

Handläggare
Grapp Lena
Hagström Ingela

Datum
2016-05-11

Diarienummer
KSN-2016-0594

Kommunstyrelsen

Åtgärder för socialt utsatta EES-medborgare

Förslag till beslut

Kommunstyrelsen föreslås besluta

att uppdra till socialnämnden att ansvara för att driften av härbärke och dagverksamhet för EU-migranter sker året om så länge behov finns,

att uppdra till socialnämnden att, årligen i samband med åiterrapportering av tertial tre, till kommunstyrelsen särskilt åiterrapportera de verksamheter som bedrivs till förmån för EU-migranter,

att uppdra till socialnämnden att utveckla den uppsökande verksamheten för EU-migranter som vistas i Uppsala kommun, samt

att uppdra till kommunledningskontoret att utreda och åiterrapportera till kommunstyrelsen hur samverkan mellan Uppsala kommun och EU-migranternas hemländer skulle kunna utvecklas, samt återkomma med förslag till kommunstyrelsen.

Ärendet

Kommunen har beviljat stöd för drift av dagverksamhet och härbärke för socialt utsatta EU-medborgare, vilket skett i projektform sedan februari 2014. Kommunstyrelsen beslutade i maj 2015 (KSN-2015-0811) att med berörda nämnder utforma framtida insatser till socialt utsatta EES-medborgare, det vill säga EU-medborgare.

Sedan kommunstyrelsens beslut har regeringen tillsatt en utredning som redovisats i februari 2016 i betänkandet SOU 2016: 6, Framtid sökes – Slutredovisning från den nationella samordnaren för utsatta EU-medborgare.

Med socialt utsatta EU-medborgare avses EU-medborgare som vistas i Sverige och inte kan försörja sig.

Beredning

Ärendet har beretts i samverkan mellan socialförvaltningen, utbildningsförvaltningen och kommunledningskontoret. Synpunkter och erfarenheter har inhämtats från Polismyndigheten i Uppsala län. Även kommunens egna erfarenheter, synpunkter från andra myndigheter och organisationer har vägts in.

Föredragning

Utgångspunkt för föreliggande förslag till beslut är den nationella utredningen, som på ett samlat sätt tydliggör vilka lagliga rättigheter EU-migranter.

I Sverige är det inte olagligt att tigger på offentliga platser. Den fria rörligheten är en grundprincip som följer av EU-medlemskapet. För vistelse i Sverige högst tre månader ställs inga andra krav än att personen kan identifiera sig med giltigt pass eller annan ID-handling. Rätt att kvarstanna (uppehållsrätt) efter tre-månadersfristens utgång har man som EU-medborgare om man till exempel är arbetstagare, egen företagare, studerar eller har tillräckliga medel för din försörjning.

Förvaltningsrätten har i ett mål prövat frågan om det kan anses att EU-medborgare som försörjer sig genom tiggeri kan anses ha tillräckliga medel för sin försörjning. Domstolen har kommit fram till att tiggeri inte kan jämföras med arbete. EU-medborgare som försörjer sig genom tiggeri har därför ingen rätt att bostätta sig i Sverige, dvs. de har ingen uppehållsrätt, och vistas därför i Sverige illegalt, om de stannar här efter tre månader.

Antalet EU-migranter som befinner sig i Uppsala är ca 120 – 150 (uppgift från polismyndigheten april 2016). Dessa är kända av polisen och personer som de vet var de befinner sig. Utöver det finns det ca ett 50-tal som har okänd övernattningsplats. Det finns ungefär 20 barn i åldrarna 1,5 - 18 år.

För EU-migranter har kommunen ansvar enligt socialtjänstlagen för akuta insatser – nödinsatser. Sådana insatser kan bestå av finansiering av hemresor samt pengar till mat och enstaka övernattningar.

Kommunen har också ett särskilt ansvar enligt socialtjänstlagen att bevaka att barn inte far illa.

Frågan om socialt utsatta EU-migranter är komplex. Det är en fråga som måste hanteras både ur ett humanitärt, juridiskt och ekonomiskt perspektiv. Det är också en fråga som berör flera olika beslutsnivåer samt olika lagstiftningar i flera länder. Invandrings- och migrationspolitiken är ett statligt ansvar. En kommunens åtagande avseende EU-medborgare, som vistas i kommunen, regleras i olika lagar. Att se över hur samarbete och kontakter kan utvecklas mellan olika parter, kommuner, myndigheter, organisationer och mellan länder är därför av vikt.

