

Socialutskottets yttrande 2021/22:SoU3y

Utlänningar i Sverige utan tillstånd

Till socialförsäkringsutskottet

Socialförsäkringsutskottet har beslutat att ge socialutskottet tillfälle att yttra sig över ett förslag till utskottsinitiativ om åtgärder mot skuggsamhället i den del det avser bidrag till personer vid olovlig vistelse.

Socialutskottet yttrar sig över förslaget till initiativ i den del som rör utskottets beredningsområde samt motionerna 2021/22:588 (M) yrkandena 1 och 2, 2021/22:1485 (M), 2021/22: 3564 (M) yrkande 1, 2021/22:3842 (M) yrkande 17 och 2021/22:1003 (SD).

Socialutskottet föreslår att socialförsäkringsutskottet tar ett utskottsinitiativ i enlighet med vad socialutskottet anför och avstyrker motionsyrkandena.

Motionsyrkandena överlämnas, under förutsättning av socialförsäkringsutskottets medgivande, tillsammans med detta yttrande.

I yttrandet finns en avvikande mening (S, V, MP) och tre särskilda yttranden (S, V, MP, L). I den avvikande meningen föreslås att socialförsäkringsutskottet beslutar att inte ta något utskottsinitiativ.

Utskottets överväganden

Utlänningar i Sverige utan tillstånd

Förslag till utskottsinitiativ

Socialförsäkringsutskottet beslutade den 17 februari 2022 att ge socialutskottet tillfälle att yttra sig över ett förslag till utskottsinitiativ om åtgärder mot skuggsamhället i den del det avser bidrag till personer vid olovlig vistelse. I förslaget anförts att Högsta förvaltningsdomstolen konstaterat att den som omfattas av personkretsen enligt lagen om mottagande av asylsökande och olovligen vistas i landet inte har rätt till försörjningsstöd enligt socialtjänstlagen och därför inte heller kan få bistånd i form av nödbistånd (HFD 2017 ref. 33). Det finns trots det exempel på kommuner som ger ekonomiskt stöd till personer som befinner sig illegalt i landet. Enligt förslaget behöver det därför genom lagstiftning införas förbud för kommuner att ge ekonomiskt stöd till personer som undanhåller sig verkställighet av ett av- eller utvisningsbeslut.

Motionerna

I kommittémotion 2021/22:3842 av Maria Malmer Stenergard m.fl. (M) yrkande 17 föreslås ett tillkännagivande om att kommunerna inte ska ha rätt att ge ekonomiskt bistånd till personer som saknar rätt att vistas i landet. Enligt motionärerna bör det genom lagstiftning införas förbud för kommuner att ge ekonomiskt stöd till personer som undanhåller sig verkställighet av ett av- eller utvisningsbeslut. I motion 2021/22:588 av Josefin Malmqvist (M) yrkande 1 föreslås ett tillkännagivande om att ingen som vistas olagligt i landet ska ha rätt till stöd från socialtjänsten. Enligt motionären bör lagstiftningen ändras för att säkerställa detta. I yrkande 2 föreslår motionären att kommuner inte ska ha rätt att stötta någon som vistas olagligt i landet genom att betala ut ekonomiskt bistånd eller genom andra former av stöd från socialtjänsten. I motion 2021/22:1485 av Borian Åberg (M) föreslås ett tillkännagivande om att förbjuda kommuner att ge ekonomiskt stöd till personer som befinner sig illegalt i Sverige. I motion 2021/22:3564 av Lars Beckman (M) yrkande 1 föreslås ett tillkännagivande om att ta fram en lagstiftning som förbjuder kommuner och regioner att utbetala försörjningsstöd till personer som befinner sig illegalt i Sverige.

I motion 2021/22:1003 av Robert Stenkvis (SD) föreslås ett tillkännagivande om att förtydliga socialtjänstlagen så att det klart framgår att utlänningar som vistas illegalt i landet inte har rätt till försörjningsstöd.

Gällande rätt

Regeringsformen

Den kommunala självstyrelsen utgör enligt 14 kap. 2 § regeringsformen grunden för skötseln av kommunala angelägenheter som bestäms i lag. En inskränkning i den kommunala självstyrelsen bör enligt 14 kap. 3 § regeringsformen inte gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål som föranlett den.

Socialtjänstlagen

Enligt 2 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453), förkortad SoL, svarar varje kommun för socialtjänsten inom sitt område och har det yttersta ansvaret för att enskilda får det stöd och den hjälp som de behöver. Enligt 2 a kap. 1 § SoL är det den kommun där den enskilde vistas som ansvarar för stöd och hjälp enligt 2 kap. 1 §.

