationella samordningsansvaret omfattar att leda regional samordning och samverkan för att skapa och leverera lägesbilder samt att bidra till och stödja kompetensutvecklingsinsatser angående målgruppen EU/EES-medborgare utan uppehållsrätt. En svårighet i arbetet med att inhämta en nationell lägesbild för arbetet med utsatta EU/EES-medborgare är att de ofta lever utanför flera av samhällets olika skyddsnät när de vistas tillfälligt i Sverige. Den aktuella lägesbilden bygger på en samverkan mellan relevanta aktörer och deras erfarenhet och kunskap inom området samt genom inhämtade svar på frågeställningar och dialog.

Det som framkommer vid en sammanställning av resultaten från de regionala lägesbilderna är en mycket komplex bild och variationer råder nationellt kopplat till exempelvis förekomst av utsatta EU/EES-medborgare, ursprung, tillämpning av gällande rätt samt därtill konstaterade utmaningar och avvikelser.

Den nationella samordningen har inhämtat regionala lägesbilder för verksamhetsåren 2018 och 2019 och de sammantagna resultaten visar att utsatta EU/EES-medborgare som tillfälligt vistas i Sverige huvudsakligen kommer ifrån Rumänien, följt av Bulgarien. Ytterligare länder som förekommer är till exempel Irland, Polen, Estland, Lettland och Litauen.

- **Ursprung:** Den sammantagna lägesbilden ger en bild av att utsatta EU/EES-medborgare som tillfälligt vistas i Sverige huvudsakligen kommer från Rumänien följt av Bulgarien.
- **Förekomst:** I 2018 års lägesbild uppgav Polismyndigheten att det sammantaget vistades drygt 4 800 utsatta EU/EES-medborgare i Sverige. Motsvarande siffra i 2019 års lägesbild är enligt de svarande aktörerna svår att fastställa på grund av otydlig definition av målgruppen samt att myndigheter och andra aktörer saknar rutiner för uppsökande arbete med särskilt fokus på utsatta EU/EES-medborgare. Ytterligare orsak är avsaknaden av registrering vid inresa till Sverige vilket gör det svårt att fastställa vistelsetiden.
- **Regional samverkan:** De regionala lägesbilderna påvisar att det råder brist på upprättad regional samverkan mellan aktuella aktörer inom länen. Frågan om behoven av regional samverkan varierar där vissa efterfrågar det och andra inte.
- **Kompetensutveckling:** Det finns goda skäl till fortsatt samverkan mellan berörda aktörer, inte minst för att konkretisera och genomföra

kompetenshöjande insatser samt för att möta behov av ökad samverkan nationellt och internationellt.

En erfarenhet är att målgruppen sällan söker kontakt med socialtjänst eller aktuella myndigheter. Mot bakgrund av detta finns det en uppenbar risk att kunskaper, kännedom och möjligheter till utveckling inom området begränsas. Det framkommer att utsatta EU/EES-medborgare ofta stannar längre i Sverige än den rättighet som framgår av rörlighetsdirektivet³⁵. Direktivet reglerar rätten att stanna i ett annat EU-land upp till tre månader utan några villkor än att personen ska ha giltigt pass eller nationellt id-kort. Någon genomförd prövning av uppehållsrätten³⁶ efter tre månader kopplat till att uppfylla kravet på arbete, arbetssökande, studerande, pensionärskap eller att ha tillräckliga resurser framkommer inte av lägesbilden. Av lägesbilden framgår att det är problematiskt för enskilda handläggare vid olika myndigheter att utföra kvalitetssäkrade individuella bedömningar angående uppehållsrätt för utländska medborgare som vistas tillfälligt i Sverige.

Av de regionala lägesbilderna framkommer enligt ett flertal kommuner och andra aktörer att det inte bedrivs regional samverkan avseende utsatta EU/EES-medborgare.

De svarande aktörerna lyfter följande i de regionala lägesbilderna:

- efterfrågan om tydligare nationella riktlinjer och vägledning
- svårigheter att definiera målgruppen utsatta EU/EES-medborgare
- att det finns regionala och lokala skillnader avseende tillämpning av lagstiftning, bland annat kopplat till boende och vård för målgruppen
- svårigheter att bedöma uppehållsrätten.

Majoriteten av de som utsätts för människohandel i Sverige kommer ifrån andra EU/EES-medlemsländer och därmed är det viktigt att det bedrivs nära samverkan mellan aktuella aktörer. Problematiken kring människohandel är komplex och omfattar en rad områden. Det framkommer av arbetet med utsatta EU/EES-medborgare att det kan finnas en koppling till den organiserade brottsligheten³⁷ och därmed krävs ett helhetsgrepp i dessa frågor. Representanter för Polismyndigheten lyfter flera områden där polisiära ingripanden har varit aktuella. Av de inkomna svaren framgår att förekomst av parallellsamhällen kopplade till arbetskrafts-exploatering, tiggeri, människohandel samt prostitution uttrycks i större utsträckning än tidigare.

Den inhämtade lägesbilden kopplad till vård gällande utsatta EU/EES-medborgare identifierar ett aktuellt och angeläget behov av att förtydliga

³⁵ Europaparlamentet och rådets direktiv 2004/38/EG. Friheten att röra sig och uppehålla sig i EU.

³⁶ SFS 2005:716. Utlänningslagen.

³⁷ Polisens rapport om organiserad brottslighet 2015. Polismyndigheten, 2015. (Dnr: A185.830/2015).

lagstiftningen som i dag reglerar vård och kostnader för vård till utsatta EU-medborgare³⁸. De oklarheter som finns innebär en uppenbar risk för olika tolkningar gällande vårdtagares rättigheter och skyldigheter, framförallt avseende ansvarsfördelning för vårdkostnader.

Av de inhämtade lägesbilderna framgår att det vistas barn tillhörande målgruppen i flera av Sveriges kommuner samt att det tidigare rådde oklart rättsläge gällande skyddslagstiftningen för aktuella barn kopplat till *Lag med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU)*³⁹.

Länsstyrelsernas regionalt inhämtade material påvisar att barn tillhörande målgruppen befinner sig i oacceptabla miljöer när de tillfälligt vistas i Sverige tillsammans med vårdnadshavare eller andra vuxna.

Ur ett jämställdhetsperspektiv visar länsstyrelsernas regionala lägesbilder att problem med patriarkala strukturer råder bland vissa utsatta EU/EES-medborgare. Det framgår att i vissa län är det en övervägande andel kvinnor som tigger, trots att det finns ungefär lika många kvinnor och män bland utsatta EU/EES-medborgare som befinner sig i länet.

Representanter för civilsamhället uppger att kvinnor i större utsträckning än män förmås att tigga under långa perioder då de får in mer medel.

Civilsamhällesorganisationer beskriver tvångsgifte, våld i nära relationer och hälsoproblem hos kvinnor och att män i stor utsträckning styr och försörjer sig genom kvinnorna.

Ursprung

Den nationella samordningen har efterfrågat ursprungsland och, om det är möjligt, vilket område i landet som målgruppen utsatta EU/EES-medborgare kommer ifrån. Syftet har varit att underlätta prioriteringar och samarbete i det internationella arbetet. En sammanställning av de regionala lägesbilderna visar att utsatta EU/EES-medborgare som tillfälligt vistas i Sverige huvudsakligen kommer från Rumänien följt av Bulgarien. Ytterligare länder som förekommer i mindre utsträckning är Irland, Lettland, Litauen, Polen och Ungern.

³⁸ SFS 2013:407. Lag om hälso- och sjukvård till vissa utlänningar som vistas i Sverige utan nödvändiga tillstånd.

³⁹ SFS 1990:52 Lag med särskilda bestämmelser om vård av unga.

Tabell 1. Devanligast förekommande ursprungsländerna och orterna för de utsatta EU/EES-medborgare som vistades i Sverige 2018–2019.

Ursprungsland	Ort
Rumänien	Län: Bacau, Bukarest, Buzau, Constanta, Craiova, Focsani, Gorj, Iasi, Pitești, Ploiesti, Sibiu, Targu Jiu, Targu Mures, Tulcea, Vaslui. Kommun: Babadag, Bradeni, Braila, Fagaras, Fetesti, Iacoveni, Maxenu, Medgidia, Netus, Nojstad, Onesti, Ovidiu, Pauleasca, Pitesti, Sighisoara, Stavesti, Valea Seaca.
Bulgarien	Kommun: Bregovo, Chemevo Gigen, Grabovo, Ignatiavo, Karlovo, Knezja, Lom, Nikolaevka, Pleven, Popoco, Rasovo, Silistra, Slanchevo, Vidin. Mindre platser: Godava, Kardam, Kovachevets, Svelten, Varshets.
Polen	Ej angivet.
Lettland	Ej angivet.
Litauen	Ej angivet.
Irland	Ej angivet.
Ungern	Ej angivet.
Bosnien-Hercegovina	Trestinik.

Gällande utsatta EU/EES-medborgare som kommer från de övrigt angivna hemländerna har det mer en koppling till olika områden där risk för arbetskraftsexploatering förekommer i Sverige. Branscher som är aktuella är till exempel byggbranschen, bilverkstäder, restaurangbranschen och gröna näringen.

I ett jämställdhetsperspektiv kopplat till aktuella EU/EES-länder beskriver den nationella koordinatören vid Polismyndigheten situationen kring prostitution och människohandel i Sverige i sin senaste lägesrapport 2018⁴⁰. Av rapporten framgår att majoriteten av offren är kvinnor mellan 20 och 40 år som i första hand kommer ifrån Rumänien och Nigeria, men även Moldavien, Bulgarien och Polen förekommer.

⁴⁰ Rapport om Nationell Lägesbild. *Människohandel för sexuella och andra ändamål* (Dnr: A015.199/2019), Nationella operativa avdelningen. Polismyndigheten. 2019.

Förekomst

Av lägesbilden 2018 framgick att utsatta EU/EES-medborgare befinner sig i Sverige i samma omfattning som 2015⁴¹ då antalet utsatta EU/EES-medborgare uppskattades till cirka 4 700 personer. I samma lägesbild uppgav Polismyndigheten att det sammantaget vistades drygt 4 800 utsatta EU/EES-medborgare i Sverige⁴².

Av 2019 års lägesbild framkommer att majoriteten av kommunerna i landet samt andra aktörer inte bedriver uppsökande verksamhet specifikt kopplat till utsatta EU/EES-medborgare.

Det inhämtade materialet för 2019 utgör inte tillräckligt underlag för att fastställa antalsuppgifter, det är dock tydligt att utsatta EU/EES-medborgare befinner sig i miljöer och sammanhang där berörda aktörer saknar kännedom om i vilken omfattning målgruppen befinner sig i Sverige.

Regional samverkan

Identifierade framgångsfaktorer för uppdraget har varit att aktivt följa rättsläget och att genom samverkan och dialog på olika nivåer erbjuda nationellt metodstöd och 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 har varit att uppnå en mer ändamålsenlig och likformig tolkning och tillämpning av gällande rätt och i förlängningen en stärkt nationell förmåga. Lägesbilden idag pekar på vikten av ett fortsatt arbete med att stärka samverkan och samordningen mellan statliga myndigheter, kommuner, civilsamhället och andra relevanta aktörer som möter målgruppen.

Det framkommer att det råder en brist på upprättad regional samverkan mellan aktuella aktörer inom länen. Länsstyrelsernas sammantagna lägesbild för den aktuella perioden ger utrymme för tolkning eftersom flera kommuner i landet samt andra aktörer uppger att de inte bedriver strategisk regional samverkan. Lägesbilden påvisar enstaka goda exempel där kommuner och relevanta aktörer bedriver planlagd regional samverkan och har god kompetens inom området. Det förekommer att aktörer har anställt medarbetare som i sin funktion bedriver och stödjer regional samverkan.

Arbetsmiljöverket lyfter en regional samverkan i samband med deras regeringsuppdrag ”osund konkurrens”⁴³. Flera kommuner och

⁴¹ Nationell lägesbild – Brottslighet med koppling till tiggeri och utsatta EU-medborgare i Sverige. Polismyndigheten, 2015. (Dnr: A504.744/2015).

⁴² De 204 kommuner och övriga aktörer som bidragit till lägesbilden har gett ett uppskattat spann av antalet EU/EES-medborgare som befinner sig i respektive län. Det angivna antalet i den nationella lägesbilden bygger på det största angivna antalet.

⁴³ Arbetsmiljöverket. Osund konkurrens, 2018. <https://www.av.se/om-oss/vart-uppdrag/osund-konkurrens/> (Hämtad 2020-01-15).

civilsamhällesorganisationer framhäver en regional samverkan som bedrivs inom ramen för Idéburet offentligt partnerskap (IOP). Sammantaget pekar de iakttagelser och underlag som framkommit på att det finns goda skäl till fortsatt samverkan mellan berörda aktörer för att konkretisera och genomföra de kompetenshöjande insatser samt behov av ökad samverkan som efterfrågats. Dessutom är det angeläget att ta fasta på de önskemål om förtydligande av lagens formulering och intentioner samt den hjälp till tolkning som efterfrågas av till exempel vårdgivare. Även idéburna organisationer har deltagit vid samverkans- och kompetenshöjande insatser gällande lagstiftningen inom området.

Det bör nämnas att länsstyrelsernas förmåga, genom stöd av regleringsbrevet, att förmedla det nationellt framtagna metodstödet samt att stödja kompetensutvecklingsinsatser har framkommit som en positiv förutsättning för en stärkt regional samverkan. De övriga länsstyrelserna har i linje med Länsstyrelsen i Stockholms läns nationella åtagande i flera fall initierat och skapat förutsättningar för regional samverkan mellan aktuella aktörer.

Kompetensutvecklingsinsatser

Den nationella samordningen och länsstyrelserna har gett stöd och drivit kompetensutvecklingsinsatser i linje med uppdraget. Det utvidgade regeringsuppdraget samt arbetet kopplat till länsstyrelsernas uppdrag har inneburit en kontinuerlig utveckling av innehållet på webbplatsen, eumedborgareisverige.se. Genom en strategi baserad på samverkan kan plattformen uppfylla sitt syfte och ge en sammantagen bild till aktörer i Sverige samt ge information kopplat till samordningsansvarsuppdraget mellan Sverige och hemländerna.

Det framkommer av länsstyrelsernas samlade lägesbild att det gällande rättsläget och svårigheter i samband med tolkningen av regelverket kan leda till oföretagsamhet inom flera aktörers ansvarsområden. Den nationella samordningen har redovisat flera av dessa utmaningar i delrapporten från 2018⁴⁴. Den nationella samordningen har inbjudits till och deltagit i flera regionala kompetensutvecklingsinsatser. Samtliga länsstyrelser har genomfört regionala kompetensutvecklingsinsatser under verksamhetsåret 2019.

Av de aktuella lägesbilderna framkommer olika behov av kompetensutveckling för att uppnå en stärkt förmåga. Den nationella samordningen har fattat ett inriktningsbeslut⁴⁵ att länsstyrelserna ska genomföra kompetensutvecklingsinsatser riktade mot relevanta aktörer genom spridning av det nationella framtagna metodstödet.

⁴⁴ Länsstyrelsens delrapport. Uppdrag om nationell samordning avseende utsatta EU/EES-medborgare som saknar uppehållsrätt i Sverige. Länsstyrelsen i Stockholm, 2018. ISBN 978-91-7281-795-1.

⁴⁵ Inriktningsbeslut, Inriktningsbeslut angående prioriterade kompetensutvecklingsinsatser för verksamhetsåret 2019, Länsstyrelsen i Stockholm, Dnr: 106-7278-2019, 2019.

Identifierade behov framkommer för respektive aktör nedan utan någon prioriteringsordning. Den regionala lägesbilden och det framkomna behovet därav har väglett vilka/vilket av nedanstående områden som insatserna huvudsakligen ska rikta sig mot. Det framkommer av den nationella lägesbilden att det råder nationellt olika förutsättningar och utmaningar och därför är det viktigt att tillvarata lokala förutsättningar för att säkerställa en stärkt förmåga som möter behovet inom de ramar som länsstyrelserna erhållit. Insatserna har enligt beslutet genomförts i samverkan med den nationella samordningen.

Behov av kompetensutveckling

Av genomförd webbenkät och inhämtade lägesbilder framkommer följande behov av kompetensutveckling, vilka redovisas för respektive aktör:

Polismyndigheten

- uppehållsrätt – genomförande av inre utlänningskontroll
- möjligheter att arbeta med tolk
- olovliga bosättningar – Kronofogdemyndighetens arbetssätt, samverkan med kommuner och andra aktörer
- ny lagstiftning angående människohandel och människoexploatering
- förtydligande av regionkoordinators mot prostitution och människohandels uppdrag och roll i regionen
- allmän omvärldsbevakning gällande utsatta EU/EES-medborgare
- strategier för samverkan
- lag (2014:447) om rätt att ta fordon i anspråk för fordringar på vissa skatter och avgifter, ”bilmålvaktslagen”
- ordningslagen (inklusive lokala föreskrifter)⁴⁶
- International Organization for Migration (IOM) - roll och uppdrag
- tillfälligt uppehållstillstånd (TUT).

Kommun

- olovliga bosättningar, avlägsnande, ansvar socialtjänst/polis
- roll och ansvarsfördelning mellan aktuella aktörer
- barnperspektivet – lag (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU)
- ny lagstiftning angående människohandel och människoexploatering
- efterfrågar erfarenhetsutbyte med andra kommuner
- klargöra vad som omfattas av bistånd som kan ges till enskilda för att avhjälpa en tillfällig akut nödsituation utifrån kommunens yttersta ansvar enligt 2 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453), så kallat ”akut nödbistånd”
- Socialstyrelsens vägledning gällande utsatta EU/EES-medborgare⁴⁷

⁴⁶ SFS 1993:1617. Ordningslagen.

⁴⁷ Socialstyrelsen. Vägledning för socialtjänsten i arbetet med EU/EES-medborgare. Artikelnummer. 2017-4-1.

- förtydligande av regionkoordinators mot prostitution och människohandels uppdrag och roll i regionen
- process och kontaktvägar vid internationell samverkan
- uppehållsrättens kriterier och tillämpning.

Arbetsmiljöverket

- erfarenhets- och kunskapsutbyte med andra aktörer
- ny lagstiftning angående människohandel och människoexploatering
- allmän omvärldsbevakning gällande aktuella frågor kopplade till utsatta EU/EES-medborgare
- utbildning i sekretesslagstiftning
- strategier för samverkan.

Kronofogdemyndigheten

- lagstiftning angående otillåtna bosättningar samt avlägsnande⁴⁸
- erfarenhets- och kunskapsutbyte med andra aktörer
- ny lagstiftning angående människohandel och människoexploatering
- allmän omvärldsbevakning gällande aktuella frågor kopplade till utsatta EU/EES-medborgare.

Vårdgivare

- kunskaper för att säkerställa tillämpbara och tydliga riktlinjer
- utvecklingsarbete och arbetsstöd kring hantering av EU/EES-medborgare utan försäkring
- ny lagstiftning angående människohandel och människoexploatering
- allmän omvärldsbevakning gällande aktuella frågor kopplade till utsatta EU/EES-medborgare.

Civilsamhällets organisationer

- kunskaper om kriterier gällande kostnader vid vård
- ny lagstiftning angående människohandel och människoexploatering
- allmän omvärldsbevakning gällande aktuella frågor kopplade till utsatta EU/EES-medborgare
- International Organization for Migration (IOM) - roll och uppdrag
- regionkoordinators mot prostitution och människohandels roll i regionen.

Länsstyrelsen

- internt erfarenhets- och kunskapsutbyte mellan olika uppdrag som berör målgruppen
- ny lagstiftning angående människohandel och människoexploatering
- allmän omvärldsbevakning gällande utsatta EU/EES-medborgare
- regionkoordinators mot prostitution och människohandels roll i regionen
- International Organization for Migration (IOM) - roll och uppdrag.

⁴⁸ SFS 1990:746. Lag om betalningsföreläggande och handräckning.

Aktörer

Kommun

Sveriges kommuner har ett ansvar för alla som vistas inom kommunen⁴⁹. Av länsstyrelsernas regionala lägesbilder framgår att flertalet kommuner inte har en uppsökande verksamhet som skapar förutsättningar för att kunna beskriva i vilken omfattning utsatta EU/EES-medborgare befinner sig inom kommunen eller vilket hemland de huvudsakligen kommer ifrån. Därav är det ännu färre kommuner som har en uppfattning om och kan beskriva från vilket område eller ort i hemlandet individer tillhörande målgruppen kommer ifrån. Det råder ingen samsyn i Sveriges kommuner hur arbetet med målgruppen ska bedrivas och det kommunala självstyret skapar olika förutsättningar. I uppdraget för den nationella samordningen för utsatta EU/EES-medborgare ingår att sträva efter en mer ändamålsenlig och likformad tillämpning och därför har samordningen medverkat i flertalet kommunbesök samt kompetensutvecklingsinsatser som riktat sig till medarbetare vid kommunerna. Flertalet kommuner uppger att de inte har någon upprättad regional samverkan för målgruppen och vissa har en vilja att uppnå detta, medan andra inte har detta behov.

Av den samlade nationella lägesbilden framgår att det finns svårigheter med tolkningen och att förmedla definitionen ”utsatta EU/EES-medborgare” gällande aktuell målgrupp. Kommunanställda uttrycker utmaningar kopplat till resurs och efterfrågan om förtydligande av hur långt deras ansvar sträcker sig för utsatta EU/EES-medborgare som vistas tillfälligt i Sverige. De uppger ett behov av nationella riktlinjer och beslut för att uppnå en mer ändamålsenlig och likriktad tillämpning av gällande rätt. Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) har upprättat ett juridiskt stöd i form av en skrivelse⁵⁰ som hanterar flera av de utmaningar som kan uppstå i uppdraget med målgruppen. Rättsläget gällande omhändertagande av barn med stöd av lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU)⁵¹ som reglerar tvångsvård av barn och unga och förutsättningarna att undgå den grundläggande principen om frivillighet i socialtjänstlagen, har inneburit svårigheter att tillämpa för barn tillhörande målgruppen. Det rör sig om en skyddslagstiftning med ingripande åtgärd för barnets bästa och därför är det viktigt att socialnämndens befogenhet nu tydliggjorts. Det är av vikt att följa och utvärdera den nya lagstiftningen.

