

Sammanfattning av rapport om länders beskrivning av utsatta EU-medborgare

Bakgrund

Unionsmedborgares rätt att fritt röra och uppehålla sig i andra medlemsländer är ett centralt element i den europeiska integrationsprocessen och också ett centralt element i unionsmedborgarskapet.

Syftet med studien är att beskriva hur utsatta EU-medborgare behandlas av lokala myndigheter i åtta europeiska städer. Frågor som ställs är vilka argument som används av vilka aktörer samt eventuella konfliktlinjer. Rapporten baseras på intervjuer från lokala myndigheter, företrädare för idéburna organisationer samt på lokala och nationella dokument.

Rapporten är framtagen av Institutionen för socialt arbete vid Stockholms Universitet, på ett gemensamt uppdrag från SKL och den nationella samordnaren för utsatta EU-medborgare.

Urvalet av länder och städer har varit strategiskt. För valet av de nordiska länderna har deras liknande administrativa/politiska system varit vägledande. Helsingfors, Oslo, Köpenhamn, London, Gent, Hamburg, Nantes och Amsterdam ingår i kartläggningen.

Definition av begreppet utsatta EU-medborgare

Gruppen utsatta EU-medborgare är mångfacetterad och vilka grupper eller personer som avses är inte alltid självklart i vardaglig konversation. I denna studie avses utländska EU-medborgare som saknar anknytning till arbetsmarknaden och på något sätt befinner sig i utsatthet. Det som redovisas om utsatta EU-medborgare i varje stad avser den bild av gruppen som framkommit i respektive stad. Det kan därför finnas skillnader mellan bilderna som framkommer i denna rapport och andra empiriska studier.

Städernas erfarenheter och strategier

I **Helsingfors** anses det vara orimligt att staden ska ordna boende och utkomststöd för personer som tar sig till Helsingfors från andra EU-länder, med undantag för nödfall där situationen inte kan lösas på annat sätt. Polisen arbetar aktivt med att avlägsna otillåtna bosättningar, utifrån ett tidigare taget generellt beslut. Med hänvisning till erfarenheter från Frankrike har beslut även tagits om att inte ordna särskilda campingplatser. Gravida och minderåriga utländska EU-medborgare har tillgång till sjukvård på samma grunder som Helsingforsbor. Tidiga barnskyddsingripanden har gjort att antalet barn är få. Frågan om skolgång har inte varit aktuell. Kommunen stöder ett dagcenter som drivs av idéburen sektor. Tillfälliga insatser har gjorts vid två särskilt kalla vintrar.

Tiggeri var förbjudet i Norge fram tills 2006. Norska kommuner har möjligheten att utfärda lokala ordningsstadgor. I **Oslo** är tiggeri inte förbjudet. En nationell föreskrift slår fast att personer utan laglig vistelse har rätt till ekonomiskt stöd i nödsituationer tills dess att personen kan lämna landet. Alla personer som vistas i Norge har rätt till akut hälso- och sjukvård, medan barn och gravida kvinnor har mer extensiva rättigheter. Oförsäkrade personer ska själva stå för kostnaden för vården, men om patienten inte kan betala står vårdinstitutionen för denna. Efter tidigare markering av barnvårdsmyndigheter har barn endast förekommit i enstaka fall, och skolgång är inte en fråga som har varit aktuell. I statsbudgeten finns särskilda medel för kommuner och idéburen sektor att söka för humanitära insatser till gruppen. I Oslo finns två härbärgen specifikt inrättade för gruppen, det ena finansierat av de statliga medlen, det

andra av kommunen. Båda drivs av idéburna organisationer. Ändringar i den lokala ordningsstadgan har minskat antalet personer som sover i centrala Oslo. Polisen har arbetat aktivt med detta.

Som enda nordiskt land finns i Danmark ett nationellt förbud mot tiggeri. Det krävs att en polis tidigare "varnat" personen som tigger. I **Köpenhamn** är det endast de som vistas lagligen i landet som har rätt till sociala tjänster. Efter en lagändring har utländska EU-medborgare, givet att deras vistelse är laglig, tillgång till härbärgen. Staten står för hälften av kostnaderna. Härbärgena har dock inte nyttjats i någon större utsträckning, vilket antas bero på att besökarna behöver registrera sig för att få en plats och att registreringen i ett senare skede skulle kunna användas som bevis för att vistelsen har varat i över tre månader. Otillåtna tältplatser förekommer, men i mindre utsträckning än tidigare och polisen kan utfärda böter för de som bryter mot lokala föreskrifter. Rätten till hälso- och sjukvård sträcker sig till akut sjukvård. Barn förekommer mycket sällan, så frågan om skolgång har inte varit aktuell. Kommunen har nyligen startat ett transitprogram, där en central del är hjälp till hemresa.

