

Stockholm 2017-09-01

KF/KS kansli,
Stadshuset
105 35 STOCKHOLM**Yttrande: Dnr 150-2129/2016****Revidering av riktlinjerna för handläggning av ekonomiskt bistånd****Sammanfattning**

Stockholms Stadsmission instämmer i huvudsak i Stockholms Stads förslag om nya riktlinjer för ekonomiskt bistånd. På några punkter anser vi att staden behöver förtydliga eller ändra för att uppnå de föreslagna riktlinjernas syfte.

1. Allmänna synpunkter

- 1.1. Stockholms Stadsmission välkomnar Stockholm Stads förslag på nya riktlinjer som möjliggör ekonomiskt bistånd för barn till papperslösa och barnfamiljer. Vi träffar många av dessa barn i våra verksamheter och ser den utsatthet många av dem befinner sig i. Vi anser att principen om barnets bästa och barnkonventionen måste tas hänsyn till i alla ärenden som rör barn, varför vi instämmer i Stockholms Stads intention att handläggning om ekonomiskt bistånd till papperslösa skall göras i ljuset av dessa grundläggande värden och principer.
- 1.2. Stockholms Stadsmission verkar för att förbättra situationen för barn till papperslösa genom socialt arbete. Det är ett viktigt arbete och behovet är stort. Vi anser dock att det är det offentliga roll och ansvar att säkerställa individens grundläggande rättigheter, särskilt med hänsyn till barns rättigheter. Detta ansvar bör inte flyttas över från det offentliga till ideella organisationer vilka snarare skall komplettera de allmännas försorg. Med beaktande av detta instämmer vi i att beslut om ekonomiskt bistånd även i fortsättningen skall tas av socialtjänsten och inte flyttas över på civilsamhället så som minoriteten föreslagit.
- 1.3. Stockholm Stadsmission är positiva till Stockholm Stads förslag om nya riktlinjer och välkomnar beslut utifrån barnets bästa och barnkonventionen. Det är viktigt att hitta lösningar för de papperslösa barn som vistas i kommunen och vi har respekt för att rättslaget är komplext. Med hänsyn till detta efterfrågar vi några förtydliganden och ändringar i de föreslagna riktlinjerna, dels för att garantera rättssäkerheten för de sökande och dels för att säkerställa den praktiska handläggningen i ljuset av riktlinjernas syfte.

2. Förslag

- 2.1. **Stockholms Stadsmission anser att Stockholms Stad skall förtydliga vilken rättslig grund beslut om ekonomiskt bistånd till papperslösa skall vila på. Skälen till detta är följande.**

Rättslaget avseende ekonomiskt bistånd till personer som lever i en papperslös situation är komplicerat. I juni i år slog Högsta förvaltningsdomstolen fast att de som tillhör personkretsen i LMA inte har rätt till socialt bistånd enligt 4 kap. 1 § Socialtjänstlagen, men att kommuner ändå har möjlighet att ge bistånd i sådana situationer enligt 4 kap. 2 § (se i det hänseendet HFD Mål nr. 1527–1529-16). Samtidigt är det många personer utan uppehållstillstånd som inte omfattas av personkretsen i LMA eftersom de aldrig sökt asyl, vilket med beaktande av HFD:s dom leder till att dessa faller inom ramen för tillämpningsområdet i 1 §. Då beslut enligt 2 § inte kan överklagas av enskild i domstol får den rättsliga grunden till beslutet stor betydelse för individen. Med beaktande av de stora rättsverkningarna anser vi att staden bör tydliggöra i riktlinjerna på vilken rättslig grund besluten om ekonomiskt bistånd skall tas. I det hänseendet är det viktigt att betona att

oberoende om grunden för beslut om bistånd är 4 kap. 1 § eller 2 § har kommunen det yttersta ansvaret för att enskilda får det stöd och den hjälp de behöver i enlighet med 2 kap. 1 § SoL.

2.2 Stockholms Stadsmission anser att Stockholms Stad bör förtydliga och se över vilka krav som kan ställas på papperslösa vid ansökan om bistånd. Skälen till detta är följande.

I de reviderade riktlinjerna föreslår Stockholms Stad att Socialtjänsten skall upprätta en plan med vilka krav och åtgärder som skall uppfyllas för att bistånd skall kunna utgå. Kraven skall syfta till att behovet av ekonomiskt bistånd skall upphöra¹. Av remissen följer att kraven på aktivitet för att bli självförsörjande skall vara lika starka som för andra grupper². Med beaktande av den lagstiftning och rättspraxis som reglerar Socialtjänstens möjlighet att ställa krav på biståndssökande anser vi att detta bör förtydligas i de föreslagna riktlinjerna.