Personer som vistas i Sverige utan uppehållsrätt har rätt till bistånd enbart i en nödsituation⁵². Detta gäller både personer som vistats i Sverige under kortare tid än tre månader och de som vistats i landet längre tid än så men som inte uppfyller kraven för uppehållsrätt. Det framkommer att

⁴⁹ SFS 2001:453. Socialtjänstlag. Stockholm: Socialdepartementet.

⁵⁰ Skrivelse, *Några juridiska frågor gällande utsatta EU-medborgare*, Sveriges Kommuner och Landsting, 2016.

⁵¹ SFS1990:52. Lag med särskilda bestämmelser om vård av unga. Stockholm: Socialdepartementet.

⁵² RA 1995 ref. 70.

kommunerna i Sverige många gånger gör olika tolkningar av vad detta bistånd kan medge för stöd samt hur långt rättigheten sträcker sig.

I de möten som den nationella samordningen har genomfört med representanter för olika kommuner, kopplat till tiggeri, framkom att förhållningssättet till ordningslagen och lokala ordningsföreskrifter och dess tillämpning skiljer sig nationellt. Vissa kommuner har bedrivit ett aktivt arbete med de lokala föreskrifterna. Representanter från kommuner efterfrågar stöd avseende hur andra kommuner tillämpar aktuell lagstiftning.

Idag har flera kommuner ingått överenskommelser eller avtal med idéburna organisationer, så kallat Idéburet offentligt partnerskap (IOP). Representanter från kommuner och idéburna organisationer framhåller att det finns ett behov av att klargöra vad som kan regleras och hanteras via överenskommelser eller avtal.

Av de regionala lägesbilderna framgår att kommunerna förhåller sig olika till att skapa förutsättningar för tillfälliga boenden för målgruppen, exempelvis härbärgen. Vid besök på flera platser i landet uppger personal och verksamhetsansvariga att det ofta är samma individer tillhörande målgruppen som stannar kvar på härbärgen över längre tid, i många fall flera år. Boende på härbärge är vanligtvis gratis eller kostar en symbolisk summa, 10–20 kronor per dygn. Flera av de verksamma uppger att könsfördelningen bland besökarna inte avspeglar bilden att fler kvinnor än män påträffas i tiggerisituationer. Som exempel kan nämnas Stockholms stad där majoriteten av de personer som nyttjar dagverksamheterna är män, cirka 85 procent av besökarna. Det finns variationer avseende hur verksamheterna bedrivs och hur länge besökare tillåts att bo på härbärgen. De flesta verksamheter drivs av civilsamhällesorganisationer med finansiering av kommuner. Antalet nätter som besökare tillåts att bo på härbärge varierar, vissa erbjuder exempelvis fem nätter och andra tre månader eller mer.

Polismyndigheten

I Polisens nationella lägesbild för brottslighet med koppling till tiggeri och utsatta EU/EES-medborgare⁵³ framgick att 2015 uppgick antalet utsatta EU/EES-medborgare i tiggeri till cirka 4 700 personer.

I den aktuella lägesbilden för 2018 har Polismyndigheten uppgivit att det sammantaget vistas cirka 4 800 utsatta EU/EES-medborgare i Sverige⁵⁴. Det angivna antalet EU/EES-medborgare framkommer av en sammanställning av länsstyrelsernas lägesbilder där vissa delar av Sverige inte ingår.

⁵³ Nationell lägesbild – Brottslighet med koppling till tiggeri och utsatta EU-medborgare i Sverige. Polismyndigheten, 2015. (Dnr: A504.744/2015).

⁵⁴ Länsstyrelsen i Stockholm. EU/EES-medborgare som vistas i tillfälligt i Sverige och som saknar uppehållsrätt – samtliga regionala lägesbilder HT 2018. Dnr: 829-2391-2019.

I lägesbilden för 2019 framkommer att Polismyndigheten har större svårigheter att uppskatta antalet utsatta EU/EES-medborgare jämfört med föregående år och det är inte möjligt att fastställa en numerär utifrån svaren. En stor andel av respondenterna tillhörande Polismyndigheten valde svarsalternativet ”vet ej” på antalfrågan, vilket är viktig information inför kommande prioriteringar och det fortsatta arbetet. Flera myndighetsföreträdare från Polismyndigheten uppger att nuvarande tillämpning kopplad till Europaparlamentets och rådets direktiv om unionsmedborgares och deras familjemedlemmars rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier medför svårigheter att kontrollera uppehållsrätten. Även utlänningslagen och tillämpningen kopplad till EES-medborgares uppehållsrätt skapar liknande problematik avseende myndighetsutövningen.

Att Polismyndigheten har svårigheter att uppskatta antal utsatta EU/EES-medborgare kan förklaras av problematik som avsaknad av en tydlig definition av målgruppen, bristande resurser samt att det framkommer av lägesbilderna att det finns en dold utsatthet, även ur ett brottsofferperspektiv.

”Liksom för människohandel för sexuella ändamål och tvångsarbete är det svårt att beräkna omfattningen av människohandel för tiggeriändamål till, i och genom Sverige. Information som kom till polisens kännedom under 2018 om misstänkt människohandel för andra ändamål, där personer tvingats till Sverige för att tigga, rörde främst offer från Bulgarien och Rumänien. Under 2018 fick polisen in mer information om att kvinnor som tvingades tigga även tvingades till prostitution.”⁵⁵

Av Polismyndighetens nationella lägesbild⁵⁶ framgår att utländsk arbetskraft ökade på den svenska arbetsmarknaden under 2000-talet. En ökning av information till Polismyndigheten gällande arbetskrafts-exploatering kopplat till exempelvis undermåliga arbetsförhållanden och orimliga arbetsvillkor framkommer även av Polismyndighetens lägesbild. Det finns även indikationer på att människohandel för tvångsarbete tilltar.

Enligt samma rapport från myndigheten är de flesta brottsoffer för koppleri och människohandel för sexuella ändamål ifrån Rumänien och Nigeria. När det gällde människohandel för tiggeri kom offren huvudsakligen ifrån Bulgarien. I två av de fall som Polismyndigheten refererar till och som ledde till fällande domar 2018 var offren barn. Det ena fallet rörde en flicka från Rumänien som utnyttjades för sexuella ändamål och i det andra fallet var det en flicka från Bulgarien som utnyttjades för tiggeriändamål. Under 2018 fick Polismyndigheten in

⁵⁵ Rapport om Nationell Lägesbild. Människohandel för sexuella och andra ändamål (Dnr: A015.199/2019), Nationella operativa avdelningen. Polismyndigheten. 2019.

⁵⁶ Ibid.

ökad information jämfört med tidigare år om att kvinnor som var utsatta i tiggeri även tvingades till prostitution. År 2018 lagfördes tolv personer (11 män, 1 kvinna) för människohandel kopplat till tiggeriändamål.

Arbetsmiljöverket

Arbetsmiljöverket driver idag ett uppdrag angående osund konkurrens inom näringslivet kopplat till regeringens handlingsplan mot prostitution och människohandel. I Arbetsmiljöverkets⁵⁷ regleringsbrev framgår uppdraget att 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.”*⁵⁸

Den nationella samordningen för utsatta EU/EES-medborgare ska enligt direktivet främja samverkan mellan berörda aktörer i arbetet med målgruppen. Det är viktigt att säkerställa att utsatta EU/EES-medborgare inte blir brottsoffer och utsätts för arbetskraftsexploatering eller 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.”*⁵⁹

Arbetsmiljöverket har beslutat utifrån samverkan och informationsinhämtning att fokus i tillsyn framför allt ska genomföras inom branscherna hotell och restaurang, bygg, transport och grön näring (jordbruk, skogsbruk). Det finns även andra branscher som är aktuella för inspektion mot osund konkurrens. Arbetsmiljöverket beskriver att de inte har ansvaret för människoexploatering. Det finns idag tydliga indikationer på att Arbetsmiljöverket kan påträffa brottsoffer tillhörande målgruppen vid inspektioner eller vid myndighetsgemensamma insatser. Den nationella samordningens lägesbild överensstämmer med den nationella rapportörens bild i Polismyndig-

⁵⁷ Arbetsmiljöverket, Osund konkurrens.

<https://www.av.se/arbetsmiljoarbete-och-inspektioner/osund-konkurrens/> (Hämtad 2020-01-15).

⁵⁸ Arbetsmiljöverket, Arbetsmiljöverkets arbete och behov med anledning av Regeringens handlingsplan mot prostitution och människohandel, Projektrapport, 2017/061197.

⁵⁹ Ibid.

hetens senaste rapportering, där detta beskrivs som ett ökande problem⁶⁰.

Den nationella samordningen kan konstatera att flera aktörer har verksamhet och ansvar inom nämnda tillsyns- eller branschområde och risk föreligger att vissa delar kan vara överlappande på operativ nivå. För att tillsammans nå bättre resultat är det viktigt att skapa grund för nätverk som sammanträder i aktuella frågor avseende utsatta EU/EES-medborgare. Deltagande myndigheter ska vara förberedda på uppgiften och säkerställa sin förmåga att skapa goda förutsättningar att ärendet hanteras korrekt. Möten har genomförts med representanter från Arbetsmiljöverket under verksamhetsåren och myndigheten har deltagit vid nationella nätverksträffar i regeringsuppdraget för utsatta EU/EES-medborgare samt bidragit till den nationella lägesbilden.

Den nationella samordningen har medverkat i nätverksmöten som Arbetsmiljöverket sammankallat till i sitt uppdrag ”Osund konkurrens”. Samordningen har genomfört fältstudier hur myndighetssamverkan operativt genomförs tillsammans vid riktade insatser. Även regionkoordinatoren för prostitution och människohandel deltog i denna myndighetssamverkan. En erfarenhet är att den kompetens och förmåga som funktionen bistår med kan vara av avgörande betydelse för att indikatorer på exploatering hanteras.

De inkomna svaren ifrån Arbetsmiljöverket är av god tackning, fyra av fem regioner finns representerade. Av Arbetsmiljöverkets fem regioner har svar inkommit ifrån region nord (Västernorrlands län), region mitt (Dalarnas län), region öst (Stockholms län) och region syd (Skåne län).

Arbetsmiljöverket i region öst beskriver en ökning av personer ifrån länder tillhörande EU och tredjeland på arbetsplatser. De uppger även att antalet branscher där de finner människor som är utsatta för arbetskrafts-exploatering har ökat markant jämfört med åren 2017–2018.

De miljöer och situationer där Arbetsmiljöverket anger att de påträffar EU/EES-medborgare är i samband med inspektioner inom en rad olika branscher, bland annat bygg och anläggning, bilverkstäder och grön näring.

Arbetsmiljöverket samverkar med flera myndigheter inom regeringsuppdraget ”Uppdrag om metodutveckling för myndighetsgemensam kontroll för att motverka fusk, regelöverträdelse och brottslighet i arbetslivet”. Deltagande myndigheter i denna samverkan är exempelvis Gränspolisens, Jämställdhetsmyndigheten, Polismyndigheten och Skatteverket. Region öst lyfter samverkan med Polismyndighetens

⁶⁰ Rapport om Nationell Lägesbild. Människohandel för sexuella och andra ändamål (Dnr: A015.199/2019), Nationella operativa avdelningen. Polismyndigheten. 2019.

människohandelsgrupp samt med Jämställhetsmyndigheten och de uppger även att de avser att vidareutveckla myndighetssamverkan. Arbetsmiljöverket i region syd har påbörjat uppbyggnaden av en liknande myndighetssamverkan som etablerats i bland annat region öst.

Arbetet bedrivs för att minska den osunda konkurrens som uppstår när entreprenörer, för att få ekonomisk vinning eller för att vinna anbud i upphandlingar, väljer att kringgå lagar och regler gällande till exempel svart arbetskraft, lönenivåer eller osäkra arbetsmiljöer.

Arbetsmiljöverket i region öst uppger att de har behov av stöd och åtgärder för att genomföra den verksamhet som ankommer på dem. Myndigheten har även ett behov av kompetensutveckling kring arbetskraftsexploatering och bedriver ett pågående arbete för att identifiera och konkretisera behoven kopplat till detta.

Arbetsmiljöverket i region öst framhäver behovet av en vidareutvecklad myndighetssamverkan. Arbetsmiljöverket i region syd beskriver en utmaning avseende att få den enskilde individen att våga ta steget att berätta om sin situation, vilket är en generell svårighet för aktörer som arbetar mot arbetskraftsexploatering och människohandel.

Arbetsmiljöverkets region öst har deltagit i flera kompetensutvecklingsinsatser som genomförts för aktörer i Stockholms län. Målgrupper har varit kommuner, civilsamhällesorganisationer och Polismyndigheten.

På frågan om identifierade kompetensbehov lyfts behov av ökad kunskap kring arbetskraftsexploatering eftersom myndighetens roll och kompetens hittills främst har varit kopplad till arbetsmiljöfrågor.

Arbetsförmedlingen

Arbetsförmedlingen har medverkat i det nationella nätverket för utsatta EU/EES-medborgare sedan 2017. Representanten för Arbetsförmedlingen har aktivt arbetat för att ett handläggarsöd ska finnas inom området.

I augusti 2019 uppgick antalet arbetslösa i åldern 15–74 år till 393 000 i Sverige, icke säsongrensat. Det är en ökning med 56 000 personer jämfört med motsvarande månad föregående år. Antalet arbetslösa kvinnor uppgick till 185 000 och antalet arbetslösa män var 208 000. Arbetslöshetstalet var 7,0 procent bland kvinnor och motsvarande för män 7,2 procent.

Sedan 2018 har Arbetsförmedlingen ett handläggarsöd⁶¹ som beskriver myndighetens service till arbetssökande som omfattas av EU-rätten. Målgruppen är arbetssökande från andra EU/EES-länder och Schweiz,

⁶¹ Arbetsförmedlingen, handläggarsöd, Arbetssökande från den gemensamma arbetsmarknaden i EU, EES och Schweiz, dnr: Af-2018/00515489, 2018.

tredjelandsmedborgare med status som varaktigt bosatt i ett annat EU-land eller som är medföljande till EU-medborgare.

Kronofogdemyndigheten

Kronofogdemyndigheten rapporterar generellt om färre ärenden kring avlägsnande jämfört med tidigare år, vilket många gånger beror på att Polismyndigheten agerar i större utsträckning än tidigare för att avvärja en straffbelagd handling. Kronofogdemyndigheten är därmed inte involverad i samma utsträckning.

Under första halvåret 2019 inkom 33 ansökningar om avlägsnande i riket totalt, varav drygt hälften avsåg Stockholms län.

Myndighetssamverkan på olika nivåer sker inom flera län, vilket resulterar i att Kronofogdemyndigheten mer skyndsamt får information och kunskap om eventuella otillåtna bosättningar.

Från ett antal län rapporteras att den nya lagen om avlägsnande medfört längre handläggningstider och svårigheter för markägare att få interimistiska beslut. Detta har i sin tur inneburit att otillåtna bosättningar i flera fall hunnit etablerat sig och att detta medfört större olägenheter och ökade kostnader för sanering och återställande av mark.

Vårdgivare

Svarsunderlaget från respondenterna möjliggör ingen uppskattning av antalet utsatta EU/EES-medborgare som möter vårdgivare i Sverige. Svårigheter att uppge antal vårdsökande individer ur målgruppen uppges bero på avsaknad av system för att registrera hemland eftersom nuvarande regelverk inte tillåter detta. Trots detta har flera av regionerna uppgett Rumänien, Bulgarien och Polen som huvudsakliga ursprungsländer för målgruppen.

De flesta regioner uppger att de inte har tagit några formella beslut eller formulerat riktlinjer om hälso- och sjukvård för utsatta EU/EES-medborgare. Hälso- och sjukvårdslagen efterföljs och flera regioner hänvisar till SKR:s rekommendationer *”Vård av personer från andra länder”*⁶² att EU/EES-medborgare får akut/nödvändig vård om de har ett EU-kort. I praktiken är det dock ofta vårdgivaren som gör bedömningen utifrån fall och medicinska skäl vilket gör att det finns skillnader mellan vårdgivare och mellan fall. Flera av regionerna uppger att de utför vård om den är akut, oavsett om personen har ett EU-försäkringskort eller inte.

När det gäller betalningskraven finns det inga enhetliga sätt att hantera fall när vårdgivaren inte erbjuder subventionerad vård. Som exempel på de olika hanteringarna kan nämnas att Västra Götalandsregionen (VGR) har tagit fram regler gällande hälso- och sjukvård för asylsökande och

⁶² Vård av personer från andra länder, Sveriges kommuner och regioner, ISBN 978-91-7585-401-4, 2016.

personer som vistas i Sverige utan nödvändiga tillstånd⁶³. Genom detta har VGR beslutat att personer som vistas i Sverige utan nödvändiga tillstånd, däribland utsatta EU/EES-medborgare, inte har rätt till subventionerad sjukvård. Vårdcentralen för hemlösa och andra verksamheter såsom vårdcentraler inom regionen fakturerar dock normalt inte dessa personer i praktiken då det medför omfattande administration.

I Region Stockholm saknas fastställda rutiner eller formella beslut som vägledning för mötet med vårdsökande ur målgruppen. Det finns inga riktlinjer kring huruvida personer ur målgruppen är att betrakta som tillståndslösa och därför ska erbjudas hälso- och sjukvård med utgångspunkt i förordning EU:s förordning 883/2004 (nödvändig vård), i hälso- och sjukvårdslagen (2017:30) eller *Lagen om hälso- och sjukvård till vissa utlänningar som vistas i Sverige utan nödvändiga tillstånd* (2013:407).

Ett exempel som kan nämnas är Region Dalarna, vilka har skickat fakturor till Bulgarien för 13 patienter förra året respektive till Rumänien för fyra personer. Cirka 20 fakturor skickades till Polen och i de fallen var det inte möjligt att fastställa vilka som är att betrakta som utsatta EU/EES-medborgare.

Nationella samordningen har identifierat vårdperspektivet för utsatta EU/EES-medborgare som ett prioriterat område och har därav genomfört olika aktiviteter. I syfte att göra avstämning och erhålla nytillkommen information genomfördes ett seminarium med fokus på vårdperspektivet i slutet av år 2019 med representanter från Socialdepartementet, vårdgivare, myndigheter, kommuner och det civila samhället. Det som framkom under seminariet bekräftar bilden att nuvarande lagstiftning, om rätt till subventionerad vård för utsatta EU/EES-medborgare, är oklar.

I samtal med Beroendecentrum Stockholm framkommer att individer ur målgruppen tar stora resurser i anspråk genom att återkommande bli föremål för vård inom missbruks- och psykiatrivården och det uppges att många saknar vilja att ta emot uppföljande vård och stöd för att komma ur missbruk eller psykisk ohälsa.

Som särskilda utmaningar nämns hanteringen av personer som är utskrivningsklara från sjukhus och som saknar hemvist, hur möjlighet till rehabilitering ser ut samt hur psykiskt sjuka personer och de med missbruksproblematik ur målgruppen ska hanteras.

Det finns skillnader såväl inom regioner som mellan regioner gällande bedömningar av vem som ska ges subventionerad vård eller ska betraktas som fullbetalande. Flera svarande uppger att det finns en stor skillnad

⁶³ Västra Götalandsregionen
<http://www.vgregion.se/halsa-och-varld/vardgivarwebben/varldadministration/personer-fran-andra-lander/asylumheten/halso--och-sjukvard>. (Hämtad 2020-01-27)

mellan de beslut som fattas inom regionen på strategisk nivå och hur arbetet sker i praktiken på enskilda vårdcentraler då de möter utsatta EU/EES-medborgare i behov av vård.

Regional samverkan

Generellt sett saknas regional samverkan med särskilt fokus på utsatta EU/EES-medborgare och önskemålen om detta varierar och efterfrågas av några få regioner.

Några län, däribland Västra Götaland, Skåne, Halland och Jönköping, uppger att de samverkar med civilsamhällesorganisationer kring stöd och vägledning för målgruppen. Några av de svarande ideella organisationerna uppger att de har byggt upp relationer med vissa vårdgivare som de kontaktar och även följer med till när utsatta EU/EES-medborgare behöver hälso- och sjukvård.

Västra Götalandsregionen uppger att det inte finns någon regional samverkan avseende utsatta EU/EES-medborgare. Däremot har de samverkansformer som organiseras av Göteborgs Stad gällande hemlöshet där utsatta EU/EES-medborgare inkluderas och vårdcentralen för hemlösa deltar. I övrigt samverkar Västra Götalandsregionen främst med civilsamhället och särskilt med Räddningsmissionen på strategisk nivå och vid enskilda vårdförmedlingar.

Tydligare lagstiftning och praxis efterfrågas

De flesta vårdgivare svarar att lagstiftningen är otydlig vad gäller rätten till subventionerad vård kopplat till målgruppen. Nuvarande oklarheter riskerar att drabba vårdsökande genom godtyckliga bedömningar beroende på var i landet vården söks. Det innebär orimliga krav på administrativ personal inom vården som idag tvingas göra legalitetsbedömningar utifrån otillräcklig information och med bristande förutsättningar.

