



Handläggare: Lisbeth Oulis  
Telefon: 08-508 02 340

Till  
Rinkeby-Kista stadsdelsnämnd

## **Värnandet av papperslösa personers grundläggande rättigheter – stöd till jourer och ideella verksamheter i Stockholms stad**

Remiss från kommunstyrelsen om motion av Rebecca Adami (MP)

### **Förslag till beslut**

Tjänsteutlåtandet utgör svar på remissen.

Olle Johnselius  
Stadsdelsdirektör

Sakir Demirel  
Verksamhetsområdeschef

### **Sammanfattning**

Motionären Rebecca Adami föreslår i sin motion kommunfullmäktige att besluta om att ideella organisationer och jourer som bedriver stödverksamhet för papperslösa ska få ekonomiskt stöd. I motionen framförs att frivilligorganisationer och jourer som tar emot papperslösa gör detta utan ekonomiskt stöd från kommunen.

Förvaltningen redogör för den lagstiftning som reglerar socialtjänstens bistånd till enskilda personer och för hur förvaltningen agerar när den kommer i kontakt med papperslösa samt ger exempel på i vilka situationer det är möjligt att ge dessa personer stöd och hjälp.

Förvaltningen utgår ifrån att de organisationer som motionären avser har samma möjlighet som andra organisationer att ansöka om ekonomiskt stöd från staden och att deras ansökan bedöms utifrån samma förutsättningar. Bland de organisationer som fått föreningsbidrag för 2011 återfinns ett flertal organisationer som rimligtvis får kontakt med papperslösa personer i sin verksamhet.

Socialtjänstlagen 2 kap 2 § om kommunens yttersta ansvar för att de som vistas i kommunen får det stöd och den hjälp de behöver kan vara tillämplig för målgruppen i vissa situationer. Lagen ger dock inte tillräcklig ledning för hur långt det yttersta ansvaret sträcker sig. Förvaltningen ser därför gärna att lagstiftaren tydliggör socialtjänstens ansvar i dessa fall.

## Remissbehandling

Kommunstyrelsen har begärt remissvar på motion (2011:29) från Rebecca Adami (MP) om värnandet av papperslösas grundläggande rättigheter genom att stödja jourer och ideella verksamheter i Stockholms stad.

Yttranden har begärts av Rinkeby-Kista, Skärholmen och Älvsjö stadsdelsnämnder, socialtjänstnämnden samt stadsledningskontoret och ska vara kommunstyrelsen tillhanda senast den 31 augusti 2011.

## Motionen

Motionen återges nedan i sin helhet.

”Vi har i Stockholms stad idag ett stort problem med människor som på grund av en allt striktare gränspolitik tvingas leva utanför samhällets rättsliga och sociala skyddsnet. Att människor utan asyl i Sverige tvingas leva illegalt skapar stora problem med människohandel, prostitution och annan organiserad brottslighet.

Sverige har ratificerat ett antal internationella konventioner om de mänskliga rättigheterna som innebär ett åtagande att främja, respektera och säkerställa mänskliga rättigheter för alla de som befinner sig inom svensk jurisdiktion.

På kommunen vilar ett stort ansvar, då de grundläggande rättigheterna gällande utbildning, boende och arbete hanteras på kommunnivå.

Enligt en rad internationella konventioner som Sverige anslutit sig till är det samhällets ansvar att ge alla våldsutsatta rätt till stöd och skydd. Papperslösa som lever utan uppehållstillstånd och som utnyttjas och kränks får dock sällan skydd eller hjälp.

De frivilligorganisationer och jourer som tar emot papperslösa gör detta utan ekonomiskt stöd från kommunen. En av anledningarna är att Stockholms stad inte ger dessa frivilligorganisationer och jourer någon ersättning för sitt humanitära arbete riktat till ”icke-medborgare”.

