

Framtid sökes –

Slutredovisning från den nationella samordnaren
för utsatta EU-medborgare

*Betänkande av
Nationell samordnare för utsatta EU-medborgare*

Stockholm 2016



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2016:6

SOU och Ds kan köpas från Wolters Kluwers kundservice.
Beställningsadress: Wolters Kluwers kundservice, 106 47 Stockholm
Ordertelefon: 08-598 191 90
E-post: kundservice@wolterskluwer.se
Webbplats: wolterskluwer.se/offentligapublikationer

För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Wolters Kluwer Sverige AB
på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Svara på remiss – hur och varför

Statsrådsberedningen, SB PM 2003:2 (reviderad 2009-05-02).

En kort handledning för dem som ska svara på remiss.

Häftet är gratis och kan laddas ner som pdf från eller beställas på regeringen.se/remisser

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet

Omslag: Elanders Sverige AB

Tryck: Elanders Sverige AB, Stockholm 2016

ISBN 978-91-38-24403-6

ISSN 0375-250X

Till statsrådet Åsa Regnér

Regeringen beslutade den 29 januari 2015 att utse en särskild utredare som skulle fungera som nationell samordnare och stöd för myndigheter, kommuner, landsting och organisationer som möter utsatta EES-medborgare som vistas tillfälligt i Sverige, det vill säga under högst tre månader, och som inte har uppehållsrätt (dir 2015:9).

Till särskild utredare förordnades samma dag före detta statssekreteraren Martin Valfridsson. Utredningen har antagit namnet Nationell samordnare utsatta EU-medborgare. (S 2015:01).

Som huvudsekreterare anställdes från den 9 februari 2015 Anna Mattsson, socionom. Som utredningssekreterare anställdes från och med den 9 mars 2015 Nina Solomin, författare och redaktör samt från och med den 20 mars 2015 Franceska Leichert, jurist.

Kommittén överlämnar härmed betänkandet *Framtid sökes. Slutredovisning av nationella samordnaren för utsatta EU-medborgare* (SOU 2016:6). Uppdraget är därmed slutfört.

Stockholm i februari 2016

Martin Valfridsson

/Anna Mattsson
Franceska Leichert
Nina Solomin

Innehåll

Sammanfattning	7
Summary	13
1 Bakgrund till samordnarens uppdrag	19
2 Främja erfarenhetsutbyte och samverkan mellan relevanta aktörer	39
2.1 Uppehållsrätten – Vem har rätt till välfärd i Sverige?	42
2.2 Utmaningar för kommuner.....	45
2.2.1 Barn – Skyddslagstiftning och skola	50
2.2.2 Uppsökande arbete och nödbistånd.....	56
2.3 Hälso- och sjukvård.....	60
2.4 Boplatser och avhysningar.....	62
2.5 Skydd och rättsäkerhet	71
2.6 Kraften i civilsamhället	73
2.7 Näringslivet	78
2.8 Andra utredningar.....	81
2.9 Fortsatt samverkan	82
3 Främja kontakter mellan Sverige och de utsatta EU-medborgarnas hemländer	87
3.1 Fattigdomsbekämpning.....	87
3.2 Fortsatt samverkan – Sverige och hemländerna.....	91

4	Fonden för de sämst ställda (Fead).....	97
5	Delaktighet	101
6	Jämställdhet	103
7	Konsekvensanalys	107
	Käll-och litteraturförteckning	109
	Bilagor	
Bilaga 1	Kommittédirektiv 2015:9.....	119
Bilaga 2	Sociala och ekonomiska rättigheter i hemländerna....	131
Bilaga 3	Utsatta EU-medborgare i andra länder.....	157

Sammanfattning

Under 2012 började utsatta EU-medborgare i större utsträckning än tidigare komma till Sverige. En del kom för att tigga och andra för att plocka bär eller söka arbete. De följande tre åren ökade antalet kraftigt. Under våren 2014 beräknades antalet till 2 100 individer.¹ I april 2015 var antalet cirka 5 000 individer.² Därefter stannade ökningen av och en mindre nedgång har noterats. I november 2015 bedömdes antalet vara cirka 4 700 individer. Antalet barn i gruppen varierar, men bedöms vara mellan 70 och 100.³

Med utsatta EU-medborgare avses i denna rapport individer som är medborgare i ett annat EU-land och som inte har så kallad uppehållsrätt i Sverige. Den som inte har uppehållsrätt har betydligt mindre möjligheter att få tillgång till välfärd här. För att få uppehållsrätt krävs, något förenklat, att man har ett arbete eller att man har goda möjligheter att få ett arbete. Att bedöma vem som har uppehållsrätt är ofta komplicerat. Uppehållsrätten beskrivs mer ingående i avsnitt 2.1.

Sverige har under de senaste 100 åren gått från att vara Europas fattigaste land till att bli ett av dess rikaste, med en av de högsta nivåerna av välfärd. När utsatta EU-medborgare började tigga på gatorna och sova utomhus var det svenska samhället oförberett. Såväl kommuner som myndigheter efterlyste handledning kring

¹ Statens kommuner och landsting, Stöd till utsatta EU-medborgare kräver nationell samverkan –

<http://skl.se/tjanster/press/nyheter/arkiveradenyheter/stodtillutsattauemedborgarekraverna/nationellsamverkan.2453>

² Sveriges television tillfrågade i april 2015 samtliga socialchefer och kom fram till att antalet var upp till 4 100. Med hänsyn till bortfall i undersökningen beräknar samordnaren utifrån sin egen informationsinsamling vid tidpunkten antalet till cirka 5 000.

³ Polismyndigheten, Nationell lägesbild – Brottslighet med koppling till tiggeri och utsatta EU-medborgare i Sverige, Nationella operativa avdelningen, 2015.

hur frågan om de utsatta EU-medborgarna skulle hanteras. Kommunernas insatser till gruppen varierade.

Samordnaren ska enligt regeringens direktiv främja erfarenhetsutbyte och samverkan mellan berörda aktörer i Sverige, främja kontakter mellan aktörer i Sverige och aktörer i de utsatta EU-medborgarnas hemländer, samt sprida kunskap om EU-medborgarnas rättigheter när de vistas i Sverige utan uppehållsrätt.

Barn- Skyddslagstiftning och skola

Som nämnts ovan vistas något 100-tal barn till utsatta EU-medborgare i Sverige. Hur det svenska samhället ska hantera frågan om barn har varit den svåraste i samordnarens uppdrag. Skälet är att det handlar om barn till en redan utsatt grupp. Samordnarens utgångspunkt är att det svenska samhället inte bör agera på ett sätt som uppmuntrar att barn tas med till Sverige om inte bland annat deras boendesituation kan lösas på ett acceptabelt sätt.

I minst sju svenska kommuner förekommer barn till utsatta EU-medborgare mer regelbundet. Emellanåt torde kommunens agerande indirekt lett fram till att det finns barn till utsatta EU-medborgare i kommunen. Kommuner och andra berörda bör ha ett genomtänkt förhållningssätt kring hur man ska agera om barn finns i gruppen.

Skyddslagstiftningen för barn gör ingen skillnad på barn till utsatta EU-medborgare och barn till svenska medborgare. Bedömningar av barnets behov av omedelbart skydd ska alltid göras av socialtjänsten om det kommer in en orosanmälan. Om lagen om vård av unga (LVU) blir aktuell måste internationella konventioner beaktas, se mer i avsnitt 2.2.1.

Uppsökande arbete och nödbistånd

Ett uppsökande arbete i förhållande till utsatta EU-medborgare är nödvändigt för att avvärja akuta nödsituationer för barn eller vuxna. I detta arbete bör också informeras om det regelverk som gäller bland annat kring illegala bosättningar. Uppsökandet måste inte utföras av kommunen själv, utan kan ske i form av ett gott samarbete med exempelvis de kyrkor eller föreningar som har närmast

kontakt med de utsatta EU-medborgarna i aktuell kommun. En person utan uppehållsrätt i Sverige kan ansöka om socialt bistånd för att få akut hjälp. Det akuta biståndet består oftast av mat, hemresa eller akut boende. En individuell utredning och biståndsbedömning ska alltid göras innan beslut tas om att bevilja eller avslå en ansökan om nödbistånd. Mer om uppsökande arbete och nödbistånd finns i avsnitt 2.2.2.

Hälso- och sjukvård

De flesta utsatta EU-medborgare som kommer till Sverige och försörjer sig i gatumiljö saknar det Europeiska sjukförsäkringskortet. Då är utgångspunkten att de själva ska betala vårdkostnaderna. I april 2015 lade Socialstyrelsen till en formulering på sin hemsida om att även utsatta EU-medborgare skulle kunna omfattas av lagen om hälso- och sjukvård utan nödvändiga tillstånd. En majoritet av landstingen som samordnaren kontaktat uppger dock att de är restriktiva och väldigt sällan ger EU-medborgare vård enligt den aktuella lagen. Mer om hälso- och sjukvård finns i avsnitt 2.3.

Boplatser och avhysningar

Budskapet från det svenska samhället bör vara tydligt. EU-medborgare är välkomna hit, samtidigt ska svensk lagstiftning tillämpas. Det är förbjudet att bo i parker eller i andra offentliga rum eller på privat mark. Detsamma gäller att skräpa ner och att offentligt utträtta sina behov. I avsnitt 2.4 beskrivs tillämpliga lagar som aktualiseras i dessa sammanhang. Polisen tillämpar sedan i december 2015 aktuella lagar mer enhetligt över landet.

Civilsamhället

I glappet mellan vad kommunens socialtjänst har rätt att erbjuda och behoven hos gruppen utsatta EU-medborgare, har ett stort engagemang hos frivilligsidan väckts. I avsnitt 2.6 finns tankar om hur det offentliga kan stötta och uppmuntra det engagemanget.

Samtal har förts med arbetsgruppen för den nationella överenskommelsen inom det sociala området. Den Nationella överenskommelsens kansli kommer att kunna arbeta med erfarenhets-spridning kring samarbete mellan idéburen och offentlig sektor när det gäller utsatta EU-medborgare.

Kontakter med hemländerna

Att skänka pengar till den som tigger riskerar att cementera tiggarrollen och inte leda till någon långsiktig förändring för gruppen. Barnens skolgång riskerar att bli lidande och tiggarrollen riskerar att gå i arv till nästa generation.

Svenskarna kan, genom att stötta de svenska organisationer som har ett genomtänkt och långsiktigt arbete i Rumänien och Bulgarien, bidra till att fattigdom och utanförskap bryts. Samarbete kan utvecklas på nationell, regional och lokal nivå. Arbetet med fattigdomsbekämpning bör fokusera på utbildning, försörjning, hälsofrågor samt strukturella förändringar.

I kapitel 3 beskrivs det arbete som bedrivs i ursprungsländerna av svenska organisationer.

Fortsatt samverkan

Samordnarens uppdrag upphör när denna rapport presenterats. Behovet av samordning kvarstår dock. Det är angeläget att samarbetsformer mellan det offentliga och civila samhället utvecklas.

Den fortsatta hanteringen av frågan bör läggas in i den ordinarie samhällsstrukturen. Regionalt samarbete är även fortsättningsvis av stor vikt. Länsstyrelserna bör därför ges ett uppdrag att samordna arbetet med utsatta EU-medborgare. Varje länsstyrelse bör inom sin region: skapa och underhålla en övergripande lägesbild; verka för ett gott samarbete mellan berörda aktörer; samt ansvara för spridning av kunskap och goda exempel.

Länsstyrelsen i Stockholm bör ges ett mer övergripande uppdrag att samla de regionala lägesbilderna till en nationell. I det uppdraget bör ingå att:

- Kontinuerligt sprida information till de andra länsstyrelserna, för vidare spridning i respektive region/län.
- Inrätta en rådgivningsfunktion, som stöd för kommuner i arbetet med utsatta EU-medborgare, framförallt när det gäller barn.
- Främja och underlätta samverkan mellan olika aktörer, som exempelvis polis, kronofogde och landets kommuner.
- Följa rättsläget angående: uppehållsrätten; handläggning och bedömning av barn till utsatta EU-medborgare; nödbistånd; samt regler och rutiner för bland annat avhysningar och sprida denna kunskap till bland annat övriga länsstyrelser. Mer om detta finns i avsnitt 2.9.

Summary

In 2012, vulnerable EU citizens began coming to Sweden in larger numbers than previously. Some came to beg and others came to pick berries or to look for work. Numbers rose sharply over the following three years. In spring 2014, the estimated number was 2 100 individuals.¹ In April 2015, it was 5 000.² The rise subsequently came to a halt and a slight drop has been recorded. In November 2015, the number was estimated at around 4 700. Of these, the number of children is estimated at between 70 and 100.³

In this report, ‘vulnerable EU citizens’ refers to individuals who are citizens of another EU country and who do not have a right of residence in Sweden. An individual who does not have a right of residence has far less chance of gaining access to welfare here. Put simply, to obtain the right of residence an individual must have a job or good prospects of finding a job. Determining who has a right of residence is often a complicated matter. The right of residence is explained in greater detail in section 2.1.

Over the last 100 years, Sweden has gone from being Europe’s poorest country to being one of its richest, and with one of the highest levels of welfare provision. When vulnerable EU citizens began begging on the streets and sleeping rough, Swedish society was unprepared. Municipalities and authorities alike sought guidance on how the issue of vulnerable EU citizens should be managed. The municipalities’ efforts for the group varied.