Vårdgivarna påpekar att nuvarande regelverk och lagstiftning skapar situationer där vårdsökande ibland kategoriseras som så kallade tillståndslösa och ibland som ”annan patientgrupp”. Anledningen är att det i lagtexten fastställs att EU-medborgare i enstaka fall kan omfattas av lagen om vård för tillståndslösa som beskrivits ovan. Detta får konsekvenser för både vårdsökande och vårdgivare och lämnar mycket utrymme för individuella tolkningar vid patientmötet. Det är svårt för den enskilda hälso- och sjukvårdspersonalen att ta ställning till när och om lagkraven uppfylls. Detta medför att tillgången till vård kan bli ojämlik. Benämningen ”utsatta EU/EES-medborgare” lämnar också utrymme för individuella bedömningar. Eftersom lagstiftningen är otydlig finns det ett behov av att kunna få stöd kring hur vårdgivarna ska förhålla sig till målgruppen utifrån lagstiftning och rätten till vård.

De flesta regioner lyfter behovet av nationell förankring via lagstiftning för att kunna arbeta strukturerat med frågan på regional nivå. Flera regioner svarar att de kräver full betalning för vårdsökande som inte uppvisar EU:s försäkringskort. Hälso- och sjukvårdsförvaltningen i Region Stockholm får samtal varje vecka från vårdgivare som har frågor kring hur de ska agera i hanteringen av patientkategorisering och övrig administration i samband med vård för EU-medborgare som saknar EU-försäkringskort. Vårdgivarna uppger att ingen behövande nekas vård, det ekonomiska är sekundärt. Exempel på detta är gravida kvinnor med vårdbehov.

Region Kronoberg efterfrågar tydligare och mer verklighetsanpassade riktlinjer och stöd för målgruppen, som även skulle inkludera ett socialt skyddsnät som är EU-gemensamt.

Civilsamhällesorganisationer

Drygt 30 svar inkom från olika civilsamhällesorganisationer. Det är tydligt att det idag inte råder en samsyn kring hur arbetet ska fortskrida. Det är därför viktigt att fortsatt stärka samverkan med och mellan idéburna organisationer.

Civilsamhället har initierat olika nätverk med både regionala och nationella aktörer. Nätverket träffas för ett lärande utbyte av varandras erfarenheter av att arbeta med målgruppen. Nätverket fokuserar även på hur samarbetet med hjälporganisationer på plats i målgruppens hemländer kan fördjupas.

Civilsamhällesorganisationer uppger att de påträffar barn tillhörande målgruppen samt att de har gjort flera orosanmälningar till socialtjänsten. De upplever dock att det är en tidskrävande process innan åtgärder genomförs och att det inte alltid resulterar i åtgärder. Det finns också exempel på att representanter från organisationerna uppger att barn tillhörande målgruppen inte går i skolan. Exempel på stöd som lyfts är att organisationer kan erbjuda matservering, tvätt och duschmöjligheter, kläder, hygienartiklar, värme under den kalla årstiden, rådgivning samt hälsolots.

Civilsamhällesorganisationer delar bilden att de utsatta EU/EES-medborgarna huvudsakligen kommer från Rumänien och Bulgarien. Det framgår av lägesbilden att det ofta är samma individer som under flera år behöver stöd på olika sätt. Det finns regionala skillnader avseende hur organisationerna uppfattar att samverkan fungerar. Några uppger att det fungerar mycket bra och beskriver en god förmåga att arbeta tvärsektoriellt och att det går snabbt att lösa utmaningar som spänner över till exempel kommunala förvaltningsgränser, andra önskar förbättringar och ökad samverkan. Att civilsamhällesorganisationerna inte är en offentlig aktör framhävs som en framgångsfaktor.

Länsstyrelsen i Skåne lyfter följande arbete som bedrivs av civilsamhället:

*”Crossroads hade i början av året ca 90 personer på besök dagligen i deras dagverksamhet. I nuläget (oktober) har de ca 45–70 unika besökare dagligen. Crossroads uppfattning är att antalet besökare ökar under de kallare månaderna. Bland Crossroads besökare har de i regel oftast haft en fördelning på en tredje del kvinnor och två tredjedelar män. Under sommaren 2019 noterades dock att antalet kvinnor ökat och att fördelningen istället låg på ca 40 procent kvinnor och 60 procent män.”*⁶⁴

Den grupp som civilsamhällesorganisationer många gånger möter är personer som alternerar mellan att tigga och som försörjer sig i gatumiljö.

Av Länsstyrelsen i Skånes regionala lägesbild framgår: *”...att kunskapen kring de regelverk som omfattar EU-medborgare är bristfälliga hos det offentliga vilket påverkar mötet med målgruppen. Det har gjort det svårt för målgruppen att hävda sina rättigheter i förhållande till myndigheter. En annan utmaning de lyfter är att målgruppen möts av fördomar, som också påverkat mötet med det offentliga. Skåne Stadsmission ger även målgruppen stöd och vägledning för att kunna anmäla brott som de utsatts för.”*⁶⁵

Det framkommer av lägesbilden från Skåne län att civilsamhällesorganisationer har erfarenhet av att flera personer ur målgruppen har utsatts för olika hatbrott riktade mot romer som försörjer sig av tiggeri i gatumiljö. I vissa fall har några personer, med hjälp av projektet som syftar till att motverka hatbrott mot målgruppen i Malmö⁶⁶, förmåtts att polisanmäla övergreppen. Civilsamhället har också erfarenhet av ärenden angående människohandel.

Civilsamhällesorganisationer har inom ramen för ett Idéburet Offentligt Partnerskap (IOP) med staden eller kommunen upprättat en systematisk och formaliserad samverkan med särskilt fokus på målgruppen utsatta EU/EES-medborgare. Stockholms stad är ett exempel som har ett IOP-samarbete med frivilliga organisationer som tillhandahåller dagverksamhet och härbärge nattetid för målgruppen. I Göteborgs Stads IOP-nätverk finns positiva erfarenheter av samarbete från både kommunerna och civilsamhällesorganisationerna.

Gällande jämställdhetsperspektivet rapporteras från flera av civilsamhällesorganisationerna som arbetar nära målgruppen om förekomst av våld i nära relation och patriarkala strukturer där männen försörjer sig

⁶⁴ Regeringsuppdrag om regionala lägesbilder, dnr 106-2949-2019, Länsstyrelsen i Stockholms län, 2019.

⁶⁵ Ibid.

⁶⁶ Delrapport, Gipsy go home, Skåne Stadsmission, Civil Rights Defenders, Simon Wallengren, Malmö Universitet Erik Hansson, Uppsala Universitet, 2019.

genom kvinnorna. Det framkommer också att det oftast är kvinnorna som förmås att tigga under långa perioder.

Ett gott exempel som lyfts är att i Västra Götalandsregionen pågår ett pilotarbete tillsammans med Göteborgs Stad där de arbetar uppsökande gentemot boenden och dagverksamheter för att nå personer de inte kommer i kontakt med genom ordinarie verksamhet, vilket inkluderar utsatta EU/EES-medborgare.

Socialstyrelsens kartläggning av hemlösheten

Den nationella samordningen har inbjudits till samverkan angående det regeringsuppdrag⁶⁷ som Socialstyrelsen erhållit 2015. Socialstyrelsens regeringsuppdrag under 2017 var att genomföra en nationell kartläggning av hemlöshetens omfattning och karaktär inom den aktuella målgruppen. Följande definition och avgränsning gör Socialstyrelsen i sitt arbete kopplat till hemlösa EU/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.

*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.”*⁶⁸

Syftet med inhämtningen var att erhålla kunskap om omfattningen av hemlösheten i Sverige och att kunna studera utvecklingen sedan tidigare mätningar. Den senaste nationella kartläggningen genomfördes 2017⁶⁹. Arbetet redovisades till regeringen och publicerades 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”*⁷⁰

⁶⁷ Regleringsbrev för budgetåret 2016 avseende Socialstyrelsen, *Hemlöshetens omfattning och karaktär*, S2014/00197/FS, S2014/01928/FS, S2015/08135/RS. Sverige: Regeringen.

⁶⁸ Socialstyrelsens rapport, *Hemlöshet 2017-omfattning och karaktär*, Artikelnummer 2017-11-15.

⁶⁹ Ibid.

⁷⁰ Ibid.

I Polismyndighetens nationella lägesbild för brottslighet med koppling till tiggeri och utsatta EU-medborgare⁷¹ framgår att år 2015 uppgick antalet utsatta EU-medborgare i tiggeri till cirka 4 700 personer.

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

Enligt Socialstyrelsens rapport och kartläggning från 2017⁷² framgår att det finns personer i olika former av hemlöshet i nästan hela Sverige, både personer som bor i landet och EU-medborgare som vistas här tillfälligt. Trots att färre kommuner deltog vid kartläggningen än tidigare år uppgavs drygt 33 000 personer leva i hemlöshet enligt Socialstyrelsens definition. Det framgår av rapporten att närmare 6 000 personer befinner sig i akut hemlöshet i Sverige. Det innebär att personerna hänvisas till akutboende, härbärge, jourboende, skyddade boenden eller motsvarande. Här ingår personer som sover i offentliga lokaler, utomhus eller i trappuppgångar, tält, bilar eller motsvarande.

Jämställdhetsmyndigheten

I Jämställdhetsmyndighetens uppdrag ingår att leda det Nationella Metodstödsteamet mot Prostitution och Människohandel (NMT). I NMT ingår socialtjänsten, Polismyndigheten, Migrationsverket, Åklagarmyndigheten samt representanter från hälso- och sjukvården, Arbetsmiljöverket och Skatteverket. NMT:s syfte är att stärka arbetet mot prostitution och människohandel för alla ändamål i hela landet samt att utveckla och effektivisera samverkan i arbetet mot människohandel. En stor del av uppdraget består av kunskaps- och metodstöd till relevanta aktörer för att stärka det operativa och strategiska arbetet mot människohandel i Sverige.

Jämställdhetsmyndigheten driver en stödtelefon till yrkesverksamma som ett led i den formaliserade stödprocessen för personer utsatta för människohandel i Sverige. Regionkoordinatorerna mot prostitution och människohandel inom socialtjänsten utgör ett viktigt led i den nationella stödprocessen för att bistå utsatta och stödja yrkesverksamma som kommer i kontakt med människohandelsärenden. Regionkoordinatorerna delfinansieras av Jämställdhetsmyndigheten och har sin arbetsbeskrivning därifrån. Ett frivilligt återvändande för brottsoffer kan ingå i stödprocessen och Jämställdhetsmyndigheten ansvarar för att hantera Sveriges bidrag till det återvändandeprogram för personer utsatta för prostitution eller för människohandel som drivs av International Organization for Migration (IOM). Representanter från myndigheten har deltagit i nationellt nätverk för utsatta EU/EES-medborgare under

⁷¹ Rapport om Nationell Lägesbild. *Brottslighet med koppling till tiggeri och utsatta EU-medborgare i Sverige* (Dnr: A504.744/2015), Nationella operativa avdelningen. Polismyndigheten. 2015.

⁷² Socialstyrelsens rapport, *Hemlöshet 2017-omfattning och karaktär*, Artikelnummer 2017-11-15.

uppdragstiden och i samverkan har olika kompetensutvecklingsinsatser genomförts.

Näringslivet

Som exempel på en aktör som bidragit till den nationella lägesbilden kan Svensk Handel nämnas, en arbetsgivarorganisation som driver handelns frågor för parti-, detalj- och e-handel. Organisationen har under senare år hanterat frågor från sina medlemmar om främst tiggeri utanför och i anslutning till butiker. Många enskilda handlare och kedjor har vänt sig till organisationen för vägledning och stöd i vad som upplevts som svårigheter kopplat till tiggeri.

Svensk Handels säkerhetspolitiska program har fastställt att butiker ska vara en fredad zon. Ur programmet där organisationen för fram krav och förslag på förändringar fastslås att:

*”En butik är upplåten för handel. Handlaren har rätt att avvisa dem som inte handlar eller ägnar sig åt handelsrelaterad verksamhet. Exempel på icke acceptabel verksamhet i butiksmiljö kan vara musicerande, insamling av pengar, tiggeri, egen försäljning samt stöldförberedande verksamhet”*⁷³

Vidare uttrycks önskemål om gemensamma och likvärdiga kommunala föreskrifter:

*”Respektive kommun bör i sina lokala ordningsföreskrifter införa tillståndsplikt på verksamhet som bedrivs inom fem meter från butikernas entréer. Denna tillståndsplikt bör omfatta försäljning, musicerande, tiggeri, samt liknande verksamhet som hindrar eller stör besökare och därigenom minskar tillgängligheten till butiken”*⁷⁴

Många handlare upplever att tiggeriet har blivit normaliserat och att det finns ett behov av att förhålla sig till kunder som antingen uttrycker krav om att avlägsna tiggare från området kring butiken eller tvärtom kräver att handlaren ska upplåta utrymme för tiggeri.

Östersjöstaternas råd (CBSS)

Östersjöstaternas råd (Council of the Baltic Sea States) är en mellanstatlig internationell organisation som verkar för dialog och samarbete mellan medlemsländerna Danmark, Estland, Finland, Island, Lettland, Litauen, Norge, Polen, Ryssland, Sverige och Tyskland. Inom ramen för organisationen finns enheter som arbetar med en rad olika typer av frågor. Medlemsländerna har belyst människohandel som en prioriterad säkerhetsfråga. Eftersom människohandel är ett allvarligt brott som

⁷³ Säkerhetspolitiskt program, Åtgärder mot vardagsbrott – För tryggare handelsplatser, Svensk Handel, 2018.

⁷⁴ Ibid.

drabbar både individ och samhälle globalt är lösningen på problemet ökat internationellt samarbete.

Enheten Aktionsgruppen mot människohandel (Task Force against Trafficking in Human Beings TF-THB) tillhörande CBSS är en expertgrupp som arbetar mot alla former av människohandel och består av departementsrepresentanter från samtliga medlemsländer. Aktionsgruppen möts regelbundet och arbetet faciliteras av sekretariatet i Stockholm. Målsättningen är att öka medvetenhet om risker och konsekvenser av människohandel i Östersjöregionen, att öka åtal mot människohandel av alla former och att verka för att människohandels-offer erbjuds skydd och stöd oavsett var i regionen exploateringen äger rum.

Aktionsgruppen fungerar i praktiken som ett informationscenter för människohandelsfrågor med möjlighet att utbilda yrkesverksamma och beslutsfattare. Vidare bedriver gruppen internationella projekt finansierade av internationella organisationer, institut, myndigheter och regeringar. Nyligen framtogs en Östersjömanual för skydd och stöd till människohandelsoffer, en så kallad Transnational Referral Mechanism, i vilken samtliga medlemsländer och Bulgarien, Rumänien samt Ukraina ingick. Tidigare aktiviteter inkluderar bland annat projekt mot människohandel för tvångsarbete, projekt för ökad kännedom bland yrkesverksamma i regionens kommuner samt en handbok och utbildningar för ambassadpersonal.

I september 2019 inleddes ett tvåårigt projekt mot människohandel för tvångsarbete finansierat av och i samarbete med Jämställdhetsmyndigheten.

Nationella perspektiv

Barnperspektiv

Antal barn tillhörande målgruppen som vistas i Sverige kan idag inte preciseras. Flera aktörer uppger att det förekommer barn i Sveriges kommuner. Det kan konstateras att barn befinner sig i den utsatta tillvaro och miljö som EU/EES-medborgare utan uppehållsrätt i Sverige många gånger 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.*⁷⁵

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.*⁷⁶

Det uttrycks i samma rapport:

*”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.*⁷⁷

Av Polismyndighetens senaste rapport⁷⁸ framgår att det sedan tidigare är känt att vissa brottsgrupperingar i länder som Rumänien och Bulgarien inriktar sig på handel med barn och att människohandlare tar kontakt med föräldrar som lever i fattigdom med erbjudanden om att mot ersättning utnyttja deras barn för ändamål såsom stöld, tiggeri eller prostitution⁷⁹.

Flickor och pojkar, ofta i 10–14-årsåldern, tillåts inte alltid att gå i skolan, utan utnyttjas av människohandlare för att stjäla i butiker eller begå fickstölder⁸⁰.

Människohandlarna utnyttjar i vissa fall den fria rörligheten inom EU genom att använda identitetshandlingar för barnen och sig själva, som antingen är falska eller som tillhör någon annan, vilket gör det svårt för polisen att identifiera och kartlägga denna brottslighet eftersom förövarna ofta rör sig mellan olika EU-länder. Människohandlarna utnyttjar barnens låga ålder som gör att de undgår straff och registrering i brottsregister. Det förekommer också att familjer från Bulgarien och Rumänien utnyttjar sina egna barn för stöld- och tiggeriändamål⁸¹.

⁷⁵ Socialstyrelsens. Vägledning för socialtjänsten i arbetet med EU/EES medborgare. Artikelnummer 2017-4-1.

⁷⁶ Rapport om Nationell Lägesbild. Människohandel för sexuella och andra ändamål (Dnr: A867.052/2017), Nationella operativa avdelningen. Polismyndigheten. 2017.

⁷⁷ Ibid.

⁷⁸ Rapport om Nationell Lägesbild. Människohandel för sexuella och andra ändamål (Dnr: A015.199/2019), Nationella operativa avdelningen. Polismyndigheten. 2018.

⁷⁹ U.S. Department of State, Trafficking in Persons Report 2018. Save the Children Romania, Alternative report Bucharest 2016, s. 51–53.

⁸⁰ Europol, Serious and Organised Crime Threat Assessment (SOCTA) 2017, Crime in the age of technology.

⁸¹ Falu tingsrätts dom 2018-05-16 i mål nr B 587–18.

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.

Det framgår av en lägesbild via kartläggning av Sveriges kommuner 2017⁸² att barn tillhörande målgruppen vistas i flera av Sveriges kommuner. Länsstyrelsernas regionalt inhämtade lägesbilder år 2018–2019 påvisar att barn tillhörande målgruppen fortfarande påträffas i flera av Sveriges kommuner.

Det är viktigt att socialtjänsten bedriver ett uppsökande arbete kopplat till utsatta EU/EES-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. Vid de kommunbesök som den nationella samordningen genomfört har det framkommit att det råder olika tolkningar och bedömningar inom området och att flera kommuner som besökts lyfter frågan som aktuell. Det kan konstateras att olika inriktningar och förhållande till nationell skyddslagstiftning råder och därmed är tillämpningen inte enhetlig i landet. Detta återspeglas i lägesbilden eftersom ett mer permanent slag av boende på härbärge för barn har förekommit i delar av landet. I och med Socialstyrelsens upprättade vägledning finns 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.”*⁸³

Kommunföreträdare har i uppdraget informerats 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.”*⁸⁴

Den nationella samordningens uppfattning är att barn i avsevärt mindre utsträckning vistas på härbärgen och i de fall som har kommit till kännedom är det ett kortsiktigt boende, exempelvis i samband med ett frivilligt återvändande. Det finns även indikationer på att barn påträffas i otillåtna bosättningar samt boendes i fordon.

⁸² Länsstyrelsen i Stockholm. Kartläggning av Sveriges kommuners arbete för utsatta EU-medborgare 2017.

⁸³ Socialstyrelsens publikation, Vägledning för socialtjänsten i arbetet med EU/EES medborgare, Artikelnummer 2017-4-1.

⁸⁴ Ibid.

Ur ett barnrättsperspektiv har alla barn rätt att gå i skola i sitt hemland. Frågan gällande barns skolgång, när de antingen vistas tillfälligt i Sverige med vårdnadshavare eller lever i hemlandet med vårdnadshavare som periodvis befinner sig utomlands för att tjäna pengar, engagerar många aktörer. Det är ofta två olika perspektiv som brukar lyftas i sammanhanget, där det ena framhäver vikten av att barn som vistas här tillfälligt inom den fria rörligheten ska gå i skolan i den svenska vistelsekommunen. Det andra perspektivet fokuserar på barns rätt till skolgång i hemlandet och att det är viktigt ur ett barnrättsperspektiv att säkerställa rätten till en skolgång som främjar barnets utveckling och skapar goda förutsättningar för arbete eller högre utbildning. Att medta barnen från hemländerna för att leva genom tiggeri i Sverige är att försätta dem i en utsatt situation samtidigt som skolgången i Sverige riskerar att bli mer av passivt deltagande än kvalitativ skolundervisning.

Den aktuella vistelsekommunen har inte alltid resurser och kompetenser i form av språk- och kulturkompetens som krävs för att säkerställa kvalitativ skolgång. Den relativt korta vistelsen i Sverige riskerar att ge barnen en otrygg tillvaro med bristande kontinuitet i relationer. Att lämna barnen i hemlandet och låta dem vara skilda från sina föräldrar under långa perioder är problematiskt ur flera perspektiv. Det framgår av möten med olika professioner i både Rumänien och Bulgarien att barn som lämnas utan vårdnadshavare avbryter sina studier i större utsträckning än barn vars föräldrar finns på plats hemma och stöttar barnens skolgång.

UNICEF och Barnrättscentrum vid Stockholms universitet har i sin rapport *Vilka rättigheter har barn som är EU-medborgare och lever i utsatthet i Sverige?*⁸⁵ uttryckt att skolor och socialtjänst har svåra beslut att fatta avseende skolgång och bistånd till utsatta EU/EES-medborgare. Svårigheterna består av att bedöma om barnet ska bedömas som tillståndslöst eller hur bedömningen kopplad till uppehållsrätten ska göras. I rapporten framgår att det finns otydligheter i svensk rätt som innebär risker att barn inte får sina rättigheter enligt barnkonventionen⁸⁶ tillgodosedda. I regeringsuppdraget framgår vikten av att utgå från barnens rättigheter samt att ha ett jämställdhetsperspektiv. Arbetet med att följa rättsläget för barnets rättigheter har utgjort en viktig del av det nationella metodstödet.

