

Ann Sofi Agnevik, avd. för juridik  
Emilia Danielsson, avd. för juridik  
Leif Klingensjö, avd. för lärande och arbetsmarknad  
Niklas Eriksson, avd. för vård och omsorg

## Några juridiska frågor gällande utsatta EU-medborgare

### Sammanfattning

På senare år har allt fler utsatta EU-medborgare sökt sig till Sverige, flera försörjer sig genom tiggeri. Nya frågor och nya uppgifter för kommuner, regioner och landsting har uppkommit och frågor om vilka skyldigheter det offentliga har gentemot dessa EU-medborgare har aktualiserats.

Nedan redogörs helt kort om aktuella regelverk såsom kompetensreglerna enligt kommunallagen, uppehållsrätten, lokala ordningsstadgor, regler om avhysning samt kommunernas skyldigheter enligt hälso- och sjukvårdslagen, skollagen och socialtjänstlagen för utsatta EU-medborgare i Sverige.

### Fri rörlighet inom EU

EU har idag 28 medlemsländer. Bland de nyaste medlemsländerna är Bulgarien och Rumänien som gick med för bara några år sedan. Medlemmar idag är Belgien, Bulgarien, Cypern, Danmark, Estland, Finland, Frankrike, Grekland, Irland, Italien, Kroatien, Lettland, Litauen, Luxemburg, Malta, Nederländerna, Polen, Portugal, Rumänien, Slovakien, Slovenien, Spanien, Storbritannien, Sverige, Tjeckien, Tyskland, Ungern och Österrike. De s.k. ESS-länderna Norge, Island och Liechtenstein omfattas även genom särskilt avtal av delar av regelverket inom EU.

Den fria rörligheten för personer är en grundprincip som garanteras av EU. Varje unionsmedborgare och deras familjemedlemmar har rätt att röra sig, bo, studera, arbeta, etablera sig eller tillhandahålla tjänster i en annan medlemsstat utan att diskrimineras på grund av sin nationalitet. EU:s politik, bland annat avseende de sociala trygghetssystemen, syftar till att göra det lätt och smidigt att röra sig och vara verksam inom EU-området. Det är emellertid inte meningen att man ska utnyttja denna rätt till rörlighet helt utan begränsningar. Av det s.k. rörlighetsdirektivet (2004/38/EG) framgår under vilka förutsättningar en unionsmedborgare har rätt att uppehålla sig i en annan medlemsstat. Rörlighetsdirektivet har implementerats i den svenska utlänningslagen, där begreppet uppehållsrätt reserverats för rätten att vistas i Sverige längre än tre månader utan uppehållstillstånd.

För vistelse i högst tre månader ställs inga andra krav än att personen kan identifiera sig med giltigt pass eller annan id-handling. En unionsmedborgare kan dock enligt 8 kap. 9 § utlänningslagen avvisas från Sverige under de tre första månaderna efter

inresa om han eller hon visar sig utgöra en orimlig belastning för biståndssystemet enligt socialtjänstlagen.

För att få uppehållsrätt inom en annan medlemsstats territorium under längre tid än tre månader ska personen antingen vara anställd, egenföretagare, arbetssökande med verklig möjlighet att få en anställning, studerande med heltäckande sjukförsäkring och tillräckliga tillgångar för sin och sina familjemedlemmars försörjning eller enbart vistas i den mottagande medlemsstaten men ha en heltäckande sjukförsäkring och tillräckliga tillgångar för sin och sina familjemedlemmars försörjning. EU-rätten kan inte åberopas i samband med missbruk eller bedrägeri, ett s.k. svart arbete kan därför inte ligga till grund för uppehållsrätt.

Rätten till fri rörlighet har på senare år använts av de nyaste medlemmarnas, Bulgarien och Rumänien, medborgare. De som har kommit hit tycks inte ha haft som huvudsyfte att söka arbete alternativt ha en verklig möjlighet att få ett arbete, utan försörjer sig genom att tigga. Det innebär att deras rätt att uppehålla sig i Sverige sträcker sig till högst tre månader.