¹ <http://skl.se/tjanster/press/nyheter/arkiveradenyheter/stodtillutsattaemedborgarekravernationellsamverkan.2453> (in Swedish)

² Swedish Television asked all social welfare services directors in April 2015 and concluded that the number had risen to 4 100. Taking non-response into account, the coordinator’s estimate based on his own data collection was approximately 5 000 at that time.

³ According to a survey by the Swedish Police Authority.

According to the Government's terms of reference, the coordinator is responsible for promoting the exchange of experience and collaboration between relevant actors in Sweden, promoting contact between actors in Sweden and those in the vulnerable EU citizens' home countries, and spreading knowledge about the rights of EU citizens staying in Sweden without a right of residence.

Children – protective legislation and schooling

As mentioned above, the number of children of vulnerable EU citizens staying in Sweden is around one hundred. How Swedish society should deal with the issue of children has been the most difficult part of the coordinator's task. This is because it concerns children belonging to an already vulnerable group. The coordinator's starting point is that Swedish society should not act in a way that encourages children to be taken to Sweden unless their housing situation can be resolved in an acceptable manner.

Children of vulnerable EU citizens are regularly found in at least seven of Sweden's municipalities. At times, a municipality's actions have probably indirectly resulted in the presence of children of vulnerable EU citizens in that municipality. Municipalities and other stakeholders should have a carefully considered approach to dealing with the presence of children in the group.

Social protection legislation makes no distinction between children of vulnerable EU citizens and children of Swedish citizens. If a report of concern is received, the social services are always obliged to assess the child's need for immediate protection. If intervention under the Care of Young Persons Act becomes necessary, international conventions must be taken into account; see more in section 2.2.1

Outreach work and emergency assistance

Outreach work in relation to vulnerable EU citizens is necessary to avert acute emergency situations for children or adults. This work should also include providing information about applicable regulations, including regulations about settlements. Outreach activities do not need to be carried out by the municipality itself; they could

take the form of effective collaboration, for example, with churches or associations that have the closest contact with the vulnerable EU citizens in the municipality in question. A person without a right of residence in Sweden may apply for social assistance to receive emergency help. Emergency assistance generally consists of food, travel home or emergency housing. An individual examination and assistance assessment must always be conducted before a decision is made to approve or reject an application for emergency assistance.

Section 2.2.2 contains more information about outreach activities and emergency assistance.

Health care

Most of the vulnerable EU citizens coming to Sweden and supporting themselves in street environments do not have a European Health Insurance Card. The basic assumption then is that they have to pay for their own health care costs. In April 2015, the Swedish National Board of Health and Welfare published information on its website explaining that vulnerable EU citizens could also be covered by the Health and Medical Care Act without the necessary permits. However, a majority of county councils that the coordinator contacted report that they are restrictive and very rarely provide EU citizens with health care in accordance with that act. Section 2.3 contains more information about health care.

Evictions etc.

Sweden's message should be clear. EU citizens are welcome here, but Swedish legislation will apply. Living in parks, other public spaces or on private land is prohibited. The same applies to littering and to relieving oneself in public. Section 2.4 outlines applicable laws that are relevant in these contexts. Since November 2015, the police has been applying the relevant laws more consistently throughout the country.

Civil society

The gap between what municipal social services have the right to offer and the needs of the group of vulnerable EU citizens has engendered significant volunteer involvement. Section 2.6 contains thoughts on how the public sector can support and encourage this involvement. Discussions have been held with the working group on the National Agreement in the social sphere. The National Agreement Office will be able to work to share experiences of non-profit and public sector collaboration for vulnerable EU citizens.

Contact with the home countries

Giving money to a person who begs is likely to cement the role of the beggar and not lead to any long-term change for the group. Children's education is likely to suffer and the role of the beggar is likely to be passed down to the next generation.

By supporting the Swedish organisations conducting well-considered and long-term programmes in Romania and Bulgaria, Swedes can contribute to breaking the cycle of poverty and exclusion. Cooperation can be developed at national, regional and local level. Poverty eradication efforts should focus on education, livelihood and health issues, and on structural change.

Chapter 3 describes the work Swedish organisations are doing in the countries of origin.

Continued collaboration

The coordinator's remit ends when this report is presented. However, the need for coordination remains. It is essential that forms of cooperation between the public sector and civil society are developed.

The future handling of this issue should be incorporated into existing social structures. Regional cooperation will continue to be very important. The county administrative boards should therefore be tasked with coordinating efforts for vulnerable EU citizens. In each region, the county administrative board should build and maintain a general picture of the situation, encourage effective co-

operation between stakeholders and be responsible for the dissemination of knowledge and best practice.

The Stockholm County Administrative Board should be given a more general responsibility for putting the regional pictures together into a national picture of the situation. This task should include:

- continuous sharing of information with the other county administrative boards for further sharing in each region/county;
- establishing an advisory function to support municipalities in their efforts for vulnerable EU citizens and especially for children;
- promoting and facilitating collaboration between various actors, including the police, the enforcement authority and the country's municipalities;
- following the legal situation regarding the right of residence, case processing and assessment of children of vulnerable EU citizens, emergency assistance, and rules and procedures for evictions etc.; and spreading this knowledge to other county administrative boards and others. Section 2.9 contains more information about this.

.

1 Bakgrund till samordnarens uppdrag

Vad tänker du på när du sitter där så många timmar?

– Jag tänker på mina barn. Att jag gör det här för dem. Jag tänker på att tiden går och att jag kommer att åka hem en dag.

Maria kom första gången till Sverige för tre år sedan. Hon har två barn, det yngsta var då 18 månader. Sedan dess har hon rest fram och tillbaka mellan sin by i Rumänien och Stockholm. Hon försörjer sig genom att tigga.¹

– Min svåger berättade att man kunde samla in pengar här. Han sa att människorna i Sverige var så trevliga och generösa. Att de hade stora hjärtan. Han visste att vi hade det svårt och behövde en inkomst. Det var han som köpte våra biljetter.

Resan till Sverige var Marias första besök utomlands.

– Det var jättejobbigt att lämna barnen. Värst var att flickan bodde hos farmor och pojken hos mormor. Avståndet mellan dem är långt och de små kunde inte träffas. Min dotter brukade fråga efter sin lillebror när vi pratade i telefon.

I dag är barnen sju respektive fyra år. Föräldrarna har varit frånvarande en stor del av deras liv.

*

Utsatta EU-medborgare som sitter på gator och torg och ber om pengar är, sedan åtminstone hösten 2012, ett fast inslag i gatubilden på en rad små och stora orter runt om i Sverige. Dessa personer lämnar sina hemländer, främst Bulgarien och Rumänien, på grund

¹ För att skydda de intervjuade har Maria och övriga som citeras i detta kapitel fått fingerade namn.

av fattigdom och arbetslöshet. I de fall de är romer – vilket är en majoritet av gruppen – finns en historia av diskriminering i ursprungsländerna som lett till marginalisering och sämre tillgång till medborgerliga rättigheter. När de tar sig hit handlar det om en önskan att skapa bättre materiella förutsättningar för sig och sina barn.

I Sverige har vi inte varit vana vid att dagligen möta en sådan påfallande misär. Att se dessa utsatta personer sitta på marken, även i regn och kyla, har varit både överraskande och upprörande för många.

Välfärdsstatens framväxt ledde till att tiggeriet mer eller mindre försvann i Sverige under andra halvan av 1900-talet. Detta tillstånd, som varade i knappt fem decennier, kan närmast betecknas som en parentes i vår historia. Frånsett den perioden har det nästan alltid funnits fattiga människor som tvingats vädja till andra om pengar för att klara sig. Och samhället har så gott som alltid försökt kontrollera dem som saknat arbete och försörjning.

På 1300-talet riskerade den som strök omkring utan vettig sysselsättning spöstraff och avskurna öron, enligt Birger Magnussons stadga och vissa landskapslagar.² Under medeltiden fanns bestämmelser mot människor som inte förtjänade sitt uppehälle ”på ärlig väg”. Grundtanken var att den arbetsföra individen skulle försörja sig själv – tvånget att arbeta säkrade dessutom arbetskraften.³

På 1600–1700-talet ökade antalet ”lösdrivare” på landsbygden på grund av missväxt och krig. De män som inte hade fast arbete kunde tvångsrekryteras som soldater, medan kvinnor bötfälldes.⁴ Flera så kallade spinnhus (kvinnor) eller rasphus (män) etablerades under 1700-talet, där bland annat ”lösdrivare” sattes i arbete med tillverkning av garn respektive färgpigment. Under detta århundrade utfärdades också på en del ställen så kallade tiggarpass, alltså tillstånd att tigga i ett visst område.⁵ (En vagt besläktad

² Trolle Önnerfors, Elsa, Luffare, tiggare, glädjeflickor och nasare – Om lösdrivarlagstiftningen i Sverige från medeltiden till folkhemmet, Från Schlyters lustgård 2001, s. 27.

³ Ibid, s. 27 ff.

⁴ Ibid.

⁵ Ibid, s. 29.

modell har för övrigt föreslagits i den samtida svenska debatten, det vill säga en kommunal registrering och certifiering av tiggare.)⁶

Under 1800-talets första årtionden hade Sveriges befolkning växt ordentligt, liksom antalet fattiga på landsbygden. Man talade allt mer om den ”sociala frågan”, och folkskolereformen 1842 var ett försök att komma tillrätta med misären i underklassen genom att höja den allmänna utbildningsnivån. En omställning från traditionellt jordbrukssamhälle till industrisamhälle inleddes, vilket skapade en stor andel fattiga och arbetslösa. År 1853 skärptes lösdriverilagen så att alla som saknade arbete på grund av ”lättja eller böjelse för ett kringstrykande och oordentligt lefnadssätt” efter en varning kunde skickas till arbetsanstalt.⁷

Sverige hade en period av missväxt som ledde till att 1,2 miljoner invånare lämnade landet som fattigdomsmigranter mellan 1860–1910.⁸ År 1885 instiftades en ny lösdriverilagstiftning som i olika tappningar kom att gälla ända till 1965. Den definierade inledningsvis lösdrivare som en person som rörde sig mellan olika orter utan att ha pengar till sitt uppehälle, och utan att söka arbete.⁹ Synen på lagen kom att förändras över tid, från ett uppläxande till ett allt mer vårdande perspektiv.

Under 1900-talets början formades en socialpolitik av ett nytt slag. Allmän pension infördes 1913. Riksdagspolitiker började förorsåka hjälpåtgärder för lösdrivaren, snarare än tvång eller bestraffning. Synsättet präglade den fattigvårdslagstiftningskommitté som utredde frågan 1915. Under mellankrigstiden var förskjutningen från kriminalisering till rehabilitering ett faktum.¹⁰

Efter socialdemokraternas seger i valet 1932 tog den nya välfärdspolitiken form på allvar. Lösdriverilagen utreddes i olika omgångar, och i den sista utredningen konstaterades att det sena 1800-talets luffare, som lagen från början hade gällt, inte längre existerade. I stället var ”lösdrivarna” koncentrerade till städerna. De

⁶ Avci, Gulan och Mårtensson, Anna, Tillståndskrav skyddar tiggare från utnyttjande, *Dagens nyheter*, 150618, Bodström, Thomas, Bodström vill ha tiggeristillstånd, *Aftonbladet*, 150619.

⁷ Trolle Önnersfors, Luffare, tiggare, glädjeflickor och nasare, s. 33.

⁸ Beijer, Ulla, Tiggeri – ett nygammalt fenomen, Socialtjänstförvaltningen, FoU-rapport 1999:29, 1999, s. 18.

⁹ Trolle Önnersfors, Luffare, tiggare, glädjeflickor och nasare, s. 37.

¹⁰ Ibid, s. 51.

led ofta av psykisk sjukdom eller alkoholmissbruk, var kriminella eller prostituerade.

År 1965 kom i stället en ny lag om "samhällsfarlig asocialitet". Den omfattade tiggeri och prostitution och kunde döma människor till tvångsarbete.¹¹ När i stället socialtjänstlagen trädde i kraft år 1982 hade den sistnämnda påföljden tagits bort till förmån för enbart stödatgärder. Därmed var inte längre tiggeri kriminaliserat enligt svensk lag.¹²

*

När ett litet antal tiggare dök upp i Stockholm under 1990-talet var det så uppseendeväckande att staden tog fram en rapport. Den konstaterade att det i huvudstaden fanns ett drygt hundratal personer, som bad om pengar "utan att erbjuda någon tjänst eller vara". Det rörde sig i regel om personer med svenskt medborgarskap, vilka led av någon typ av missbruk eller psykisk sjukdom. En del var hemlösa och de flesta hade haft långvariga kontakter med socialtjänst eller frivilligorganisationer.¹³

Bara tio år senare såg situationen annorlunda ut, både i Stockholm och på andra platser. Två viktiga skeenden hade då ägt rum. EU hade utvidgats så att Bulgarien och Rumänien, unionens två fattigaste stater, blev medlemmar år 2007. Året därpå drabbades sedan världen av en omfattande finanskris, vilken inte minst i södra Europa ledde till arbetslöshet och social utslagning.