I det avseendet vill Stockholms Stadsmission erinra om att personer utan uppehålls- och arbetstillstånd i Sverige befinner sig i en annan rättslig situation än svenska medborgare eller personer med uppehållstillstånd. En arbetslös biståndssökande med rätt och möjlighet att arbeta kan själv genom att söka arbete verka för att bli självförsörjande. En person som befinner sig i papperslöshet och söker bistånd har dock inte samma formella möjligheter att arbeta i Sverige, varför denne inte har samma förutsättningar att verka för att bli självförsörjande i ett sådant hänseende.

Vi delar bilden av att bistånd enligt Socialtjänstlagen skall syfta till att individen skall bli självförsörjande med beaktande av de begränsningar till syftet som definierats i svensk lagstiftning och rättspraxis. Av dessa följer att Socialtjänsten inte kan ställa andra krav på biståndssökande än vad som reglerats i 4 kap. 4 – 6 §§ (se i den bemärkelsen RÅ 2009 ref 103, HFD 2011 ref 49). Vidare följer att lika viktigt vid tillämpning av Socialtjänstlagen är principer om frivillighet och samråd med sökande inför beslut om bistånd. I det avseendet är det enligt rättspraxis viktigt att Socialtjänstens handläggning tar hänsyn till individens självbestämmande och integritet (se i det hänseendet HFD 2011 ref 49). Vid beslut om bistånd till papperslösa måste dessa principer beaktas särskilt och vägas mot varandra eftersom den rättsliga position papperslösa befinner sig i inte möjliggör till samma åtgärder som finns tillgängliga för andra biståndssökande.

I ärenden där Socialtjänsten de facto inte har en praktisk möjlighet att verkställa Socialtjänstlagens syfte, dvs. att individen skall bli självförsörjande, vilket kan omfatta ärenden som rör personer utan uppehålls- och arbetstillstånd, kan detta inte ligga till grund för att neka den sökande bistånd eller för att ställa andra krav än vad som följer av lagstiftningen. Krav på den sökande kan bara ställas under förutsättning att det finns objektiva förutsättningar för den sökande att uppfylla dessa. Saknas det objektiva förutsättningar måste Socialtjänstens insatser istället ges ett annat syfte och inriktning, vilka skall hjälpa och ge stöd till den sökande i dennes situation. Sådana insatser skall kännetecknas av frivillighet, individens självbestämmande och får inte formuleras som krav på den enskilde (se i den bemärkelsen RÅ 2009 ref 103).

Stockholm Stadsmission delar stadens uppfattning att personer som befinner sig i papperslöshet, med hänsyn till deras rättsliga position, kan antas vara svårare att stödja till självförsörjning. Socialtjänsten bör, med beaktande av tillämplig rättspraxis, därför tillämpa åtgärder av stödjande karaktär. Med hänsyn till att staden i riktlinjerna specificerar att en stödåtgärd kan vara att motivera sökanden att kontakta Migrationsverket³ är det viktigt erinra om att Socialtjänsten inte får

¹ Dnr 150-2129/2016, Riktlinjer, s. 77-78.

² Dnr 150-2129/2016, Angående remissen om Revidering av riktlinjerna för handläggning av ekonomiskt bistånd, s. 2.

³ Dnr 150-2129/2016, Riktlinjer, s. 78.

kräva att den biståndssökande skall medverka till sin egen utvisning (se i det avseendet HFD dom i mål nr 6146-12). Därtill är det inte en enkel process att återinträda i LMA, vilket kräver en ny migrationsrättslig prövning eller inhibition av förevarande ärende.

Baserat på erfarenhet från våra verksamheter där vi möter papperslösa och det behov vi ser kan så kan stödjande åtgärder istället vara att t.ex. hjälpa den biståndssökande att tydliggöra vilka rättigheter sökanden har i Sverige och vilka möjligheter denne i praktiken har att kunna etablera sig här. Stödet kan också innefatta hjälp i kontakt med andra myndigheter eller stöd i form av aktiviteter med social karaktär. Med hänsyn till barnets bästa är det viktigt att föräldrarna har full förståelse för vilka faktiska möjligheter som finns för familjen, vilket i sin tur kan bidra till att de förändrar sin situation.

2.3 Stockholms Stadsmission anser att Stockholm Stad bör förtydliga och se över Socialtjänstens roll och hantering avseende identitets- och kontaktuppgifter vid bistånd till papperslösa. Skälen till detta är följande.