### **Socialtjänstlagen**

Den som uppfyller kraven för uppehållsrätt och därmed har rätt att vistas i Sverige längre än tre månader har även rätt till likabehandling. Det innebär samma rättigheter och skyldigheter som övriga svenska medborgare och att socialtjänstlagen ska tillämpas fullt ut. För personer som är ekonomiskt aktiva, dvs. arbetstagare, egenföretagare och arbetssökande, ställer uppehållsrätten inte krav på att de ska vara självförsörjande. Vid behov av eventuellt bistånd är det i första hand bosättningskommunen som har ansvaret.

När en person inte är bosatt i Sverige har vistelsekommunen biståndsansvaret. För utländska medborgare som inte är bosatta i Sverige men som vistas här för besök följer av Regeringsrättens praxis (RÅ 1995 ref. 70) att vistelsekommunen endast ansvarar för akuta insatser, s.k. nöd. Personer som inte har för avsikt att söka arbete har inte rätt till långvarigt försörjningsstöd, men har rätt till akuta insatser om behov uppstår och personen vänder sig till socialtjänsten i vistelsekommunen.

Kommunen är skyldig att lämna bistånd om en person ansöker om bistånd och behovet inte kan tillgodoses på annat sätt. För att kontrollera om behovet kan tillgodoses på annat sätt i här aktuella fall, kan en första åtgärd vara att efterhöra med aktuell ambassad om ambassaden har möjlighet att bistå sin medborgare med medel till hemresa. Om ambassaden ger besked om att de kan hjälpa sin medborgare, kan vistelsekommunen bistå med medel för resa till ambassaden i Stockholm, i annat fall kan bistånd lämnas till biljett från vistelsekommunen direkt till hemlandet. Annat bistånd som kan bli aktuellt är pengar till mat eller härbärge.

Alla beslut enligt socialtjänstlagen ska ske efter ansökan och efter en individuell bedömning av sökandes behov.

Socialtjänsten har även ett särskilt ansvar för barn. Även om en familj inte själv söker sig till socialtjänsten har socialtjänsten genom bl.a. den uppsökande verksamheten ett ansvar att försäkra sig om att det inte finns barn som far illa. Vid en bedömning av om bistånd till akuta insatser behövs måste även särskilt beaktas om det finns barn i familjen.

#### **Vad ambassaden kan göra**

Socialtjänsten har det yttersta ansvaret för att människor som vistas i en kommun. Den uppkomna situationen med utsatta EU-medborgare som söker sig till Sverige har påverkat berörda socialtjänster. Det har aktualiserat frågan om vilket ansvar ambassaden har. Enligt ambassadens konsulära regelverk hjälper dock ambassaden endast till med medel för att bekosta en hemresa om släktingar eller vänner deponerar den erforderliga summan på statens utrikesdepartement eller det ekonomiska direktoratet. I de fall vi nu talar om torde det inte finnas så många bulgariska eller rumänska medborgare som har vänner eller familj som kan deponera resekostnaden hos landets utrikesdepartement. Hjälpt från ambassaden kan man alltså troligen få i ytterst få fall.

#### **Kommunallagen**

Enligt 2 kap. 1 § kommunallagen får en kommun och ett landsting själva ta hand om sådana angelägenheter av allmänt intresse som har anknytning till kommunens eller landstingets område eller deras medlemmar och som inte ska handhas enbart av staten, en annan kommun, ett annat landsting eller någon annan. Denna kompetensregel innebär att kommunen inte kan göra mer än vad som är stadgat i olika lagar, hur vällovligt syftet än kan tyckas. Som exempel kan nämnas företeelsen stöd till enskild. Det är förbjudet för en kommun att ge stöd till enskild, såvida inte någon lag gör det möjligt att ge stöd. Socialtjänstlagen medger t.ex. stöd till enskild i form av bistånd efter behovsprövning. Om det finns synnerliga skäl kan även ett stöd till en näringsidkare i vissa fall vara tillåtet, exempelvis kommunalt stöd till det enda hotellet på orten för att det ska finnas någon övernattningsmöjlighet i trakten.