Vi anser att kommunens huvudsakliga uppgift ska vara att garantera skydd och stöd till människor som utsätts för hot, misshandel, utpressning, trakasserier eller sexuella övergrepp oavsett om de är folkbokförda i kommunen eller inte. Vi föreslår därför att kommunfullmäktige beslutar följande:

1. Att ideella organisationer och jourer som bedriver stödverksamhet för papperslösa ska få ekonomiskt stöd
2. Att socialnämnden ska ge ekonomiskt stöd även till jourer och organisationer vars verksamhet helt eller delvis är riktad till papperslösa.”

### **Definition**

I detta tjänsteutlåtande används den definition av papperslös person, som finns i statens offentliga utredning SOU 2011:48 om ”Vård efter behov och på lika villkor – en mänsklig rättighet”. Definitionen är ” en person som befinner sig i Sverige utan nödvändigt tillstånd att vistas i landet”.

### **Lagstiftning**

#### *Utlänningslagen och utlänningsförordningen*

Utlänningars inresa och vistelse i Sverige regleras i utlänningslagen (UtlL 2005:716) och utlänningsförordningen (UtlF 2006:97). Huvudprincipen är att utlänningar ska ha uppehållstillstånd för att stanna i mer än tre månader. Papperslösa vistas i landet utan tillstånd enligt denna lagstiftning, men kan ha rest in legalt med eller utan visum.

#### *Socialtjänstlagen och lagen om mottagande av asylsökande med flera*

Enligt 2 kap 2 § socialtjänstlagen (SoL) har kommunen det yttersta ansvaret för att de som *vistas* i kommunen får det stöd och den hjälp som de behöver. Detta ansvar gäller oavsett varför människor vistas där. Personer som vistas i Sverige utan tillstånd omfattas således av bestämmelserna i 2 kap. 2 § SoL.

Asylsökande personer omfattas av lagen om mottagande av asylsökande med flera (LMA 1994:137). Personer som tidigare varit asylsökande men, som efter avslag på sin ansökan håller sig undan för att inte avvisas, omfattas inte av LMA och den rätt till bistånd som regleras i den lagen. Dessa personer omfattas dock av socialtjänstlagen, men enligt 4 kap 1 § SoL är det en förutsättning för rätt till bistånd att den enskilde inte kan tillgodose sitt behov själv. Det finns exempel på avgöranden i kammarrätt där biståndssökande som fått beslut om avvisning eller utvisning inte har beviljats bistånd eftersom han eller hon bedömts kunna tillgodose sitt behov själv genom att återvända till sitt hemland. Det innebär i praktiken att dessa personer endast omfattas av bistånd enligt SoL i den akuta situationen.

#### *Socialtjänstens underrättelseskyldighet*

Enligt UtlF (7 kap. 1 §) har socialnämnden en skyldighet att underrätta polisen om en utlännings namn, födelsedatum, medborgarskap och bostadsadress här i landet

när socialnämnden första gången vidtar åtgärd i ett ärende om socialtjänst som angår utlänningen. Detta gäller inte beträffande den som har ansökt om uppehållstillstånd eller den som är undantagen från skyldighet att ha uppehållstillstånd.

*Lag om hälso- och sjukvård åt asylsökande m.fl.*

Papperslösa som har meddelats beslut om avvísning eller utvisning omfattas av lagen om hälso- och sjukvård åt asylsökande m.fl. (2008:344), men inte den som håller sig undan så att beslutet inte kan verkställas om han eller hon är 18 år (§5). Utlänning som inte fyllt 18 år har rätt till vård i samma omfattning som erbjuds den som är bosatt inom landstinget (4 § 2 st och 6 §). Landstingen har enligt lagen en skyldighet erbjuda vård som inte kan anstå samt mödrahälsovård, vård vid abort och preventivmedelsrådgivning (§ 6).

*Regeringsuppdrag om papperslösa m.fl.*

I betänkandet SOU 2011:48 om hälso- och sjukvård för bland annat papperslösa personer, föreslås att dessa oavsett ålder ska erbjudas subventionerad hälso- och sjukvård på samma villkor och omfattning som den som bosatta personer får. Regeringen har vidare inför 2011 aviserat att en kartläggning av de mänskliga rättigheternas tillämpning i Sverige ska genomföras. Kartläggningen ska grundas på de synpunkter som internationella övervakningsorgan har framfört och syftar till att belysa brister och förbättringsområden.