Rätt till bistånd

Den som inte själv kan tillgodose sina behov eller kan få dem tillgodosedda på annat sätt har rätt till bistånd av socialnämnden för sin försörjning (försörjningsstöd) och för sin livsföring i övrigt. Den enskilde ska genom biståndet tillförsäkras en skälig levnadsnivå. Biståndet ska utformas så att det stärker hans eller hennes möjligheter att leva ett självständigt liv. Detta framgår av 4 kap. 1 § SoL.

Enligt 4 kap. 3 § lämnas försörjningsstöd för skäliga kostnader för livsmedel, kläder och skor, lek och fritid, förbrukningsvaror, hälsa och hygien samt dagstidning och telefon, boende, hushållsel, arbetsresor, hemförsäkring samt medlemskap i fackförening och arbetslöshetskassa. Skäliga kostnader ska i enlighet med vad regeringen närmare föreskriver beräknas enligt en för hela riket gällande norm (riksnorm) på grundval av officiella prisundersökningar av olika hushållstypers baskonsumtion. Om det i ett enskilt fall finns särskilda skäl, ska socialnämnden dock beräkna dessa kostnader till en högre nivå. Nämnden får också i ett enskilt fall beräkna kostnaderna till en lägre nivå, om det finns särskilda skäl för detta.

Bistånd i andra fall

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

Överklagandebestämmelser

I 16 kap. 3 § SoL anges att socialnämndens beslut får överklagas till allmän förvaltningsdomstol, om nämnden har meddelat beslut i fråga om bistånd enligt 4 kap. 1 § SoL.

Enligt 13 kap. 1 § kommunallagen (2017:725), förkortad KL, har varje medlem av en kommun eller en region rätt att få lagligheten av kommunens

eller regionens beslut prövad genom att överklaga beslutet till förvaltningsrätten. Enligt 13 kap. 2 § andra punkten KL får beslut av en nämnd eller ett partssammansatt organ överklagas, om beslutet inte är av rent förberedande eller rent verkställande art.

Lagen om mottagande av asylsökande m.fl.

I lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl., förkortad LMA, finns bestämmelser om sysselsättning för och bistånd till vissa utlänningar. Enligt 13 § LMA lämnas bistånd i form av logi, bostadsersättning, dagarsättning och särskilt bidrag. I 1 § andra stycket LMA anges att den som omfattas av denna lag inte har rätt till bistånd enligt 4 kap. 1 § SoL för förmåner av motsvarande karaktär. Av 11 § LMA följer att rätten till bistånd som regel upphör när uppehållstillstånd ges eller när utlänningen lämnar landet. Den som håller sig undan så att ett beslut om avvisning eller utvisning inte kan verkställas har enligt 12 § inte rätt till bistånd.

Förarbetsuttalanden

I det följande redovisas vissa förarbetsuttalanden om kommuners möjligheter att enligt 4 kap. 2 § SoL utge bistånd utöver den allmänna regeln i 4 kap. 1 § om rätt till bistånd för en persons försörjning och livsföring i övrigt.

Från och med den 1 januari 1998 infördes flera bestämmelser i socialtjänstlagen som preciserade rätten till försörjningsstöd och annat bistånd. Bland annat infördes en bestämmelse (6 g §) som innebar en möjlighet för socialnämnden att ge bistånd i annan form än eller utöver vad som omfattas av "försörjningsstöd" och "annat bistånd", om det finns skäl för det (prop. 1996/97:124, bet. 1996/97:SoU18).

Den 1 januari 2002 trädde den nuvarande socialtjänstlagen i kraft och bestämmelsen om bistånd i andra fall, dvs. 4 kap. 2 §, som motsvarar tidigare 6 g §. I propositionen anger regeringen följande (prop. 2000/01:80 Ny socialtjänstlag m.m., sid. 87):

Sedan den 1 januari 1998 gäller beträffande rätten till bistånd att den som inte själv kan tillgodose sina behov eller få dem tillgodosedda på annat sätt har rätt till bistånd av socialnämnden för sin försörjning och för sin livsföring i övrigt (annat bistånd) på särskilt angivna villkor.

Kommunen har därutöver getts en befogenhet att kunna utge bistånd även i annan form eller utöver vad som anges om det finns skäl för det. Sådant bistånd är dock inte utformat som en rättighet för den enskilde, utan som en möjlighet för kommunen. Biståndsbeslut som avser försörjningsstöd eller annat bistånd kan överklagas av den enskilde genom förvaltningsbesvär, vilket innebär att domstolen prövar såväl beslutets laglighet som dess lämplighet och kan fatta ett nytt beslut med en annan innebörd. Övriga biståndsbeslut kan enbart bli föremål för laglighetsprövning enligt kommunallagens (1991:900) bestämmelser.