#### **Lokala ordningsföreskrifter**

Tiggeri, dvs. att utan erbjudande av någon motprestation utbe sig om ekonomiskt understöd, är inte straffbart eller ens otillåtet enligt svensk lag. Det gäller även då sådan verksamhet bedrivs i former som kan beskrivas som organiserade, om man med detta menar att enskilda som tigger samordnar sin aktivitet samt bor, reser och lever tillsammans. Det är en annan sak att vissa organisationer i sådana sammanhang kan tänkas ägna sig åt verksamhet som är straffbar såsom människohandel enligt 4 kap. 1 a § brottsbalken. I förening med andra omständigheter kan tiggeri dock vara straffbart. Det kan till exempel vara fallet när den som tigger tar till hot eller handgripligheter som utgör ofredanden enligt 4 kap. 7 § brottsbalken. Ett annat exempel är om tiggeriet innefattar vilseledande av dem tiggaren vänder sig till med exempelvis med förespegling av påhittade handikapp m.m., vilket under vissa ytterligare

förutsättningar skulle innefatta bedrägeribrott enligt 9 kap. brottsbalken (JO 2011/12:JO1, dnr 6340-2010).

Kommunens rätt att meddela lokala ordningsföreskrifter måste enligt regeringsformen anges i lag. Enligt 3 kap. 8 § ordningslagen (1993:1617) bemyndigas därför regeringen eller, efter regeringens bemyndiganden, en kommun att meddela lokala ordningsföreskrifter. Bemyndigande för en kommun att meddela lokala ordningsföreskrifter återfinns i 1 § förordningen (1993:1632) med bemyndigande för kommuner och länsstyrelser att meddela lokala föreskrifter enligt ordningslagen.

Ordningsföreskrifter får enligt bemyndigandet meddelas om de behövs för att upprätthålla den allmänna ordningen på en offentlig plats. Av 3 kap. 1 § ordningslagen framgår att en offentlig plats inom ett detaljplanelagt område enligt huvudregeln inte utan polismyndighetens tillstånd får användas på ett sätt som inte stämmer överens med det ändamål som platsen har upplåtits för eller som inte är allmänt vedertaget. Ordningens krav på tillstånd motiveras av att ett obegränsat användande av marken för något annat ändamål än det för vilket den i första hand är avsedd kan orsaka påtagliga störningar i trafiken eller av den allmänna ordningen eller säkerheten. Föreskrifterna får inte lägga onödigt tvång på allmänheten eller annars göra obefogade inskränkningar i den enskildes frihet.

I förarbetena till ordningslagen anförs att det kan finnas behov av lokala bestämmelser som reglerar penningsinsamling på offentligt plats. Undantag från tillståndskrav för sådan verksamhet bör emellertid regelmässigt göras i de fall då penninginsamlingen är ett led i en allmän sammankomst eller en offentlig tillställning som i sig är tillståndskrävande. Skälet till detta tycks vara att någon prövning från ordningssynpunkt utöver den som görs i tillståndsärendet rörande sammankomsten eller tillställningen inte anses behövlig.

Enligt dåvarande Kommunförbundets cirkulär 1995:41 är penninginsamling i samband med framförande av gatumusik inte tillståndspliktig, dels med hänvisning till att den enskildes frihet att framföra ett musikaliskt eller annat konstnärligt verk i sådant fall begränsas, dels med hänvisning till att en musikants insamling i en instrumentlåda eller på ett klädesplagg är en passiv handling. Det förhåller sig annorlunda om musikanten går runt bland publiken och samlar in pengar. Ett sådant tillvägagångssätt betraktas som en penninginsamling som kan omfattas av tillståndskrav genom en lokal ordningsföreskrift (prop. 1992/93:210 s. 141 f). Undantag från tillståndskravet kan göras för till exempel skolklasser som samlar in pengar till hjälporganisationer.