Lag med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU)

Flera aktörer har uppgett att lagstiftningen måste förtydligas. Sedan den 1 september 2019 har det beslutats om tydligare regler för omhändertagande av barn som inte har hemvist i Sverige. Syftet med lagändringen är att alla barn som vistas i Sverige ska skyddas enligt LVU om förutsättningar för tvångsvård finns. Omhändertagandet upphör att gälla

⁸⁵ Bergmark, Anna ... *Vilka rättigheter har barn som är EU-medborgare och lever i utsatthet i Sverige?* UNICEF Sverige och Barnrättscentrum, Stockholms Universitet. 2015.

⁸⁶ Barnkonventionen: FN:s konvention om barnens rättigheter. 1989.

när utländsk myndighet har vidtagit de åtgärder som de anser lämpliga eller som situationen kräver. Den nationella samordningen har efterfrågat detta förtydligande, inte minst eftersom barn från målgruppen fortfarande befinner sig i utsatta situationer i Sverige.

Tydligare regler för omhändertagande av barn som inte har hemvist i Sverige

Rättsläget när det gäller omhändertagande av barn som inte har hemvist i Sverige har tidigare varit oklart. Lagstiftningen har förtydligat *Lag med särskilda bestämmelser om vård av unga*, LVU, som reglerar tvångsvård av barn och unga. Det rör sig om en ingripande åtgärd och därför är det viktigt att socialnämndens befogenhet tydliggörs.

Det är av stor vikt för den enskilde samt för de berörda aktörerna att det rådande osäkra rättsläget förtydligats och stärkts i de delar som krävs. Ur ett barnperspektiv är det av vikt att en prioriterad och skyndsam hantering av ärendet och processen fastställs av beslutsfattaren, vilket har varit i fokus i arbetet för nationella nätverket för utsatta EU/EES-medborgare. Erfarenheter och praxis av den nya lagstiftningen är än så länge begränsade och det är därför av vikt att följa utvecklingen inom området.

Barnkonventionen

Från och med den 1 januari 2020 är barnkonventionen svensk lag med syfte att garantera alla barn deras mänskliga rättigheter. Regeringen anser att barnkonventionens starka ställning behöver tydliggöras och att ett barnrättsbaserat synsätt ska ha stort genomslag i rättstillämpningen.

Regeringen framhåller 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 innebär att hela konventionen i fråga tas in i den nationella lagstiftningen. Regeringens uppfattning är att förslaget stärker beslutsprocesser som rör barn och tydliggör därmed kravet på att principen om att barnets bästa ska fungera som ett tillvägagångssätt samt att det ska bedömas utifrån det individuella barnet och dess situation. Arbetet med barnperspektivet har varit en viktig del i uppdraget. Den nationella samordningen har erhållit frågor från olika aktörer och medborgare kopplade till att barnkonventionen träder i kraft.

Jämställdhetsperspektiv

Av länsstyrelsernas regionala lägesbilder framgår ur ett jämställdhetsperspektiv att problem med patriarkala strukturer råder bland vissa utsatta EU/EES-medborgare. Av de inhämtade regionala lägesbilderna framgår att det i flera län är en övervägande andel kvinnor som tigger, trots att det finns ungefär lika många kvinnor och män bland utsatta EU/EES-medborgare som befinner sig i länen. Representanter för det civila

samhället uppger att kvinnor förmås att tigga under långa perioder då de inbringar mer medel än män.

Andra exempel på jämställdhetsproblem som framkommer i informationsinhämtning från berörda aktörer är tvångsgifte, våld i nära relationer, hälsoproblem hos kvinnor och att män till stor del styr och försörjer sig genom kvinnorna.

Det finns en viss ökning av antalet ärenden rörande människohandel för tiggeri med barn, från 13 anmälda brott 2017 till 16 anmälda brott 2018. I dessa fall kom barnen från Bulgarien och Rumänien och var 14–17 år. Majoriteten var flickor, men det förekom även pojkar⁸⁷.

*”Enligt det Europeiska institutet för jämställdhet, EIGE (European Institute for Gender Equality), är människohandel för sexuella ändamål den vanligaste formen av människohandel inom EU och ska ses som en form av könsbaserat våld som mestadels drabbar kvinnor och flickor. Ungefär 95 procent av de individer som 2016 registrerades som människohandelsoffer inom unionen var flickor och kvinnor. Handel med kvinnor och barn fortsätter att vara en strukturell form av våld mot kvinnor, och medlemsländerna är enligt lag skyldiga att vidta könsspecifika åtgärder för att skydda och stödja offren.”*⁸⁸

Polismyndigheten har under 2018 fått ökad information jämfört med tidigare om att kvinnor som förmåtts att tigga även tvingas till prostitution.

Socialt bistånd (akut nödbistånd)

Enlig 2 kap. 1 § socialtjänstlagen (SoL)⁸⁹ har kommunen det yttersta ansvaret för de 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, ska en individuell bedömning om den biståndssökande EU/EES-medborgaren har uppehållsrätt i Sverige göras. Personer som vistas i Sverige utan uppehållsrätt har rätt till bistånd enbart

⁸⁷ Rapport om Nationell Lägesbild. Människohandel för sexuella och andra ändamål (Dnr: A015.199/2018), Nationella operativa avdelningen. Polismyndigheten. 2018.

⁸⁸ Se EIGE:s rapport Gender-specific measures in anti-trafficking actions, 17 oktober 2018. <https://eige.europa.eu/publications/gender-specific-measures-anti-trafficking-actions-report> (Hämtad 2020-01-28).

⁸⁹ SFS 2001:453. Socialtjänstlagen.

i en nödsituation⁹⁰. 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 det och 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 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 hjälp kan kommunen bistå med exempelvis biljett till hemlandet, medel för mat och härbärge eller bådadera.

Det framgår av de kommunbesök som den nationella samordningen genomfört att det idag med gällande vägledning många gånger är svårt att bedöma om personen har uppehållsrätt 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, åligger den enskilde socialsekreteraren att bedöma. Representanter för Socialstyrelsen och kommuner med expertis inom området har deltagit i arbetet med nationellt metodstöd. Socialstyrelsen har under 2017 upprättat ett stöd och vägledning⁹¹ inom området.

På webbplattformen *EU-medborgare i Sverige*⁹² 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 uppehållsrätt 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 barnkonven-

⁹⁰ RÅ 1995 ref. 70.

⁹¹ Socialstyrelsens publikation, Vägledning för socialtjänsten i arbetet med EU/EES medborgare, Artikelnummer 2017-4-1.

⁹² Ett samordnande arbete mellan statliga myndigheter, webbplattform, *EU-medborgare i Sverige*, 2017. <https://eumedborgareisverige.se/> (Hämtad 2020-01-25).

tionen och 1 kap. 2 § SoL, principen om barnets bästa beaktas vid bedömningen.”⁹³

Idéburet offentligt partnerskap (IOP)

Idag har flera kommuner ingått överenskommelser eller avtal med idéburna organisationer, så kallat Idéburet offentligt partnerskap (IOP). Representanter för kommuner och idéburna organisationer önskar att arbetet med vägledning och metodstöd ska klargöra rättsläget om vad som kan regleras och hanteras via överenskommelser eller avtal.

Frågor om huruvida kommunens överenskommelser eller avtal med idéburna organisationers finansiering ska ses som stöd eller ersättning har aktualiserats i uppdraget. Det kan diskuteras huruvida insatsen svarar mot ett behov som kommunen identifierat eller om insatsen möter ett behov som en idéburen organisation identifierat. Bakgrunden till ärendet är avgörande för om det ska betraktas som en beställning där ersättning genom upphandling enligt *Lag om offentlig upphandling (LOU)*⁹⁴ och *tillämpningen om valfrihetssystem (LOV)*⁹⁵ som är aktuella eller stöd genom bidrag och partnerskap. Idag ger flera kommuner stöd till IOP som möjliggör boende över längre tid. I detta sammanhang uppstår dilemmat om dagverksamhet och härbärgen ryms inom kommunens möjlighet att bistå med bidrag eller om boendet är kopplat till kommunens ansvar att lösa individens akuta nödbistånd enligt socialtjänstlagen (Sol)⁹⁶. Idag drivs flera av dessa verksamheter av civila samhället finansierat av kommuner inom ramen för IOP. Särskilt ansvar för kommunen kvarstår efter en individuell bedömning angående boende på grund av så kallat akut nödbistånd. Prövningen kan inte delegeras till idéburna organisationer⁹⁷.

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.”*⁹⁸

Välfärdsutredningen har lämnat ett delbetänkande⁹⁹ 2016. Där ingår förslag till nya regler för upphandling av välfärdstjänster (sociala tjänster och andra särskilda tjänster):

⁹³ Ett samordnande arbete mellan statliga myndigheter, webbplats, *EU-medborgare i Sverige*, 2017. <https://eumedborgareisverige.se/rattslaget/socialt-bistand/bistand-i-en-akut-nodsituation> (Hämtad 2020-01-28).

⁹⁴ SFS 2007:1091. Lag om offentlig upphandling.

⁹⁵ SFS 2008:962. Lag om valfrihetssystem.

⁹⁶ SFS 2001:453. *Socialtjänstlag*.

⁹⁷ Ibid. 2 kap. 5§.

⁹⁸ 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).

⁹⁹ 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.”¹⁰⁰

Välfärdsutredningen¹⁰¹ lämnade sitt slutbetänkande *Kvalitet i välfärden – bättre upphandling och uppföljning*¹⁰² år 2017. Av sammanfattningen framgår att:

”Den nationella samordningens 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.”¹⁰³

Otillåtna bosättningar

De större, mer permanenta, otillåtna bosättningar som tidigare förekom på flera platser i Sverige har blivit alltmer sällsynta. Istället har det blivit alltmer tillfälliga bosättningar som upprättas. Flera svarande har uppgett att de har uppmärksammat att det inkommer färre ansökningar till Kronofogdemyndigheten om särskild handräckning¹⁰⁴ efter att Polismyndigheten, Kronofogdemyndigheten samt kommuner arbetat med problematiken kring otillåtna boplatser. Polismyndigheten har genomfört ett regeringsuppdrag¹⁰⁵ som bestod av att föreslå åtgärder för att motverka brottslighet som riktas mot utsatta EU/EES-medborgare och annan brottslighet i anslutning till tiggeri eller tillfälliga boplatser. Representanter från Kronofogdemyndigheten uppgav att samarbetet och rutiner mellan polisen och kronofogden har utvecklats. Idag hanterar Polismyndigheten fler av dessa ärenden initialt och det är en anledning till att Kronofogdemyndigheten inte har varit involverade i lika många ärenden som tidigare.

¹⁰⁰ 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).

¹⁰¹ Fi 2015:01, *Välfärdsutredningen*. 2017.

¹⁰² SOU 2017:38, *Kvalitet i välfärden – bättre upphandling och uppföljning*. 2017.

¹⁰³ Ibid.

¹⁰⁴ SFS 1990:746. Lag om betalningsföreläggande och handräckning.

¹⁰⁵ Ju 2015/05593/PO. Uppdrag till Polismyndigheten om brottslighet som riktas mot utsatta EU/EES-medborgare och annan brottslighet i anslutning till tiggeri eller tillfälliga boplatser

Promemorian *Otillåtna bosättningar*¹⁰⁶ redovisades 2016 och förslaget innebar ett nytt förfarande vid särskild handräckning för att hantera målen. Det nya förfarandet erhöll benämningen avlägsnande.

Avlägsnande - lagändring 2017

Om varken polislagen eller ordningslagen är tillämpliga kan fastighetsägaren vända sig till Kronofogdemyndigheten med stöd av *Lag om betalningsföreläggande och handräckning*¹⁰⁷ och sedan 2017 är det möjligt att 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 innebär att om fastighetsägaren väljer att vända sig till myndigheten krävs en ansökan om avlägsnande, vilket idag kostar 300 kronor. Fastighetsägaren kan redan i ansökan välja att Kronofogdemyndighetens 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 kronor. Ytterligare kostnader kan tillkomma i samband med att Kronofogdemyndigheten genomför själva avlägsnandet. Det normala förfarandet är att delge personerna på platsen. Detta innebär att Kronofogdemyndigheten ska säkerställa att personerna tar del av fastighetsägarens ansökan och kan ta ställning till den. Det gäller även om dessa inte är identifierade.

Förenklat går ansökan enligt lagstiftning till på följande sätt:

- Fastighetsägaren kan ansöka själv, eller ta hjälp av ett ombud.
- Använd blanketten för särskild handräckning eller avlägsnande.¹⁰⁸
- 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 att få fram fullständiga uppgifter. Om fastighetsägaren har vetskap om vilka personerna är och har personuppgifter uppges dessa i ansökan.
- Fastighetsägaren kan också ansöka mot okända personer. Det är då viktigt att fastighetsägaren beskriver vilka försök de har gjort för att identifiera personerna.
- Fastighetsägaren måste uppge om ansökan omfattar barn, det vill säga om det finns barn på platsen.
- När fastighetsägaren ansöker om avlägsnande behöver det tydligt anges vilken fastighet, adress, plats, område, byggnad eller utrymme som bosättningen finns på. Fastighetsbeteckning och adress anges och vad det är för typ av område, till exempel stadsplanerat,

¹⁰⁶ Ds 2016:17. Otillåtna bosättningar.

¹⁰⁷ Lag (1990:746) om betalningsföreläggande och handräckning.

¹⁰⁸ Kronofogdemyndigheten, Ansökan om särskild handräckning/avlägsnande, 2017.
<https://www.kronofogden.se/kfm9042.html> (Hämtad 2020-01-27).

friluftsområde eller skyddsområde. En karta och fotografier där området tydligt framgår bifogas.

- 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?

Fastighetsägaren kan ansöka om att Kronofogdemyndigheten ska bevilja ansökan om avlägsnande omedelbart. Det kallas för interimistiskt beslut och är ett tillfälligt beslut som myndigheten fattar innan de som fastighetsägaren ansöker mot har fått ta del av ansökan. Fastighetsägaren behöver nog beskriva varför detta beslut önskas. Kronofogdemyndigheten fattar beslutet utifrån vad fastighetsägaren har skrivit i sin ansökan. Det är mycket höga krav för att myndigheten ska kunna fatta interimistiska beslut. I princip krävs att det är så brådskande att ett senare beslut inte skulle göra någon skillnad. Fastighetsägaren måste också kunna visa att den har rätt till ett beslut om avlägsnande. Ett interimistiskt beslut är mycket ingripande och Kronofogdemyndigheten ska alltid ta tillvara båda parter rätt.

Den nationella samordningen har flera underrättelser om att boende i fordon blivit en vanlig trend i flera av Sveriges kommuner. Från ett antal län rapporteras att den nya lagen om avlägsnande medfört längre handläggningstider och svårigheter för markägare att få interimistiska beslut. Detta har i sin tur inneburit att otillåtna bosättningar i flera fall hunnit etablerat sig och att detta medfört större olägenheter och ökade kostnader för sanering och återställande av mark.

Boende i fordon och ”målvaktslagstiftning”

Utvecklingen är att fler personer från aktuell målgrupp väljer att bo i fordon i stället för tillfälliga bosättningar (till exempel kojor, tält eller skjul) alternativt husvagnar. Representanter från flera polisregioner och kommuner uppger att det finns en organiserad brottslighet kopplad till att tillhandahålla fordon mot ersättning till målgruppen. Polismyndigheten har på flera platser i landet tillämpat den så kallade ”målvaktslag-

stiftningen”¹⁰⁹. Lagen innebär förenklat att om ett fordon har mer än 5 000 kronor i fordonsrelaterade skulder (även böter) kan polis och kommun beslagta det felparkerade fordonet.

Polismyndigheten och kommuner arbetar idag med problematiken och tillämpar även *Lag om flyttning av fordon i vissa fall*¹¹⁰. Polismyndigheten har idag en erfarenhet och metodstöd för denna typ av problematik och använder flera verktyg för att stävja brottslig verksamhet. I samtal med representanter för Trafikverket framkom att trafikplatser används som boplatser, vilket innebär negativa konsekvenser för andra trafikanter såväl som för underentreprenörer.

Trafikverket har lyft problem med nedskräpning, toaletter som istället för att städas en gång i veckan numera behöver städas en gång dagligen, vilket tillsammans med sanering medför betydande kostnadsökningar. Underentreprenörer har rapporterat hot mot personal i samband med försök att avvisa boende i fordon eller påpekat det olämpliga i att använda rast- eller trafikplats som boplatser. Trafikverket upplever även svårigheter att få hjälp av Polismyndigheten i samband med de uppkomna situationerna. I ett remissyttrande till utredningen om otillåtna bosättningar påpekar Trafikverket att otillåtna bosättningar nära trafikerad väg eller järnväg kan medföra trafiksäkerhetsrisker och risk för trafikstörningar såsom stopp i godstransporter med åtföljande konsekvenser, eftersom det finns risk att människor uppehåller sig i direkt anslutning till eller i anläggningen.

Samordningsnummer

Samordningsnummer är en identitetsbeteckning för personer som inte är eller har varit folkbokförda i Sverige. Syftet med samordningsnummer är att myndigheter och andra samhällsfunktioner ska kunna identifiera personer även om de inte är folkbokförda i Sverige.

Den som inte har ett personnummer men har kontakt med myndigheter i Sverige kan få ett samordningsnummer. Skatteverket tillhandahåller ett sådant för den som har fått arbete i Sverige och ska betala skatt eller som har eget företag som ska registreras hos Skatteverket. Det är den myndighet som individen har kontakt med som beställer ett samordningsnummer till den det gäller. Samtliga statliga myndigheter och vissa privata högskolor har rätt att begära samordningsnummer. Det är alltså inte individen själv som beställer numret. Banker, försäkringsbolag, kommuner och landsting har inte rätt att beställa samordningsnummer. Ett samordningsnummer följer en person hela livet och det kan aldrig förekomma två likadana. Om den som har fått ett samordningsnummer senare blir folkbokförd ersätts samordningsnumret av ett personnummer.

¹⁰⁹ SFS 2014:447. Lag om rätt att ta fordon i anspråk för fordringar på vissa skatter och avgifter.

¹¹⁰ SFS 1982:198. Lag om flyttning av fordon i vissa fall.

Skatteverket registrerar en adress för den som har ett samordningsnummer. Om individens identitet är fastställd uppdaterar Skatteverket även adressen i Statens personadressregister (SPAR).

I dagsläget finns det inga lagkrav på att vare sig Skatteverkets beskattningsverksamhet, Migrationsverket eller Polismyndigheten ska se till att individens identitet är styrkt innan ett samordningsnummer utdelas. När Skatteverket 2017 granskade 4 000 samordningsnummer gjordes en rad upptäckter:

- I 45 procent av fallen bedömdes att innehavarens identitet inte var styrkt.
- I 10 procent av fallen fanns det ingen verklig avsikt att betala skatt, vilket fick Skatteverket att fatta misstankar om att de berörda individerna i själva verket utnyttjades som svart arbetskraft och befann sig i beroendeställning till arbetsgivaren.
- 75 procent av de medborgare från länder utanför EU som tilldelats samordningsnummer saknade arbets- och uppehållstillstånd.

År 2000 fick drygt 30 000 individer samordningsnummer. Under 2019 registrerades närmare 60 000 samordningsnummer av Skatteverket. Totalt finns det enligt Skatteverket 873 000 samordningsnummer. Skatteverket för ingen statistik över vilka medborgarskap personer som tilldelas samordningsnummer uppger sig ha. Eftersom statens beskattningsrätt prioriteras framför att fastställa vilken identitet som döljer sig bakom samordningsnumret görs inga vidare kontroller.

Det finns uppenbara risker att arbetstagare utnyttjas av oseriösa arbetsgivare. Arbetstagare riskerar att hamna i en ekonomisk beroendeställning hos oseriösa arbetsgivare som tillhandahåller arbete utan tillstånd. Enligt Arbetsmiljöverket påträffas allt oftare individer som utnyttjas av arbetsgivare och där orimliga förhållanden råder utifrån såväl arbetsmiljö som löner.

Polismyndigheten lyfter i lägesbilden det orimliga i att personer kan äga hundratals bilar genom ett samordningsnummer och påpekar att det finns ett växande parallellsamhälle och att berörda myndigheter har svårigheter att fastställa identiteter kopplat till samordningsnummer.

Rättigheter och prövning vid behov av sjukvård

Tillståndslös är den som befinner sig inom Sveriges gränser utan nödvändiga tillstånd. Rättsläget anses i nuläget oklart avseende om begreppet tillståndslösa kan tillämpas på EU/EES-medborgare. Det innebär att det idag råder en osäkerhet angående nomenklaturen och tillhörande rättigheter. Sedan 2013 gäller *Lag om hälso- och sjukvård till*

*vissa utlänningar som vistas i Sverige utan nödvändiga tillstånd*¹¹¹, vilken ger tillståndslösa rätt till viss sjukvård och tandvård. Lagen omfattar i första hand tredjelandsmedborgare som vistas olovligen i Sverige. Frågan om rätten till vård för tillståndslösa personer har varit aktuell vid de möten som den nationella samordningen har genomfört med berörda aktörer och lägesbilden idag är att tillämpningen varierar nationellt. Några kommuner och regioner väljer att hantera utsatta EU/EES-medborgare utan uppehållsrätt som tillståndslösa. Hälso- och sjukvårdspersonal efterlyser riktlinjer för att rättssäkert och konsekvent kunna identifiera om en patient omfattas av lagen. Socialstyrelsen har genomfört ett regeringsuppdrag 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/EES-medborgares rätt att gå i skolan kopplat till begreppet tillståndslösa förekommer. Representanter från Sveriges Kommuner och Regioner (SKR), hälso- och sjukvården och Socialstyrelsen har medverkat i en nationell samverkansgrupp och har prioriterat ett förtydligande av rättsläget som bygger på inhämtad lägesbild för den undersökning som har genomförts av det nationella samordningsuppdraget via SKR:s nätverk med vårdgivare i Sverige.