Fattiga individer från de nya medlemsländerna, som tidigare hade funnit säsongarbete i exempelvis Grekland, Portugal, Italien eller Spanien, förlorade dessa försörjningsmöjligheter och sökte sig längre norrut. De kom till Danmark, Norge, Finland – och Sverige.¹⁴ En del plockade bär, andra samlade pantburkar. Vissa ägnade sig åt tiggeri. Omkring år 2012 blev den sistnämnda gruppen såpass stor och synlig att den fick uppmärksamhet i medierna.

¹¹ Ibid, s. 46.

¹² Ibid.

¹³ Bejjer, Tiggeri – ett nygammalt fenomen, s. 128.

¹⁴ Ravnböl, Camila Ida, Hjem og arbejde for hjemløse og arbejdsløse EU medborgere – rumænske romaers erfaringar fra København og Malmö, Socialmedicinsk tidskrift, nr 3 2015, s. 30.

Om de tiggare som beskrevs i studien från 1999 i första hand var svenska medborgare som hade en missbruksproblematik eller led av psykisk ohälsa är de nya tiggarna som syns över hela landet av ett annat slag. De talar inte svenska och är ofta småbarnsföräldrar eller äldre. Trots språkförbistringen kommunicerar många av dem kring sin livssituation – foton eller handtextade skyltar berättar om små barn som behöver kläder och blöjor eller om sjuka anhöriga i behov av medicin eller en operation.

De sover i tält och kojor i skogen eller parker, alternativt under bar himmel. En del hyr rum i lägenheter eller sovplats i husvagn. På ett fåtal ställen har illegala boplatser vuxit över tid så att de alltmer kommit att likna kåkstäder – tomten Sorgenfri i Malmö var ett sådant exempel. I Stockholms förorter har det periodvis funnits – och finns ännu – stora tältläger. En handfull kommuner i landet har anvisat ett område för utsatta EU-medborgare att campa på, som Helsingborg, Luleå, Lund och Karlstad.

Reaktionerna bland svenska medborgare inför dem som ber om pengar i gatumiljön spänner mellan ytterligheter. I ena änden av skalan finns hatbrott, trakasserier och tillmälen riktade mot gruppen. I andra änden finns individer som öppnar sina egna hem och låter utsatta EU-medborgare flytta in; som ordnar privata insamlingar och skänker kläder, mat och pengar.

Mittfåran utgörs av majoriteten, som inte sällan är en smula osäkra på hur de ska förhålla sig. Frågan huruvida man ska lägga en slant eller inte i muggen har kanske varit en av de mer omdiskuterade vid fikaborden på svenska arbetsplatser, i middags-sällskap eller universitetssalar de senaste tre åren.

När Sveriges Television gjorde en granskning i våras landade de i en siffra runt 3 400–4 100 personer som tiggde i hela Sverige.¹⁵ Polisen uppskattade något halvår senare, alltså hösten 2015, antalet till 4 700 personer.¹⁶

En förklaring till att vissa av de utsatta EU-medborgarna fått så mycket uppmärksamhet är deras synlighet; att de sitter utanför den lokala matbutiken eller annan offentlig plats där det passerar folk.

¹⁵ Olsson, Jonas, Olsson Axelsdotter, Karin, Dubbelt så många tiggande EU-migranter senaste året, SVT Nyheter, 150429 – www.svt.se/nyheter/inrikes/dubbelt-sa-manga-tiggande-eu-migranter-senaste-aret

¹⁶ Polismyndigheten, Fokus på brott mot utsatta EU-medborgare, Polisens hemsida, 151202 – <https://polisen.se/Aktuellt/Nyheter/2015/Dec/Sa-motverkas-brott-mot-utsatta-EU-medborare/>

En annan anledning är förmodligen att själva verksamheten, vädjan om pengar för sin försörjning, utmanar den svenska självbilden. Två grundtankar i välfärdsbygget har varit dels att alla friska vuxna, både kvinnor och män, ska bidra till samhället genom förvärvsarbete, dels att ingen utsatt person ska fara så illa att han eller hon tvingas tigga. Då förväntas socialtjänsten gripa in.

Genom mötet med en fattig människa som inte har rätt till samma sociala skyddsnät som svenska medborgare, tvingas var och en av oss att ta ställning. Det går inte att på samma vis som annars skjuta över ansvaret för misären på det svenska samhället.

I en masteruppsats med djupintervjuer av stockholmare om deras inställning till utsatta EU-medborgare som tigger framgår att närvaron i det offentliga rummet utmanar det "samhällskontrakt" som svenskar har, vilket innebär att vi accepterar ett högskattesamhälle bland annat mot att socialt utsatta individer får stöd av det allmänna och inte är beroende av privatpersoners bidrag. Hos flera intervjuade fann uppsatsförfattaren ett mönster av misstro mot tiggarna; tvivel på deras berättelser och motiv.¹⁷

Enligt en opinionsundersökning från hösten 2015, av stockholmarnas inställning till tiggeri, lägger var tredje person pengar i muggen någon gång per månad. Femtiofyra procent av huvudstadsborna ger aldrig pengar till tiggare. En tredjedel tycker att det borde vara förbjudet att tigga medan 58 procent inte vill ha något förbud.¹⁸

Intressant nog är siffrorna nästan omvända mot vad som framkom i en liknande, fast rikstäckande, attitydundersökning ett halvår tidigare. Den visade att hälften av svenskarna ville ha ett förbud mot tiggeri, medan en tredjedel var emot ett sådant.¹⁹

Två socionomstudenter gjorde våren 2013 en enkätundersökning i Kristianstad (37 000 invånare) kring de två-tre gatutiggarna som uppehöll sig i stadskärnan. Studenterna fann att 37 procent av de tillfrågade förbipasserande var oberörda eller försiktigt positiva. Femtionio procent uppgav negativa känslor i stil med "tråkigt, synd

¹⁷ Hansson, Erik, Som att världen har kommit hit – Stockholmares upplevelser av tiggeri våren 2014, Kulturgeografiska institutionen, Stockholms universitet, 2014.

¹⁸ Ahlin, David, DN/Ipsos Stockholmsmätning – Inställning till tiggeri, 2015.

¹⁹ TV4 Nyheterna, Novus, Hälften av svenskarna vill förbjuda tiggeri (klipp), 150430 – www.tv4.se/nyheterna/klipp/h%C3%A4lften-av-svenskarna-vill-f%C3%B6rbjuda-tiggeri-3177327

om dem, obehagligt, jobbigt, känner medlidande”. Av dessa var det en dryg femtedel som ansåg att tiggeriet var falskt eller fejk.²⁰

Att sitta på marken och be om pengar är självfallet en extremt utsatt situation, som förutom inkomster också kan rendera glåpord och spottloskor. I en rapport som tagits fram av Kommissionen mot Antiziganism, baserad på intervjuer med 37 utsatta EU-medborgare, vittnar flera om hot, sparkar och liknande trakasserier när de sitter och tigger. Även hot och överfall, knivattacker och stenkastning, var sådant som flera hade upplevt. Dessutom berättade de om skadegörelse mot tältläger och försök att tända eld på personer som låg och sov utomhus.²¹

Media rapporterar kontinuerligt om liknande övergrepp: I mars åtalades tre unga män för att ha kastat sten och misshandlat tiggare i skånska Perstorp.²² I somras sköt någon med luftgevär och skadade en utsatt EU-medborgare i ett tältläger i Uppsala.²³ Under 2015 har en person, i medierna kallad ”Kistamannen”, trakasserat en grupp utsatta EU-medborgare som brukat hålla till i Stockholmsförorten Kista. I Berzelii park i centrala Stockholm kastades något frätande i ansiktet på en person som tiggde,²⁴ och i Göteborg attackerades ett tältläger nattetid med machete och hammare för att sedan brännas ned.²⁵

Enligt rapporten ovan uttryckte flera av de intervjuade att de var så vana vid att bli diskriminerade och utsatta för kränkningar sedan tidigare att de såg dessa incidenter som ”normala”.²⁶ Sannolikt kan den inställningen variera med exempelvis hur pass integrerad i samhället och på arbetsmarknaden individen varit i hemlandet.

En rumänsk-romsk man vi intervjuat berättar i stället om hur fullständigt tillintetgjord han blev när en propert klädd 50-årig

²⁰ Gradner, Wictor och Mahfoudh, Tara, Det ser inte bra ut: en studie om uppfattningen av gatutiggeri i Kristianstad, Högskolan Kristianstad, Sektionen för hälsa och samhälle, 2013.

²¹ Lacatus, Tiberiu, Studie om hatbrott och andra allvarliga kränkningar riktade mot utsatta romska EU-medborgare, Kommissionen mot antiziganism, 2015.

²² Weigl, Kerstin, Åtalas för attack mot tiggare, *Aftonbladet* 150327.

²³ Bednarska Balcer, Jaqueline, EU-migrant beskjuten med luftvapen, Sveriges Radio, 150720 – <http://sverigesradio.se/sida/artikel.aspx?programid=114&artikel=6215856>

²⁴ Granlund, Johan, Kastade syra i ansiktet på tiggare, *Aftonbladet*, 150606.

²⁵ Carmbrant, Christina, Polisen söker vittnen till macheteattacken, *Göteborgs-Posten*, 150810.

²⁶ Lacatus, Studie om hatbrott och andra allvarliga kränkningar riktade mot utsatta romska EU-medborgare, Kommissionen mot antiziganism, 2015.

svensk närmade sig, spottade och slog till honom och sa ”gå och arbeta”.

– Jag grät och hade skamkänslor i en vecka efteråt och kände mig dålig på grund av det liv jag har.

På frågan om hur han har blivit bemött i Sverige för övrigt säger han:

– Jag har märkt att det finns väldigt snälla människor här, som visar respekt. De har medkänsla. Men det finns också andra, mest äldre män, som tittar argt och misstänksamt på mig.

Skillnaden mellan ungas och äldres beteende är något som förbryllar honom. Mannen, som vi kan kalla Marcus, är 51 år och ägnar alltsedan spottloskan större delen av sin tid i Sverige åt att samla pantburkar, hellre än åt att tigga. Den förra verksamheten ger mellan 50–70 kronor per dag. Den senare får han in mindre på.

Tipset om Sverige som ett land där man kunde tjäna pengar, kom från en kusin. Hon kände till hans situation, att han var arbetslös med fem barn, lika många barnbarn och en hustru som är cancersjuk sedan sju år. Inkomsterna han får går till de unga som går i skola och till fruns medicinska behandlingar.

Väl på plats i Sverige fick kusinen övertala Marcus länge och väl att börja tigga.

– Vi diskuterade och grälade i en hel vecka innan jag satte mig ner. Första gången skämdes jag något oerhört. Förmådde inte tittade på människorna som gick förbi. Men efter ett tag vänjer man sig, förklarar han. Man ställer skammen åt sidan och hoppas på att få ihop lite pengar till familjen.

Marcus har tidigare arbetat. I 26 år jobbade han, precis som sin far, på lagret i en stor kemisk fabrik i Rumänien. Han körde gaffeltruck. Efter kommunismens fall vid början av 1990-talet lades fabriken ner. Marcus fick jobb inom lantbruket, med vinproduktion. Bland annat skötte han en maskin som satte etiketter på flaskorna. Efter fem år lades verksamheten ned, sedan chefen gripits för korruption. Sedan dess har han arbetat som daglönare inom jordbruket. Förutom att det rör sig om tillfälliga påhugg är betalningen dålig. Hårt lantbruksarbete från klockan sju på morgonen till sex på kvällen, ger motsvarande 100 kronor om dagen enligt Marcus. Men det handlar då oftast om en sporadisk inkomst, en eller ett fåtal dagar i stöten.

I jämförelse med detta är inkomsterna i Sverige alltså mer förutsebara och tryggare. När Marcus vaknar vid halv sju-tiden i tältet han delar med sin bror och brorson är han helt inställd på att samla flaskor. Panten han får är en inkomst han själv kan påverka. Även om den är mager är den relativt säker och regelbunden, eftersom han går ut och samlar dagligen.

De tältar i ett skogsområde i en förort till Stockholm. Han säger att polisen vet att de finns där. Marcus berättar att de är nogga med att inte skräpa ner och samlar sitt avfall i sopsäckar.

Nedskräpning och även avföring kring tätläger som saknar tillstånd har annars varit ett irritationsmoment för kommuninvånare.²⁷ I Stockholmsförorten Kista har förskolor klagat på att de inte kan gå ut i skogen med barnen.²⁸ Lägre Sorgenfri i Malmö som avhystes i början av november 2015, hade stora problem med sopor och fekalier på tomten.²⁹

Marcus säger att han känner sig helt trygg på sin sovplats, belägen 500 meter från närmaste bostadshus. Andra utsatta EU-medborgare oroar sig ofta för attacker av det slag som refererats tidigare. På webben och sociala medier som Flashback och Facebook förekommer hets mot gruppen, ofta med rasistiska eller antiziganistiska inslag.³⁰

Samtidigt är det uppenbart, inte minst i sociala medier, hur varmt och starkt engagemanget för människorna som ber om pengar i gatumiljö varit i Sverige. På flera orter finns Facebook-grupper som försöker hjälpa utsatta EU-medborgare till ett bättre liv, antingen genom arbete eller genom att lindra nöd. Ett myller av initiativ inom civilsamhället har uppstått över hela landet. Kyrkor och församlingar har skapat sovplatser i sina lokaler för hemlösa EU-medborgare, nätverk har bildats på flera platser för att hjälpa gruppen med allt från extra filter eller akuta läkarbesök till svenskundervisning. Utöver det driver väletablerade organisationer

²⁷ Larsson, Åsa, Hundratals lever i stora tätläger i Stockholms skogar – nu planeras nya avhysningar, *Metro*, 150313.