Länsstyrelsen i Västmanlands län beslutade 26 april 2011, dnr 213-1208-11, att Sala kommuns ordningsföreskrifter, där ett generellt förbud mot tiggeri på offentlig och därmed jämställd plats införts, skulle upphävas. Länsstyrelsen ansåg bland annat att föreskriften om förbud mot tiggeri inte var motiverad med hänsyn till ordningen och säkerheten på offentlig plats. Att lägga fram ett klädesplagg för att samla in pengar

ansågs påverka ordningen på den offentliga platsen i mindre omfattning och insamlingen ansågs vara passiv. Förbudet var för vidsträckt och enligt länsstyrelsens uppfattning innebar föreskriften vidare ett onödigt tvång mot allmänheten och en alltför långtgående inskränkning i den enskildes frihet.

### **Nedskräpning vid läger**

Enligt de allmänna hänsynsreglerna i miljöbalkens 2 kap. 3 § gäller att ”alla som bedriver eller avser att bedriva en verksamhet eller vidta en åtgärd ska utföra de skyddsåtgärder, iaktta de begränsningar och vidta de försiktighetsmått i övrigt som behövs för att förebygga, hindra eller motverka att verksamheten eller åtgärden medför skada eller olägenhet för människors hälsa eller miljön. I samma syfte ska vid yrkesmässig verksamhet användas bästa möjliga teknik. Dessa försiktighetsmått ska vidtas så snart det finns skäl att anta att en verksamhet eller åtgärd kan medföra skada eller olägenhet för människors hälsa eller miljön.”

I miljöbalken, 15 kap. 30 §, finns vidare regler om att ”ingen får skräpa ned utomhus på en plats som allmänheten har tillträde eller insyn till. Den som med uppsåt eller av oaktsamhet skräpar ned utomhus på en plats som allmänheten har tillträde eller insyn till döms för nedskräpning till böter eller fängelse i högst ett år.”

Med nedskräpning enligt miljöbalken avses bl.a. plåt, däribland bilvrak, glas, plast, papper, avfall eller annat liknande.

Enligt lag (1998:814) med särskilda bestämmelser om gatuhållning och skyltning finns en regel i 4 § som ger kommunen en skyldighet att återställa en plats som skräpats ned. Dessa bestämmelser skall inte tillämpas, om skyldigheten skall fullgöras av någon annan enligt lag eller annan författning eller särskilda föreskrifter.

Enligt plan- och bygglagen (2010:900) är det fastighetsägaren som ska hålla en tomt i vårdat skick. Fastighetsägaren ska även ta hänsyn till säkerhet och trafiksäkerhet, dvs. se till att risken för olycksfall begränsas och betydande olägenheter för omgivningen och för trafiken inte förekommer.

Om krav framställs på kommunen att kommunen ska städa upp får kommunen hänvisa till fastighetsägaren. Det är dock skillnad om det är fråga om nedskräpning inom ett populärt friluftsområde jämfört med ett trist kalhygge där ingen går. Detta innebär att i ett allmansrättsligt tillgängligt skogsområde på privat mark där nedskräpning skett och man inte vet vem som är skyldig, så kan kommunen ha ett visst ansvar. Det är dock svårt att säga hur långt detta ansvar går. Ytterst får frågan prövas av länsstyrelse och förvaltningsrätten.

Även i fall då nedskräpning skett kan polisanmälan bli aktuell.

### **Avhysning**

För att avhysning ska kunna ske av personer så som exempelvis personer som slagit läger på ödetomter, måste kronofogden ha personuppgifter på var och en som ska

avhysas. Varje person måste nämligen ha ett individuellt beslut om avhysning. Detta kan innebära ett tidskrävande förarbete innan avhysning av flera personer i ett läger kan ske.