Regionerna ska erbjuda omedelbar vård (akut vård) enligt hälso- och sjukvårdslagen¹¹². EU:s förordning (EG) 883/2004¹¹³ reglerar rätten för EU/EES-medborgare 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 tillstånd*¹¹⁴ omfattar i första hand medborgare i länder utanför EU/EES. Det är inte uteslutet att lagen i enstaka fall kan tillämpas på unionsmedborgare. Det framgår dock inte av 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*¹¹⁵.

Alla som vistas inom en region ska erbjudas omedelbar vård om de behöver det. För att få vård till vanlig patientavgift måste personen visa ett giltigt europeiskt sjukförsäkringskort, eller ett provisoriskt intyg eller 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 för sina utlägg från sin socialförsäkringsinstitution.

¹¹¹ SFS 2013:407. Lag om hälso- och sjukvård till vissa utlänningar som vistas i Sverige utan nödvändiga tillstånd.

¹¹² SFS 2017:30. Hälso- och sjukvårdslagen.

¹¹³ Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 883/2004 av den 29 april 2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen. 2004.

¹¹⁴ SFS 2013:407. Lag om hälso- och sjukvård till vissa utlänningar som vistas i Sverige utan nödvändiga tillstånd.

¹¹⁵ SFS 2013:412. Förordning om vårdavgifter m.m. för utlänningar som vistas i Sverige utan nödvändiga tillstånd.

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 vård som inte kan vänta tills personen kommer hem. Rätten formuleras i EU:s förordning (EG) 883/2004. Exempel på nödvändig vård är om en person bryter ett ben som behöver gipsas, behöver dialysbehandlingsvård eller förebyggande mödra- och barnavård samt förlossningsvård. Om vården kan vänta tills patienten kommer tillbaka till sitt hemland betraktas den inte som nödvändig. En besökare som avser att 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 eller 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 retroaktivt ansöka om ersättning i hemlandet. Detta framgår av patientrörlighetsdirektivet¹¹⁶.

Personer 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 inte heller av EU:s förordning ((EG) 883/2004)¹¹⁷. Konsekvensen blir att dessa personer måste betala hela vårdkostnaden för vård som ges i Sverige. *Lag om hälso- och sjukvård till vissa utlänningar som vistas i Sverige utan nödvändiga tillstånd*¹¹⁸ 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 lagen¹¹⁹ 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.

¹¹⁶ Dir. 2011/24/EU, om tillämpningen av patienträttigheter vid gränsöverskridande hälso- och sjukvård.

¹¹⁷ Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 883/2004 av den 29 april 2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen. 2004.

¹¹⁸ SFS 2013:407. Lag om hälso- och sjukvård till vissa utlänningar som vistas i Sverige utan nödvändiga tillstånd.

¹¹⁹ Prop. 2012/13:109 s.41.

I enstaka fall när bedömning gjorts att *Lag om hälso- och sjukvård till vissa utlänningar som vistas i Sverige utan nödvändiga tillstånd*¹²⁰ är tillämplig gäller att barn under 18 år ska erbjudas vård i samma omfattning som erbjuds barn som är bosatta inom regionen 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 anstå
- mödravård
- vård vid abort
- preventivmedelsrådgivning
- läkemedel som förskrivs i samband med ovanstående vård
- hälsoundersökning (om det inte är uppenbart obehövt)
- tolk i samband med vårdtillfället.

I *Lag om hälso- och sjukvård till vissa utlänningar som vistas i Sverige utan nödvändiga tillstånd*¹²¹ och i en proposition¹²² framgår mer om vårdens omfattning.

Konsekvenser

När EU/EES-medborgare inte omfattas av EU:s förordning¹²³ eller bedöms att inte omfattas av *Lag om hälso- och sjukvård till vissa utlänningar som vistas i Sverige utan nödvändiga tillstånd*¹²⁴ kan oönskade konsekvenser uppstå. Verksamhetsföreträdare saknar idag vägledning för beslut när de hamnar i en situation att bedöma om EU/EES-medborgaren omfattas av ovanstående lag eller inte.

Dessa konsekvenser kan innebära en risk för personers liv och hälsa men är även av ekonomisk natur för verksamheten:

- 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 till att vårdbehovet inte är omedelbart, vilket i sin tur kan få konsekvenser både för den enskilde

¹²⁰ SFS 2013:407. Lag om hälso- och sjukvård till vissa utlänningar som vistas i Sverige utan nödvändiga tillstånd.

¹²¹ Ibid.

¹²² Prop. 2012/13:109.

¹²³ (EG) 883/2004, Europaparlamentets och rådets förordning (EG) av den 29 april 2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen. 2004.

¹²⁴ SFS 2013:407. Lag om hälso- och sjukvård till vissa utlänningar som vistas i Sverige utan nödvändiga tillstånd.

vårdsökande, men även risk för ökade vårdkostnader i vårdprocessen.

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

Det finns tre kategorier av vård som ges av regionerna: akut vård, nödvändig vård och planerad vård. Regionerna är enligt hälso- och sjukvårdslagen¹²⁵ 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) 883/2004¹²⁶ 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 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 sjukförsäkringskortet eller intyg saknas kan regionen 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 nämnda EU-förordning. Personer som inte arbetar eller står till arbetsmarknadens förfogande är i vissa länder, som Rumänien och Polen, oförsäkrade och saknar därmed rätt till EU-kort.

¹²⁵ SFS 2017:30. Hälso- och sjukvårdslag.

¹²⁶ (EG) 883/2004, Europaparlamentets och rådets förordning (EG) av den 29 april 2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen. 2004.

*Enligt Lag om hälso- och sjukvård till vissa utlänningar som vistas i Sverige utan nödvändiga tillstånd*¹²⁷ har regionen 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 tillståndslösa. 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 tillståndslösa och därför inte heller omfattas av denna lag. I förarbetena till lagen (Prop. 2012/13:109) 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”. Statskontorets utredning *Vård till papperslösa, slutrapport av uppdraget att följa lagen om vård till personer som vistas i Sverige utan tillstånd*¹²⁸ pekar på samma behov av kompetenshöjande insatser. Främst gäller det lagstiftningen kring vård till tillståndslösa respektive EU-medborgare som sökt sig hit för kortare försörjning. Sedan 2013 är regionerna skyldiga att erbjuda tillståndslösa 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 regionerna gör olika tolkningar av vilken skyldighet de har att erbjuda EU/EES-medborgare vård som tillståndslösa. Vissa regioner erbjuder EU-medborgare subventionerad vård medan andra har som policy att ta ut en avgift för hela vårdkostnaden.

Det råder därmed oklarheter kring vem som ska betraktas som tillståndslös 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.”¹²⁹ De oklarheter som nu finns kring detta innebär en risk för att vårdsökande felaktigt nekas eller felaktigt ges subventionerad vård. Genom möten och

¹²⁷ SFS 2013:407. Lag om hälso- och sjukvård till vissa utlänningar som vistas i Sverige utan nödvändiga tillstånd.

¹²⁸ *Vård till papperslösa*. Rapport/Statskontoret. Stockholm. 2016.

¹²⁹ SFS 2013:407. Lag om hälso- och sjukvård till vissa utlänningar som vistas i Sverige utan nödvändiga tillstånd.

kontakter som uppdraget hittills medfört framkommer det att representerar för idéburna hjälporganisationer konsulterar EU-medborgare inför och i samband med vårdbesök för att patienten, i mötet med vårdgivaren, ska kunna kategoriseras som tillståndslös. Tolk inom hälso- och sjukvård är ofta ett problem då kvaliteten på tolkarna varierar. Sammantaget kan detta leda till oklarheter i mötet mellan vårdgivare och patient eller att felaktigheter i informationen till vårdgivaren resulterar i att den vård sökande kategoriseras som tillståndslös. Det finns därför anledning att rikta kompetenshöjande insatser även till idéburna organisationer om lagstiftningen och hur den ska tolkas.

Den nationella samordningen delar Statskontorets bedömning och det behövs framför allt mer kunskap om vilka som omfattas av lagen, vad som avses med begreppet vård som inte kan anstå samt rutiner vid förskrivning av läkemedel.

Även SKR anser att det behövs ett klargörande om en EU-medborgare ska betraktas som tillståndslös vid vistelse utan uppehållsrätt i mottagarland, och tydlig information kring konsekvenser av detta i relation till rätten till hälso- och sjukvård och även skolgång.

I och med att EU-medborgare har rätt att vistas tre månader i landet utan särskilt tillstånd är utgångspunkten, enligt SKR, att de inte omfattas av lagen om vård till tillståndslösa. I och med att regeringen i förarbetena till lagen har uttryckt att det inte är uteslutet att lagen i enstaka fall kan komma att bli tillämplig även på EU-medborgare är det SKR:s bedömning att frågan om huruvida lagen kan bli tillämplig måste avgöras efter omständigheterna i varje enskilt fall.

I Röda Korsets rapport¹³⁰ konstateras att vårdpersonal behöver kunskap och vägledning i frågan. Vid tidpunkten för kartläggningen var det ingen av regionerna som gav några handfasta tips om hur själva bedömningen av vem som befinner sig i tillståndslöshet ska genomföras. Det är oklart varför denna information saknas, men en anledning kan vara att bedömningen är komplicerad och att ingen enkel handledning kan ges i frågan. Flera regioner framhöll att personalen i första hand bör lita på vad patienten säger och att det inte är deras uppgift att avgöra sanningshalten i det som sägs. Andra regioner framhöll istället vikten av en noggrann bedömning om huruvida personen omfattas av lagen eller inte. Regionerna lägger då ett stort ansvar på vårdpersonalen i frågor som normalt inte räknas in i vårdpersonalens kompetensområde. I dessa fall finns en risk att fokus hamnar på administrativa frågor istället för på patientens vårdbehov.

I rapporten konstaterar Röda Korset att stödet i bedömningen av vem som är tillståndslös varierar stort mellan regionerna. Få regioner ger

¹³⁰ Rapport, Kunskap och vägledning, en förutsättning för god vård, Svenska Röda korsets vårdenhet, 2018.

något utförligt stöd till sin personal för att kunna bedöma vem som är tillståndslös och i vissa regioner finns det en risk att tillståndslösa exkluderas som en följd av bristfällig eller felaktig information. Även i de regioner som ger mest omfattande stöd kan det finnas svårigheter att bedöma vem som är tillståndslös.

På frågor om målgruppens vårdnyttjande och hälsostatus nämns dålig allmänhälsa och att den är kopplad till levnadsomständigheter. Detta gäller både unga och gamla, män och kvinnor. Vanliga och återkommande hälsoproblem för målgruppen är dålig tandhälsa, diabetes, smärtor, infektioner, ont i leder, problem med fötter, köldskador, ångest och oro. Mödravård och gynekologiska besvär rapporteras också som aktuella vårdssituationer.

Organiserad brottslighet

Det kan konstateras att de ärenden som huvudsakligen hanteras av den nationella samordnaren mot prostitution och människohandel under år 2016–2017 vid Länsstyrelsen i Stockholm samt i Jämställhetsmyndighetens uppdrag mot prostitution och människohandel under 2018–2019 har en koppling till utsatta EU/EES-medborgare. En nära samverkan har upprättats med de aktuella aktörerna i uppdraget för att stödja och underlätta arbetet mot prostitution och människohandel. Polismyndigheten och Jämställdhetsmyndigheten har varit representerade i nätverket för utsatta EU/EES-medborgare. Parallellt har ett flertal möten med nationella och internationella kontakter från polisen och civilsamhället genomförts. Ett flertal av det civila samhällets organisationer lyfter problematiken med prostitution och människohandel kopplat till utsatta EU/EES-medborgare. Flera av organisationerna ingår i *Plattformen för civila Sverige mot människohandel*¹³¹. Polismyndigheten har 2017 och 2019 redovisat nya lägesrapporter (nummer 19¹³² och 20¹³³), båda med titeln *Människohandel för sexuella och andra ändamål*. Rapporterna beskriver hur människohandelns omfattning och utbredning har förändrats under uppdragstiden sedan Polismyndighetens lägesbild publicerades i 2015 års rapport angående organiserad brottslighet¹³⁴:

”De brottsliga grupperingar som var ansvariga för de människohandelsbrott som uppdagades i Sverige under 2018 misstänktes tillhöra organiserade nätverk i offrens ursprungsländer. Grupperingarna, som huvudsakligen bestod av män, härrörde från länder som Rumänien, Bulgarien, Polen, Nigeria och Sverige. De var av skiftande etnisk

¹³¹ Plattformen Civila Sverige mot människohandel www.manniskohandel.se.

¹³² Rapport om Nationell Lägesbild. Människohandel för sexuella och andra ändamål (Dnr: A867.052/2017), Nationella operativa avdelningen. Polismyndigheten. 2017.

¹³³ Rapport om Nationell Lägesbild. Människohandel för sexuella och andra ändamål (Dnr: A015.199/2019), Nationella operativa avdelningen. Polismyndigheten. 2019.

¹³⁴ Polisens rapport om organiserad brottslighet 2015 (Dnr: A185.830/2015), Nationella operativa avdelningen, Polismyndigheten. 2015

bakgrund och var ibland knutna till organiserad brottslighet, men kunde också ingå i familjebaserade sammanslutningar.”¹³⁵

Av Polismyndighetens senaste rapport framgår att det under 2018 anmäldes lika många brott om människohandel som 2017. Antalet anmälda brott om koppleri och grovt koppleri ökade, men den största ökningen gällde köp av sexuella tjänster. Antalet lagförda brott om människohandel, koppleri och köp av sexuella tjänster ökade jämfört med tidigare år. Totalt lagfördes 15 brott om människohandel under 2018, vilket är det största antalet sedan människohandelsparagrafen infördes i brottsbalken 2002. Majoriteten av de lagförda brotten, med koppling till utsatta EU/EES-medborgare, rörde människohandel för tiggeri. Att tigga i Sverige är i sig inte straffbart eller otillåtet enligt svensk rätt, undantaget att vissa kommuner numera har förbjudit tiggeri med stöd av lokala ordningsföreskrifter. Det gäller även när det bedrivs i former som kan beskrivas som organiserade, exempelvis när enskilda som tigger samordnar sina aktiviteter samt bor, reser och lever tillsammans. Att organisera tiggeri är inte brottsligt så länge det inte sker på ett otillbörligt sätt.

”Erfarenheter från Sverige och andra länder visar att det främst är personer med fysiska eller intellektuella funktionsnedsättningar samt barn som löper risk att falla offer för människohandel för tiggeri-ändamål. En orsak till detta är, enligt Europol, att dessa särskilt utsatta grupper av offer genererar störst vinster åt förövarna. En annan grupp är unga kvinnor som dessutom ibland utsätts för sexuellt utnyttjande och bjuds ut för prostitutionsändamål av människohandlarna.

De som rekryterar personer som ska utnyttjas att tigga har ofta någon form av relation till offret: de kan vara släktingar, bekanta eller grannar. En sådan relation till förövarna kan göra det svårt för offren att våga vittna på grund av rädsla för repressalier. I några fall har förhör genomförts via videolänk till en domstol i offrets hemland då offret inte vågat vittna på plats i svensk domstol.

Under 2018 anmäldes 36 brott rörande människohandel för tiggeriändamål där både offer och gärningsmän ursprungligen kom från Bulgarien och Rumänien. I 16 av de 36 fallen var offren under 18 år och mestadels flickor. Detta kan jämföras med att det under 2017 anmäldes 40 brott rörande människohandel för tiggeriändamål, där offren i 13 av de 40 fallen var under 18 år.”¹³⁶

Det framkommer av Polismyndighetens rapport gällande 2018 att offer för koppleri och människohandel för sexuella ändamål huvudsakligen kommer ifrån Rumänien. Vid brottet människohandel för tiggeri kom

¹³⁵ Rapport om Nationell Lägesbild. Människohandel för sexuella och andra ändamål (Dnr: A015.199/2019), Nationella operativa avdelningen. Polismyndigheten. 2019.

¹³⁶ Ibid.

offren framförallt ifrån Bulgarien. I två av de fall som ledde till fällande dom var offren barn.

Under 2018 har Polismyndigheten erhållit ökad information om att utländska arbetstagare utlovats arbete under orimliga arbetsvillkor. För att stärka det straffrättsliga skyddet mot exploatering av personer i arbete och tiggeri infördes ett nytt gradindelad brott i brottsbalken under 2018, människoexploatering. Brottet människoexploatering är subsidiärt till brottet människohandel. Straffbestämmelsen omfattar exploatering av människor i tvångsarbete, arbete med uppenbart orimliga villkor eller tiggeri. Exploatering kan erfarenhetsmässigt vara svår att påvisa eftersom utnyttjade och utsatta EU/EES-medborgare inte alltid ser sig som brottsoffer. I Sverige kan brottsoffer tillhörande målgruppen tvingas att i vissa fall acceptera sämre villkor, betala för arbete, tigga eller begå brott. Utsatta EU/EES-medborgare kan vilseledas i tron att de kan röra sig fritt, men kontrolleras av gärningsmän genom exempelvis hot om våld eller att de fråntas identitetshandlingar eller sätts i skuld till dem som organiserar verksamheten.

Rapporterna beskriver att det finns en uttalad risk att utsatta EU/EES-medborgare som kommer till Sverige kan utsättas som brottsoffer av kriminella nätverk och organisationer. Mot bakgrund av denna problematik antog Polismyndigheten 2015 ett särskilt inriktningsbeslut¹³⁷ 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 samordningen för utsatta EU/EES-medborgare erhåller från berörda aktörer.

*”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.”*¹³⁸

Bilden av den geografiskt spridda förekomsten i Sverige stärks av information som inkommit till Polismyndigheten och av förundersökningar som bedrevs under 2018. Det framkommer att människohandel för sexuella ändamål inte enbart är ett storstadsfenomen utan även förekommer på mindre orter runt om i Sverige.

¹³⁷ Polismyndigheten, (Dnr: A448.367/2015), sak nr 429. Beslutsprotokoll Noa 37/15.

¹³⁸ Rapport om Nationell Lägesbild. Människohandel för sexuella och andra ändamål (Dnr: A867.052/2017), Nationella operativa avdelningen. Polismyndigheten. 2017.

Utredningar och domar visar att utsatta EU/EES-medborgare utnyttjas av kriminella nätverk och organisationer. Ett flertal av rättsfallen har en koppling till ett utnyttjande av brottsoffer i människohandel, i andra former av utnyttjande, exempelvis tiggeri:

”Brottsbalkens människohandelsparagraf innefattar också andra former av utnyttjanden.¹³⁹ Förövare kan dömas för att ha utnyttjat människo-handelsoffer för krigstjänst, för avlägsnande av organ, för tvångsarbete eller annan verksamhet i en situation som innebär nödläge¹⁴⁰ för den utsatte, t.ex. tiggeri.”¹⁴¹

Under 2018 var ökningen tydlig avseende antalet anmälda brott rörande koppleri jämfört med 2017. Majoriteten av dessa ärenden rörde kvinnor som förts till Sverige från andra länder såsom Rumänien, Bulgarien och Ukraina för att prostitueras. I Polismyndighetens senaste rapport framgår att utländska kvinnor som utnyttjades i prostitution under 2018 främst kommer ifrån Rumänien. När det gäller försäljning och köp av sexuella tjänster via internet under 2018 framkommer en överhängande risk att utsatta EU/EES-medborgare trafikeras. Polisens lägesbild¹⁴² påvisar att huvudsakligen flickor och kvinnor från Rumänien, Nigeria, Latin-amerika, Ryssland, Ukraina och Polen utnyttjas. Det framkommer dessutom att ett mindre antal svenska flickor och kvinnor samt enstaka kvinnor från andra EU-länder såsom Litauen och Ungern utnyttjas. Sedan många år tillbaka framgår det ur ett brottsoffer- och jämställdhetsperspektiv att samtliga kända offer för människohandel för sexuella ändamål, koppleri och grovt koppleri i Sverige har varit flickor och kvinnor i åldrarna mellan 13–45 år. När män eller pojkar fallit offer för människohandel i Sverige handlar det företrädesvis om utnyttjande för andra ändamål än sexuella, till exempel tiggeri- och stöldverksamhet samt tvångsarbete¹⁴³.

Sedan 2018 har Jämställdhetsmyndigheten i uppdrag att främja samordning och samverkan mellan myndigheter, frivilligorganisationer och andra aktörer inom områdena prostitution och människohandel. Flera aktörer har den senaste tiden framfört till den nationella samordningen för utsatta EU/EES-medborgare vikten av det stöd som de erhållit av regionkoordinatorerna mot prostitution och människohandel för bland annat yrkesverksamma. Stödet består till exempel av hjälp att säkerställa att de utsatta får sina rättigheter tillgodosedda. Regionkoordinatorernas uppgift är också att bistå myndigheter med stöd vid människohandels-

¹³⁹ 4 kap. 1 a § brottsbalken.

¹⁴⁰ 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.

¹⁴¹ Rapport om Nationell Lägesbild. Människohandel för sexuella och andra ändamål (Dnr: A867.052/2017), Nationella operativa avdelningen. Polismyndigheten. 2017.

¹⁴² Rapport om Nationell Lägesbild. Människohandel för sexuella och andra ändamål (Dnr: A015.199/2019), Nationella operativa avdelningen. Polismyndigheten. 2019.

¹⁴³ Ibid.

ärenden och att fungera som regionala aktörer med spetskompetens gällande människohandel.