*Stadens stöd till föreningar och organisationer*

Socialnämnden och organisations- och föreningsutskottet behandlar varje verksamhetsår ansökningar om föreningsbidrag. Bidragen ska gå till frivilligorganisationer, som bedriver verksamhet som bidrar till områden som socialnämnden ansvarar för. Enligt uppgift från socialförvaltningen sökte ingen organisation medel för 2011 för att arbeta specifikt med papperslösa. Exempel på organisationer som 2011 får stöd från staden är BRIS, Brottsofferjourer, Elektra vid Fryshuset, Frälsningsarmén, flera kvinnojourer, Kvinnors nätverk, Kvinnors Rätt, Sociala Missionen, Stiftelsen Röda Korsets Center för torterade flyktingar, Stockholms stadsmission, Terrafem med flera.

Det är rimligt att anta att flera av de ovan nämnda organisationerna kommer i kontakt med papperslösa personer.

*Stadens prostitutionsenhet*

Stadens prostitutionsenhet arbetar bland annat med målgruppen personer över 18 år som utsätts för människohandel för sexuella ändamål. Enheten arbetade också under 2009-2010 i projektform för att förstärka samverkan mellan socialtjänst, polis och åklagare i arbetet mot prostitution och människohandel. Det ligger i uppdraget att också arbeta med personer som vistas i landet på oklara grunder/illegalt och som utnyttjas på olika sätt.

### **Förvaltningens kontakt med papperslösa personer**

Det ligger i sakens natur att förvaltningen kommer i kontakt med relativt få papperslösa personer, eftersom dessa oftast försöker hålla sig undan myndigheterna om de riskerar avvisning. De papperslösa personer som förvaltningen främst kommer i kontakt med, är personer – både vuxna och barn – som tidigare varit asylsökande men som har fått avvisningsbeslut.

Det kan gälla personer som tidigare fått insatser enligt socialtjänstlagen, men som vid avvisningsbeslut inte längre har rätt till det som vuxen. I avvaktan på avvisning eller utvisning kan ekonomiskt bistånd utbetalas. Om avvisningen av något skäl inte kan verkställas, kan personen ha rätt till insatser enligt LMA.

Förvaltningen får alltid en anmälan från Migrationsverket (MV) om avvisning som gäller omyndiga personer som bor inom stadsdelsområdet. Dessa barn och ungdomar eller deras vårdnadshavare får brev från förvaltningen om erbjudande om kontakt i syfte att ge stöd och information i den uppkomna situationen. Det händer att de som får brevet svarar på det. Det har också hänt att förvaltningen erbjudit råd- och stödinsatser under en övergångstid. Med brevet lämnas också kontaktuppgifter till frivilligorganisationer som kan vara till hjälp. Listan upptar drygt ett tiotal frivilligorganisationer, varav de flesta arbetar riktat mot asylsökande och flyktingar. Några av organisationerna på listan får föreningsbidrag från staden med flera, andra får ekonomiskt stöd från t.ex. SIDA, EU, FN, Rädda Barnen, svenska kyrkan osv.

När barn och ungdomar, som har bistånd i form av t.ex. vård inom ramen för socialtjänstlagen, får avvisningsbeslut undersöker förvaltningen om det gäller ett sådant fall där MV ersätter förvaltningen för kostnaderna även i avvaktan på avvisning. Om så är fallet kan biståndet fortsätta. Om MV inte ersätter förvaltningen för kostnaderna för biståndet är det sannolikt att biståndet upphör. När unga över 18 år, som bott i familjehem och som bor kvar i familjehemmet under gymnasietiden, får avvisningsbeslut har det hänt att de själva väljer att gå under jorden.