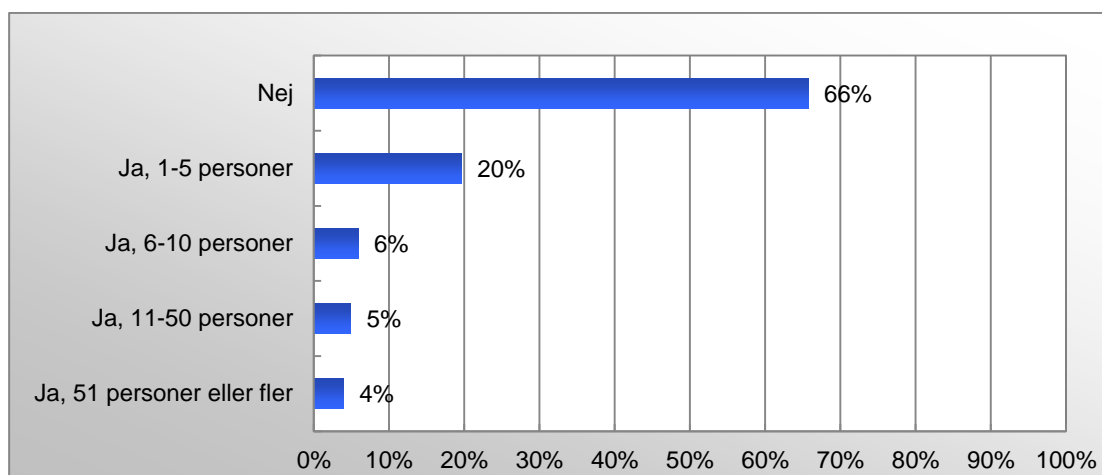
## Bilaga 2 Enkätssvar

**Enkätssvar från kommunerna om EU/ESS-medborgare i akut hemlöshet**

Sammanfattning av de svar som kommunerna avgett på enkäten som besvarats från 10 maj 2014 till 6 juni 2014.

Totalt har 204 kommuner besvarat enkäten, vilket gör ett deltagande på cirka 70 procent. En anledning till att fler inte svarat på enkäten kan vara att den inte ansetts angelägen att besvara då frågan inte har varit aktuell i kommunen.

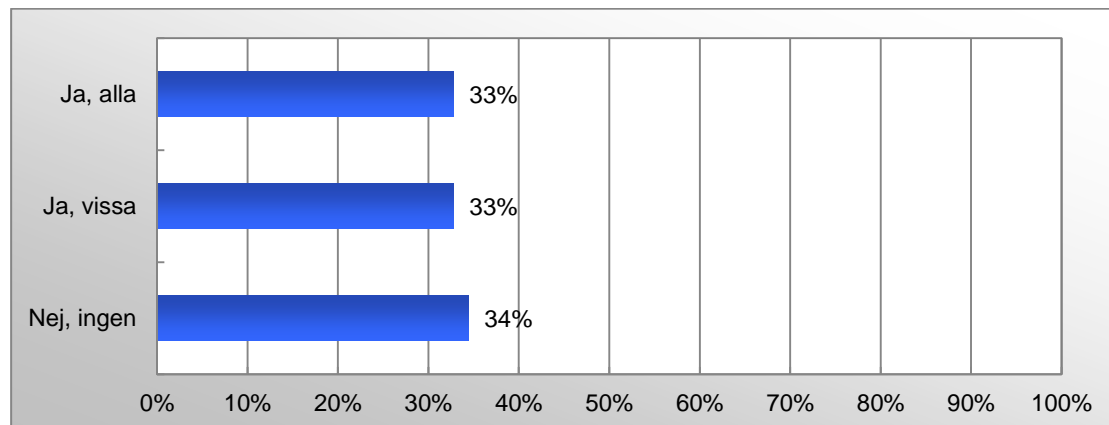
De följande frågorna i enkäten har därför endast besvarats av nästan 70 kommuner som också haft kontakt med målgruppen.

**Har kommunen haft kontakt med EU/ESS medborgare i akut hemlöshet**

66 procent av de 205 kommuner som besvarat enkäten har inte haft någon kontakt med gruppen.

70 stycken kommuner svarar att de har haft en sådan kontakt. 18 kommuner har haft kontakt med fler än 11 personer ur målgruppen.