I betänkande 2000/01:SoU18 anger socialutskottet följande:

Utskottet anser liksom regeringen att socialnämnden skall ha möjlighet att ge bistånd utöver vad som följer av 1 § och tillstyrker därför 4 kap. 2 § i förslaget till ny socialtjänstlag.

Rättspraxis

I en dom den 5 juni 2017 prövade Högsta förvaltningsdomstolen (HFD) vilket ansvar en kommun har att ge ekonomisk hjälp till en person med barn som har fått avslag på ansökan om uppehållstillstånd, vistas i kommunen och håller sig undan för att undvika avvisning (HFD 2017 ref. 33). Domstolen uttalade att den som håller sig gömd för att undandra sig verkställighet av ett avvisningsbeslut inte har rätt till försörjningsstöd enligt socialtjänstlagen. I domen anges att försörjningsstöd enligt 4 kap. 1 § SoL och bistånd enligt LMA ska täcka behov av samma slag. Den som omfattas av den sistnämnda lagen har därmed enligt 1 § andra stycket LMA inte rätt till försörjningsstöd. Bistånd kan då inte heller lämnas i form av nödbistånd med stöd av 4 kap. 3 § SoL, eftersom den paragrafen förutsätter att försörjningsstöd enligt 1 § alls kan komma i fråga.

HFD anför vidare att kommunen enligt 2 kap. 1 § SoL har det yttersta ansvaret för att enskilda får det stöd och den hjälp som de behöver och att den enligt 4 kap. 2 § kan ge bistånd även i andra fall än de som omfattas av 4 kap. 1 §. Av överklagandebestämmelserna i 16 kap. 3 § följer emellertid att dessa paragrafer inte ger enskilda en sådan rätt till bistånd som kan prövas i domstol.

Socialstyrelsens handbok och meddelandeblad

Ur Socialstyrelsens handbok för socialtjänsten, Ekonomiskt bistånd (uppdaterad version, maj 2021)

s. 37:

4.2 Kommunens möjlighet att ge bistånd enligt 4 kap. 2 § SoL

Socialnämnden får ge bistånd utöver vad som följer av 4 kap. 1 § SoL om det finns skäl för det. Det beviljas då med stöd av 4 kap. 2 § SoL.

En socialnämnd kan inte fritt välja mellan att behandla en ansökan enligt 4 kap. 1 § eller 4 kap. 2 § SoL. Ur rättssäkerhetssynpunkt är det viktigt att socialnämnden, när den får en ansökan om ekonomiskt bistånd, först prövar denna enligt 4 kap. 1 § SoL. Det ger den enskilde möjligheten att överklaga ett eventuellt avslagsbeslut enligt förvaltningslagen.

Om ansökan om bistånd enligt 4 kap. 1 § SoL avslås, kan nämnden därefter pröva om det finns förutsättningar att bevilja bistånd med stöd av 4 kap. 2 § SoL.

s. 50:

6.2.2 Asylsökande och andra som omfattas av LMA

Den som omfattas av LMA har inte rätt till bistånd enligt 4 kap. 1 § SoL för förmåner av motsvarande karaktär. Det innebär att dessa personer inte har rätt till ekonomiskt bistånd i de fall motsvarande kostnader ersätts enligt LMA. Person som omfattas av LMA har alltså varken rätt till försörjningsstöd eller rätt till bistånd i nödsituationer. Detta gäller även när

en person visserligen omfattas av LMA, men inte har någon rätt till ersättning enligt LMA. Ett exempel på en sådan situation är någon håller sig gömd i syfte att undandra sig verkställighet av ett avvisningsbeslut (HFD 2017 ref 33).

Socialstyrelsens meddelandeblad om rättsliga förutsättningar för barn och unga med funktionsnedsättning i migration (nr 3 2020)

När det gäller barn 0–17 år som vistas i Sverige utan tillstånd anges följande om socialtjänstens ansvar (s. 7 f.):

Personer som omfattas av LMA har inte rätt till bistånd enligt 4 kap. 1 § SoL för förmåner som ska täcka behov av samma slag som sådant som regleras i LMA. Försörjningsstöd enligt 4 kap. 1 § SoL och bistånd enligt LMA ska enligt Högsta förvaltningsdomstolen, HFD, täcka behov av samma slag. Det innebär enligt HFD att personer som tillhör personkretsen i LMA och håller sig undan ett avvisnings- eller utvisningsbeslut inte har rätt till försörjningsstöd enligt 4 kap. 1 § SoL eller enligt 4 kap. 3 § SoL (HFD 2017 ref. 33). Kommunen har enligt 2 kap. 1 § SoL det yttersta ansvaret för att enskilda får det stöd och den hjälp som de behöver och kan enligt 4 kap. 2 § ge bistånd även i andra fall än de som omfattas av 4 kap. 1 §. Av överklagandebestämmelserna i 16 kap. 3 § följer emellertid att dessa paragrafer inte ger enskilda en sådan rätt till bistånd som kan prövas i domstol.