Enligt JO:s beslut från den 20 april 2017, dnr 565-2017, och i enlighet med 17 kap. 1 § Utlänningslagen måste Socialtjänsten lämna ut uppgifter om den biståndssökande om Polismyndigheten begär det. Enligt JO:s beslut finns det ingen skyldighet för Socialtjänsten att på eget initiativ meddela den sökande om att uppgifter lämnats till polisen, däremot har Socialtjänsten en möjlighet att på eget initiativ att göra det.

Eftersom många personer utan uppehållstillstånd befinner sig i en situation där de är rädda för polisen och andra myndigheter så kan det finnas en risk att de avstår från att söka ekonomiskt bistånd p.g.a. rädsla för att information om dem skall spridas. Det framstår som kontraproduktivt i förhållande till de föreslagna riktlinjernas syfte, d.v.s. att med beaktande av barnets bästa och barnkonventionen möjliggöra att barn till papperslösa uppnår en skälig levnadsstandard. Med hänsyn till detta anser vi att staden bär ett ansvar att tillämpa en handläggning som är så transparent som möjligt, i förhållande till sökanden, avseende Socialtjänstens kontakter med gränspolisen.

Vi anser att Socialtjänsten alltid skall meddela den sökande att uppgifterna kommer att lämnas ut vid förfrågan från polis och att Socialtjänsten alltid skall meddela den biståndssökande när information väl har lämnats ut. Då rättsverkningarna för den enskilde kan bli betydande av att uppgifter lämnas till polisen bör detta förslag föras in i riktlinjerna så att det inte blir några missförstånd på handläggarnivå runt Socialtjänstens ansvar i den här frågan. I anslutning till detta anser vi också att staden bör möjliggöra för användning av C/o-adresser och Poste restante vid handläggning av ekonomiskt bistånd, dels för att många människor som saknar uppehållstillstånd använder sig av sådana adresser och dels för att motverka att människor avstår från att söka bistånd med beaktande av JO:s beslut.

2.4 Stockholms Stadsmission anser att även barn till EU-medborgare som saknar uppehållsrätt bör ha rätt till ekonomiskt bistånd enligt Stockholms Stads nya riktlinjer. Skälen till detta är följande.

Barn till EU-medborgare som saknar uppehållsrätt har inte fler rättigheter än barn till papperslösa tredjelandsmedborgare. Samtidigt befinner de sig ofta i en liknande form av utsatthet, med begränsade ekonomiska resurser och en tillvaro under skälig levnadsstandard. Med hänsyn till detta och att principen om barnets bästa och de rättigheter som följer av Barnkonventionen är till skydd för alla barn som vistas i Sverige, anser vi att dessa principer måste beaktas även vid beslut om ekonomiskt bistånd till EU-medborgares barn.

I remissen anför Stockholms Stad att det skulle innebära ett kraftigt utvidgande av stadens åtagande till följd av riktlinjerna, om barn till EU-medborgare utan uppehållsrätt skulle omfattas av riktlinjerna⁴. Enligt vår erfarenhet är dock gruppen av barn till EU-medborgare utan uppehållsrätt relativt liten, såväl i Sverige som i Stockholm. Enligt den nationella samordnaren för utsatta EU-medborgare bedömdes antalet barn i gruppen röra sig om mellan 70 – 100 barn i Sverige under 2016⁵.

Vidare anför staden att förslaget om nya riktlinjer inte avser ersätta den rättsliga ansvarsfördelningen inom EU, varför barn till EU-medborgare utan uppehållsrätt inte kan omfattas av ekonomiskt bistånd till papperslösa⁶. Att som staden hänvisa till att det är de sökandes respektive medlemsstat som bär ansvaret är dock inte tillräckligt med hänsyn till att det rör sig om barn som inte själva kan välja huruvida de skall stanna kvar i Sverige eller inte. I detta anser vi att det är viktigt att belysa att det saknas EU-rättslig reglering avseende socialt bistånd för barn till EU-medborgare utan uppehållsrätt på samma sätt som det saknas EU-rättslig reglering för barn till papperslösa tredjelandsmedborgare. Dessa barn saknar i princip alla rättigheter i Sverige och de befinner sig i samma rättsliga position, varför det inte finns grund för att behandla dem olika. Med beaktande av artiklarna 2 - 3 i Barnkonventionen bör samhället således inte göra åtskillnad avseende vilket ansvar det bär i förhållande till barn till EU-medborgare utan uppehållsrätt och barn till papperslösa tredjelandsmedborgare.

För Stockholms Stadsmission

Marika Markovits

Direktor

marika.markovits@stadsmissionen.se

08-68 42 30 12

⁴ Ibid., s. 2

⁵ SOU 2016:6, Framtid Sökes, s. 7, 2016

⁶ Dnr 150-2129/2016, Angående remissen om Revidering av riktlinjerna för handläggning av ekonomiskt bistånd, s. 1-2