”Under 2018 var Jämställdhetsmyndigheten i kontakt med 262 offer för människohandel inom ramen för detta stöd. Av de 262 offren var 163 kvinnor, 42 män, 19 flickor och 38 pojkar samt 18 medföljande barn till utsatta vuxna. De utsatta barnen kom i huvudsak från Marocko och Rumänien, men även från Bulgarien, Afghanistan, Sverige och Albanien. De misstänks i störst utsträckning ha varit utnyttjade för att begå brott, för sexuella ändamål eller för att tigga. De vuxna identifierade offren kom främst från Rumänien, Nigeria och Bulgarien, men även från Sverige, Ryssland och Vietnam. De misstänks ha utnyttjats främst för sexuella ändamål, men även för att tigga, som arbetskraft eller för att begå brott.”¹⁴⁴

Det som också framkommer som en viktig del i arbetet med utsatta EU/EES-medborgare är ett stärkt samarbete mellan Sverige och hemlandet. Det första Joints Investigation Team (JITs)¹⁴⁵ mellan Sverige och Bulgarien angående människohandel och finansiell utredning upprättades i samband med ett ärende med koppling till att utsatta EU/EES-medborgare exploateras genom tiggeri 2017.

Ett problem kopplat till inhämtning av en nationell lägesbild för arbetet med utsatta EU/EES-medborgare är att målgruppen ofta lever utanför flera av samhällets olika skyddsnät när de vistas tillfälligt i Sverige. Polismyndighetens rapport bygger till stor del på antalet inkomna anmälningar. Det är av stor vikt att aktuella samhällsaktörer bedriver uppsökande verksamhet för att kunna identifiera pågående brottslig verksamhet ur ett brottsoffer- samt barnperspektiv för att kunna hjälpa och skydda genom myndighetsutövning. Sverige har förbundit sig till en konvention¹⁴⁶ och ett EU-direktiv¹⁴⁷ 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 förbundit sig att se till och tillvarata att de olika myndigheterna samarbetar 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 mot människohandel (GRETA)¹⁴⁸, som är europarådets övervakningsmekanism, uppmanade 2014 Sverige att Polismyndigheten och andra samverkande myndigheter

¹⁴⁴ Rapport om Nationell Lägesbild. Människohandel för sexuella och andra ändamål (Dnr: A015.199/2019), Nationella operativa avdelningen. Polismyndigheten. 2019.

¹⁴⁵ Eurojust, Joint Investigation Teams (JITs). 2018.

<http://www.eurojust.europa.eu/doclibrary/JITs/joint-investigation-teams/Pages/jits-framework.aspx/> (Hämtad 2020-01-24).

¹⁴⁶ Europarådets konvention nr. 197, om åtgärder mot människohandel (*Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings*), 2005.

¹⁴⁷ EU, Direktiv. 2011/36/EU av den 5 april 2011, om preventing and combating trafficking in human beings and protecting its victims and replacing Council Framework Decision 2002/629/JHA. 2011.

¹⁴⁸ Europarådet, Action against Trafficking in Human Beings, 2018.

<https://www.coe.int/en/web/anti-human-trafficking/about-the-convention/> (Hämtad 2020-01-27).

ska arbeta mer proaktivt för att upptäcka potentiella brottsoffer, inte enbart för sexuella ändamål utan även för andra ändamål såsom tvångsarbete, tvång att tigga och tvång att begå brott.

Utbildning och kompetensutveckling är mycket viktigt och Polismyndigheten framhåller som exempel att myndigheten sedan 2010 erbjuder samtliga anställda en interaktiv utbildning om människohandel för olika ändamål, och sedan 2017 erbjuds en interaktiv utbildning om människohandel med barn. Förundersökningsledare och utredare vid Polismyndigheten erbjuds vidareutbildning om människohandel i samverkan mellan Polishögskolan och Uppsala universitet. Den nationella samordningen för utsatta EU/EES-medborgare har medverkat i flertalet kompetensutvecklingsinsatser riktade till Polismyndigheten i uppdraget.

Behov av förstärkta insatser mot människohandel för tvångsarbete och arbetskraftsexploatering i Sverige

Arbetet mot människohandel för tvångsarbete och arbetskraftsexploatering är en viktig del av den nationella samordningen. Genom ett flertal nationella och internationella projekt har den tidigare nationella samordningen på Länsstyrelsen i Stockholm identifierat ett ökat behov av kunskap kring människohandel för tvångsarbete och arbetskraftsexploatering hos relevanta aktörer i Sverige. Trots indikationer på ett ökat antal utsatta personer inom olika branscher i arbetslivet identifieras väldigt få offer för människohandel för den här exploateringsformen i Sverige. Korrekt och säker identifiering av offer kräver att de aktörer som utför tillsyn och kontroller på arbetsplatser har rätt kompetens och verktyg.

Sverige har en skyldighet både enligt nationell och internationell rätt att bistå och ge stöd till personer utsatta för människohandel. Det har framförts kritik från Europarådets oberoende övervakningsmekanism av rådets konvention om bekämpande av människohandel (GRETA) att för lite fokus har riktats mot människohandel för tvångsarbete och arbetskraftsexploatering i Sverige. Det är av stor vikt att brottsligheten bekämpas och att de som blir utsatta för brott får den hjälp och det stöd de har rätt till enligt gällande lagstiftning.

Jämställdhetsmyndigheten leder arbetet inom det nationella metodstöds-teamet mot människohandel (NMT). Inom ramen för NMT-samarbetet finns ett väletablerat strategiskt samarbete mot människohandel inom arbetskraftsexploatering där de närmaste kontaktytorna är med den Nationella operativa avdelningen på Polismyndigheten och Arbetsmiljöverket. Syftet är bland annat att bistå med kompetens för att stärka och bygga upp kunskap inom området hos respektive myndighet. Jämställdhetsmyndigheten ingår i en rad olika arbetsgrupper och nätverk tillsammans med Arbetsmiljöverket kring dessa frågor.

Regionkoordinatorerna mot människohandel inom socialtjänsten arbetar på uppdrag av Jämställdhetsmyndigheten och arbetet mot människohandel för tvångsarbete och arbetskraftsexploatering ingår i uppdraget. De kan bistå med att säkra hjälp till utsatta personer och vara ett stöd till andra myndigheter i ärendehantering genom att hänvisa brottsoffer in i den formella stödprocessen för människohandelsoffer. Regionkoordinatorerna kan bistå i brottsutsatta personers kontakt med myndigheter, vara behjälpliga med att söka tillfälligt uppehållstillstånd för bevisperson och erbjuda ett säkert återvändande för brottsoffer genom International Organization for Migration (IOM).

Myndighetsgemensamt uppdrag för att motverka regelöverträdelser och brottslighet i arbetslivet

Jämställdhetsmyndigheten är en av de medverkande myndigheterna i regeringsuppdraget kring metodutveckling för myndighetsgemensam kontroll för att motverka regelöverträdelser och brottslighet i arbetslivet. Arbetet mot människohandel för tvångsarbete ingår som en del i uppdraget. Enligt regleringsbrevet för 2018 ska Jämställdhetsmyndigheten bidra till arbetet med metodutveckling för myndighetsgemensam kontroll för att motverka fusk, regelöverträdelser och brottslighet i arbetslivet. Det större regeringsuppdraget innehåller ett myndighetsgemensamt deluppdrag kring informationsutbyte och sekretess mellan myndigheter.

Utifrån uppdraget om nationell samordning mot människohandel innebär det att Jämställdhetsmyndigheten bidrar med stöd och människohandelskompetens. Detta innebär att Jämställdhetsmyndigheten inför myndighetsgemensamma insatser samt kan utbilda och informera om människohandel till aktörer som genomför insatserna.

Inom deluppdraget om informationsutbyte kan Jämställdhetsmyndigheten

- föreslå branscher där myndighetsgemensamma insatser kan vara relevanta för att identifiera och förebygga människohandel
- bidra i planering och samordnande av insatser
- bidra med kunskap kring människohandel för tvångsarbete och arbetskraftsexploatering och människohandelsoffers rättigheter inför insatser till operativa aktörer
- säkerställa att det finns stöd från regionkoordinatorer mot människohandel för eventuellt identifierade offer
- fungera som stöd till myndigheter genom stödtelefonen för yrkesverksamma gällande människohandel

- hänvisa vidare till operativa aktörer och regionkoordinatorer för hantering av individärenden genom stödtelefonen.

Jämställdhetsmyndigheten har inte mandat att genomföra tillsyn eller kontroller och får inte hantera individuppgifter. All information som myndigheten hanterar inklusive statistiken från stödtelefonen är avidentifierad.

Tillämpning av ordningslagen (OL) samt lokala ordningsföreskrifter

I de möten som den nationella samordningen har genomfört med representanter från Polismyndigheten och kommuner, kopplat till tiggeri, framkom att förhållningssättet till ordningslagen och lokala ordningsföreskrifter och dess tillämpning skiljer sig nationellt. Vissa kommuner har bedrivit ett aktivt arbete med lokala föreskrifter. Representanter från kommuner och Polismyndigheten efterfrågar stöd avseende hur andra kommuner arbetar med aktuell lagstiftning. Flera representanter från kommuner i Sverige har lyft frågor kring ordningslagen samt lokala ordningsföreskrifter med den nationella samordningen under verksamhetsåren. Media har aktivt bevakat frågan och rapporterat om hur politiken både nationellt och lokalt har agerat.

Ett ärende av särskild betydelse för utvecklingen var när Vellinge kommun i södra Sverige avsåg att införa förbud mot passiv pengainsamling på vissa platser. År 2017 fattade kommunfullmäktige beslut om att förbjuda passiv pengainsamling (tiggeri) i kommunens centrala delar. Syftet var att säkerställa förbud för tiggeri på vissa platser i kommunen med stöd av lokala ordningsföreskrifter. Ärendet hanterades av Länsstyrelsen i Skåne som bedömde att detta inte var förenligt med ordningslagen och upphävde beslutet.

Kommunstyrelsens ordförande i Vellinge överklagade Länsstyrelsens beslut om avslag i frågan. Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten och ärendet drevs vidare för att slutligen avgöras av Högsta förvaltningsdomstolen. En legalitetsprövning genomfördes och beslutet gav kommuner rätt att förbjuda tiggeri på enskilda platser¹⁴⁹.

I dagsläget har cirka tio kommuner i Sverige infört någon form av reglering kopplat till tiggeri med stöd av lokala ordningsföreskrifter. Konstruktionen och platserna som omfattas av regleringen har olika perspektiv och förfarande. Vanligast förekommande är att tiggeri förbjuds på platser som anses vara särskilt motiverade och ordningsstörande. En annan lagkonstruktion för att uppnå bättre ordning är att det krävs tillstånd inom en kommun för att bedriva passiv pengainsamling. Det har inkommit ansökningar till länsstyrelsen från kommuner där även andra områden har varit aktuella att reglera, exempelvis aktiviteter vid

¹⁴⁹ HFD 2018 ref. 75.

återvinningsstationer. Frågan är aktuell inte minst eftersom flera kommuner i Sverige har för avsikt att ansöka om reglering av tiggeri eller komplettera befintliga beslut med stöd av lokala ordningsföreskrifter.

Kommersiella aktörer

Som exempel på kommersiella aktörer som berörs av tiggeri kan Storstockholms Lokaltrafik (SL) och MTR nämnas, vilka är de aktörer som ansvarar för tunnelbanetåg och pendeltåg. SL och MTR uppger att de kommer i kontakt med utsatta EU/EES-medborgare då målgruppen nyttjar kollektivtrafiken för tiggeri, olovlig försäljning av tidningar eller andra produkter samt spelar musik mot ersättning, vilket kräver tillstånd. SL äger mandatet att reglera huruvida penninginsamling ska vara tillåtet eller inte i lokaltrafiken. Det är i dagsläget inte förbjudet att tigga i kollektivtrafiken men det innebär en utmaning för SL att skilja på vad som är att betrakta som passiv respektive aktiv penninginsamling. Aktiv penninginsamling är tillståndspliktig till skillnad från passiv insamling men gränsdragningen däremellan är otydlig. Försäljning och att framföra musik innanför spärmlinje och ombord på tåg eller fordon är enligt SL:s ordningsregler kopplat till ordningslagen och därmed förbjudet. MTR uppger att de uppmanar entrévärdar i biljetthallar att kontakta SL:s trygghetscentral vid behov av avlägsnande av personer som inte följer befintligt regelverk. Enligt SL:s ordningsregler är det förbjudet att sitta eller ligga ner på golvet i en anläggning eftersom det kan äventyra säkerheten vid en utrymning. Även tillgänglighetsfrågan är viktig då personer med synnedsättning kan falla och skada sig om vägen blockeras.

Svensk Handel är en annan aktör som verkar som arbetsgivarorganisation och som driver handelns frågor för parti-, detalj- och e-handel. Organisationen har under senare år hanterat frågor från sina medlemmar om främst tiggeri utanför och i anslutning till butiker. Många enskilda handlare och kedjor har vänt sig till organisationen för vägledning och stöd i vad som upplevts som svårigheter kopplat till tiggeri.

Svensk Handels säkerhetspolitiska program har fastställt att butiker ska vara en fredad zon. Ur programmet där organisationen framför krav och förslag på förändringar fastslås att:

*”En butik är upplåten för handel. Handlaren har rätt att avvisa dem som inte handlar eller ägnar sig åt handelsrelaterad verksamhet. Exempel på icke acceptabel verksamhet i butiksmiljö kan vara musicerande, insamling av pengar, tiggeri, egen försäljning samt stöldförberedande verksamhet.”*¹⁵⁰

Vidare uttrycks önskemål om enhetliga kommunala föreskrifter:

¹⁵⁰ Säkerhetspolitiskt program, Åtgärder mot vardagsbrott – För tryggare handelsplatser, Svensk Handel, 2018.

”Respektive kommun bör i sina lokala ordningsföreskrifter införa tillståndsplikt på verksamhet som bedrivs inom fem meter från butikernas entréer. Denna tillståndsplikt bör omfatta försäljning, musicerande, tiggeri, samt liknande verksamhet som hindrar eller stör besökare och därigenom minskar tillgängligheten till butiken.”¹⁵¹

Många handlare upplever att tiggeriet har normaliserats och att det finns ett behov av att förhålla sig till kunder som uttrycker krav om att avlägsna tiggare från området kring butiken eller tvärtom, kräver att handlaren ska upplåta utrymme för tiggeri.

Polismyndighetens tjänsteutövning med stöd av polislagen och ordningslagen

Ett ärende av särskilt intresse är att ombud för Civil Rights Defender (CRD) har inkommit med en anmälan¹⁵² till Justitieombudsmannen (JO) angående klagomål på Polismyndigheten för att poliser vid ett flertal tillfällen, utan laglig grund, avlägsnat en kvinna från den plats som hon använt för att be förbipasserande om pengar.

Enligt CRD saknades stöd för polisens agerande enligt 13§ polislagen (1984:387), då kvinnan inte agerat i strid med ordningslagen eller på annat sätt brutit mot gällande lagstiftning. Polismyndigheten har under alla omständigheter agerat i strid med behovs- och proportionalitetsprincipen i 8§ polislagen. Polismyndigheten har också, enligt CRD, genom sitt agerande begränsat kvinnans rörelsefrihet på ett sätt som står i strid med artikel 2 i fjärde tilläggsprotokollet till Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (EKMR).

De lagrum som polistjänstemännen uppgav att de tillämpat, 3 kap. 1 § OL och 13 § PL, aktualiserar en straffrättslig bedömning och inskränkningar av den personliga friheten. Därför bör det enligt CRD ställas höga krav på polisens tolkning av lagrummen. Polisens ingripande måste förankras i legalitet och leva upp till krav på behov samt proportionalitet. Det innebär enligt CRD att ingripanden endast bör ske vid klara överträdelser. CRD framhåller att kravet på tillstånd ska vara tydligt och väl förankrat i praxis och som i all straffrätt ska eventuella överträdelser tolkas restriktivt. Bedömning av risk för ordning eller allmän säkerhet bör enligt CRD utgå från konkret fara eller faktisk ordningsstörning. Kvinnan hävdar att Polismyndighetens agerande och tolkning av rättsläget var felaktigt. Det framhålls att kvinnans nyttjande av den aktuella platsen har varit av obetydlig omfattning och därför undantaget från kraven på tillstånd enligt 3 kap. 1 § OL. Av

¹⁵¹ Säkerhetspolitiskt program, Åtgärder mot vardagsbrott – För tryggare handelsplatser, Svensk Handel, 2018.

¹⁵² JO anmälan 2018-10-23, Myndighetsutövning i strid med gällande lagstiftning, Civil Rights Defenders, 2018.

Polismyndighetens bedömning av ärendet framgår av yttrande¹⁵³ från Rättsenheten att myndighetens svar hanterar huvudsakligen avlägsnande-beslutens laglighet i de aktuella fallen. Sammanfattningsvis gör Polismyndigheten bedömningen, utifrån flera aspekter i de aktuella ingripandena, att det inte fanns grund att ingripa mot kvinnan med stöd av 13§ polislagen vid de aktuella fallen.

Hatbrott

En rapport¹⁵⁴ med fokus på hatbrott har författats inom ramen för arbetet *Motverka Antiziganism mot Romska Migranter i Malmö*, som Skåne Stadsmission driver tillsammans med Civil Rights Defenders och medfinansieras av Europeiska unionen (EU). Rapporten undersöker hatbrott ur både offrens och gärningspersonernas perspektiv. Studien behandlar förekomst och erfarenheter av hatbrott bland hemlösa och utsatta EU-medborgare i Malmö samt förklarande modeller för hatbrott riktat mot etniska grupper och människor som tigger. Enligt rapporten föreligger en stor risk att hemlösa EU-medborgare i Malmö utsätts för hatbrott. I studien uppgav 54 av 96 tillfrågade EU-migranter att de har utsatts för hatbrott under de senaste tolv månaderna i Sverige. Rapportförfattarna framhåller ett till synes lågt antal hatbrott, sju fall anmälades till polisen, vilket skulle stödja uppfattningen att anmälningsbenägenheten har ökat under projektets första fem månader. Detta kan jämföras med föregående år då endast två polisanmälningar avseende hatbrott mot utsatta EU-medborgare inkom.

Rapporten framhåller två typer av åtgärder som kan förebygga våld. Den ena är att svenska myndigheter arbetar aktivt för att säkerställa EU-migranternas grundläggande mänskliga rättigheter i Sverige. Den andra åtgärden åsyftar att:

*”revidera lagstiftningen kring hatbrott, för att lättare kunna rättsligt pröva de fall där det inte kan bevisas att det är offrets etnicitet som är orsaken till brottet.”*¹⁵⁵

Fund for European Aid to the Most Deprived (FEAD)

Program kan drivas via bistånd från Fund for European Aid to the Most Deprived (FEAD) - Fonden för europeiskt bistånd till dem som har det sämst ställt. FEAD genomförs i Sverige av ESF-rådet. Den nationella samordningen har samverkat med flera kommuner och representanter från idéburen sektor som arbetar inom det svenska programmet med insatser för målgruppen. Vidare har den nationella samordningen även samverkat med ansvariga för projekten.

¹⁵³ Yttrande, Yttrande över klagomål mot polismyndigheten, region Stockholm; dnr 7139–2018, Polismyndigheten, 2019.

¹⁵⁴ Delrapport, *Gipsy go home*, Skåne Stadsmission, Civil Rights Defenders, Simon Wallengren, Malmö Universitet Erik Hansson, Uppsala Universitet, 2019.

¹⁵⁵ Ibid.

Fonden ger medlemsländer i EU möjlighet att förse de mest utsatta medborgarna med mat och grundläggande materiella nödvändigheter. Sverige har valt att inom fonden ge riktad hälso- och samhällsinformation till målgruppen. De första FEAD-projekten startade 2015 och var fem till antalet den första programperioden och avslutades under 2018. I den andra utlysningssomgången, som startade 2019, drivs tre projekt som pågår till 2021. Projekten drivs av Göteborgs Stad, Räddningsmissionen och Sveriges Stadsmissioner.

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 första gången 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 2016 finns ett liknande samförståndsavtal som det mellan Sverige och Rumänien även mellan Sverige och Bulgarien.

Samverkan

I Länsstyrelsens uppdrag och särskilt i det tilläggsuppdrag om internationell samverkan som tillkom 2017, har regeringen påpekat värdet av att skapa bättre förutsättningar i hemländerna istället för att främja ett liv i utsatthet och utanförskap i Sverige. Mot bakgrund av detta har den nationella samordningen genomfört en nära samverkan med civilsamhällesorganisationer som bedriver verksamhet som kan påverka förutsättningarna i hemländerna. Organisationerna bedriver idag olika typer av aktiviteter inom Sverige och andra EU-länder.

Den nationella samordningen har inhämtat kunskap och erfarenheter samt dokumentation från aktuella aktörer, vilket har varit av betydelse för att kunna ge stöd, råd och information vidare i uppdraget. Flertalet möten har 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.

Ett ytterligare syfte med dialogen har varit att 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 samtidigt lyftas att flera förändringar angående levnadsförutsättningar för utsatta EU/EES-medborgare har genomförts i hemländerna under uppdragsperioden. Som exempel på

arbetsmarknadspolitiska åtgärder i Rumänien har minimilönerna höjts och arbetslöshetskassan sänkts. Obligatorisk förskola från sex års ålder infördes 2017.

Det är tydligt att det idag inte råder samsyn i Sverige hur arbetet ska fortskrida och inom idéburna organisationer finns det olika inriktningar och parallella processer.

Av vikt är fortsatt stärkt samverkan med idéburna organisationer och även med berörda statliga myndigheter, kommuner och regioner. Syftet är en höjd förmåga samt att följa och diskutera rättsläget för en mer ändamålsenlig och likformig tillämpning med grund i både ett rättighets- och ett ansvarsperspektiv kopplat till gällande lagstiftning.

Den nationella samordningen har genomfört konferenser riktade till aktörer och organisationer inom civilsamhället som bedriver verksamhet kopplad till EU/EES-medborgare som vistas i Sverige tillfälligt. Temainriktning har varit att i samverkan diskutera möjligheter och utmaningar samt att tillsammans bidra i processen med att ta fram relevanta kompetensutvecklingsinsatser. Syftet var att ge ökad kunskap, inspiration och att skapa bättre förutsättningar för det fortsatta arbetet.

