

A

Hässelby-Vällingby stadsdelsförvaltning
Staben
Staffan Stavling
tfn 508 05 013

Tjänsteutlåtande
15 augusti 2005

1 (2)

B

C

D

E

Dnr 500 - 398 - 2005

Sammanträde 30 augusti 2005

Till
Hässelby-Vällingby stadsdelsnämnd

Socialtjänsten och den fria rörligheten

Remiss från Kommunstyrelsen, dnr 325-2514-2005, av SOU (2005:34)

Förslag till beslut

Stadsdelsnämnden överlämnar förvaltningens tjänsteutlåtande som sitt yttrande över remissen från Kommunstyrelsen.

Anders Meuller
stadsdelsdirektör

Sammanfattning

I det remitterade betänkandet (SOU 2005:34) föreslås begränsning av rätten till bistånd enligt socialtjänstlagen (2001:453) för medborgare från ett annat EU-land som uppehåller sig i Sverige, dels en kvalificeringsregel som innebär att endast den som vistats i Sverige under en viss tid eller som ägnar sig åt viss aktivitet, såsom arbetstagare och egenföretagare, kan vara berättigad till bistånd.

Förslaget innebär en anpassning till frirörlighetsdirektivet (direktiv 2004/38/EG), som antogs av Europeiska unionens råd den 29 april 2004 och skall vara genomfört i nationell rätt senast den 30 april 2006.

Förvaltningen har inget att invända mot förslaget i det remitterade betänkandet.

Bilaga: Sammanfattning av betänkandet (SOU 2005:34).

Ärendets beredning

Ärendet har utarbetats inom stadsdelsdirektörens stab i samråd med avdelningarna för Individ- och familjeomsorg (arbete och bistånd, barn och ungdom), Äldreomsorg och Omsorg om funktionshindrade.

Ärendet

I betänkandet föreslås att det i socialtjänstlagen (2001:453) skall införas en ny paragraf, 4 kap 1a § av följande lydelse;

4 kap. 1 a §

Medborgare i ett land som ingår i Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES) och deras familjemedlemmar som uppehåller sig i Sverige, skall under uppehållets första tre månader eller, när det gäller arbetssökande, under den tidsperiod han eller hon söker arbete, inte ha rätt till bistånd i andra fall än i en akut nödsituation.

Vad som anges i första stycket gäller inte för arbetstagare eller egenföretagare, personer som behåller sådan ställning eller deras familjemedlemmar.

Gemenskapsrätten inom Europeiska unionen (EU) kan inverka på tillämpningen av bestämmelserna i denna paragraf.

Denna lag föreslås träda i kraft den 30 april 2006.

Förslaget innebär en anpassning till frirörlighetsdirektivet (direktiv 2004/38/EG), som antogs av Europeiska unionens råd den 29 april 2004 och skall vara genomfört i nationell rätt senast den 30 april 2006. Genom direktivet upphävs bl a bosättningsdirektiven samt andra direktiv angående fri rörlighet inom unionen.

Förvaltningens synpunkter

Förvaltningen har inget att invända mot förslaget i det remitterade betänkandet då det utgör en ren anpassning till Europeiska unionens frirörlighetsdirektiv.

Dock vill förvaltningen förorda ett lagteknisk förtydligande enligt följande;

I 2 kap 2 § tredje stycket socialtjänstlagen finns en klargörande hänvisning till lagstiftningen för asylsökande m fl, där avvikande regler för bistånd till asylsökande regleras.

Enligt lagen (1995:479) om nordisk konvention om socialt bistånd och sociala tjänster jämställs i princip nordiska medborgare med svenska medborgare. En hänvisning till dessa avvikande regler i förhållande till den föreslagna bestämmelsen i 4 kap 1a § socialtjänstlagen bör också anges i socialtjänstlagen.

- - - - -

Sammanfattning

Uppdraget

Vi har haft i uppdrag att undersöka möjligheterna dels att begränsa rätten till bistånd enligt socialtjänstlagen (2001:453) för medborgare från ett annat EU-land som kommer till Sverige för att söka arbete, dels att utreda möjligheten att ha en kvalificeringsregel som innebär att endast den som vistats i Sverige under en viss tid eller som ägnar sig åt viss aktivitet, t.ex. arbete eller studier kan vara berättigad till bistånd. Vi skulle också utreda behovet av och möjligheten till kvalificeringsregler när det gäller insatser enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS).

Möjligheter att införa begränsnings- eller kvalificeringsregler i socialtjänstlagen

Den svenska socialtjänstlagen är en ramlagstiftning och alla personer som vistas i Sverige och har behov av bistånd och inte själva kan tillgodose sina behov har i princip rätt till bistånd. Lagen innehåller inte några uttryckliga begränsningar beroende på om vistelsen i Sverige är laglig eller inte och det finns inte något uttryckligt krav på bosättning i Sverige för rätt till bistånd.