Nedan följer redogörelser och ställningstaganden avseende frågor om boende, avhysning, dagverksamhet och rätt till skolgång, kopplat till EU-migranter.

Boende- och avhysning

Den nationella utredningens utgångspunkt har varit att svensk lag måste tillämpas lika i motsvarande situationer. Ingen grupp får särbehandlas. Budskapet är i det här fallet tydligt: Alla EU-medborgare är välkomna hit och alla måste följa svensk lag, vilket innebär, när det gäller boendefrågan, att det är förbjudet att bo i parker, i andra offentliga rum eller på privat mark. Allmänna ordningsföreskrifter måste följas.

Uppställningsplatser är något som föreslås inrättas med jämna mellanrum, så även i Uppsala kommun. Den nationella utredningen avråder kommuner från att inrätta uppställningsplatser. Flera kommuner som haft uppställningsplatser har stängt dessa. Skälen till att kommunerna valt att stänga uppställningsplatserna är flera. För vissa kommuner har uppställningsplatserna varit tillfälliga lösningar i väntan på andra boendeformer. Andra kommuner har stängt uppställningsplatserna på grund av sanitära problem och svårigheter med brandsäkerhet.

Kommunens hållning och åtgärder

I likhet med den nationella utredningen är kommunens hållning att svensk lag ska tillämpas lika för alla. I konsekvens härmed bör inte uppställningsplatser för boende inrättas. Utöver lagligheten finns som nämnts ovan flera andra skäl till varför uppställningsplatser är olämpliga för boende. För boende ska hänvisning ske till exempelvis vandrarhem, befintliga campingplatser eller till härbärgen.

Vid olaga vistelse på kommunal mark ska avhysning ske. Vid avhysningar är det dock av största vikt med ett respektfullt och medmänskligt förhållningssätt i kontakten med de berörda.

I samband med avhysning är även samverkan mellan olika myndigheter avgörande för att få processen att löpa så bra som möjligt. Det handlar om samverkan internt i kommunen främst mellan de sociala och tekniska förvaltningarna och med fastighetsbolag samt med externa myndigheter som kronofogde- och polismyndigheten.

Kommunen har haft ett härbärke i drift i projektform sedan 2014. De positiva konsekvenserna av att erbjuda härbärke är att målgruppen samlas på en plats och det ges därmed bättre möjligheter att arbeta aktivt med berörda personer. Det ger även bättre möjlighet till uppsökande verksamhet för att informera och stötta så att berörda kan återvända hem. Verksamheten på härbärgen bör därför bedrivas året om så länge behov finns. Genom härbärgen kan kommunen erbjuda akutboende och därmed alternativ till de tillfälliga bosättningar som alltjämt sker.

Ansvar för att driva härbärgen åvilar socialnämnden. Ansvar för kommunal mark och arbete kring avhysningar på kommunal mark åvilar kommunstyrelsen och andra nämnder, främst gatu- och samhällsmiljönämnden, samt kommunala bolag som har ansvar för kommunal mark.

Dagverksamhet

Kommunens dagverksamhet, Crossroads, har drivits i projektform i samarbete med Uppsala stadsmision. Dagverksamheten är en mötesplats som erbjuder hjälp med basbehov som dusch, tvätt, kläder frukost och andra praktiska saker. Verksamheten har som mål att motverka socialt utanförskap och hjälpa till i kontakten med svenska myndigheter, arbetsförmedling och sjukvård. Erfarenheterna är goda, även om vissa delar går att utveckla, som till exempel arbetsmarknadsinsatser.

Kommunens hållning och åtgärder

Kommunen ser dagverksamheten som värdefull och föreslår därför att verksamheten bör bedrivas året runt och så länge det bedöms att det föreligger behov av verksamheten. Den främsta anledningen till att bedriva dagverksamhet är att verksamheten underlättar för att slussa personer till olika hjälpfunktioner, som exempelvis den ordinarie socialtjänsten och polisen. Verksamheten bör ses som en hjälp till självhjälp och ha fokus på socialt arbete som också riktas mot barn. Verksamheten bör även arbeta med former för att utveckla hjälpen till de som uppsöker verksamheten. Frågan om verksamhetens lokalisering och eventuell samlokalisering med härbärgat bör utredas vidare i samråd med andra myndigheter.

Ansvar för att bedriva dagverksamheten åvilar socialnämnden.

Rätt till skolgång för EU-migranter barn

Kommunens ansvar för att tillhandahålla skolverksamhet regleras i första hand i skollagen. I detta sammanhang är dock även kommunallagen av betydelse.