En framgångsfaktor för uppdraget har varit att den nationella samordningen har besökt flera av de områden som utsatta EU/EES-medborgare huvudsakligen kommer ifrån. Denna möjlighet skapades genom att länsstyrelserna i Sverige bidragit med regionala lägesbilder med uppgiften att beskriva var målgruppen huvudsakligen kommer ifrån. Den nationella samordningen för utsatta EU/EES-medborgare kan efter flertalet besök i framför allt Bulgarien och Rumänien bekräfta att de identifierade platserna har flertalet medborgare som vistas i Sverige. Tjänstemän från olika myndigheter, kommuner och vårdgivare samt representanter från civila samhället på plats i de aktuella hemländerna uppgav att Sverige var ett av de länder som deras medborgare huvudsakligen befinner sig i. Det finns en samstämmig önskan angående behovet av fortsatt samverkan eftersom det ofta är samma individer som stöd och insatser riktar sig till. Hemländernas aktörer önskar att få en bättre förståelse för hur Sverige arbetar med målgruppen kort- och långsiktigt. De beskriver att hur Sverige arbetar med målgruppen har en stor effekt på möjligheten att kunna arbeta med målgruppen med stöd och insatser samt att det har tydliga effekter på skola och arbetsmarknad lokalt. Flera representanter från de aktuella områdena framhåller vikten av att Sverige har en verklig och uppdaterad lägesbild om situationen och förutsättningarna för målgruppen på plats.

Möten och aktiviteter som den nationella samordningen genomfört i uppdraget om utsatta EU/EES-medborgare har syftat till att inhämta och sprida kunskap om situation och förutsättningar i aktuella hemländer. I

uppgift har den nationella samordningen erhållit ett starkt stöd från aktuella ambassader både i Sverige och i hemländerna. Framöver är det fortsatt angeläget att tillvarata den nära samverkan med lokala myndigheter, kommuner och vårdgivare samt civila samhället som etablerats. Flera representanter från aktörer i Rumänien framhåller att de har utmaningar avseende att få barnen att fullgöra sin skolgång när föräldrarna befinner sig utomlands. Representanterna uttrycker även att det finns en problematik kring att uppnå hållbara förutsättningar i hemländerna, vilket grundar sig på att målgruppen fortfarande är av uppfattningen att det är mer fördelaktigt att titta i Sverige än att utföra okvalificerade arbeten.

Som ett exempel på samverkansnätverk är SCSNR (Swedish Civil Society Network for Romania). Nätverket bildades 2016 och de organisationer som ingår i detta nätverk har bedrivit en rad olika projekt och verksamheter i hemländerna till förmån för utsatta grupper som ofta försörjer sig genom tiggeri i Sverige. Medverkande organisationer i nätverket har varit Röda Korset, Svenska kyrkan, Erikshjälpen, Hjärta till Hjärta, Hoppets Stjärna, Läkarmissionen, Sam-Hjälp och Bräcke diakoni. Flera av organisationerna har systerorganisationer i Rumänien och även i Bulgarien. Den nationella samordningen har tillsammans med nätverket besökt flera byar och städer i Rumänien och Bulgarien för att ta del av kunskap och erfarenheter som erhållits efter aktiviteter och arbete på plats under många år.

Samordning

Den nationella samordningen har besökt och träffat statstjänstemän, kommunföreträdare och civila organisationer i företrädelsevis Rumänien respektive Bulgarien i syfte att stärka samverkan och samordning i linje med de bilaterala samförståndsavtalen inom det sociala området. I det utvidgade och internationella uppdraget beslutade regeringen om att ändra och utvidga uppdraget och därav har flera aktiviteter med hemländerna genomförts. 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.”¹⁵⁶

¹⁵⁶ Socialdepartementet, Ändring av uppdrag om nationell samordning avseende utsatta EU/EES-medborgare som saknar uppehållsrätt i Sverige, Regeringsbeslut S2016/02758/FST, 2017.

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 utgjort ett stort stöd i det initiala arbetet och bidragit i det utvidgade uppdraget. I framtagandet av arbetsplanen för 2018–2019 har den nationella samverkansplattformen med aktuella aktörer, samt erfarenheter och goda exempel som det civila samhället bidragit med, varit en viktig del. Den nationella samordningen för utsatta EU/EES-medborgare har deltagit i olika dialogmöten. Syftet var att informera om det pågående arbetet och ta del av organisationernas erfarenheter och åsikter. Den nationella samordningens uppfattning är att samförståndsavtalen generellt sett har bidragit till ett gott samarbetsklimat mellan svenska, bulgariska och rumänska företrädare på central och lokal nivå. Det har framförts att den upprättade dialogen varit värdefull för svenska organisationer som arbetar med utsatta grupper och social inkludering i Bulgarien och Rumänien.

Exempel på genomförda internationella aktiviteter i linje med det utökade regeringsuppdraget 2018–2019

- Möte med Socialdepartementet angående de bilaterala samförståndsavtalen, aktuella lagar samt det rumänska socialförsäkringssystemet.
- Besök i Bughia de Jos, Rumänien, tillsammans med representanter från civilsamhällesorganisationen Light and Life och lokala myndigheter.
- Möte med Anti trafficking Agency som föredrog aktuella kampanjer i syfte att förebygga människohandel, sexuell exploatering och tiggeri.
- Möte i Bukarest med personal på trygghetsboende för personer utsatta för trafficking för att se hur civilsamhällets organisationer arbetar på lokal nivå.
- Medverkat på konferens med fokus på den fria rörligheten inom EU samt hur olika länder hanterar frågan i Rumänien.
- Besökt civilsamhällesorganisationer som arbetar med utsatta barn i många byar och städer i den östra delen av Rumänien.
- Möte med representanter från civilsamhällesorganisationen Star of Hopes företrädare i Iasi. Organisationen har flera projekt fokuserade på romers integration i den östra delen av Rumänien.
- Möte med representanter för projektet Stay Free i Bacau, Rumänien, samt med representanter från socialdepartementet och det rumänska migrationsverket.
- Möte och deltagande i seminarium angående migrationens påverkan i Rumänien.

- Möte med socialdepartementet i Sofia, Bulgarien, i syfte att informera om regeringsuppdraget kring utsatta EU/EES-medborgare samt att beskriva aktiviteter och initiativ på lokal nivå med hemländerna.
- Möte med ansvarig för det förebyggande arbetet kopplat till människohandel i Sofia, Bulgarien. Representanterna uppgav att Sverige förefaller vara det främsta destinationslandet för människohandeln.
- Möten planerades och genomfördes i nedanstående områden eftersom det av nationell lägesbild framkommit att utsatta EU/EES-medborgare som besöker Sverige huvudsakligen kommer ifrån dessa områden. Syftet var att träffa de aktuella aktörerna på lokal nivå för informationsutbyte samt dialog och för att skapa möjligheter till fortsatt samverkan och kontaktmöjligheter. På mötena närvarade exempelvis lokala företrädare från skolan, skolverket, socialarbetare från kommuner samt företrädare för polisen, länsstyrelsen samt från det romska partiet.
 - Bulgarien: Besök och möte på länsstyrelsen i Cnejjia och Plevna.
 - Rumänien: Besök och möte på länsstyrelsen i Arges, Babadag, Iasi, Pitesti, Tulcea och Vaslui.
- Möte med rumänska socialdepartementet i Bukarest samt med National Agency Against Trafficking In Persons.
- Möten med International Organization for Migration (IOM) i Rumänien, Bulgarien och Moldavien med syfte att utbyta information mellan bland annat Tyskland, Ungern, Belgien och Rumänien.
- Möte i Sibiu, Rumänien, med en organisation som fokuserar på integration av utsatta personer.
- Föredragande i konferens tillsammans med civilsamhällesorganisationen Valoare Plus som driver projektet Stay Free i Rumäniens östra delar. Konferensens deltagare bestod av cirka 1 400 elever samt lärare och innehöll flertalet seminarier om hur man kan förebygga/förhindra människohandel för eleverna.
- Möte med socialdepartementet angående de bilaterala samförståndsavtalen, aktuella lagar samt det rumänska socialförsäkringssystemet.
- Besök i Bughia de Jos, Rumänien, tillsammans med representanter från civilsamhällesorganisationen Light and Life och lokala myndigheter.
- Möte med Anti trafficking Agency som föredrog aktuella kampanjer i syfte att förebygga människohandel, sexuell exploatering och tiggeri.

- Möte i Bukarest med personal på trygghetsboende för personer utsatta för trafficking för att studera hur civilsamhällets organisationer arbetar på lokal nivå.
- Besök i Tulcea, Rumänien, för att träffa regionala och lokala aktörer samt även individer som regelbundet reser till Sverige för att tigga. Möten med flera olika civilsamhällesorganisationer som arbetar med målgruppen.
- Besök i Sofia och Plovdiv, Bulgarien, varifrån många utsatta EU/EES-medborgare som tillfälligt besöker Sverige kommer.
- Besök i Iasi, Tulcea, Vaslui och Babadag i Rumänien. Den nationella samordningen har medverkat på en konferens med fokus på den fria rörligheten inom EU samt hur olika länder hanterar frågan. Besök hos civilsamhällesorganisationer som arbetar med utsatta barn i många byar och städer i den östra delen av Rumänien. Möten med lokala och regionala myndigheter eftersom det har framkommit att utsatta EU/EES-medborgare som besöker Sverige huvudsakligen kommer ifrån dessa områden. Syftet var att träffa de aktuella aktörerna på lokal nivå för informationsutbyte samt dialog och att skapa möjligheter för fortsatt samverkan samt att skapa kontaktmöjligheter. På mötena närvarade till exempel lokala företrädare från skolan, skolverket, socialarbetare från kommun och län, polisen, länsstyrelsen samt företrädare från det romska partiet.
- Möte och deltagande i seminarium angående migrationens påverkan i Rumänien.

European Structural and Investment Funds (ESIF)

Rumänien har fördelats 37,5 miljarder euro från European Structural and Investment Funds (ESIF) för programperioden 2014–2020. Fördelningen för European Social Fund (ESF) är 5,4 miljarder euro för den aktuella perioden.

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 och 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.

Bulgarien har fördelats 11,7 miljarder euro av European Structural and Investment Funds (ESIF) för programperioden 2014–2020. Fördelningen för European Social Fund (ESF) är 5,4 miljarder euro för perioden.

Informationen har inhämtats via Sveriges ambassader i hemländerna samt Europakommissionens data för *European Structural and Investment Funds*.¹⁵⁷

Aktiviteter 2016–2019

Sammanfattning

- Samverkan med Socialstyrelsen inom respektive myndighets regeringsuppdrag.
- Samverkan med Sveriges Kommuner och Regioner (SKR).
- Svar på remiss angående Kronofogdemyndighetens hantering vid otillåtna bosättningar.
- Genomfört kommunbesök med relevanta parter.
- Genomfört möten med representanter från departement.
- Upprättat samverkan med aktuella myndigheter, kommuner och regioner.
- Upprättat samverkan med civila samhället och idéburna organisationers nätverk.
- Upprättat samverkan med ambassader.
- Driftsatt och publicerat en webbaserad servicefunktion samt metodstöd.
- Upprättat och drivit nationella samverkansnätverk inom olika kompetensområden för verksamhetsåren 2016–2019.
- Framtagande och utveckling av metodstöd, rådgivning och information.
- Arbetat med Länsstyrelsens utlåtande angående betänkandet om antiziganism.
- Möte med International Organization for Migration (IOM) angående aktuellt återvändarprogram kopplat till utsatta EU/EES-medborgare.
- Genomfört möte med Polismyndighetens nordiska sambandsman i Rumänien.
- Genomfört möte med polisenheten i Rumänien kopplat till organiserad brottslighet.
- Besökt idéburna projekt i Rumänien och Bulgarien.
- Genomfört möte med statstjänstemän i Rumänien och Bulgarien.
- Genomfört möten angående FEAD (Fund for European Aid to the Most Deprived) och Europeiska socialfonden (ESF).
- Medverkat i “*Second evaluation round visit by GRETA to Sweden 8-12 May 2017*”.

¹⁵⁷ Europakommissionen, European Structural and Investment Funds, 2018. <https://cohesiondata.ec.europa.eu/overview#/> (Hämtad 2018-01-22).

- 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.
- Säkerställt servicefunktion i uppdraget via nationell stödtelefon.
- Medverkat i Länsstyrelsernas kompetensutvecklingsinsatser.
- Lett och säkerställt processen för länsstyrelserna i deras uppdrag kopplat till regeringsbrevet.
- Främjat samarbetet mellan Sverige och de utsatta EU/EES-medborgarnas hemländer i linje med det ändrade och utvidgade internationella samordningsansvaret.
- Levererat lägesbilder, delrapporter samt slutrapport.

Slutsatser

Det är idag problematiskt att det råder nationella skillnader avseende tolkning och tillämpning av rättsläget. Aktörerna efterfrågar tydligare nationella riktlinjer och vägledning gällande

- tillståndslösa
- uppehållsrätt
- samordningsnummer
- barn – skyddslagstiftning och skola
- socialt bistånd (så kallat akut nödbistånd)
- rättigheter och prövning vid behov av sjukvård
- tillämpningen av ordningslagen (OL)¹⁵⁸ samt lokala ordningsföreskrifter
- Idéburet offentligt partnerskap (IOP).

Exempel på problemområden som inhämtas av relevant samhällsstruktur och nationella samverkansnätverk utifrån ett brottsofferperspektiv samt målgruppens utsatthet medför ökad risk för

- arbetskraftsexploatering
- tiggeri
- prostitution och människohandel
- organiserad brottslighet
- otillåtna bosättningar
- boende i fordon
- patriarkala strukturer
- parallellsamhällen.

Det är angeläget att identifiera möjligheter och utmaningar för att kunna bidra med stöd för det fortsatta arbetet. Flera aktörer har belyst utmaningar och avvikelser i de regionala lägesbilderna:

- efterfrågan om tydligare nationella riktlinjer och vägledning
- regionala och lokala skillnader i tolkningen av gällande rätt
- svårigheter att definiera målgruppen
- bedömning av uppehållsrätten.

¹⁵⁸ SFS 1993:1617. Ordningslag.

Den nationella samordningens slutsatser i stort innebär fortsatt behov av att

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

Rekommendationer

Bedömning av uppehållsrätten

Den nationella samordningen rekommenderar att beslutsfattare verkar för ett förtydligande för att uppehållsrättens kriterier för EU/EES-medborgare som vistas tillfälligt i Sverige ska kunna tillämpas.

Uppsökande verksamhet

Ett problem kopplat till inhämtningen av en nationell lägesbild för arbetet med utsatta EU/EES-medborgare är att målgruppen ofta lever utanför flera av samhällets olika skyddsnät när de vistas tillfälligt i Sverige. Det är av stor vikt att de aktuella samhällsaktörerna bedriver en uppsökande verksamhet ur ett brottsofferperspektiv, detta är även viktigt ur exempelvis ett barn- respektive ett jämställdhetsperspektiv. Den nationella samordningen rekommenderar att berörda aktörer ges stärkta förutsättningar att bedriva uppsökande verksamhet riktad till målgruppen.

Central hantering gällande retroaktiv fakturering av vårdkostnader

Det finns ett stort behov av att förtydliga tillämpningen av *Lag om hälso- och sjukvård till vissa utlänningar som vistas i Sverige utan nödvändiga tillstånd*¹⁵⁹.

Idag har inte alla EU/EES-medborgare, utan förbehåll från hemländerna, ett EU-sjukförsäkringskort som kan registreras vid sjukvård. Om detta var fallet samt om de har en giltig legitimation, skulle det innebära att regionerna enligt rutin alltid kan begära kostnadsersättning från NAVI Visby¹⁶⁰.

Försäkringskassan NAVI Visby har ett nationellt ansvar för hantering av ärenden om EU-vård. NAVI Visby har till uppgift att ta emot räkningar från samtliga regioner för vård av personer från övriga EU/EES-länder, Schweiz och konventionsländerna samt därefter ge ersättning till regionerna. I Försäkringskassans ansvar ingår att besluta i ärenden om ersättning och ge förhandsbesked enligt *Lag om ersättning för kostnader till följd av vård i ett annat land inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet*¹⁶¹. Regionerna ska enligt nuvarande regelverk sända fakturor och underlag för hälso- och sjukvård till NAVI Visby.

¹⁵⁹ SFS 2013:407. Lag om hälso- och sjukvård till vissa utlänningar som vistas i Sverige utan nödvändiga tillstånd.

¹⁶⁰ NAVI är en förkortning för Nyanlända och Arbetssökande, Vård & Internationella förmåner.

¹⁶¹ Lag (2013:513) om ersättning för kostnader till följd av vård i ett annat land inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet.

Den nationella samordningen rekommenderar att NAVI Visby ska bistå med en kvalitetssäkrad bedömning av individens rätt till subventionerad vård i komplicerade fall samt ansvara för att driva kostnadsfrågan gentemot hemländerna. Detta skulle innebära att ansvaret vid komplicerade ärenden inte ankommer på varje region att bedöma tillståndstatus, rätt till vård och om det är möjligt att begära ersättning. En synergieffekt är möjlighet till att erhålla en nationell övergripande bild av vad denna vård omfattar, vilken vård det handlar om och i vilka regioner de huvudsakliga kostnaderna ligger. Därmed skapas bättre förutsättningar för att erhålla en nationell kostnadsbild och ett strategiskt arbete som syftar till en mer rättvis kostnadstäckning för de regioner som ger vård till utsatta EU/EES-medborgare.

Nationell och internationell samverkan och samordning

Den nationella samordningen för utsatta EU/EES-medborgare har genomfört flera besök i Bulgarien och Rumänien på de platser som personer som vistas i Sverige huvudsakligen kommer ifrån. Bedömningen av den nationella samordningen är att det finns goda förutsättningar att arbeta med de regioner, städer och byar som framkommit som ursprungsplatser enligt den nationella lägesbilden. Erfarenhet av uppdraget är att det finns en stor vilja och möjlighet att fortsätta samverkan på lokal nivå med hemländerna. Tjänstemän från aktuella områden samt representanter från civilsamhället i aktuella hemländer har inbjudit till fortsatt samverkan samt lämnat förslag på gemensamma aktiviteter som kan utgöra ett stöd inför kommande arbete. Flera representanter som arbetar med målgruppen, både i Sverige och hemländerna, har efterfrågat och beskrivit behovet av samverkan på lokal nivå med hemländerna.

Den nationella samordningen för utsatta EU/EES-medborgare har upprättat god samverkan med berörda ambassader både i Sverige och i hemländerna. I många av de regioner som utsatta EU/EES-medborgare huvudsakligen kommer ifrån har olika nätverksmöjligheter samt kontaktpersoner från aktuella aktörer identifierats.

Den nationella samordningen för utsatta EU/EES-medborgare rekommenderar fortsatt utveckling av samverkan på lokal nivå med hemländerna för att uppnå säkra bedömningar och öka möjligheterna till stöd och förändringsarbete.

Inkomna skrivelser till Länsstyrelsen i Stockholm från ambassader, Sveriges Kommuner och Regioner, myndigheter samt civilrättsorganisationer, framhåller vikten av nationell och internationell

samordning och betydelsen av att uppdraget bedrivs framöver.¹⁶² Den nationella samordningen för utsatta EU/EES-medborgare delar denna uppfattning och rekommenderar att beslut fattas som tillgodoser framkomna behov.

Säkerställ och utveckla funktionen regionkoordinator

Regionkoordinatorerna mot prostitution och människohandel inom socialtjänsten utgör ett viktigt led i den nationella stödprocessen för att bistå utsatta och stödja yrkesverksamma som kommer i kontakt med människohandelsärenden. Regionkoordinatorerna delfinansieras av Jämställdhetsmyndigheten och har sin arbetsbeskrivning däriifrån. Ett frivilligt återvändande för brottsoffer kan ingå i stödprocessen och Jämställdhetsmyndigheten ansvarar för att hantera Sveriges bidrag till det återvändandeprogram för personer utsatta för prostitution eller för människohandel som drivs av International Organization for Migration (IOM). Representanter från myndigheten har deltagit i ett nationellt nätverk för utsatta EU/EES-medborgare under uppdragstiden och i samverkan har olika kompetensutvecklingsinsatser genomförts.

Regionkoordinatorernas funktion har framkommit som allt mer framträdande och nödvändig i flera av de situationer och ärenden som berör utsatta EU/EES-medborgare, vilket har blivit tydligare den senaste tiden. Den nationella samordningen rekommenderar att regionkoordinatorernas roll stärks och ges hållbara ekonomiska förutsättningar att fortsätta sina uppdrag.

Klargör destinationslandets ansvar att tillhandahålla bostad när EU-medborgare tillfälligt vistas i annat EU-land

En fråga som aktualiserats under senare år är hur långt Sveriges ansvar sträcker sig när individer nyttjar den fria rörligheten inom EU genom att lämna sitt hemland för att tillfälligt vistas i ett annat EU-land. Frågeställningar som uppstår är om individer som vistas tillfälligt i destinationslandet kan betraktas som hemlösa trots att vederbörande har sitt hem och bostad i ett annat EU-land. Med andra ord behöver det klargöras om hur omfattande destinationslandets ansvar är att tillhandahålla bostad när EU-medborgare reser från sitt hemland för att tillfälligt vistas i annat EU-land. Representanter för civila samhället framhåller, med stöd i mänskliga rättigheter, att Sverige har en skyldighet att tillhandahålla bostad för de som vistas tillfälligt i Sverige och som uppger att de har behov av bostad. Den nationella samordningen

¹⁶² Skrivelser, Behov av Nationell och Internationell samordning, Dnr 829-55408-2019, Länsstyrelsen i Stockholm 2019.

rekommenderar ett klagörande kring hur långt ansvaret för att tillhandahålla bostadsmöjligheter sträcker sig för Sveriges kommuner.

