

Avdelningen för juridik
Mia Hemmestad

Vem ansvarar för att ge bistånd i form av hemtjänst till asylsökande?

Allmänt om ansvaret för sociala insatser

Socialtjänstlagen

Varje kommun svarar för socialtjänsten inom sitt område och har det yttersta ansvaret för att enskilda får det stöd och den hjälp som de behöver. Detta innebär ingen inskränkning i det ansvar som vilar på andra huvudmän. För asylsökande och andra personer som omfattas av lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl., LMA, finns särskilda bestämmelser om bistånd i den lagen (2 kap. 1 § socialtjänstlagen [2001:453], SoL).

Bistånd enligt SoL är ett yttersta skydds nät. För att ha rätt till bistånd krävs att den enskilde inte själv kan tillgodose sina behov och inte heller kan få dem tillgodosedda på annat sätt (4 kap. 1 § första stycket SoL). Det ska därför, vid prövningen av en biståndsansökan, vägas in i vilken omfattning den enskilde genom egna åtgärder kan tillgodose sitt behov eller om behovet kan tillgodoses av en annan huvudman. Vid en ansökan om hemtjänst ska hänsyn dock inte tas till den enskildes ekonomiska förhållanden (andra stycket). Den enskilde ska genom biståndet tillförsäkras en skälig levnadsnivå (tredje stycket).

Socialnämnden får ge bistånd utöver vad som följer av 4 kap. 1 § SoL om det finns skäl för det (4 kap. 2 § SoL).

Lagen om mottagande av asylsökande m.fl.

Migrationsverket har det övergripande ansvaret för mottagandet av asylsökande. I LMA finns regler om bl.a. bistånd till denna grupp. Asylsökande har enligt lagen inte rätt till bistånd enligt 4 kap. 1 § SoL för förmåner av motsvarande karaktär, dvs. förmåner som motsvarar det bistånd som en asylsökande har rätt till enligt LMA. Rätt till bistånd finns inte heller för bostadskostnader (1 § andra stycket LMA). Det bistånd som lämnas enligt LMA består av logi samt ekonomisk ersättning i form av bostadsersättning, dagersättning och särskilt bidrag (13 § LMA). Asylsökande som inte själva ordnar bostad har rätt till logi på en förläggning (14 § LMA).

Kommunen kan vara skyldig att ge andra former av bistånd med stöd av SoL (prop. 1993/94:94 s. 94). Som exempel nämns i förarbetena att vistelsekommunen har

skyldigheter enligt SoL gällande skydd för barn och unga. Asylsökande barn och ungdomar ska ha samma skydd som barn bosatta i Sverige mot t.ex. vanvård (a.a. s. 36). Vilka andra biståndsinsatser som kommunen är ansvarig för diskuteras inte närmare i förarbetena. Avgörande för frågan om kommunen eller Migrationsverket är ansvarig för att tillgodose biståndsbehovet för en asylsökande är om den sökta insatsen utgör en förmån som motsvarar det bistånd som utges med stöd av LMA eller inte.

Ansvar för hemtjänst till asylsökande

Boende i Migrationsverkets regi

Migrationsverket är ansvarig för bistånd i form av logi, men vad som omfattas av begreppet är inte helt tydligt. När det gäller mottagandet av asylsökande och deras boende uttalas bl.a. följande i förarbetena till LMA. Mottagandet ska så långt som möjligt vara individuellt anpassat med särskilda hänsynstaganden till barn, krigsskadade och andra med särskilda behov. Många asylsökande har traumatiska upplevelser bakom sig och är i fysiskt eller psykiskt dåligt skick. Den som behöver särskild omvårdnad måste givetvis få sådan anpassad till behoven. Invandrarverket (numera Migrationsverket) bör ha ansvar för att de asylsökande som inte kan ordna bostad på egen hand tas emot på förläggning och i övrigt får det mottagande som erfordras för att tillgodose de särskilda behov som kan finnas (a.a. s. 26 f.). Asylsökande som bor på en förläggning har tillgång till ett omfattande socialt stöd och särskild kompetens finns för arbete med den problematik som själva asylsituationen medför (a.a. s. 35).