Det finns ingen vägledning i frågan om vilken status EU-migranter får som inte åker hem efter tre månader och som inte heller uppfyller kraven föra att ha sin försörjning tryggad i förarbetena till skollagen, i rättspraxis eller litteratur eller någon annanstans. EU-migranter befinner sig illegalt i Sverige när de vistats i Sverige längre tid än tre månader, men en fråga som belysts är om de kan räknas som bosatta enligt 29 kap. 2 § 5 p. skollagen, som avser så kallade papperlösa, och därmed har rätt till utbildning enligt 29 kap. 3 § 3 st. skollagen.

Definitionen av papperlösa är inte enhetlig, men enligt Skolverket, kan barn vara papperslösa av följande anledningar

- barnen har aldrig gett sig till känna för myndigheterna
- barnen har haft rätt att vistas här under det att deras ansökan om uppehållstillstånd prövas men där den rätten har upphört, eller
- barnen har tidigare haft ett tillstånd att vistas här men vars tillstånd har upphört

Migrationsverket har en liknande beskrivning av s.k. papperslösa.

EU-migranter som inte åker hem trots att de vistats i Sverige längre tid än tre månader, uppfyller inget av dessa kriterier. EU-migranter som befinner sig illegalt i Sverige för att tremånadersfristen har löpt ut kan därmed inte anses som papperlösa.

Sammanfattningsvis finns det inget stöd i skollagen för att barn till EU-migranter har rätt till skolgång i Sverige. Skolgång till barn utan stöd i lag strider även mot kommunallagens grundprincip om att stöd till enskilda inte får ges utan stöd i lag. Den nationella utredningens utgångspunkt är att det svenska samhället inte bör agera på ett sätt som uppmuntrar att barn tas med till Sverige, om inte deras boendesituation kan lösas på ett acceptabelt sätt. Utgångspunkten bör, enligt utredningen, vara att barn ska gå i skola i sitt hemland. T.ex. råder skolplikt i såväl Rumänien som Bulgarien. Kommunernas agerande kan påverka om EU-migranter tar med sig sina barn eller inte till Sverige.

Kommunens hållning och åtgärder

Kommunens utgångspunkt är, i likhet med den nationella utredningen, att barnen till EU-migranter ska stanna i sitt hemland, då de inte kan beredas boenden som är acceptabla för barn här. Ytterligare stöd för detta är att skolplikt även råder i exempelvis Rumänien och Bulgarien samt att det är bättre för barn att få skolgång i sitt språk. Eftersom skollagen inte medger rätt till skolgång för EU-migranterns barn, skulle tillhandahållande av skolgång kunna anses strida mot kommunallagens grundläggande princip om förbud mot stöd till enskilda, utan stöd i lag.

Ansvar för bedömning om skolgång åvilar utbildningsnämnden.

Uppsökande verksamhet

Den nationella utredningen påtalar vikten av uppsökande verksamhet, särskilt för att förebygga att barn far illa, för att arbeta med att skapa relationer med målgruppen och för att nå fram med information.

I dagsläget sker inget regelrätt uppsökande arbete från kommunens sida. Vid anmälningar gällande minderåriga barn till EU-migranter kontaktas oftast familjerna på plats istället för kallas till ett socialkontor. Om samförstånd med familjen finns ordnas för återresa till hemlandet.

Kommunens hållning och åtgärder

Kommunen bör utveckla det uppsökande arbetet, i första hand för att förebygga och uppmärksamma om barn till utsatta EU-medborgare far illa. Fokus för det uppsökande arbetet är att bedöma vad som är ett skäligt boende för barnet. I det uppsökande arbetet ska kommunen föra en dialog med föräldrarna om barnens situation. För den uppsökande verksamheten handlar det även om att slussa individer till olika hjälpfunktioner, exempelvis den ordinarie socialtjänsten, dagverksamheter eller natthärbärgen. Det uppsökande arbetet bör ske i nära samarbete med polisen och civilsamhället.

Ansvar för uppsökande verksamhet åvilar socialnämnden.

Ekonomiska konsekvenser

Driften av verksamheterna härbärg och dagverksamheten Crossroads kan beräknas innebära en ökad kostnad med cirka 2 Mkr per år. För innevarande år finansieras detta ur

kommunstyrelsens förfogandemedel. Finansieringen för år 2017 och framåt prövas i arbetet med Mål och budget.

Kommunledningskontoret

Joachim Danielsson
Stadsdirektör

Christoffer Nilsson
Chef kommunledningskontoret

Birgitta Pettersson
Utbildningsdirektör

Jan Holmgren
Direktör socialförvaltningen