²⁸ Sandberg, Fredrik, Bosättning på parkering polisanmäls, *Göteborgs-Posten*, 140613, Göransson, Anders, Nedskräpning ger fler klagomål än tiggeri, *Metro*, 140403, Emanuelsson, Eric, 50 bärplockare slår upp tätläger, *Söderhamns-Kuriren*, 130726.

²⁹ Malmö stad, Beslut om avflyttning och städning i Sorgenfriläget, 151027 – <http://www.mynewsdesk.com/se/malmo/pressreleases/beslut-om-flytt-och-staedning-i-sorgenfrilaegret-1241652>

³⁰ Ståhle, Mathias, Så hetsas Eskilstunabor till våld mot tiggarna, *Eskilstunakuriren*, 150814, Dickson, Staffan, Dömd nazist kör iväg tiggare – blir hyllad, *Aftonbladet*, 141215.

och samfund som exempelvis Stadsmissionen, Röda korset och Frälsningsarmén, med flera, riktad verksamhet mot gruppen, som sociala dagcenter eller härbärgen.

I det svenska samhället är jämlikhet en viktig grundvärdering för de flesta. Många månar om att visa respekt även för en utsatt person som sitter ner på gatan och tigger. En ung romsk kvinna som intervjuas i Rola Brentlin och Aron Israelsons bok *Vi kallar dem tiggare* började med att tigga men lyckades sedan få jobb som städare och har levt i Sverige i flera år. När hon får frågan om hon mött rasister i Sverige svarar hon: "Jag har inte stött på en enda under mina sju år i Sverige".³¹

En kvinna i tjugoårsåldern som tidigare försörjt sig på tiggeri i Italien och idag gör detsamma i Stockholm konstaterar i en tidningsintervju att hon och maken trivs betydligt bättre här, eftersom svenskar generellt bemöter dem på ett vänligare sätt. Hon säger: "Störst skillnad är att poliserna här är väldigt snälla. De lämnar oss i fred och får oss aldrig att känna oss rädda. I Italien kunde de ta våra pengar".³² I antologin *Hjälp oss* skriver Roxana Fieraru om sin tillvaro som tiggare i Sverige och framhåller särskilt att hon till största delen fått stöd och bemötts vänligt av vanligt folk, även om hon också märker av trakasserierna.³³

Senhösten 2015 presenterade polismyndigheten en nationell lägesbeskrivning kring brottslighet kopplad till gruppen, som visade att en mindre, men sannolikt växande del, av dem som tigger är dubbelt utsatta. Förutom risken för hatbrott är dessa samtidigt utnyttjade av kriminella aktörer, genom människohandel och utpressning. Polisen vet inte hur många det rör sig om, men känner till flera grupper av tiggare i Sverige som befinner sig i denna situation. Mörkertalet kan vara stort.³⁴

I Göteborg åtalades i januari 2016 fyra personer för inblandning i människohandel, i vilken ett antal bulgariska medborgare, flera av dem med funktionshinder, utnyttjats för tiggeri.³⁵

³¹ Brentlin, Rola, Israelson, Aaron, *Vi kallar dem tiggare*, Hydra Förlag, 2014, s. 106.

³² Arbman, Hans, De flesta bemöter oss på ett trevligt sätt, *Dagens Nyheter*, 150416.

³³ Fieru, Roxana, *Hjälp oss*, Sjösala förlag, 2015, s. 148.

³⁴ Polismyndigheten, Nationell lägesbild – Brottslighet med koppling till tiggeri och utsatta EU-medborgare i Sverige, Nationella operativa avdelningen, 2015.

³⁵ <https://www.gp.se/nyheter/goteborg/1.2950410-funktionshindrade-tvingades-att-tigga>

Majoriteten av de utsatta EU-medborgare som reser till Sverige gör det dock frivilligt. Varför då lämna sina hem och barn för en syssla som av de flesta anses förnedrande och som även äventyrar den personliga säkerheten? Som konstaterades inledningsvis ser man inte någon möjlighet till motsvarande försörjning i hemlandet. Maria som citerades i början får in mellan 100–200 kronor per dag – på fredagar, den bästa dagen i veckan, upp till 250–300 kronor. Det blir en avsevärt bättre månadsinkomst än när hon jobbade på en textilfabrik i Rumänien, fram till 2008. Lönen hon fick då motsvarade 800 svenska kronor i månaden, plus ett antal matkuponger. Tigger hon sex dagar i veckan i Sverige (söndagar ger för skral utdelning) blir det omkring 3 000 kronor i månaden. Det motsvarar lönen för en nyutexaminerad läkare i Rumänien. Men att vara borta från barnen är ett högt pris att betala.

– Jag var nöjd med mitt arbete och hade inga tankar på att resa någonstans, ända tills fabriken stängde ner. När jag blev arbetslös försökte jag söka nya jobb, lämnade in ansökningar och cv, men hörde aldrig ifrån dem.

Nu är hennes mål att samla in så mycket pengar i Sverige att hon kan installera rinnande vatten i sitt hus. Avsikten är inte att bosätta sig här. Hon vill vara med sina barn i Rumänien, följa dem i vardagen, se dem gå till skolan. Men hennes bedömning är att hon måste kunna förvärva en inkomst i hemlandet som är åtminstone hälften av den nuvarande förtjänsten från tiggeri – alltså omkring 1 500 kronor. För att det ska gå ihop. För att det för henne ska vara ett realistiskt alternativ.

*

Rumänien drogs länge med arvet efter kommunismen. Trots stora naturtillgångar som olja, naturgas och kol och bördig jord är det ett av EU:s fattigaste länder. En ekonomi som vid befrielsen 1989 var i dåligt skick, försvårade övergången till marknadsekonomi under hela 1990-talet. Vid ett par tillfällen avbröt IMF (Internationella valutafonden) samarbetet med Rumänien på grund av regeringens oförmåga att hantera situationen.

Efter en rad strukturförändringar vid början av 2000-talet utsågs dock Rumänien av Världsbanken till världens näst bästa ”reformland” 2005–2006. När finanskrisen bröt ut 2008 blev det tvärstopp i

ekonomin och tillbakagången lindrades först efter tre år. Den största utmaningen för landet i dag är utbredd korruption och ekonomisk brottslighet. Omfattande skattesmitning försvagar statens finanser kraftigt.³⁶

Arbetslösheten i Rumänien ligger i dag på knappt sju procent.³⁷ Bland unga rumäner är det ungefär en fjärdedel som saknar arbete. Den romska minoriteten är enligt officiella siffror omkring 500 000 personer, men troligtvis ligger den verkliga siffran närmare 2 000 000.³⁸ En del av dessa är inte mantalsskrivna hos myndigheterna, vilket innebär en marginaliserad tillvaro utan tillgång till några rättigheter.

I Rumänien är det stor skillnad i levnadsstandard mellan landsbygd och stad.³⁹ Det är också stor skillnad mellan majoritetsbefolkningen och den romska gruppen. Medan 20 procent av rumänerna lever i fattigdom är motsvarande siffra 74 procent bland romska rumäner. Spädbarnsdödligheten är högre, hälsan sämre och medellivslängden lägre bland romer än i majoritetsbefolkningen.⁴⁰

Skillnaderna märks också i utbildningsnivå. Omkring hälften av romerna i landet är analfabeter. De är alltså överrepresenterade vad gäller avsaknad av eller avbruten skolgång.

Vi intervjuade Katarina – en 20-årig rumänsk-romsk kvinna som bor under en bro i en svensk storstad, tillsammans med ett trettiotal släktingar. Hennes man är också här, fast han har svårt att sitta ner och titta, på grund av en magåkomma och tidigare bukoperation. På frågan om hur hon upplever det att titta är svaret enkelt:

– Bra.

Katarina har inte gått i skola. Hennes släkt är traditionella romer och när hon växte upp vid början av 2000-talet ansåg hennes föräldrar att det var olämpligt för flickor att vistas i klasser där det fanns rumänska pojkar, berättar hon. Manliga familjemedlemmar i hennes ålder fick gå i skola, åtminstone några år. Katarina blev

³⁶ www.landguiden.se

³⁷ www.eurostat.eu

³⁸ www.landguiden.se

³⁹ Världsbankens översikt på Rumänien – www.worldbank.org/en/country/romania/overview

⁴⁰ World Bank Group, Diagnostics and Policy Advice for Supporting Roma Inclusion in Romania, 2014, s. 152, Burtea, Vasile, The Migration of Romanian Roma between Aspiration and Necessity, University of Bucharest, 2015, s. 8.

i stället bortgift som elvaåring. Också det av sedlighetsskäl – oskulden är viktig när kvinnan gifts bort. Hennes man är fyra år äldre än hon själv.

– I dag är det lite bättre för flickor som vill gå i skolan, konstaterar hon. Man ser inte lika strängt på att de går i blandade klasser numera.

Tiggeri har varit hennes huvudförsörjning sedan 15 års ålder. Först reste hon till Italien, där maken redan fanns på plats. Sedan ett och ett halvt år tillbaka har de i stället pendlat mellan Rumänien och Sverige.

– Det var varmare i Italien, säger hon. Men svårare också, eftersom vi inte hade någonstans att bo. Vi hade med oss filter och sov direkt på gatan, så fort polisen hittade oss var vi tvungna att springa därifrån.

Även om Katarina inte kan läsa och skriva lärde hon sig tidigt allt om hushållsarbete.

– Redan som nioåring visste jag hur man städar, lagar mat och tar emot gäster hemma. Mamma hade lärt upp mig.

I framtiden ser hon sig själv fortsätta resa till Sverige och tigga. Högsta önskan just nu är att bli med barn. Svärmodern tjarar ständigt om barnbarn. Pengarna från tiggeriet går dels till en sjuklig far, dels till att förbättra huset där Katarina och maken bor tillsammans med svärmor och en svåger.

Enligt Världsbanken lever en tredjedel av den rumänsk-romska minoriteten i slum eller förfallna hus, och 83 procent saknar avlopp.⁴¹

Under sina resor till Rumänien har nationella samordnaren bland annat besökt byar i Pauleasca-dalen ett par timmar från Bukarest, från vilken många invånare rest till Sverige för att samla pengar. Asfaltsvägen slutar vid gränsen till de romska områdena. De sämsta husen är dragiga och illa byggda, på femton kvadratmeter kan det bo en familj med många barn, utan vatten och avlopp.

Lokala hjälparbetare på denna plats var bekymrade över barnens situation när föräldrarna är borta långa perioder. I ett hus som samordnaren besökte levde fem minderåriga. Tonårssonen tog hand om sina yngre syskon medan föräldrarna var i Sverige. I ett annat hus, som såg ut att vara byggt av lera, bodde en familj med åtta barn. Modern hade fött alla utom ett hemma. Mannen arbetade

⁴¹ World Bank Group Romania Partnership – Country Program Snapshot, 2015.

som fåraherde – under sommarhalvåret – för en ersättning motsvarande 1 500 kronor per månad.

Miljöerna liknar alltså i mångt och mycket de som fanns i Sverige för åtta decennier sedan, som exempelvis beskrivs i reportaget *Lortsverige* av Ludvig Nordström från 1938.⁴²

Det finns även en stor grupp utblottade romer i Rumänien som fram till 2015 bokstavligen bodde på en soptipp, i staden Cluj-Napoca i norr.⁴³ De levde i och av avfallet, då de letade efter metall och annat som var möjligt att omsätta i pengar.⁴⁴ Sådana utsatta personer saknar ofta ID-handlingar och har sannolikt inte ekonomisk möjlighet att åka utomlands. Sedan situationen på soptippen uppmärksammades av bland annat utländska medier har gruppen fått flytta.

Enligt den norska studien "When poverty meets affluence" har nästan alla rumänska tiggare i Stockholm, Oslo och Köpenhamn tak över huvud i hemlandet.⁴⁵

Romernas historia i Rumänien går långt tillbaka. De har varit en minoritet i landet sedan åtminstone 1300-talet. Då togs de som slavar, och inte förrän 1856 avskaffades slaveriet. Även i dag försvårar diskriminering, fördomsfullhet och ömsesidig misstro integration.

I en rapport från 2014 konstaterade Världsbanken att landet måste inkludera den romska befolkningen för att få en långsiktigt hållbar ekonomi. Rumänerna är ett åldrande folk, med 17 procent av befolkningen över 65 år. Den romska gruppen föder många barn och är jämförelsevis ung. Det är alltså makroekonomiskt nödvändigt att även dessa på sikt ingår i landets arbetsstyrka, konstaterar rapporten.⁴⁶ Rumänien hade en strategi för social inkludering av romer mellan år 2010–2015 och antog en ny sådan för år 2015–2020.

När frågan om de utsatta EU-medborgarna diskuteras tenderar strålkastarljuset att riktas mot just Rumänien, eftersom de flesta som tigger i Sverige kommer därifrån. Den ovan nämnda norska studien "When poverty meets affluence" fokuserade till exempel

⁴² Nordström, Ludvig, *Lortsverige*, 1938 (nytryck 1984).

⁴³ Lotta Lundberg, En svensk trottoar är som Sheraton, *Svenska Dagbladet*, 141220.