Framtida kompetensbehov

Av de aktuella lägesbilderna framkommer olika behov av kompetensutveckling för nedanstående aktörer avseende att uppnå en stärkt förmåga:

Polis

- uppehållsrätt, kriterier och tillämpning – inre utlänningskontroll
- olovliga bosättningar – Kronofogdemyndighetens arbetssätt, samverkan med kommun och andra aktörer
- ny lagstiftning angående människohandel och människoexploatering
- regionkoordinators mot prostitution och människohandels roll i regionen
- allmän omvärldsbevakning gällande utsatta EU/EES-medborgare
- lag (2014:447) om rätt att ta fordon i anspråk för fordringar på vissa skatter och avgifter, ”bilmålvaktslagen”
- ordningslagen (inklusive lokala föreskrifter)¹⁶³
- International Organization for Migration (IOM) - roll och uppdrag
- tillfälligt uppehållstillstånd (TUT).

Kommun

- olovliga bosättningar, avlägsnande, socialtjänstens respektive Polismyndighetens ansvar
- roll och ansvarsfördelning mellan aktuella aktörer
- barnperspektivet – lag (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU)
- ny lagstiftning angående människohandel och människoexploatering
- erfarenhetsutbyte med andra kommuner
- förtydligande av vad som omfattas av bistånd som kan ges till enskilda för att avhjälpa en tillfällig akut nödsituation utifrån kommunens yttersta ansvar enligt 2 kap. 1 § socialtjänstlagen, så kallat ”akut nödbistånd”
- Socialstyrelsens vägledning gällande utsatta EU-medborgare¹⁶⁴
- regionkoordinators mot prostitution och människohandels roll i regionen
- process och kontaktvägar vid internationell samverkan med aktuella hemländers kommuner
- uppehållsrättens kriterier och tillämpning.

Arbetsmiljöverket

- erfarenhets- och kunskapsutbyte med andra aktörer
- utvecklad myndighetssamverkan
- kompetensutveckling avseende arbetskraftsexploatering

¹⁶³ SFS 1993: 1617. Ordningslagen.

¹⁶⁴ Socialstyrelsen (2017). Vägledning för socialtjänsten i arbetet med EU/EES-medborgare. ISBN 978- 91-7555-418-1.

- ny lagstiftning angående människohandel och människoexploatering
- fortsatt omvärldsbevakning gällande utsatta EU/EES-medborgare
- utbildning i sekretesslagstiftning.

Arbetsmiljöverket i Stockholms län anser att de behöver kompetensutvecklas kring arbetskraftsexploatering och även utveckla myndighets-samverkan.

Kronofogdemyndigheten

- lagstiftning angående otillåtna bosättningar samt avlägsnande¹⁶⁵
- erfarenhets- och kunskapsutbyte med andra aktörer
- ny lagstiftning angående människohandel och människoexploatering
- fortsatt omvärldsbevakning gällande utsatta EU/EES-medborgare.

Vårdgivare

- efterfrågar kunskap för att säkerställa tillämpbara och tydliga riktlinjer
- ett utvecklingsarbete och arbetsstöd kring hantering av EU/EES-medborgare utan försäkring efterfrågas
- ny lagstiftning angående människohandel och människoexploatering
- fortsatt omvärldsbevakning gällande utsatta EU/EES-medborgare.

Civilsamhällets organisationer

- kunskaper om kriterier gällande kostnader vid vård
- ny lagstiftning angående människohandel och människoexploatering
- fortsatt omvärldsbevakning gällande utsatta EU/EES-medborgare
- International Organization for Migration (IOM) - roll och uppdrag
- regionkoordinators mot prostitution och människohandels roll i regionen.

Länsstyrelsen

- efterfrågar ett internt erfarenhets- och kunskapsutbyte mellan olika uppdrag som berör målgruppen
- ny lagstiftning angående människohandel och människoexploatering
- fortsatt omvärldsbevakning gällande utsatta EU/EES-medborgare
- regionkoordinators mot prostitution och människohandels roll i regionen
- International Organization for Migration (IOM) - roll och uppdrag.

¹⁶⁵ SFS 1990:746. Lag om betalningsföreläggande och handräckning.

Reflektioner

På konferenser och möten som den nationella samordningen har genomfört med bland annat myndigheter, kommuner och idéburna organisationer har det framkommit 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 samordningen genomfört med aktuella aktörer har regeringsuppdraget kopplat till samverkan och samordning överlag mottagits mycket positivt och representanterna uttrycker ett starkt engagemang och stöd i frågan.

En svårighet som framkommit i uppdraget att inhämta en nationell lägesbild för arbetet med utsatta EU/EES-medborgare är att målgruppen ofta lever utanför flera av samhällets olika skyddsnät när de vistas tillfälligt i Sverige.

Inkomna antalsuppgifter fokuserar huvudsakligen på de områden som är synliga på gator och torg. Erfarenhetsmässigt är det många utsatta EU/EES-medborgare som inte söker kontakt med aktuella myndigheter, kommuner eller vårdgivare, vilket medför osäkra lägesbilder och en oklar helhetsbild avseende antalsuppgifter.

Den nationella samordningens bedömning är att det är viktigt att socialtjänsten bedriver ett uppsökande arbete kopplat till utsatta EU/EES-medborgare och aktuell problematik. Det ställer särskilda krav på berörda aktörer att säkerställa att barn och vuxna inte befinner sig i riskmiljöer. Viktigt är att Polismyndigheten har möjlighet att prioritera arbetet att skydda brottsoffer och utreda brott kopplat till målgruppen samt att de bedriver ett brottsförebyggande arbete.

Fokus för det fortsatta arbetet med utsatta EU/EES-medborgare som vistas tillfälligt i Sverige är att tillvarata effekter och resultat samt att underlätta för regional implementering och kompetensutveckling.

Genomförd informationsinhämtning inom regeringsuppdraget påvisar att frågorna är komplexa och att det finns många utmaningar som spänner över flera verksamhetsområden inom myndigheter, kommuner, vårdgivare och övriga aktörer.

Det argumenteras både för och emot tiggeri med stöd av ett människorättsperspektiv. Olika rättighetsperspektiv behöver beaktas, till exempel rätten till bostad och arbete. Sverige har även en skyldighet att agera utifrån andra åtaganden, exempelvis för brottsoffers rätt till skydd och att

motverka människohandel enligt EU-direktiv¹⁶⁶. Det kan konstateras att utsatta EU/EES-medborgare förekommer som brottsoffer i flera fall och att organiserad brottslighet utnyttjar målgruppen för kriminella ändamål.

Den nationella samordningen för utsatta EU/EES-medborgare har inhämtat en samstämmig bild från berörda aktörer att vägen ur utsatthet för kommande generationer är genom utbildning och arbete. I möten med bland annat UNICEF och med representanter för skolan i hemländerna har den nationella samordningen tagit del av material rörande vikten av att alla barn ska gå i skolan. Av stor vikt är att även fortsätta att verka för att barnen ges möjlighet till skola på riktigt. Det förekommer en risk att det finns brister i kvaliteten på undervisningen för utsatta grupper.

Att säkerställa endast närvaro i skolan är inte hela lösningen för att skapa goda förutsättningar för kommande generationers möjligheter. Det är även viktigt att tillgodose alla barns rätt till kvalitetssäkrad utbildning. I UNICEFs publikation *Quality Inclusive Education Package*¹⁶⁷ från 2017 framgår vikten av att öka både kvaliteten på utbildningen och att barn erhåller tillgång till skola samt fullgör sin skolgång. Av skriften framgår att risken är som störst att barn tillhörande fattiga familjer inte fullgör utbildningen. Därav är det viktigt i det fortsatta arbetet med målgruppen att hantera nämnda behov och risker.

Av de inhämtade lägesbilderna framkommer vikten av ett fortsatt arbete med att stärka samverkan och samordning mellan statliga myndigheter, kommuner, det civila samhället och andra relevanta aktörer som möter målgruppen. En sammanställning av materialet kan indikera olika slags avvikelser, möjligheter, trender eller goda exempel som kan ge avgörande information och bidrag för att medarbetare, ledning, organisation och samverkansnätverk ska kunna utgöra den förmåga som krävs.

Sammantaget innebär informationsinhämtningen att det finns goda skäl till fortsatt samverkan mellan berörda aktörer. Det är viktigt att ta fasta på önskemål om förtydligande av lagens formulering och intentioner samt att genomföra kompetenshöjande insatser som efterfrågas.

Prioriterat enligt den nationella samordningen är ett fortsatt arbete med främjande av samordning och samverkan i ordinarie samhällsstrukturer och

- att följa rättsläget och analysera den nationella lägesbilden är en förutsättning för att bidra med relevant nationell vägledning och metodstöd

¹⁶⁶ Directive 2011/36/EU of the European parliament and of the council of 5 April 2011 on preventing and combating trafficking in human beings and protecting its victims and replacing Council Framework Decision 2002/629/JHA.

¹⁶⁷ Unicef. Quality Inclusive Education Package.
<https://www.unicef.org/romania/media/426/file/Quality%20Inclusive%20Education%20Package.pdf>
(Hämtad 2020-01-09).

- att uppnå en fördjupad lägesbild som bygger på kontakter och erfarenheter mellan Sverige och utsatta EU/EES-medborgares hemländer
- att uppnå effektiv och hållbar samverkan över tid
- att i samverkansarbete upprätta kontakter, utbyta erfarenheter och genomföra kompetensutvecklingsinsatser mellan Sverige och de utsatta EU/EES-medborgarnas hemländer.

Litteraturförteckning

Arbetsförmedlingen (2018). *Arbetssökande från den gemensamma arbetsmarknaden i EU, EES och Schweiz – handläggarsöd*. Dnr: Af-2018/00515489.

Arbetsmiljöverket (2018). *Osund konkurrens*.
<https://www.av.se/arbetsmiljoarbete-och-inspektioner/osund-konkurrens>
(Hämtad 2020-01-15).

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

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

Bergmark, A. Dane, L. Leviner, P. & Warnling-Nerep, W. (2015). *Vilka rättigheter har barn som är EU-medborgare och lever i utsatthet i Sverige?* UNICEF Sverige och Barnrättscentrum, Stockholms universitet.

Departementsserien 2016:17. *Otillåtna bosättningar*.

EIGE (2018). *Gender-specific measures in anti-trafficking actions*, rapport, 17 oktober 2018.
<https://eige.europa.eu/publications/gender-specific-measures-anti-trafficking-actions-report> (Hämtad 2020-01-28).

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

Europaparlamentets och rådets 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.

Europarådet, *Action against Trafficking in Human Beings*, 2018.
<https://www.coe.int/en/web/anti-human-trafficking/about-the-convention/>
(Hämtad 2020-01-27).

EUR-lex (2010). 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.

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

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.

Europarådet (2005). konvention nr. 197, *Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings*.

Europol (2017). Serious and Organised Crime Threat Assessment (SOCTA), *Crime in the age of technology*.

Falu tingsrätts dom 2018-05-16 i mål nr B 587–18.

Finansdepartementet (2017). Regeringsbeslut Fi/2017/00989/SFÖ, Fi2017/04512/SFÖ, Fi2017/04748/SFÖ.

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

<http://www.eurojust.europa.eu/doclibrary/JITs/joint-investigation-teams/Pages/jits-framework.aspx/> (Hämtad 2020-01-24).

HFD 2018 ref. 75.

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

Justitiedepartementet Ju2015/05593/PO. *Uppdrag till Polismyndigheten om brottslighet som riktas mot utsatta EU/EES-medborgare och annan brottslighet i anslutning till tiggeri eller tillfälliga boplatser*.

JO anmälan 2018-10-23, *Myndighetsutövning i strid med gällande lagstiftning*, Civil Rights Defenders, 2018.

Kronofogdemyndigheten (2017). Ansökan om särskild handräckning/ avlägsnande. <https://www.kronofogden.se/kfm9042.html> (Hämtad 2020-01-27)

Länsstyrelsen i Skåne (2017). *Anmälan av kommunfullmäktiges i Vellinge kommun beslut att anta förslag till allmänna lokala ordningsföreskrifter för kommunen*. Beslut. Dnr 213-25584-17.

Länsstyrelsen i Stockholm (2019). *Behov av nationell och internationell samordning*. Dnr: 829-55408-2019.

Länsstyrelsen i Stockholm (2019). Inriktningsbeslut angående prioriterade kompetensutvecklingsinsatser för verksamhetsåret 2019. Dnr: 106-7278-2019.

Länsstyrelsen i Stockholm (2018). *Uppdrag om nationell samordning avseende utsatta EU/EES-medborgare som saknar uppehållsrätt i Sverige - delrapport*. ISBN 978-91-7281-795-1.

<https://www.lansstyrelsen.se/download/18.26f506e0167c605d5691b37a/1548859578663/Utsatta%20EUESS-medborgare%20som%20saknar%20uppeh%C3%A5llsr%C3%A4tt%20i%20Sverige%E2%80%93nationell%20%C3%A4gesbild%202018.pdf> (Hämtad 2020-01-27)

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

Länsstyrelsen i Stockholm (2019). *Regeringsuppdrag om regionala lägesbilder*. Dnr: 106-2949-2019.

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

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

<https://www.lansstyrelsen.se/download/18.2e0f9f621636c844027b271/1527493582267/Rapport%202016-5%20Manual%20vid%20misstanke%20om%20m%C3%A4nniskohandel.pdf> (Hämtad 2020-01-27)

Länsstyrelsen i Stockholm i samarbete med Sveriges Kommuner och Landsting (2018). *Kartläggning av landstingens tillämpning av regelverket gällande vård till utsatta EU-medborgare*. Dnr: 829-3030-2018.

Länsstyrelsen i Stockholm (2018). *EU/EES-medborgare som vistas i tillfälligt i Sverige och som saknar uppehållsrätt – samtliga regionala lägesbilder HT 2018*. Dnr: 829-2391-2019.

Migrationsverket (2018). *Uppehållskort för EU-medborgares familj som inte är EU-medborgare*.

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

Polismyndigheten (2019). Yttrande över klagomål mot polismyndigheten, region Stockholm. Dnr 7139–2018.

Polismyndigheten. (2018). *Människohandel för sexuella och andra ändamål – lägesrapport 20*. Dnr: A015.199/2019, Nationella operativa avdelningen.

Polismyndigheten (2018). *Människohandel för sexuella och andra ändamål – lägesrapport 19*. Dnr: A032.242/2018.

Polismyndigheten (2017). *Människohandel för sexuella och andra ändamål – lägesrapport 18*. Dnr: A867.052/2017.

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

Polismyndigheten (2015). *Nationell lägesbild - brottslighet med koppling till tiggeri och utsatta EU-medborgare i Sverige*. Dnr: A504.744/2015.

Polismyndigheten (2015). *Polisens rapport om organiserad brottslighet 2015 – kortversion*. Dnr: A185.830/2015.

Prop. 2009/10:152, s. 21.

Prop. 2012/13:109. s. 41.

Quality inclusive education package (2017).

<https://www.unicef.org/romania/media/426/file/Quality%20Inclusive%20Education%20Package.pdf/> (Hämtad 2020-01-09).

Regeringens skr. 2015/16:192.

Regeringskansliet (2011). *FN:s konventioner om mänskliga rättigheter*.

<https://www.regeringen.se/49baf9/contentassets/d6d5653029e14e338a4b86f5f4b34c6b/fns-konventioner-om-manskliga-rattigheter> (Hämtad 2020-01-27)

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. Regeringen.

Regleringsbrev för budgetåret 2016 avseende SKL-International AB. *Ansökan om medel för en situationsanalys avseende utsatta EU-medborgare*.

Regleringsbrev för budgetåret 2016 avseende Socialstyrelsen. *Hemlöshetens omfattning och karaktär* (Socialtjänst m.m., punkt 7). S2014/00197/FS, S2014/01928/FS, S2015/08135/RS. Regeringen.

S2015/08024/FST. Regeringen.

RÅ 1995, ref. 70.

SFS 1962:700. *Brottsbalk*. Stockholm: Justitiedepartementet

SFS 1982:198. *Förordning om flyttning av fordon i vissa fall*. Stockholm: Infrastrukturdepartementet.

SFS 1990:52. *Lag med särskilda bestämmelser om vård av unga*. Stockholm: Socialdepartementet.

SFS 1990:746. *Lag om betalningsföreläggande och handräckning*. Stockholm: Justitiedepartementet.

SFS 1993: 1617. *Ordningslag*. Stockholm: Justitiedepartementet.

SFS 2001:453. *Socialtjänstlag*. Stockholm: Socialdepartementet.

SFS 2005:716. *Utlänningslag*. Stockholm: Justitiedepartementet.

SFS 2007:1091. *Lag om offentlig upphandling*. Stockholm: Finansdepartementet.

SFS 2008:962. *Lag om valfrihetssystem*. Stockholm: Finansdepartementet.

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

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

SFS 2013:513. *Lag om ersättning för kostnader till följd av vård i ett annat land inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet*. Stockholm: Socialdepartementet.

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

SFS 2017:30. *Hälso- och sjukvårdslagen*.

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

Socialdepartementet (2016). *Letter of intent between the Ministry of labour and social policy of the republic of Bulgaria and the Ministry of health and social affairs of the kingdom of Sweden on cooperation in the area of social policy*.
<https://www.regeringen.se/4903e6/globalassets/regeringen/dokument/socialdepartementet/social-omsorg/letter-of-intent-between-bulgaria-and-sweden-on-cooperation-in-the-area-of-social-policy.pdf> (Hämtad 2020-01-24)

Socialdepartementet (2016). *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.

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

Socialdepartementet (2015). *Joint declaration between the Ministry of health and social affairs and the Ministry of labour, family, social protection and elderly of Romania*.

<https://www.regeringen.se/49b6a1/contentassets/6e49f2e3da874525bac4f056550f4292/samarbetsavtal-med-rumanien.pdf> (Hämtad 2020-01-24)

Socialstyrelsen (2017). *Hemlöshet 2017 – omfattning och karaktär*. ISBN 978-91-7555-437-2.

Socialstyrelsen (2017). *Vägledning för socialtjänsten i arbetet med EU/EES-medborgare*. Artikelnummer 2017-4-1.

Socialstyrelsen (2013). *Hemlöshet bland utrikesfödda personer utan permanent uppehållstillstånd i Sverige*. ISBN 978-91-7555-060-2.

SOU 2015:71. *Barns och ungas rätt vid tvångsvård*. Slutbetänkande av Utredningen om tvångsvård för barn och unga. S. 376 och 385 f.

SOU 2016:6. *Framtid sökes - slutredovisning från den nationella samordnaren för utsatta EU-medborgare*. Betänkande av Nationell samordnare för utsatta EU-medborgare.

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

SOU 2016:70. *Ett starkt straffrättsligt skydd mot människohandel och annat utnyttjande av utsatta personer*. Slutbetänkande av 2014 års människohandlingsutredning.

SOU 2016:78. *Ordning och reda i välfärden*. Betänkande av Välfärdsutredningen.

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

Statskontoret (2016). *Vård till papperslösa – slutrapport av uppdraget att följa upp lagen om vård till personer som vistas i Sverige utan tillstånd*. Statskontoret 2016:11.

Svensk Handel (2018). *Åtgärder mot vardagsbrott – För tryggare handelsplatser, säkerhetspolitiskt program*.

Svenska Röda Korset (2018). *Kunskap och vägledning, en förutsättning för god vård, vägledning*.

<https://www.rodakorset.se/globalassets/rodakorset.se/dokument/om-oss/fakta-och-standpunkter/rapporter/kunskap-och-vagledning-en-forutsattning-for-god-vard-2018.pdf>. (Hämtad 2020-01-27).

Sveriges Kommuner och Landsting (2016). *Några juridiska frågor gällande utsatta EU-medborgare*. Skrivelse.

Sveriges Kommuner och Landsting (2016). *Vård av personer från andra länder*. ISBN 978-91-7585-401-4.

<http://www.vgregion.se/halsa-och->

[vard/vardgivarwebben/vardadministration/personer-fran-andra-lander/asylumheten/halso--och-sjukvard](#) (Hämtad 2020-01-27)

Unicef. *Quality Inclusive Education Package*.

<https://www.unicef.org/romania/media/426/file/Quality%20Inclusive%20Education%20Package.pdf>

(Hämtad 2020-01-09).

Upphandlingsmyndigheten (2018). *Idéburna organisationer och offentlig upphandling*.

<https://www.upphandlingsmyndigheten.se/leverantor/civilsamhallet---en-viktig-resurs-for-okad-social-integration/> (Hämtad 2020-01-27)

U.S. Department of State (2018), *Trafficking in Persons Report 2018*. Save the Children Romania, Alternative report Bucharest 2016.

Wallengren, S. & Hansson, E. (2019). *Gypsie, go home! – hatbrott mot romska EU-migranter i Malmös gatumiljö*. Malmö: Skåne Stadsmission.

<https://www.eumedborgareisverige.se/sites/default/files/rapport-hatbrott-svenska.pdf> (Hämtad 2020-01-027)

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

Webbplatser

EU-medborgare i Sverige.

<https://eumedborgareisverige.se/>

Eurojust. Joint Investigation Teams (JITs).

<http://www.eurojust.europa.eu/doclibrary/JITs/joint-investigation-teams/Pages/jits-framework.aspx/>

Europakommissionen. European Structural and Investment Funds.

<https://cohesiondata.ec.europa.eu/overview#/>

Plattformen Civila Sverige mot människohandel.

<https://manniskohandel.se/plattformen-civila-sverige-mot-manniskohandel/samarbetet-i-plattformen/>