Tidigare riksdagsbehandling

Motionsyrkanden om begränsningar i rätten till försörjningsstöd för personer utan rätt att vistas i landet behandlades senast i betänkande 2018/19:SoU9 Socialtjänst- och barnrättsfrågor. Motionsyrkandena avstyrktes. Riksdagen biföll utskottets förslag till riksdagsbeslut (rskr. 2018/19:187).

Utskottets ställningstagande

Ekonomiskt bistånd enligt socialtjänstlagen är det yttersta skyddsnätet i det sociala trygghetssystemet och fyller en mycket viktig funktion i ett välfärds-samhälle. Det kan emellertid inte accepteras att personer som vistas olovligen i landet uppbär sådant bistånd. Den som vistas olovligen i landet ska enligt utskottets uppfattning inte ha rätt till ekonomiskt bistånd. Detta bör framgå av lag.

Socialutskottet anser därför att socialförsäkringsutskottet bör ta ett initiativ i enlighet med det anförda och föreslå ett tillkännagivande till regeringen.

Socialutskottet överlämnar med detta yttrande sex motionsyrkanden från allmänna motionstiden 2021/22. Det gäller motionerna 2021/22:588 (M) yrkandena 1 och 2, 2021/22:1485 (M), 2021/22:3564 (M) yrkande 1, 2021/22:3842 (M) yrkande 17 och 2021/22:1003 (SD). Med hänvisning till vad som anförts anser socialutskottet att motionsyrkandena får anses tillgodosedda och socialförsäkringsutskottet bör således avstyrka yrkandena.

Stockholm den 17 mars 2022

På socialutskottets vägnar

Acko Ankarberg Johansson

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Acko Ankarberg Johansson (KD), Kristina Nilsson (S), Camilla Waltersson Grönvall (M), Ann-Christin Ahlberg (S), Johan Hultberg (M), Mikael Dahlqvist (S), Sofia Nilsson (C), Carina Ståhl Herrstedt (SD), Yasmine Bladelius (S), Dag Larsson (S), Lina Nordquist (L), Clara Aranda (SD), Margareta Fransson (MP), Pia Steensland (KD), Per Ramhorn (SD), Maj Karlsson (V) och Mats Sander (M).

Avvikande mening

Utlänningar i Sverige utan tillstånd (S, V, MP)

Kristina Nilsson (S), Ann-Christin Ahlberg (S), Mikael Dahlqvist (S), Yasmine Bladelius (S), Dag Larsson (S), Margareta Fransson (MP) och Maj Karlsson (V) anför:

Vi anser inte att socialförsäkringsutskottet bör besluta att ta något utskottsinitiativ i den del det rör socialutskottets beredningsområde. Vi utvecklar våra skäl för detta i våra särskilda yttranden 1 och 2.

Särskilda yttranden

1. Utlänningar i Sverige utan tillstånd (S, MP)

Kristina Nilsson (S), Ann-Christin Ahlberg (S), Mikael Dahlqvist (S), Yasmine Bladelius (S), Dag Larsson (S) och Margareta Fransson (MP) anför:

I förslaget till utskottsinitiativ anges bl.a. att det genom lagstiftning ska införas ett förbud för kommuner att ge ekonomiskt stöd till personer som undanhåller sig verkställighet av ett av- eller utvisningsbeslut. Enligt vår mening är detta fel väg att gå.

När det gäller rättsfallet HFD 2017 ref 33, som återopas i detta sammanhang, är det vår uppfattning att Högsta förvaltningsdomstolen (HFD) bedömer att kommunen i fråga inte kan bevilja bistånd enligt 4 kap. 1 eller 3 §§ socialtjänstlagen. HFD anför emellertid också att ”Kommunen har enligt 2 kap. 1 § socialtjänstlagen det yttersta ansvaret för att enskilda får det stöd och den hjälp som de behöver och kan enligt 4 kap. 2 § ge bistånd även i andra fall än de som omfattas av 4 kap. 1 §.” Vi menar att HFD:s resonemang innebär att det står kommunen fritt att bevilja bistånd även i andra fall än de som omfattas av rätten till försörjningsstöd. Bestämmelsen i 4 kap. 2 § socialtjänstlagen är en ventil som ger kommuner möjlighet att ta sitt ansvar för att det finns ett yttersta skyddsnät och därmed uppfylla människors mest grundläggande behov i akuta situationer.