Det saknas avgöranden från Högsta förvaltningsdomstolen gällande vem som är ansvarig för att tillgodose behovet av hemtjänst till asylsökande. Kammarrätten i Jönköping har dock i en dom den 3 oktober 2003 i mål nr 3279-03 prövat frågan om hemtjänst till en person som omfattas av LMA. Kammarrätten instämde i länsrättens bedömning att kommunen hade ansvar för att tillgodose det aktuella behovet enligt SoL. Länsrätten slog fast att det enbart är försörjningsstöd enligt SoL som inte får utges till personer som omfattas av LMA.

SKL anser inte att kammarrättens slutsats kan bli styrande vid bedömningen av frågan om vem som ansvarar för hemtjänst till asylsökande. Kammarrättsavgöranden utgör inte prejudikat på så sätt som domar från Högsta förvaltningsdomstolen. Domskälerna är dessutom kortfattade och hänvisningar till förarbetsuttalandena angående ett behovsanpassat mottagande saknas i både kammarrättens och länsrättens dom. Länsrättens slutsats att det endast är försörjningsstöd enligt SoL som inte får ges till personer som omfattas av LMA framstår även, enligt SKL, som något förhastad och bedöms inte ha tydligt stöd i förarbetena.

SKL anser i stället att de förarbetsuttalanden angående Migrationsverkets skyldighet att ge ett individuellt anpassat mottagande till asylsökande utifrån de särskilda fysiska och psykiska behov som personerna har, bör ges avgörande betydelse. Bistånd till logi

enligt LMA bedöms således innefatta ett boende som är behovsanpassat, utifrån de eventuella omvårdnads- och stödinsatser som den asylsökande behöver. SKL:s tolkning av lagstiftningen är därmed att de som bor i ett boende som tillhandahålls av Migrationsverket och till följd av t.ex. funktionshinder, sjukdom eller krigsskada är i behov av hemtjänst eller ett boende som är anpassat på annat sätt ska få dessa behov tillgodosedda av Migrationsverket inom ramen för LMA. Det ska dock tilläggas att kommunen, enligt 4 kap. 2 § SoL, får ge bistånd om det finns skäl för det, även om någon rätt till insatsen inte finns.

Eget boende

Asylsökande som väljer att ordna ett eget boende kommer inte, enligt förarbetena till LMA, att regelmässigt kunna erbjudas motsvarande stöd och fritidsaktiviteter som personer boende på förläggning. Det anges vidare att om det finns en förläggning i närheten bör asylsökande vid behov kunna vända sig dit för att få stöd. Vissa hjälpinsatser kan gruppen också ha rätt att få av vistelsekommunen med stöd av SoL. Det gäller dock inte sådant bistånd som den asylsökande har rätt till enligt LMA (a.a. s. 35). I betänkandet *Mottagandet av asylsökande och flyktingar* uttalas att om en asylsökande i en kommun är i behov av ett mer omfattande socialt stöd finns det alltid möjlighet att ordna plats på förläggning (se SOU 1992:133 s. 156).

SKL bedömer, som framgår ovan, att Migrationsverket ansvarar för att de boenden som tillhandahålls är anpassade utifrån asylsökandes individuella behov. Asylsökande som bor i ett eget boende kan därmed få behovet av särskilt stöd i form av ett anpassat boende eller hemtjänst tillgodosett genom att flytta till ett boende i Migrationsverkets regi. Behovet av bistånd enligt SoL kan således tillgodoses genom en annan huvudman. Att kommunen inte ska bära ansvar för större sociala insatser förefaller även ha varit lagstiftarens avsikt. SKL bedömer därför att det är möjligt att neka en asylsökande med eget boende bistånd i form av hemtjänst enligt SoL med motiveringen att behovet kan tillgodoses på annat sätt. Kommunen har dock, som anges ovan, en befogenhet att ge bistånd utan att det finns någon rätt till det, enligt 4 kap. 2 § SoL.

Avslutning

Lagstiftaren är tydlig med att kommunen har ett ansvar för vissa sociala insatser till asylsökande. Var gränsen går för kommunens respektive Migrationsverkets ansvar framstår dock som oklart i flera avseenden. Den allmänt skrivna lagtexten och avsaknaden av tydliga förarbetsuttalanden innebär tolkningsproblem för såväl kommuner som Migrationsverket. Detta är särskilt olyckligt eftersom insatserna berör människor som tillhör en generellt utsatt grupp. SKL anser därför att det är angeläget att frågor kring ansvaret för sociala insatser till asylsökande klargörs genom ändringar i den nu gällande lagstiftningen eller domstolspraxis.