För att uppfylla direktiven har vi till att börja med analyserat vad som gäller enligt socialtjänstlagen för att utländska medborgare som kommer till Sverige skall vara berättigade till bistånd. Sammanfattningsvis

har vi tolkat bestämmelserna i socialtjänstlagen på det sättet att den som är bosatt i Sverige eller som har kommit hit för att bosätta sig här och lagligen vistas här enligt EG-rättsliga regler eller enligt svensk rätt i övrigt i princip har rätt till bistånd enligt 4 kap. 1 § socialtjänstlagen om de i paragrafen angivna förutsättningarna är uppfyllda. I övrigt gäller att utländska medborgare

13

Sammanfattning SOU 2005:34

som befinner sig endast tillfälligt i Sverige, t.ex. turister och affärsresande, eller utlänningar som vistas här olovligen utan uppehållsrätt eller arbetstillstånd inte har rätt till bistånd annat än i akuta nödsituationer.

För nordiska medborgare finns dock en utökad rätt till bistånd i enlighet med vad som följer av lagen (1995:479) om nordisk konvention om socialt bistånd och sociala tjänster.

Vi har även gjort en EG-rättslig analys. Med social trygghet avses de förmåner som omfattas av rådets förordning (EEG) nr 1408/71 av den 14 juni 1971 om tillämpningen av systemen för social trygghet när anställda, egenföretagare eller deras familjer flyttar inom gemenskapen. Sociala förmåner regleras däremot i rådets förordning (EEG) nr 1612/68 om arbetskraftens fria rörlighet inom gemenskapen. Skillnaden mellan begreppen social trygghet och sociala förmåner är att social trygghet avser vissa inom EG-rätten bestämda socialförsäkringsförmåner medan sociala förmåner är ett vidare begrepp som i princip inkluderar alla förmåner som har någon social betydelse. Social hjälp är undantaget från tillämpningsområdet för förordning 1408/71.

Vi har funnit att bistånd enligt socialtjänstlagen utgör en sådan form av social hjälp som faller helt utanför samordningsbestämmelserna i förordning 1408/71 men däremot omfattas av begreppet sociala förmåner enligt förordning 1612/68. Enligt EG-domstolens rättspraxis omfattas migrerade personers rätt till socialt bistånd av EG-rätten och därmed även av diskrimineringsförbudet. Personer som migrerar inom Europeiska unionen har i princip rätt till en likabehandling med värdstatens medborgare. En diskriminerande behandling är enligt EG-rätten bara tillåten om den är grundad på objektiva hänsyn som är oberoende av de berörda personernas nationalitet och som står i proportion till det syfte som eftersträvas. Det är inte entydigt avgjort genom EG-domstolens praxis hur länge en arbetssökande får vistas i ett mottagarland för att söka arbete. Det är dock mycket som talar för att socialnämnden kan utgå från sex månader som en tumregel. I Antonissen-fallet (C-292/89) fann domstolen att sex månader var en tillräcklig tidsfrist för en arbetssökande att vidta nödvändiga åtgärder för att bli anställd och att en arbetssökande efter denna tidsfrist kunde utvisas. Utvisning fick dock inte ske om den arbetssökande även efter sexmånadersfristens utgång fortfarande söker arbete och har en reell möjlighet att få anställning.

14

SOU 2005:34 Sammanfattning

Enligt Collins-avgörandet (C-138/02) kan en arbetssökande inte uteslutas från likabehandlingsprincipen och rätten till ekonomiska

förmåner som är avsedda att underlätta tillträdet till arbete om den arbetsökande har en tillräcklig anknytning till arbetsmarknaden. Enligt Collinsavgörandet skulle rätt till likabehandling finnas när det gäller sociala förmåner om den arbetsökande sökt arbete i mottagarlandet under en rimlig tidsperiod. Vid utformningen av en begränsningsregel måste Collinsavgörandet beaktas.

Rådet antog den 29 april 2004 Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/38/EG av den 29 april 2004 om unionsmedborgares och deras familjemedlemmars rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier, nedan kallat frirörlighetsdirektivet. Direktivet skall vara genomfört i svensk rätt senast den 30 april 2006.

Frirörlighetsdirektivet – som antogs samma dag som våra utredningsdirektiv – har medfört att vårt arbete har fått en delvis annan inriktning än vad som kunde förutses. Detta till följd av att frirörlighetsdirektivet innehåller bestämmelser om hur rätten till sociala förmåner får begränsas.

Vi har tolkat begreppet socialt bistånd i frirörlighetsdirektivet på det sättet att begreppet är synonymt med begreppet social hjälp i förordning 1408/71 och att följaktligen allt bistånd enligt socialtjänstlagen omfattas av begreppet – såväl försörjningsstöd som bistånd till livsföringen i övrigt.

Enligt frirörlighetsdirektivet kan vissa personkategorier undantas från rätten till socialt bistånd under den första tiden de vistas i landet. Möjligheten att göra undantag gäller överhuvudtaget inte för arbetstagare eller egenföretagare, personer som behåller sådan ställning eller deras familjemedlemmar. Sådana personer har redan en särställning enligt EG-rätten och har i princip rätt till likabehandling när det gäller sociala förmåner direkt vid en förflyttning till ett nytt land.