⁴⁴ Lacatus, Larisa, Hjälp oss, 2015, s. 112 f.

⁴⁵ Djuve, Anne Britte, Friberg, Jon, Tyldum, Guri, Zhang, Huafeng, When poverty meets affluence – Migrants from Romania on the streets of the Scandinavian capitals, Fafo och Rockwool Fonden, 2015, s. 37.

⁴⁶ World Bank Group, Diagnostics and Policy Advice for Supporting Roma Inclusion in Romania, 2014.

enbart på rumänska medborgare. Det finns dock en betydande andel som kommer hit från Bulgarien. Också de är inte sällan romer.

*

Sofia, 38 år, är mamma till tre barn och farmor till två. Hon brukar stå utanför ICA Maxi i en mellanstor stad i Sverige och tigga. Hon kommer från en liten ort i nordvästra Bulgarien och har varit här i ett år. Hemma har familjen ett hus som består av två rum och hall. Sammanlagd yta är uppskattningsvis 20–30 kvadratmeter. Där bor Sofia, maken och tre barn – 11, 15 och 22 år. Dessutom bor äldsta sonens hustru där och deras två små barn, i blöjåldern.

I Sverige sover Sofia och mannen i sin bil. De brukar kunna samla ihop så pass mycket pengar att de kan skicka hem minst tusen kronor varje månad. Hon tigger och får ibland tillfälliga korttidsjobb genom en frivilligorganisation. Mannen samlar pantburkar eller får tillfälliga arbeten med exempelvis renoveringar.

– Även om vi bor i bilen är det mycket bättre i Sverige än i Bulgarien, säger Sofia. Hemma är det omöjligt för oss att tjäna pengar till barnen. Vi handlar på krita i matbutiken tills skulden blir för stor, då får vi inte köpa mer mat. Min son har rätt till socialbidrag, motsvarande 600 svenska kronor per månad. Men det kommer i form av matkuponger, eftersom hans fru är minderårig.

Då och då får äldsta sonen något kortvarigt jobb, som ger 50–100 kronor per dag, berättar hon. I övrigt är han arbetslös. Sofia själv var en gång i tiden anställd som städerska på en skola. Där arbetade också maken, som vaktmästare. Hon säger att hon tjänade 1 500 kronor på ett heltidsjobb i Bulgarien. Men skolan lades ned år 2005 på grund av bristande elevunderlag. Sedan dess har hon och hennes man fått hanka sig fram på tillfälliga arbeten, vilka gett sporadiska, låga inkomster.

– I Bulgarien kan man gå hemma två månader innan man får jobba ett par dagar. Jag vankar bara omkring i huset och undrar vad vi ska äta till kvällen. Vi har inte ens råd att ge barnen fem kronor för att betala för skollunchen. Vi köper läxböckerna och det är allt. Det har hänt att de får stanna hemma när vi inte kunnat köpa bussbiljetter till skolan. Vad ska man svara sina barn när de undrar varför vi inte har mat? Det finns inga ord.

När vi gör intervjun har Sofia inte träffat sina barn på ett år. Hon berättar att det är mycket smärtsamt att vara separerad från dem. Att det knappt känns som om de är en riktig familj längre. Yngsta sonen har blivit sparkad av en häst och fått en allvarlig skada medan föräldrarna varit i Sverige. I jul ska de resa hem och stanna i två månader. Och sedan? Hon vet inte.

– Jag skulle vilja kunna åka tillbaka till Bulgarien och få ett jobb där. Vara nära mina barn. De känner sig övergivna, svikna av oss. Det är hemskt.

Sofia bor i ett romskt område i sin hemstad. Där finns både familjer med pengar, som har stora fina hus, och sådana som är ännu fattigare än hon själv och lever i primitiva lerhus.

Bulgarien är EU:s fattigaste land. Officiellt är det fem procent av den totala befolkningsmängden på 7,2 miljoner som är romer. Liksom i Rumänien är troligtvis siffran betydligt högre, mellan 500 000–1 000 000. EU-kommissionens och Europarådets projekt Romact uppskattar antalet romer i Bulgarien till 750 000.⁴⁷ Sjutton procent av de bulgariska romerna har ett heltidsjobb, medan 76 procent är arbetslösa sedan minst 5 år tillbaka.⁴⁸

De största utmaningarna för landet är generellt utbredd fattigdom och korruption.⁴⁹ EU-kommissionen har kritiserat de bulgariska myndigheterna för att inte ta itu med den organiserade brottsligheten. I en rapport år 2012 konstaterades bland annat att maffian har ett alldeles för stort inflytande i samhället, med möjlighet att påverka det politiska beslutsfattandet.⁵⁰

I likhet med Rumänien led Bulgarien av dålig ekonomi på 1990-talet, efter kommunismens fall. Övergången till marknadsekonomi var svår. År 2002 ansågs den dock vara klar och EU bedömde att den fungerade. Under åren efter millennieskiftet sjönk arbetslösheten, tillväxten var god och företagandet i landet började spira. Problemen med den alldeles för stora svarta ekonomin och den kraftiga korruptionen gjorde dock att EU drog in strukturstöd år

⁴⁷ Romact, Romernas situation i Bulgarien – <http://coe-romact.org/romact-countries/bulgaria>

⁴⁸ European Union Agency for Fundamental Rights, Results from the 2011 Roma survey – <http://fra.europa.eu/DVS/DVT/roma.php>

⁴⁹ www.landguiden.se

⁵⁰ Ibid.

2008. Som på många håll i Europa slog finanskrisen sedan mycket hårt mot landet.⁵¹

Den romska minoriteten är särskilt utsatt i det bulgariska samhället. Drygt åttio procent av romerna lever i materiell utsatthet.⁵² De har sämre hälsa, lägre medellivslängd och högre spädbarnsdödlighet. Situationen liknar den i Rumänien; undermåliga bostäder, utan avlopp och sanitetsmöjligheter, bristfällig skolgång. Ungefär en femtedel av romerna saknar någon som helst formell utbildning.⁵³ Trettionio procent av de bulgariska romerna bor i ett hushåll där någon gick till sängs hungrig på grund av brist på pengar att handla mat för, jämfört med fem procent av majoritetsbefolkningen.

Enligt en undersökning som European Union Agency for Fundamental Rights gjorde år 2011 upplevde 30 procent av de bulgariska romerna sig ha blivit utsatt för diskriminering under det senaste året. Bulgarien har en nationell strategi för social inkludering av romer, den antogs 2012 och löper fram till 2020.⁵⁴

EU-kommissionen konstaterar i en utvärdering från 2014 att mycket finns kvar att göra på flera nyckelområden – bland annat att systematiskt arbeta mot antiziganistisk retorik och diskriminering.⁵⁵

*

Det är uppenbart att arbete med attityder och fördomar är väsentligt för att komma tillrätta med romers marginalisering i både Bulgarien och Rumänien. Också Sverige har en historia av diskriminering mot gruppen. År 2014 kom en vitbok om hur Sverige behandlat sin romska minoritet, framtagen av regeringskansliet. *Den mörka och okända historien. Vitbok om övergrepp och kränkningar av romer under 1900-talet* behandlar bland annat om registreringar,

⁵¹ Ibid.

⁵² Alexandrova, Yva, Ivanova, Slavynka, Ivanova, Anna, Socio-economic effects of public investments for roma inclusion in Kavarna, Center for the Study of Democracy, 2015.

⁵³ Ibid.

⁵⁴ Europeiska kommissionen, National Roma Integration Strategy of the Republic of Bulgaria (2012–2020) – http://ec.europa.eu/justice/discrimination/files/roma_bulgaria_strategy_en.pdf

⁵⁵ Europeiska kommissionen, Overview Bulgaria –

http://ec.europa.eu/justice/discrimination/files/country_assessment_2014/bulgaria_en.pdf

steriliseringar, omhändertagande av barn, inreseförbud, utbildning, bostadsfrågan och tillgång till arbete.⁵⁶

Den första kända anteckningen om att romer kommit till Sverige är från 1512. De var ett 30-tal familjer, ledda av en "herr Anthonius", och togs av allt att döma emot välvilligt.⁵⁷ Inom några decennier började dock kyrka och myndigheter utfärda särskilda restriktioner, mer eller mindre stränga, mot gruppen. År 1637 kom en förordning om att gripa romer, hänga männen och fördriva kvinnor och barn.⁵⁸ Lagarna mildrades under 1700-talet, men pass-tvånget som fanns i landet fram till mitten av 1800-talet inskränkte rörelsefriheten för romer.

Medan romer i andra delar av Europa i dag har stora problem för att de inte registreras av myndigheterna (och därmed inte "finns") har man i Sverige under 1900-talet i vissa hänseenden varit alltför snar att kartlägga romerna.⁵⁹ Detta väckte debatt och kritiserades inte minst år 2013 i samband med Skånepolisens register för "Kringresande".⁶⁰ Även i Sverige hade vi dock fram till 1960-talet brister i folkbokföring av romer som bodde här.

Statens institut för rasbiologi inrättades 1922, med Herman Lundborg som chef. I verksamheten ingick bland en hel del annat att mäta romers skallar och jämföra med svenska värnpliktigas.⁶¹ Socialstyrelsen definierade under 1900-talets första hälft romerna utifrån rasbiologiska begrepp och ansåg dem vara oönskade. Man förordade sterilisering,⁶² och en del barn togs från föräldrarna och placerades i fosterhem.⁶³

Fattigvårdslagstiftningskommitténs betänkande år 1923 innehöll en passus om "zigenare", som ansågs vara en sämre ras och ett "olösligt problem", som helst skulle förmås att lämna landet. Inte det enklaste, konstaterades det, eftersom "de flesta av dem torde

⁵⁶ Ds 2014:8, Den mörka och okända historien – Vitbok om övergrepp och kränkningar av romer under 1900-talet, 2014.

⁵⁷ Åkerfeldt, Bennie, Synen på Romer och Resande i Sverige, 2013, s. 4.

⁵⁸ Hazell, Bo, Resandefolket, Ordfront, 2002, s. 76.

⁵⁹ Vitbok om övergrepp och kränkningar av romer under 1900-talet, 2014, s. 26 f.

⁶⁰ Registrering av romer, artikelserie, *Dagens Nyheter* – <http://www.dn.se/stories/polisens-registrering-av-romer>

⁶¹ Vitbok om övergrepp och kränkningar av romer under 1900-talet, 2014, s. 54.

⁶² Ibid, s. 95.

⁶³ Ibid, s. 99.

vara svenska undersåtar” och det vore svårt att visa att de hade medborgerliga rättigheter någon annanstans.⁶⁴

Mellan år 1915 och 1954 var det inte tillåtet för romer att resa in i Sverige, vilket enligt vitboken också hängde ihop med rasbiologiska uppfattningar.⁶⁵ Förutom effekten att stänga ute romska flyktingar under två världskrig – nazisterna mördade mellan 200–500 000 romer – höll inreseförbudet också den svensk-romska minoriteten ”fången” i landet.⁶⁶ De romer som inte var mantals-skrivna i Sverige räknades nämligen som statslösa och kunde under inreseförbudet få svårt att komma in igen, om de lämnat landet.⁶⁷

Att kommuner under första hälften av 1900-talet inte på ett självklart sätt folkbokförde romer, fick konsekvensen att många i gruppen inte hade tillgång till förmåner som exempelvis barnbidrag, sjukersättning och pension. Andra problem förknippade med att inte vara mantalsskriven kunde vara administrativa svårigheter exempelvis i samband med giftermål.⁶⁸

Efterkrigstiden präglades däremot av en politisk ambition att inlemma romerna i det svenska samhället. Den så kallade Zigenarutredningen 1954-55, då landets romer intervjuades, dokumenterades och räknades (antalet blev 740), ledde småningom till att flera olika myndigheter vid början av 1960-talet fick i uppdrag att prioritera romers sysselsättning och bostad.⁶⁹ Även om det fanns fördomar mot romer bland folk i allmänhet var kommuner och myndigheter nu inriktade på att skapa bättre liv för gruppen.⁷⁰ Frågan om folkbokföring löstes under detta decennium, genom att allt fler romer fick en lägenhet och därmed fast adress.⁷¹

Zigenarutredningen hade visat att av de 740 romerna i Sverige hade 220 personer en fast bostad, medan resten bodde i tält, bussar och husvagnar. Så sent som under 1950-talet var de svenska romernas liv fortfarande mycket hårt, med kyla, fukt och ett ständigt kringresande, då myndigheterna på orten efter en tid avhyste tältlägren på grund av att de saknade tillstånd att vistas på

⁶⁴ Ibid, s. 30.

⁶⁵ Ibid, s. 141.

⁶⁶ Forum för levande historia, hemsida – www.levandehistoria.se

⁶⁷ Vitbok om övergrepp och kränkningar av romer under 1900-talet, s. 148.

⁶⁸ Ibid, s. 183 ff.

⁶⁹ Ibid, s. 78.

⁷⁰ Ibid, s. 95.