I Storbritannien är tiggeri förbjudet. De hemlösa EU-medborgarna beskrivs i **London** sova i tunnelbanestationer eller i tält i parker och grönområden. Vägrar personerna lämna platsen använder man sig ofta av någon form av avhysningsmetod. Processerna för detta och de inblandade aktörerna är olika beroende på vem som äger marken och vilken typ av mark det är. I de fall det har förekommit barn kopplas barnavårdsmyndigheter in. En rad lagändringar har gjorts för att begränsa tillgången till olika sociala förmåner, och de huvudsakliga lösningarna man arbetar med är olika former av återvändande: frivilligt eller genom avvisning.

I **Gent** framhåller man situationen som ett fenomen, inte ett problem. Efter tidigare skiljelinjer mellan idéburen sektor och kommunen, delar man idag synen på möjliga lösningar. Synen präglas av ett "empowerment-perspektiv", där man mer fokuserar på att hjälpa utsatta EU-medborgare att hantera sin situation på egen hand i stället för via förmåner och tjänster. Barn förekommer, och det arbetas aktivt med att barnen ska gå i skola. Det bör dock understrykas att det enbart gäller de familjer som har för avsikt att stanna längre och etablera sig. Register för socialbidrag och registrerade utländska EU-medborgare samkörs av en nationell

myndighet, varför EU-medborgare därför kan mista sin uppehållsrätt om de erhåller ekonomiskt bistånd. Tjänstemän som är i kontakt med utsatta EU-medborgare avråder dem från att ansöka om stöd som t.ex. ekonomiskt bistånd. Tältläger har endast förekommit i enstaka fall. När det gäller sjukvård likställs utsatta EU-medborgare med papperslösa, och har därmed rätt till akut sjukvård.

Tiggeri är inte olagligt i Tyskland, men det finns en möjlighet för lokala myndigheter att utfärda tiggeriförbud inom vissa områden. Den möjligheten har utnyttjats av **Hamburg** och i vissa områden är det således förbjudet att tigga. Tältläger och liknande existerar och är vanligt särskilt i de centrala delarna av Hamburg. Åtgärderna mot lägren har varierat. Utsatta EU-medborgare utan försäkring saknar rätt till sjukvård. Barn förekommer, men det saknas en tydlig strategi då målgruppen inte registrerar sig. Stadens härbärgen har i ökande grad använts av målgruppen. Tillgången till platser är fri, vilket har lett till en stor ökning. Flera kommun- och/eller EU-finansierade projekt bedrivs för målgruppen, dels uppsökande och arbetsmarknadsinriktade insatser, dels återvändandeprogram.

I **Nantes** bor målgruppen i läger/bosättningar, ”slumområden”, varav fem är tillåtna campingområden. De lagliga bosättningsområdena fungerar som tillfälligt boende med målsättning att migranterna ska få reguljär bostad i Nantes. De boende betalar för vatten, elektricitet samt platshyra. I vissa otillåtna läger har vatten, toalett och dusch installerats, men det har bidragit till att lägren har vuxit. EU-medborgare utan uppehållsrätt kan dra nytta av en statligt subventionerad fond för hälso- och sjukvårdstjänster, som omfattar vistelse på sjukhus, tandvård samt vissa kirurgiska ingrepp. Det görs ingen skillnad mellan utsatta EU-medborgares barn och franska barn när det gäller tillgång till skola och skolplikt, men målgruppens barn beskrivs generellt ha låg skolnärvaro. Staden har etablerat ett eget återvändandeprogram, där hemresa kan betalas om anledningen till resan är ett ”professionellt projekt” som ekonomisk aktivitet eller husbygge.

Amsterdam anger att de inte har upplevt särskilt stora problem med utsatta EU-medborgare och det diskuteras inte heller i särskilt stor utsträckning. Det saknas i huvudsak information om de som inte har registrerat sig och därmed också om utsatta EU-medborgare i den mening som avses i rapporten. Rätt till akut sjukvård

finns oavsett försäkringsmässig status eller uppehållsrätt. Varken tiggeri eller otillåtna läger har upplevts vara ett stort problem.

Slutsatser

Relationen mellan olika administrativa/politiska nivåer påverkar både vilka aktörer som framträder och vilka lösningar som använts. Framför allt är engagemanget på nationell nivå väldigt olika. Norge och Finland har diskuterat ett nationellt tiggeriförbud, i Danmark och Storbritannien råder nationellt förbud. Både i Danmark och Storbritannien har nationella aktörer och nationell lagstiftning haft stor betydelse för kontroll över kommunala uppgifter.