Vårt förslag –socialtjänstlagen

Vi har övervägt frågan om det bör införas ett uttryckligt krav på bosättning i Sverige för rätt till bistånd enligt socialtjänstlagen. Det torde redan i dag i rättspraxis som huvudregel ställas upp ett sådant krav. Med hänsyn härtill har vi avstått från att lägga fram ett sådant förslag.

15

Sammanfattning SOU 2005:34

Vi föreslår i stället att en begränsningsregel införs som innebär att andra EU-medborgare än arbetstagare eller egenföretagare, personer som behåller sådan ställning eller deras familjemedlemmar under viss tid inte har rätt till bistånd enligt 4 kap. 1 § socialtjänstlagen i andra fall än i en akut nödsituation. Regeln motsvarar de möjligheter som ges enligt artikel 24.2 i frirörlighetsdirektivet att undanta EU-medborgare från rätten till bistånd.

Begränsningsregeln innebär att en EU-medborgare som vistas i Sverige inte har rätt till bistånd under uppehållets första tre månader eller, när det gäller arbetsökande, under den tidsperiod han eller hon söker arbete. Rätt till bistånd skall dock föreligga i en akut nödsituation. Som nyss framgått skall begränsningsregeln inte gälla för arbetstagare, egenföretagare, personer som behåller sådan ställning eller deras familjemedlemmar.

Bestämmelsen som begränsar rätten till bistånd föreslås bli införd som en ny 4 kap. 1 a § i socialtjänstlagen. Lagändringen föreslås träda i kraft vid den tidpunkt som frirörlighetsdirektivet skall vara genomfört, dvs. den 30 april 2006.

Regleringen kommer att omfatta även EES-medborgare. Svenska medborgare och nordiska medborgare kommer inte att omfattas av den föreslagna undantagsregleringen. Detta sammanhänger med att andra regler gäller för dessa medborgares rätt att vistas i Sverige. En sådan gynnande behandling av svenska medborgare är uttryckligen tillåten enligt frirörlighetsdirektivet. När det gäller nordiska medborgare, som genom lagen (1995:479) om nordisk konvention om socialt bistånd och sociala tjänster i princip skall behandlas som svenska medborgare i nu aktuellt hänseende, har vi funnit att så länge den fria rörligheten för andra EU-medborgare än nordiska medborgare inte hindras så strider den gynnsammare behandlingen av nordiska medborgare inte mot diskrimineringsförbudet. Vi vill dock tillägga att denna bedömning kan diskuteras och inte på något sätt är självklar. När det gäller tredjelandsmedborgare har vi inte funnit det påkallat att föreslå några begränsningsregler.

Vi har analyserat om det med anledning av den föreslagna begränsningsregeln finns behov av att föreslå särskilda åtgärder för att skydda barn eller andra utsatta grupper. Eftersom vi föreslår att rätt till bistånd skall föreligga i en akut nödsituation har vi inte funnit anledning att föreslå några sådana åtgärder. Rätt till bistånd i en akut nödsituation kan t.ex. handla om att tillgodose behov i avvaktan på att den hjälpsökande och hans eller hennes familj kan återvända till sitt hemland.

16

SOU 2005:34 Sammanfattning

17

Vår bedömning när det gäller kvalificeringsregler enligt LSS

Vi har övervägt möjligheten av att införa en motsvarande kvalificeringsregel för unionsmedborgare för rätt till insatser enligt LSS

som vi förslagit för socialtjänstens del med utgångspunkt från frirörlighetsdirektivets undantagsbestämmelser. En avgörande fråga för den bedömningen är om insatser enligt LSS omfattas av samordningsbestämmelserna i förordning 1408/71. Rättsläget i denna fråga är enligt vår bedömning oklart. Om insatser enligt LSS skulle omfattas av förordning 1408/71 talar det mesta för att insatserna skulle bedömas som vårdförmåner.

I LSS finns emellertid – till skillnad mot vad som gäller enligt socialtjänstlagen – ett bosättningskrav som innebär bl.a. att bosättning i Sverige krävs för att rätt till insatser enligt LSS skall finnas.

Detta krav utgör i sig en kvalificering som i praktiken väl motsvarar den kvalificeringsregel vi förslagit i socialtjänstlagen.

För det fall insatser enligt LSS inte bedöms utgöra förmåner enligt förordning 1408/71 – vilket är den svenska ståndpunkten – torde bosättningskravet kunna upprätthållas gentemot alla tillfälliga besökare samt även mot arbetssökande. Något behov av ytterligare kvalificeringsregler i den situationen torde därför i dagsläget inte finnas.

Vi har inte heller – mot bakgrund av vår bedömning att insatser

enligt LSS för det fall dessa omfattas av förordning 1408/71 bör betraktas som vårdförmåner – i dagsläget funnit något behov av att föreslå några ytterligare kvalificeringsregler vad gäller rätten till insatser enligt LSS.