⁷¹ Ibid, s. 190.

platsen. Omkring 70 procent av de vuxna romerna i Sverige var enligt Zigenarutredningen analfabeter.⁷² Långt in på 1960-talet bodde romska familjer i tält och husvagnar här.⁷³

Nu har vi åter en situation där människor bor i läger utomhus, under ovärdiga förhållanden. De är medborgare i andra länder än Sverige. Vi har fri rörlighet i EU, men endast den som arbetar får också tillgång till full välfärd (sjukvård, pension, barnbidrag, barnomsorg, skola med mera). De utsatta EU-medborgare som kommer hit och tigger med rätt att vistas här under tre månader vittnar om fattigdomen som finns inom EU:s gränser. Nu blir vi påmind om den varje dag, vilket för med sig att både det offentliga samhället och civilsamhället samlas kring och agerar i frågan.

Förhoppningsvis kan den kraften bidra till att fler länder i Europa säkerställer att den romska minoriteten får bostäder och mantalsskrivs samt erbjuds bättre hälsa, utbildning och försörjning.

✧

Maria, som citerades inledningsvis, skulle antagligen vara en av de första att resa hem om hon såg någon möjlighet till arbete:

Hur har dina barn reagerat på att du är borta så långa perioder?

– Jag är säker på att de har det svårt också. Men de är barn. De hör min röst på telefonen. Det är jobbigast för dem när jag reser tillbaka till Sverige efter att ha varit hemma ett tag. Jag tänker att det ändå är värre för mig att sakna dem.

Vad säger du till dem när ni pratar i telefon?

– Jag säger till min dotter att mamma ska vara här och samla in pengar för att fixa rinnande vatten till vårt hus. Först kommer pappa hem. Sedan kommer mamma. Jag hoppas att det tar slut. Jag är trött. Kan inte se mig själv att om tre eller fem år göra samma sak som nu.

⁷² Ibid, s. 180.

⁷³ Ibid, s. 196.

2 Främja erfarenhetsutbyte och samverkan mellan relevanta aktörer

Samordnarens uppdrag har varit att skapa förutsättningar för erfarenhetsutbyte och att sprida kunskap om insatser för utsatta EU-medborgare. Detta har gjorts genom kommunbesök och samtal med många olika organisationer och samfund inom idéburen sektor. Samordnaren har också spridit information genom intervjuer i media, egna artiklar, medverkan på en rad seminarier och konferenser, samt genom en blogg på utredningens hemsida.

Ett brett spektra av idéburna aktörer har engagerat sig i frågan om utsatta EU-medborgare. Samordnaren har bland annat träffat Röda korset, Equmeniakyrkan, Unicef, Civil rights defenders, Unga romer, Romska (S) föreningen, Nätverket för romska EU-migranter, Stadsmissionerna, Frälsningsarmén, Svenska pingströrelsen, Svenska kyrkan och ett stort antal lokala kyrkor och samfund. Samtal har även förts med relativt nystartade föreningar, många gånger nätverk vilka bildats med hjälp av sociala medier, som exempelvis Föreningen Hem för hemlösa EU-migranter i Stockholm. Arbetsgruppen för den nationella överenskommelsen om samarbete mellan idéburen sektor, regeringen och Sveriges kommuner och landsting, har träffat samordnaren för att samtala om hur överenskommelsens kansli skulle kunna ta sig an spridning av goda exempel, sedan samordnaren avslutat sitt arbete.

Samordnaren har också träffat de statliga myndigheter som på olika sätt är berörda av frågan. Ett flertal möten har genomförts med Polismyndigheten och Kronofogdemyndigheten, både enskilt och tillsammans. Med dessa har samordnaren fört en dialog om hur avhysningar av illegala boplatser kan genomföras på ett humant och rättssäkert sätt.

I möten med Skolverket och Socialstyrelsen har frågor om barns skydd och skolgång diskuterats.

Arbetsförmedlingen har samordnaren träffat för att samtala om hur inskrivning och eventuella insatser till gruppen utsatta EU-medborgare utformats.

Med Länsstyrelsen i Stockholm har samordnaren haft möten om bland annat det arbete som länsstyrelsens samordnare mot prostitution och människohandel utför.

Kontakter har också tagits med samtliga landsting/regioner vad gäller hälso- och sjukvården och utsatta EU-medborgare.

Flera möten med näringslivet har ägt rum under året. ICA-handlarna, Fastighetsägarna i Stockholm, Lantbrukarnas riksförbund och Jernhusen är några exempel på aktörer som samordnaren fört en dialog med. (Se avsnitt 2.7, "Näringslivet".)

Ett antal utredningar som har beröringspunkter med samordnarens arbete har pågått under utredningstiden och i möten med dessa har gemensamma frågor diskuterats. (Se avsnitt 2.8, "Andra utredningar".)

Under våren träffade samordnaren ett antal organisationer som arbetar med utvecklingsarbete i Rumänien och Bulgarien. Några av dessa var delaktiga vid utformningen av en konferens som samordnaren och statsrådet Åsa Regner anordnade den 11 september 2015. (Se kapitel 3, "Främja kontakter mellan Sverige och de utsatta EU-medborgarnas hemländer.")

Under våren och hösten 2015 har samordnaren samlat in information från 94 kommuner om hur de arbetar med utsatta EU-medborgare som tillfälligt vistas i Sverige. En del kommuner har själva sökt kontakt, från politisk eller tjänstemannanivå, vanligen med önskan om att få ett besök. Frågan har då oftast stått högt på den politiska dagordningen i kommunen. Andra har samordnaren sökt upp på eget initiativ. Ofta har samordnaren träffat socialchefen i kommunen samt politiker från kommunfullmäktige och nämnder. Eftersom frågan ofta rör mer än en nämnd eller förvaltning har många gånger även kommundirektör och kommunstyrelsens ordförande varit med på mötet. I de fall där ett nära samarbete funnits med frivilligsidan har samordnaren sett till att träffa de aktiva organisationerna vid besöket, antingen tillsammans med kommunens representanter eller enskilt. Några kommuner har även bjudit in polis samt personal från hälso- och sjukvården till

mötet. I de fall där illegala boplatser varit en viktig fråga har ledningen från tekniska förvaltningar deltagit.

Västernorrlands kommunförbund, Länsstyrelsen i Västmanland, Umeå kommun, Skara kommun och Fyrbodals kommunförbund har alla arrangerat regionala konferenser för flera grannkommuner om utsatta EU-medborgare. Samordnaren har då bjudits in för att tala om sitt uppdrag. Vid dessa tillfällen har deltagarna gett en lägesbild från sin respektive kommun. Detta har bidragit till samordnarens informationsinhämtning och samtidigt skapat forum för lärande och erfarenhetsutbyte mellan alla närvarande.

Även Sveriges kommuner och landsting (SKL) har medverkat vid dessa regionala konferenser. Kontakterna mellan SKL och samordnaren har varit täta under hela utredningstiden och löpande avstämningar har gjorts både på tjänstemannanivå och med den politiska ledningen. I de möten som samordnaren anordnat, dels om samarbete mellan kommun och idéburen sektor, dels för kommuner med särskilda utmaningar, har tjänstemän från SKL varit representerade. Rapporten om arbete med utsatta EU-medborgare i andra Europeiska länder (bilaga 3) togs fram i samarbete mellan samordnaren och SKL.

Samordnaren har fått övergripande information från följande kommuner, grupperade efter invånarantal.

Grupp 1, 1–14 999 invånare: Bromölla, Dorotea, Essunga, Fagersta, Grästorp, Götene, Habo, Hjo, Kungsör, Ljusnarsberg, Lysekil, Malå, Mellerud, Munkedal, Nordmaling, Norberg, Robertsfors, Skinnskatteberg, Sotenäs, Strömstad, Surahammar, Tanums, Tibro, Tidaholm, Töreboda, Vaxholm, Vindeln, Åmål, Ånge, Åsele.

Grupp 2, 15 000–29 999 invånare: Ale, Ekerö, Hallstahammar, Härnösand, Höganäs, Kramfors, Mariestad, Nynäshamn, Orust, Sala, Salem, Skara, Söderhamn, Timrå, Trollhättan, Upplands-Bro, Vara.

Grupp 3, 30 000–69 999 invånare: Danderyd, Eslöv, Falköping, Gotland, Helsingborg, Hässleholm, Karlstad, Lidingö, Lidköping, Motala, Sigtuna, Skövde, Sollentuna, Sundbyberg, Trollhättan, Tyresö, Täby, Uddevalla, Varberg, Värmdö, Vänersborg, Ängelholm, Örnsköldsvik, Österåker.

Grupp 4, 70 000–199 999 invånare: Borås, Botkyrka, Eskilstuna, Haninge, Helsingborg, Huddinge, Järfälla, Jönköping, Karlstad,

Kungsbacka, Linköping, Lund, Nacka, Skellefteå, Solna, Sundsvall, Södertälje, Växjö, Västerås

Grupp 5, fler än 200 000 invånare: Göteborg, Malmö, Stockholm, Uppsala.

2.1 Uppehållsrätten – Vem har rätt till välfärd i Sverige?

Den fria rörligheten i EU är en av dess viktigaste grundpelare. Den innebär bland annat att människor kan flytta mellan medlemsländerna och arbeta på lika villkor var de vill inom unionen. Ett av de viktigaste momenten i upprättandet av fri rörlighet för personer, var Schengenavtalet, som innebar att man tog bort gränskontrollen mellan de länder som ingår i samarbetet. Rumänien och Bulgarien blev medlemmar i EU 2007. De är dock ännu inte med i Schengensamarbetet. Det innebär att rumänska och bulgariska medborgare fortfarande måste visa pass eller nationellt id-kort när de reser in i övriga EU-länder samt Norge, Island, Liechtenstein och Schweiz.

Sedan år 2006 är uppehållsrätten en ny grund för vistelse i Sverige. Den ger EES-medborgare och deras familjemedlemmar rätt att vistas i Sverige längre än tre månader utan uppehållstillstånd. Uppehållsrätten förutsätter inte något föregående myndighetsbeslut, registrering, ansökan eller annan åtgärd. Uppehållsrätten gäller omedelbart för den som uppfyller villkoren. Den finns kvar så länge villkoren är uppfyllda. Det finns inga hinder mot att en EES-medborgare under sin vistelse i Sverige har uppehållsrätt på olika grunder.

En EES-medborgare har enligt utlänningslagen (överensstämmer i huvudsak med artikel 7.1 i rörlighetsdirektivet) uppehållsrätt om denne:

1. Är arbetstagare eller egen företagare i Sverige,
2. Har kommit till Sverige för att söka arbete och har en verklig möjlighet att få en anställning,
3. Är inskriven som studerande vid en erkänd utbildningsanstalt i Sverige och har tillräckliga tillgångar för sin och sina familje-

medlemmars försörjning, samt har en heltäckande sjukförsäkring för sig och familjemedlemmarna som gäller i Sverige, eller

4. Har tillräckliga tillgångar för sin och sina familjemedlemmars försörjning och har en heltäckande sjukförsäkring för sig och familjemedlemmarna som gäller i Sverige.

Även familjemedlemmar till den som har uppehållsrätt får uppehållsrätt.¹

Arbetstagarbegreppet ska ha samma innebörd i hela EU och får inte ges en nationell tolkning. Ett anställningsförhållande enligt EU-rätten föreligger när en person under en viss tid, mot ersättning, utför arbete av ekonomiskt värde åt någon annan under dennes ledning. För att någon ska betraktas som arbetstagare förutsätter det att arbetet som utförs är en faktisk och genuin ekonomisk aktivitet.² Det är inte nödvändigt att arbetstagaren helt ska kunna försörja sig på sin inkomst. Det avgörande är i stället att det utförda arbetet inte framstår som så ringa att det i praktiken är av helt marginell betydelse.³ Det saknar betydelse om personen kompletterar inkomsten från sitt förvärvsarbete med andra inkomster. "Svarta" inkomster eller intäkter från tiggeri leder aldrig till att någon anses som arbetstagare.⁴

Så länge en arbetssökande EES-medborgare kan styrka att han eller hon söker arbete och att det föreligger en reell möjlighet till anställning har personen rätt att uppehålla sig i Sverige. En bedömning ska göras av hur långt vederbörande står från arbetsmarknaden. Individer som försörjer sig genom tiggeri, som inte haft anställning nyligen och som har begränsad språkkunskap och utbildning, anses normalt sett inte ha en reell möjlighet till anställning. Det är dock viktigt att vid varje tillfälle göra en ny bedömning av uppehållsrätten. Samma individ kan vid ett tillfälle bedömas ha uppehållsrätt och vid ett annat inte, beroende på hur stor sannolikheten att kunna få ett arbete är just då.

¹ Upphållsrätten regleras i utlänningslagen 3 a kap. samt utlänningsförordningen 3 a kap.

² Mål C-53/81: D.M. Levin v Staatssecretaris van Justitie. Domstolens dom den 23 mars 1982.

³ Mål C-357/89: V. J. M. Raulin v Minister van Onderwijs en Wetenschappen. Domstolens dom den 26 februari 1992.

⁴ Socialstyrelsen, Rätten till socialt bistånd för medborgare inom EU/EES-området – en vägledning, 2014.