**Har kommunen någon uppfattning om dessa EU/EES-medborgare i akut hemlöshet har tiggeri som sin viktigaste inkomstkälla?**



En tredjedel av kommunerna som har haft kontakt med högst 50 hemlösa EU/EES-medborgare svarar att dessa har tiggeri som sin viktigaste inkomstkälla, en tredjedel att vissa har det och en tredjedel hade ingen uppfattning. 61 kommuner har besvarat denna fråga. Av de åtta kommuner som har haft kontakt med fler än 50 hemlösa EU/EES-medborgare, svarar sju kommuner att fler än hälften har tiggeri som sin viktigaste inkomstkälla.

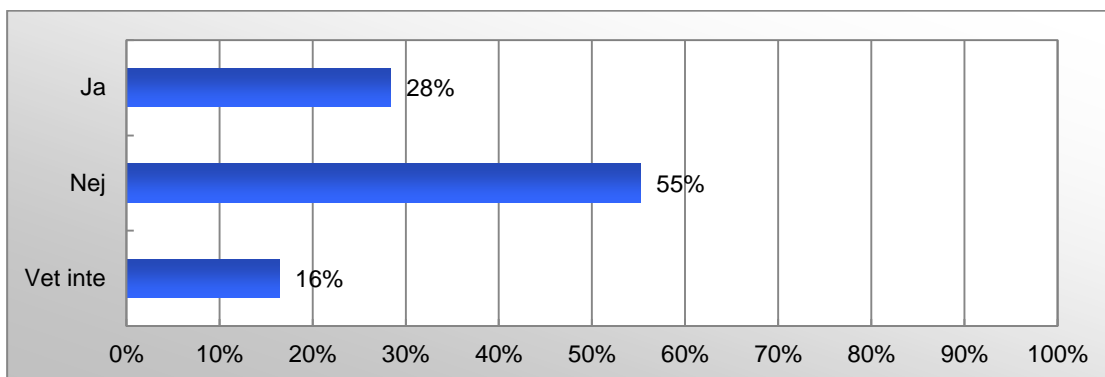
**Försök om möjligt att göra en uppskattning av hur många personer det rör sig om i din kommun.**

70 kommuner har besvarat denna fråga. Frågan var utformad som en intervallfråga. Läggs de lägsta intervallvärdena samman ger det en minimiuppskattning av 800 EU/EES-migranter och läggs istället maximivärdena samman blir det 2000. Några kommuner gör bedömningen att det finns över 200 personer ur målgruppen för enkäten. Försiktighet ska iaktas när det gäller att dra generella slutsatser av denna översiktliga bedömning.

21 kommuner eller 34 procent uppger att majoriteten i målgruppen är män.

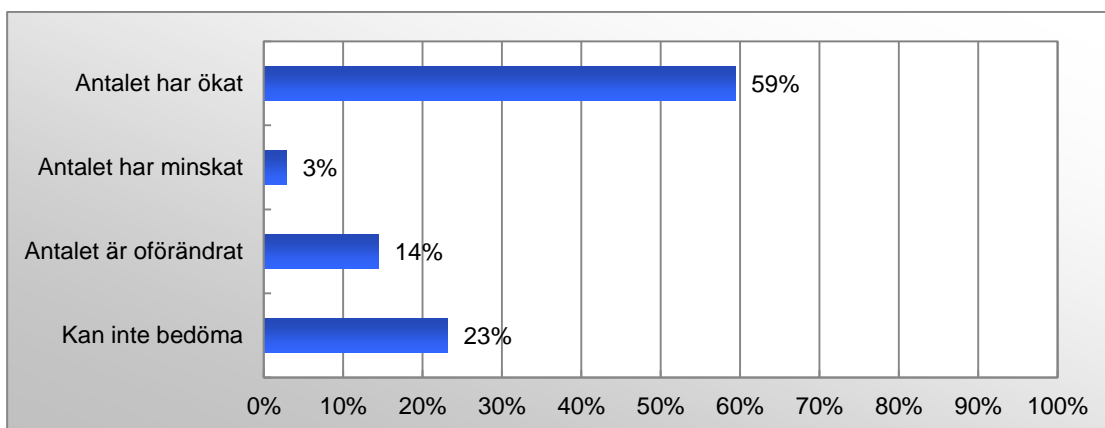


**Ingår barn under 18 år i gruppen?**



67 kommunerna har besvarat denna fråga och drygt en fjärdedel uppger att barn förekommer. Det finns anledning att betona att kommunerna enligt socialtjänstlagen har ett särskilt fokus på att barn växer upp under goda uppväxtvillkor.