Den kanske mest uppenbara likheten mellan länderna är att de utsatta EU-medborgarna är från Östeuropa och främst de två länder som blev medlemmar i EU 2007, Rumänien och Bulgarien. Ytterligare en likhet är att man ofta hänvisar till att de som kommer är romer.

Insatser inriktade på att tillfälligt hjälpa utsatta EU-medborgare har gjorts i alla städer, antingen i särskilda verksamheter eller inom det ordinarie utbudet av stödverksamheter. Etablerade ordningsmässiga regelverk eller praktiker har också betydelse för arbetet gentemot målgruppen.

En genomgående trend i materialet är att idéburna organisationer har en framträdande roll vad gäller tillhandahållandet av sociala tjänster, men med varierande grad av offentlig finansiering. I de nordiska länderna tar den offentliga sektorn ett större ansvar när det gäller sociala tjänster, men även här återfinns idéburna organisationer som centrala aktörer.

I stort är idén att utsatta EU-medborgare ska återvända till sina hemländer. Barnperspektivet är särskilt intressant. Beskrivningarna för Helsingfors och Oslo är i detta avseende mycket lika. Där beskrivs att barnavårdsmyndigheterna inledningsvis reagerade på att barn befann sig i olämpliga situationer, och att det efter myndigheternas ingripande blev färre barn i utsatta situationer.

Erfarenheterna visar på långsiktiga svårigheter med att kommunalt erbjuda vissa hygienfaciliteter vid olagliga bosättningar, likväl som vid inrättandet av lagliga boplatser.

Tabell 11. Översikt över sakområdena

	Barnperspektiv	Hälsa- och sjukvård	Bosättningar	Nödbistånd
Helsingfors Finland	<i>Inledande barnskyddsmarkering först. Numera sällsynt med barn.</i>	<i>Akut hela landet. Lokalt ökade rättigheter för kvinnor och barn.</i>	<i>Ej tillåtet på kommunal mark. Polis agerar snabbt. Se linjedragning.</i>	<i>Dagcenter. Enstaka fall av krishjälp.</i>
Oslo Norge	<i>Inledande barnskyddsmarkering först. Numera sällsynt med barn.</i>	<i>Akut hela landet. Barn och gravida har mer extensiva rättigheter</i>	<i>Förbjudet att sova ute/tälta i staden.</i>	<i>Två härbärgen. Flertal initiativ från idéburna organisationer</i>
Köpenhamn Danmark	<i>Ej aktuellt</i>	<i>Akut</i>	<i>Har förekommit men i mindre utsträckning på senare tid. Samarbete mellan teknisk förvaltning och polis för att avhysa/avvisa.</i>	<i>Transitprogram. Fokus på återvändande.</i>
Gent Belgien	<i>Då barn förekommer arbetas aktivt med att barnen ska gå i skola. Diskussion om att barnanpassa härbärgen pågår.</i>	<i>Akut. Nylig ändring.</i>	<i>Främst squatting. Löses genom process i domstol.</i>	<i>Projekt med grannskapsvakter samt öppna härbärgen.</i>
Hamburg Tyskland	<i>Ibland barnskydds-ingripande, ibland inte. Då barn varit involverade i tiggeri har barnavårdsmyndigheter ingripit.</i>	<i>Generellt sett ingen åtkomst, men det finns en akutfond som kan utnyttjas.</i>	<i>Särskilt koncentrerat i centrala delar. Variationer i hantering.</i>	<i>Uppsökande projekt. Tre planerade projekt med varierande inriktning. Vinterhärbärgen öppna.</i>

London Storbritannien	<i>Barnvårdsmyndigheter involverade vid förekommande fall. Barn är ibland involverade i tiggeri</i>	<i>Akut-/primärvård</i>	<i>Delvis olika angreppssätt vid olika typer av mark. Ytterst avhysning/avvisning</i>	<i>Återvändandeprojekt.</i>
Amsterdam Nederländerna		<i>Akut</i>	<i>Beroende på vissa faktorer har de tolererats men övervakats kraftigt.</i>	<i>Organisation som tillhandahåller härbärge och återvändande.</i>
Nantes Frankrike	<i>Arbete med att förmå barnen att gå i skola.</i>	<i>Omfattas av särskild fond för bl.a. papperslösa (AME)</i>	<i>Finns flertalet bosättningar. Tillåtna lägerområden har anrättats.</i>	<i>Diverse initiativ av idéburna organisationer.</i>