På samma villkor som en svensk medborgare ska en EES-medborgare kunna starta och driva eget företag i Sverige. Det är inte nödvändigt att verksamheten har startat eller gett resultat, däremot krävs det att EES-medborgaren kan visa att förberedelser och planering satts igång. Har personen ifråga redan ett företag måste han eller hon visa att företaget är verksamt. När avsikten att etablera sig ska visas behövs flera handlingar, som exempelvis F-skattsedel, marknadsplan, hyreskontrakt för lokal, bevis på tidigare erfarenheter och kompetens, kvitton eller fakturor på inköpt material, tillhörande momsredovisning och/eller överlåtelsehandlingar om köp av en redan etablerad rörelse.⁵

I utlänningslagen finns bestämmelser om avvisning och utvisning av EES-medborgare. Avvisning kan ske bland annat om personen ifråga utgör en orimlig belastning på biståndssystemet enligt socialtjänstlagen. Beslut om avvisning ska dock inte vara en automatisk konsekvens av att biståndssystemets brukas. Det krävs mer än enbart ett enstaka utnyttjande av det sociala biståndssystemet. Kontrollen av uppehållsrätten är begränsad. Migrationsverket har i uppdrag att utvisa personer som saknar uppehållsrätt. Polisen ansvarar för inre utlänningskontroll och ska underrätta Migrationsverket om en fråga om utvisning uppkommer. Utvisningar med hänvisning till överskridande av tremånadersregeln förekommer dock i princip aldrig.

Rättsutvecklingen pågår kring vilka rättigheter EU-medborgare utan uppehållsrätt har. I EU-domstolens senaste prejudikat intas en förhållandevis strikt linje. Dano-domen slår fast att medborgare från andra medlemsstater som saknar uppehållsrätt, inte heller har rätt till sociala förmåner i mottagarlandet.⁶ Fler avgöranden angående uppehållsrätt finns på hemsidan för Svenska institutet för Europapolitiska studier (Sieps).⁷

Det finns en osäkerhet hos både kommuner och statliga myndigheter i Sverige, kring tolkningen av uppehållsrätten. Myndigheter gör emellanåt olika tolkningar vilket kan få stora konsekvenser

⁵ Skatteverket, Flytta till Sverige som EU/EES-medborgare – <https://www.skatteverket.se/privat/folkbokforing/flytta/flyttatillsverige/medborgareuees/duskaarbetaisverige/duharettegetforetag/duflyttarsjalv.4.3810a01c150939e893f3389.html#>

⁶ Mål C-333/13: Elisabeta Dano och Florin Dano mot Jobcenter Leipzig. Domstolens dom den 11 november 2014.

⁷ Sieps, Social turism? EU-domstolens senaste praxis avseende icke-aktiva unionsmedborgares rätt till förmåner, 2015.

för enskilda individer. Den som bott i ett annat EU-land med uppehållsrätt i fem år utan avbrott, får permanent uppehållsrätt. Enligt uppgifter som samordnaren fått från socialtjänsten i några kommuner har det förekommit att individer med permanent uppehållsrätt felaktigt blivit nekade försörjningsstöd, med hänvisning till att de inte har uppehållsrätt. Även bedömningen av om en individ har en sekundär uppehållsrätt genom en familjemedlem kan innebära svårigheter. EU-domstolen meddelade år 2010 en i sammanhanget viktig dom. Fallet gällde en förälder som var medborgare i en medlemsstat, och varit anställd i en annan medlemsstat där anställningen upphört och därmed också förälderns primära uppehållsrätt. Dennes barn genomgick dock en utbildning i landet där föräldern varit anställd. På grundval av detta bedömde domstolen att föräldern ändå hade en fortsatt uppehållsrätt i egenskap av förälder med den faktiska vårdnaden om barnet.⁸

Slutsats

För att kunna upprätthålla en enhetlig bedömning av uppehållsrätten ser samordnaren ett behov av utbyte av kunskap i frågan mellan kommuner och myndigheter. (Se vidare avsnitt 2.9, ”Fortsatt samverkan.”)

2.2 Utmaningar för kommuner

Det finns skillnader i kommunernas stöd och hjälp till utsatta EU-medborgare. En del har en relativt restriktiv hållning, medan andra är mer benägna att använda kommunala resurser även för denna grupp.

EU-medborgare som tillfälligt vistas i Sverige har, som beskrivits i avsnittet om uppehållsrätt ovan, begränsade rättigheter vad gäller det svenska välfärdssystemet. Att en mycket utsatt grupp, som också är synlig i gatumiljön, har betydligt mindre rätt till välfärd än flertalet som bor i Sverige, har ställt tjänstemän, politiker och civilsamhället inför utmaningar av ett nytt slag.

⁸ Mål C-480/08: Maria Teixeira mot London Borough of Lambeth och Secretary of State for the Home Department. Domstolens dom den 23 februari 2010.

För att klara dessa krävs dialog inom kommunens olika förvaltningar och nämnder, men också med andra relevanta aktörer, för att kunna uppnå ett lokalt förankrat och väl övervägt förhållnings-sätt.

Trots variationen i insatser tycker sig samordnaren se en tilltagande gemensam hållning från kommunernas sida. Det finns insikt om att den långsiktiga lösningen är förändrade villkor i de utsatta EU-medborgarnas ursprungsländer. Politiker, tjänstemän och även engagerade invånare har idéer och förslag på hur arbetet med att stötta i Bulgarien och Rumänien skulle kunna gå till. I kapitel 3, "Främja kontakter mellan Sverige och de utsatta medborgarnas hemländer", redovisas initiativ tagna av kommuner och idéburen sektor med syfte att starta samarbete med lokala aktörer i dessa länder.

Enligt socialtjänstlagen har kommunerna ett ansvar för personer som vistas inom deras gränser. Detta har legat till grund för besluten hos flera kommuner att stödja eller ingå samarbete med ideella aktörer, för att temporärt lindra nöd i målgruppen. I många fall innebär detta att EU-medborgare får möjlighet att sköta personlig hygien och tvätt, att de erbjuds ett lätt mål mat och ibland, mestadels vintertid, också natthärbärge.

Ansvariga för socialtjänsten gör svåra avvägningar mellan den enskilda EU-medborgarens ansvar att finansiera sina egna omkostnader, som mat, logi och eventuella hemresor, och kommunens begränsade ansvar för dem när de vistas utan uppehållsrätt i Sverige. Det kan också vara resurskrävande att behandla varje ansökan om akut nödbistånd. Eftersom bedömningen ska göras utifrån den aktuella situationen, kan behovet av akut härbärge se olika ut klockan 10.00 på morgonen vid milt väder och klockan 23.00 vid snöstorm. En annan svårighet för socialtjänsten är att bedöma uppehållsrätt (Se avsnitt 2.1, "Upphållsrätten – Vem har rätt till välfärd i Sverige?") när ansökningar om försörjningsstöd inkommer.

Ansvaret för barnen i gruppen har varit en annan svår fråga för kommunernas socialtjänst. Det har ibland kommit orosanmälningar från allmänheten. När barn bor på illegala boplatser eller vistas med föräldrar som tigger är de synliga på ett sätt som gör att kommunens socialtjänst direkt kan ta kontakt och informera om vad som förväntas av föräldrar i Sverige. I några mindre

kommuner där utsatta EU-medborgare under en längre tid har bott i husvagnar eller i lägenheter hos privata hyresvärdar, har det varit svårare att ingripa till skydd för barn som far illa, då barnen inte i lika hög grad väckt uppmärksamhet. Bristande kunskap om vad som gäller vid handläggning och beslut för utsatta EU-medborgare, liksom en osäkerhet inför vad det kan innebära att ingripa, kan också ha varit anledningar till att socialtjänsten ibland i stället har avvaktat.

Politiker i många kommuner beskriver flera dilemman. Det ses som positivt att invånare engagerar sig för en utsatt grupp i samhället. Samtidigt är det en pedagogisk utmaning att förklara att de utsatta EU-medborgarna har begränsade rättigheter och inte full tillgång till välfärdssystemet.

I ett rättssamhälle är det viktigt att upprätthålla de lagar och regler som gäller. På samma gång är lokalpolitiker eller tjänstemän sällan okänsliga inför den moraliska dimensionen – att denna grupp kommit hit och lever i stor utsatthet. En del medborgare saknar kunskap om vad kommunens resurser får eller kan användas till och argumenterar för ett mycket generöst synsätt. Andra medborgare vakar över att kommunen inte ska göra mer än lagen tillåter och inte tveka i tillämpningen av den när det gäller illegala boplatser, ordningsfrågor och annat.

Lokalpolitiken bygger på att de som bor i kommunen är en del av det demokratiska samtalet och använder sin röst. På de flesta ställen har frågan om nöd och fattigdom och vad som kan göras lokalt, startat samtal mellan politiker, medborgare, kyrkor, romska organisationer och etablerade hemlöshetsorganisationer. Sådana samtal leder ofta till en förståelse för de olika rollerna och en uppdelning av vem som gör vilka insatser.

I några kommuner har utvecklingen varit en annan; en sorts ytterligheters dynamik har växt fram. På ena sidan finns främlingsfientliga krafter som inte drar sig för att verbalt eller fysiskt kränka utsatta EU-medborgare eller att i sociala medier uppmuntra till våldsbrott. Samordnaren fick under våren 2015 oroande mycket rapporter om misstänkta hatbrott och kränkningar mot gruppen. Polisen fick motsvarande information och fick i uppdrag av regeringen att kartlägga och utveckla sina åtgärder mot brott mot EU-medborgare. Det uppdraget redovisades i december 2015. (Se avsnitt 2.5, "Skydd och rättssäkerhet".) På andra sidan finns aktivistgrupper

som engagerat sig för utsatta EU-medborgare men som inte primärt, varit inriktade på dialog med vare sig kommunen eller andra organisationer. Det har på olika platser förekommit att aktivister underlättat för utsatta EU-medborgare att bryta mot lagen exempelvis genom att peka ut nya (illegala) platser för tältläger efter avhysningar. Det har även vid enstaka tillfällen förekommit att aktivister kedjat fast sig vid boplatser i ett försök att hindra avhysningar.

Frågan om utsatta EU-medborgare har lyfts i media nästan dagligen under det gångna året. Sedan samordnaren tillsattes har han haft frekvent och periodvis intensiv kontakt med lokal och nationell media. Böcker och uppsatser har skrivits i ämnet och samordnaren har fått intervjuförfrågningar. Framför allt har dessa handlat om uppdraget, resultaten från informationsinhämtningen och förmedling av kontakter med de olika aktörerna. Även internationell media har visat intresse för frågan.

Många kommundienstmän och politiker har haft en liknande intensitet i kontakter med media på det lokala planet. Många kommuner har lyft mediernas opinionsbildande roll på orten. Ett flertal tidningar har följt utsatta EU-medborgare, inte bara i Sverige utan också i deras hem i Rumänien och Bulgarien. Detta har bidragit till en förhöjd kunskapsnivå och välvilligare inställning till gruppen hos lokalbefolkningen. Det finns också exempel på samarbeten mellan tidningar, näringsliv och idéburen sektor vilka lett till utbyten mellan kommuner i Sverige och kommuner Rumänien.

Intensiteten i mediebevakningen har pressat beslutsfattare att ha klara besked i frågor där det emellanåt funnits en osäkerhet om vilken lagstiftning som gäller och hur den ska tolkas.

Kommunerna har framhållit den kraft och det engagemang de ser hos idéburna organisationer, kyrkor och andra frivilliga i den här frågan. De är beroende av deras humanitära arbete, eftersom lagstiftningen sätter tydliga gränser för hur långt kommuner kan sträcka sig i sitt stöd. En del har backat upp frivilligsidan med finansiering. Andra har inte haft den möjligheten. Många har dock sett behov även av annat stöd till frivilligsidan. Exempelvis har det kunnat handla om att hjälpa till med information till de utsatta EU-medborgarna, eller till kommuninvånare om vilka insatser som erbjuds och inte. (Se avsnitt 2.6, "Kraften i civilsamhället".)

Kommunernas beredskap för oväntade förändringar tycks också ha haft betydelse för hur bemötandet av utsatta EU-medborgare blivit. På ställen där man har tidigare erfarenhet av social oro eller stort flyktningmottagande finns ofta redan en god sammanhållning mellan kommunens förvaltningar, idéburna organisationer och samfund, polis, räddningstjänst, samt hälso- och sjukvård. Där finns upptrampade stigar för samarbete och en ömsesidig tillit som blir till nytta även i denna fråga. I sådana kommuner har tiden mellan de utsatta EU-medborgarnas första besök på platsen och framtagandet av ett sammanhållet förhållningssätt från samhällets sida oftast varit kortare. Därmed har onödig frustration och missförstånd mellan olika aktörer kunnat förhindras. Informationen till kommunens invånare om gruppen har varit samlad och tydlig och de som har velat engagera sig ideellt har hittat smidiga vägar för att göra så.

Det förefaller viktigt att kommunerna erbjuder en möjlighet för medborgarna att framföra sina synpunkter och eventuella klagomål. Saklig information på hemsidan, med till exempel frågor och svar, är också värdefullt. Många medborgare vill ha svar på enskilda mejl eller samtala direkt med ansvariga tjänstmän och politiker. Att skapa ett öppet klimat för dialog med medborgarna har visat sig vara en framgångsfaktor, som motverkat spänningar och motsättningar kring de utsatta EU-medborgarna.

De kommuner som tidigt flaggat för att den nya gruppen kan komma att påverka budgeten har haft ett större handlingsutrymme när det sedan blivit en dialog om insatser. I några kommuner har man avsatt en summa pengar för arbete med utsatta EU-medborgare under en viss tidsperiod, utan att i detalj specificera vad medlen ska användas till. Det har gett en frihet för politiker och tjänstemän att följa utvecklingen och ta snabba beslut utifrån ny kunskap eller nya behov.