Vi vill också framhålla att enligt regeringsformen sköter kommunerna lokala och regionala angelägenheter av allmänt intresse på den kommunala självstyrelsens grund. En inskränkning i kommunernas självstyre bör enligt regeringsformen inte gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål som föranlett den. Vi anser inte att det bör göras någon inskränkning i kommunernas självstyre och därmed deras möjlighet att ge frivilligt bistånd till personer som vistas i kommunen.

Att kommunerna har möjlighet att bevilja enskilda stöd och hjälp i akuta situationer är även en förutsättning för att Sverige ska uppfylla sina åtaganden enligt internationella konventioner om mänskliga rättigheter. Av dessa rättsligt bindande förpliktelser kan särskilt nämnas EU:s rättighetsstadga och FN:s konvention om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter. Av FN:s barnkonvention, som numera gäller som svensk lag, framgår att barn har rätt till social trygghet (artikel 26) och skälig levnadsstandard, t.ex. bostad, kläder och mat (artikel 27). I alla lagstiftningsåtgärder som berör barn ska i första hand beaktas vad som är barnets bästa (artikel 3). Ingen diskriminering när det gäller säkerställandet av barns rättigheter enligt barnkonventionen får göras baserat på migrationsrättslig status (FN:s barnrättskommitté, Allmän kommentar nr 23 (2017), punkt 53).

Ovanstående förpliktelser gäller även i fall där en person har fått ett slutligt avslag på sin ansökan om asyl. Den som fått ett sådant beslut ska följa det och återvända till sitt ursprungsland. Men så länge personen vistas i Sverige måste utgångspunkten alltid vara att han eller hon måste kunna få stöd för att få sina grundläggande behov och rättigheter tillgodosedda.

Vi anser att det i stället krävs ett förtydligande i lagstiftningen när det gäller vilket regelverk som är tillämpligt för ekonomiskt stöd när personer fått ett slutligt avslag på en ansökan om uppehållstillstånd. Vistelsekommunernas ansvar och skyldigheter bör förtydligas.

Sammanfattningsvis bör socialförsäkringsutskottet inte ta något initiativ. Motionsyrkandena bör avstyrkas.

2. Utlänningar i Sverige utan tillstånd (V)

Maj Karlsson (V) anför:

De åtgärder mot skuggsamhället som presenteras i förslaget till utskottsinitiativ avser att göra livet svårare för personer som lever som papperslösa i Sverige, utifrån föreställningen att det ska få dem att lämna landet. Denna politik har redan prövats i flera steg och alltid med samma resultat, nämligen att utsattheten i en redan mycket utsatt grupp ökar. När det särskilt gäller förslaget om förbud mot att ge ekonomiskt bistånd till personer som vistas olovligt i landet bedömer jag att det kan få mycket allvarliga konsekvenser. Det kommer att göra gruppen ännu mer utsatt och öka risken för utnyttjande. Dessutom försämras kontakten med socialtjänsten, som kan utgöra ett helt nödvändigt skydd, inte minst för många barn.

Jag anser därför att socialförsäkringsutskottet inte bör ta något initiativ. Motionsyrkandena bör avstyrkas.

3. Utlänningar i Sverige utan tillstånd (L)

Lina Nordquist (L) anför:

Jag ställer mig bakom att den som vistas olovligt i Sverige inte ska ha rätt till ekonomiskt bistånd. Jag vill dock betona att en sådan lagregel inte ska hindra annat stöd. Socialtjänstlagen ska inte på något sätt försvåra för civilsamhällets organisationer att t.ex. stödja hemlösa och arbeta för barns rättigheter eller kvinnojourer, ideella privata vårdgivare eller andra organisationer att hjälpa dessa personer i nöd. Jag vill även poängtera att ett förtydligande enligt förslaget på intet sätt ska hindra att barn och vuxna som befinner sig i Sverige utan tillstånd får del av sina andra lagstadgade rättigheter, bl.a. skolgång för barn, omedelbart omhändertagande av barn som far illa och viss sjukvård. Slutligen bör det analyseras vilka stöd som utges i dag till personer som vistas olovligt i landet, på vilka grunder sådant stöd utges och vilka konsekvenserna beviljat stöd respektive uteblivet stöd kan ha för samhället och enskilda personer.