Som nämnts tidigare ger dock socialtjänstlagen möjlighet att bevilja bistånd för att avhjälpa en akut situation om behovet inte kan tillgodoses på annat sätt. En sådan situation kan exempelvis uppstå om någon utsätts för våld och behöver skydd.

### **Förvaltningens synpunkter**

De situationer som uppstår, i glappet mellan att vara lagligt i landet till exempel som asylsökande och att vara i landet på icke laglig grund eller i avvaktan på att

avvisning kan ske, gör naturligtvis att den enskilda personen blir mycket sårbar och utsatt. Förvaltningen har exempelvis erfarenhet av fall där barn vistats lagligt i landet under flera år och under stor del av denna tid också haft bistånd enligt socialtjänstlagen för att sedan få avvisningsbeslut. Detta innebär oftast att deras livssituation och tillvaro i landet ändras drastiskt till det sämre. Det är oftast svårt för handläggare inom socialtjänsten att bedöma och hantera dessa situationer på ett rimligt sätt.

Förvaltningen vill med beskrivning av lagstiftning och den praktiska tillämpningen av densamma, visa vilket ansvar socialtjänsten har enligt lagstiftning och andra bestämmelser. Det finns ett visst utrymme att ge de mest utsatta bland de papperslösa stöd inom ramen för socialtjänstlagen även om tolkningen av kommunens yttersta ansvar kan vara svår att göra. Svårigheten är att socialtjänsten enligt utlänningsförordningen samtidigt är skyldig att underrätta polisen när den vidtar en åtgärd första gången för en person som är papperslös. Det får naturligtvis till följd att papperslösa inte vänder sig till socialtjänsten i första hand.

Papperslösa personers mänskliga rättigheter är en angelägen och komplicerad fråga och det är sannolikt anledningen till regeringens initiativ till utredning om papperslösas rätt till vård samt till kartläggning av hur Sverige tillvaratar de mänskliga rättigheterna. Lagstiftningen har successivt anpassats för att upprätthålla de mänskliga rättigheterna, men det är alltid ytterst en fråga om att tolka lagstiftningen på områden där någon praxis genom rättsliga avgöranden ännu inte finns.

De olika lagstiftningarna på området är inte alltid synkroniserade och överlappande och socialtjänstlagen ger inte tillräcklig ledning för hur långt kommunens yttersta ansvar sträcker sig i olika situationer. Socialtjänstens yttersta ansvar fråntar inte andra huvudmän sitt ansvar, men i samband med avvisning uppstår ofta situationer där ansvarsförhållandena inte alltid är tydliga. Det kan också upplevas som inhumant att avsluta ett bistånd med vetskap om att personen inte kan få den hjälp den behöver någon annanstans. Förvaltningen menar att det är viktigt att innebörden av kommunens yttersta ansvar i dessa situationer tydliggörs.

De ideella organisationer som ger stöd till papperslösa i olika svåra situationer gör ett viktigt humanitärt arbete både för barn och vuxna. Motionären anger att de frivilligorganisationer och jourer som tar emot papperslösa gör detta utan ekonomiskt stöd från kommunen. Det framgår inte tydligt om motionären menar att socialtjänsten inte beviljar enskilda papperslösa personer bistånd för t.ex. boende eller uppehälle och/eller om organisationen inte får ekonomiskt organisationsstöd.



Bistånd i form av uppehälle, boende eller vård till enskild papperslös person enligt socialtjänstlagen regleras genom den lagstiftning som redovisats ovan.

Ekonomiskt organisationsstöd till ideella organisationer och jourer, som bedriver stödverksamhet för papperslösa helt eller delvis, bör kunna tillgodoses inom ramen för det föreningsstöd som stadens socialnämnd och utskottet för förenings- och organisationsbidrag beslutar om inför varje budgetår.

Förvaltningen utgår ifrån att socialnämnden behandlar alla organisationers ansökningar på likställt sätt och att de organisationer som motionären avser, har samma möjligheter till ekonomiskt stöd som andra.

---