**Har kommunerna någon uppfattning om antalet EU/ESS-medborgare i akut hemlöshet ökat, minskat eller varit oförändrat sedan januari 2013?**

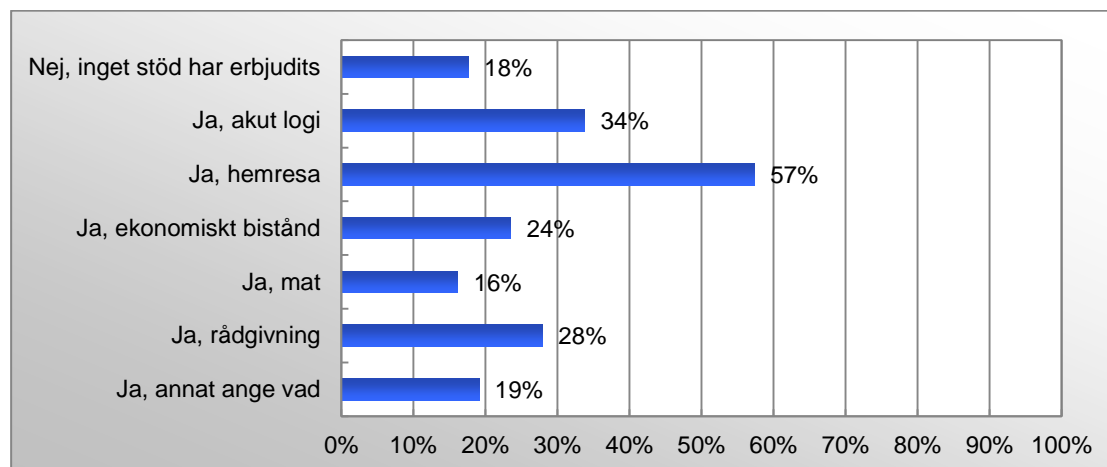


59 procent eller 41 kommuner av de 69 som svarat på frågan uppger att gruppen har ökat. 16 kommuner kan inte göra en bedömning.

**Har kommunen gjort någon egen analys av EU/EES-medborgare som lever i akut hemlöshet?**

Ett fåtal, 10 kommuner, har gjort en egen analys av målgruppen.

### Har kommunen erbjudit någon form av stöd och hjälp?



68 kommuner har besvarat denna fråga. Den vanligaste formen av stöd är hjälp till en hemresa följt av akut logi, rådgivning och ekonomiskt bistånd.

**Finns det andra aktörer i er kommun, till exempel frivilligorganisationer, kyrkor etc. som ger stöd och hjälp till akut hemlösa utrikesfödda personer? Är kommunen med och finansierar verksamheten som dessa aktörer utför?**

38 kommuner uppger att det finns det, dvs. 55 procent. Nej svarar 9 kommuner – 13 procent.

En lika stor andel, ungefärligen, 53 procent av kommuner är med och finansierar och stödjer dessa aktörer.

**Ange fritt vad er kommun anser vara de viktigaste insatserna för att skapa en bättre situation för tiggarna och denna grupp av EU/EES-medborgare.**

34 kommuner har valt att svara på denna öppna fråga. En bedömning har gjorts av vad de i huvudsak ansåg, vilket har resulterat i tabellen nedan.

Stöd till hemlandet/ESF-projekt	13 svar
Nationell samordning	8 svar
Ge stöd till basbehov	5 svar
Samverkan kommuner/myndigheter	3 svar
Höj kunskap/juridik	2 svar
Litet problem	2 svar
Se också andra utsatta EU-medborgare	1 svar