Kostnaderna för kommunerna kan röra sig om utgifter för akut nödbistånd, bidrag till frivilligsidan som tillgodoser gruppens basbehov, inrättandet av tjänster som samordnare eller socialtjänstens uppsökare, eller städ och saneringskostnader efter avhysning av illegala boplatser.

I några kommuner har frågan om insatser till utsatta EU-medborgare blivit extra besvärlig. Möjligheten att skapa budgetutrymme för sådana har emellanåt saknats, vilket ibland lett till ett

mer passivt förhållningssätt i förhållande till exempelvis illegala boplatser eller förekomsten av barn som riskerar att fara illa. Det blir då ofta oklart både för de utsatta EU-medborgarna och för tjänstemännen vilket stöd som kan förväntas, respektive erbjudas.

Det förekommer att utsatta EU-medborgare stannar längre i Sverige än de tre månader de har rätt till utan att ha uppehållsrätt. Både vuxna och eventuella medföljande barn riskerar då att leva i stor utsatthet. I de kommuner där de vistas är det särskilt viktigt med ett uppsökande arbete och att agera utifrån socialtjänstlagens uppdrag att inleda utredning när barn riskerar att fara illa. Samordnaren har kallat till möten med några kommuner som haft särskilda utmaningar och sett över möjligheterna att ge dessa extra stöd med kompetensutveckling för socialtjänsten och även insatser från polis.

Kommuner och stadsdelar med många invånare med invandrarbakgrund och/eller stort flyktningmottagande, har inte sällan en förståelse i sitt arbete med utsatta EU-medborgare som underlättar. Det finns då rutiner för att arbeta med människor som har begränsad kunskap om svenska lagar och regler, och som kan ha en annan syn på myndigheter. Det finns också en vana att kommunicera med hjälp av tolk, och erfarenhet av personer med oklar status vad gäller uppehållsrätt. Kontakterna med myndigheter som Migrationsverket och Arbetsförmedlingen, liksom med idéburna organisationer är i sådana kommuner ofta väl utvecklade och en stor tillgång i arbetet med hjälpsökande EU-medborgare.

2.2.1 Barn – Skyddslagstiftning och skola

Denna rapport resonerar kring hur det svenska samhället utifrån gällande lagstiftning och samhällsstruktur bör agera gentemot en mycket utsatt grupp. Barn riskerar i ett sådant sammanhang att vara de mest sårbara, därför är det nödvändigt att särskilda överväganden görs om dem.

Det svenska samhället som helhet bör inte agera på ett sätt som uppmuntrar människor, vilka lever i en utsatt situation i hemlandet, att resa till Sverige utan att i förväg planera för att barnens behov av till exempel boende och skola kan tillgodoses här.

Utgångspunkten bör vara att barn ska gå i skola i sitt hemland. Skolplikt råder i såväl Rumänien som Bulgarien. Det är därför viktigt att kommuner och andra berörda aktörer har ett genomtänkt och strukturerat förhållningssätt kring hur man ska agera om barn till utsatta EU-medborgare kommer till Sverige och riskerar att fara illa. Detta är lättare om de olika kommunala förvaltningarna är samspelta. Kommunernas agerande kan påverka om EU-medborgare tar med sig sina barn till just den kommunen. Om barn till exempel tillåts komma in på härbärgen eller matserveringar brukar det finnas barn i de kommunerna, liksom om skola eller pedagogisk verksamhet erbjuds. Föräldrar kan då tolka det som att dessa kommuner i större utsträckning än andra accepterar att barn följer med när de reser hit för att titta. Den tillvaro som utsatta EU-medborgare utan uppehållsrätt normalt sett lever under, i Sverige, lämpar sig dock inte för barn.

Barn och skyddslagsstiftning

Kommuner har en skyldighet att agera när barn riskerar att fara illa. Skyddslagsstiftningen för barn är inte avsedd att göra skillnad på barn till utsatta EU-medborgare och barn till svenska medborgare eller personer med uppehållsrätt. En bedömning av barnets behov av omedelbart skydd ska alltid göras av socialtjänsten när det har kommit in en anmälan. En sådan bedömning ska göras samma dag eller senast dagen efter. Informationen i anmälan ger i de allra flesta fall tillräckligt underlag för detta. Om så inte är fallet kan en kontakt behöva tas med den anmälan berör, eller den som kom in med anmälan.⁹ Om ett omedelbart skyddsbehov föreligger, kan konsekvensen ytterst bli ett omedelbart omhändertagande av barnet.¹⁰

Om socialtjänsten får uppgifter om att barn riskerar att fara illa ska en förhandsbedömning göras och ett beslut fattas om att inleda eller inte inleda en utredning.¹¹ Socialtjänsten ska genast inleda en

⁹ Socialstyrelsen, *Utreda barn och unga – Handbok för socialtjänstens arbete enligt socialtjänstlagen*, 2015.

¹⁰ Ett interimistiskt omhändertagande sker då med stöd av Bryssel II-konventionen jämförd med lagen om vård av unga. En reviderad bestämmelse har föreslagits i betänkandet *Barns och ungas rätt vid tvångsvård*. Förslag till ny LVU (SOU 2015:71), jämför även justitieombudsmannens remissyttrande över betänkandet samt beslut 2015-10-21 i ärende 229–2013.

¹¹ En förhandsbedömning ska i normalfallet ta kortare tid än 14 dagar. Om det finns synnerliga skäl kan förhandsbedömningen ta längre tid än 14 dagar.

utredning om den anser att barnets situation är sådan att det kommer att behövas någon åtgärd från socialtjänsten.¹²

Av de 94 kommuner som samordnaren fått uppgifter ifrån uppger 18 att de någon gång träffat på barn från gruppen utsatta EU-medborgare. I flertalet fall handlar det om enstaka barn och kortare tillfällen. Sedan socialtjänsten sökt kontakt för att föra dialog om barnens situation har det inte sällan hänt att familjen valt att lämna kommunen, ibland på egen hand, ibland med hjälp till hemresa. Hjälp till hemresa har då beviljats som nödbistånd.

I några kommuner har utredningar inletts och i ett fåtal fall har det varit aktuellt med omedelbara omhändertaganden. Det finns ett litet antal kommuner där barn vistas mer permanent, vilket kan hänga samman med de beslut kommunen fattat kring skolgång, pedagogisk verksamhet, barn på härbärgen och så vidare. I vissa fall kan det dock i stället handla om bristande resurser, vilket lett till att det dröjt innan socialtjänsten kunnat vidta åtgärder för att möta den nya situationen.

Socialtjänsten ska i sitt uppsökande arbete upplysa om sin roll och vid behov erbjuda hjälp. Det är särskilt viktigt med ett uppsökande arbete i förhållande till barn till utsatta EU-medborgare för att förebygga att de far illa. Att avgöra om ett barn far illa är en svår bedömning för socialtjänsten. Exempelvis kan bedömningen av boendevillkoren variera över året. Under sommaren kan det i vissa fall bedömas vara förenligt med ett barns bästa att bo i tält. Övriga årstider kan däremot bedömningen bli en annan. Ett barn bör inte i något fall bo i tält eller i en bil på vintern. Likaså kan föräldrars omsorgsförmåga normalt ifrågasättas om vederbörande inte ser till att barnet går i skola.

Vilka insatser som ska erbjudas avgörs från fall till fall, men vägledande ska vara principen om barnets bästa. Utredningen ska göras i dialog med vårdnadshavaren och barnet ska ges inflytande och delaktighet. En viktig avvägning är vad som är ett skäligt boende för barnet. I förekommande fall kan insatser behöva göras så att barnet ges ett acceptabelt boende i avvaktan på att andra åtgärder vidtas. Ytterst kan ett ingripande genom vård enligt lagen om vård av unga bli aktuellt. I de sistnämnda fallen måste internationella konventioner beaktas. I Bryssel II-förordningen

¹² Med åtgärder avses närmast insatser på individnivå, dvs. utrednings-, stöd- och behandlingsinsatser. Prop. 1996/97:124 Ändring i socialtjänstlagen s. 100.

(EG nr 2201/2003) och 1996 års Haagkonvention finns bestämmelser om när interimistiska skyddsåtgärder får vidtas i ett land där barnet inte har sitt hemvist.

Utrikesdepartementets enhet för konsulära och civilrättsliga ärenden är centralmyndighet i Sverige för såväl förordningen och konventionen. Om ett barn som har hemvist i en annan medlemsstat omhändertas i Sverige kan det finnas skyldighet att skyndsamt meddela hemlandet detta. Enheten för konsulära och civilrättsliga ärenden på utrikesdepartementet kan vara behjälplig i den kommunikationen. Utgångspunkten är till exempel att ett omedelbart omhändertagande kan ske i landet där barnet vistas, men att ett eventuellt långsiktigt beslut om omhändertagande tas i barnets hemland.

Slutsats

Det är av stor vikt att kommunerna säkerställer ett uppsökande arbete för att uppmärksamma om det finns barn bland utsatta EU-medborgare (Se vidare avsnitt 2.2.2, "Uppsökande arbete och nödbistånd".)

Det finns behov av att inrätta en funktion med uppgift att besvara frågor från, och ge stöd till, kommunernas socialtjänster, när det gäller handläggningen av ärenden som rör barn till utsatta EU-medborgare (Se vidare avsnitt 2.9, "Fortsatt samverkan".)

*Inom ramen för det nyligen tecknade samarbetsavtalet med Rumänien, och det som är på väg att tecknas med Bulgarien, är erfarenhetsutbyte om barnrätt, jämställdhet samt välfärdsutveckling prioriterade områden. Det vore värdefullt om kontakter kan upp-
arbetas mellan svenska kommuners socialtjänst och deras motsvarighet i Rumänien och Bulgarien. Detta skulle underlätta för svensk socialtjänst att ta direkt kontakt med barnens hemkommun när eventuella utredningar inleds i Sverige.*

Barn och skolgång

Skolors verksamhet styrs av kommunallagen, skollagen och skolförordningen. Av dessa följer att barn till utsatta EU-medborgare inte har rätt till skolgång i Sverige, men att kommunerna däremot kan välja att erbjuda undervisning.

Frågan har prövats av skolväsendets överklagandenämnd.¹³ Samma bedömning görs i Sveriges kommuner och landstings rättsliga analyser.¹⁴ Skolverket har i en skrivelse till regeringen efterlyst klargörande på en mer principiell nivå om hur den fria rörligheten inom EU kan komma att påverka rätten till utbildning.¹⁵

Ett par organisationer har argumenterat utifrån en mycket långtgående tolkning av mänskliga rättigheters räckvidd och bland annat uttalat att de barn som vistats i Sverige längre än tre månader borde ses som tillståndslösa och att de därmed i ljuset av barnkonventionen omfattas av rätt till utbildning, enligt lagen om utbildning för tillståndslösa.¹⁶

Mänskliga rättigheter gäller på samma sätt i alla stater vid alla tillfällen. Därför är det nödvändigt att tydligt definiera vad som faktiskt är mänskliga rättigheter och hur långt de sträcker sig.

Mycket långtgående tolkningar riskerar att försätta de tjänstemän och politiker som har att hantera frågorna om utsatta EU-medborgare i svårigheter vid tolkningen av vilket regelverk som gäller för utsatta EU-medborgare. Europakonventionen om skydd för mänskliga rättigheter innehåller en rad bestämmelser som tolkas av Europadomstolen. Dessa avgöranden binder medlemsländerna.

Barnkonventionen har ingen motsvarande mekanism. Det gör den därför betydligt svårare att härleda rättigheter ur. I barnkonventionen framgår att alla barn har rätt till utbildning.

Detta tolkas på olika sätt av olika organisationer. Till exempel hävdar Civil rights defenders, i en rapport från december 2015, att EU-medborgare, vid behov, har samma rätt till socialt bistånd,

¹³ Den 15 februari 2015 uttalade nämnden (dnr 2014:556) att det enligt EU-rätten inte finns någon rätt till skolgång.

¹⁴ Statens Kommuner och Landsting, Utsatta EU-medborgare –

<http://skl.se/ekonomijuridikstatistik/juridik/euratt/utsattauemedborgare.2952.html>

¹⁵ Ibid.

¹⁶ Se t.ex. <http://www.unicef.org/> och <http://www.civilrightsdefenders.org/sv/>

arbetsmarknadsåtgärder och skolgång som svenska medborgare.¹⁷ Unicef, som kom med en rapport i september 2015, anser att barn till utsatta EU-medborgare efter tre månader bör ses som tillståndslösa och omfattas av lagstiftning om skolgång för tillståndslösa.¹⁸

Samordnaren är ytterst tveksam till dessa tolkningar. Rumänien och Bulgarien har givetvis en skyldighet att erbjuda sina medborgare utbildning. Men att Sverige skulle vara skyldig att erbjuda alla barn till föräldrar utan uppehållsrätt utbildning är att göra en för vidsträckt tolkning av barnkonventionens räckvidd.

En klar majoritet av de utsatta EU-medborgarna uttrycker att de är i Sverige tillfälligt och att de ser sin långsiktiga framtid i hemländerna.¹⁹ Samordnaren fick våren 2015 signaler från företrädare för organisationen Hjärta till Hjärta samt från den svenska ambassaden i Bukarest att barn till utsatta EU-medborgare avbrutit skolgång i Rumänien under terminen för att följa med sina föräldrar till Sverige.²⁰ Det svenska samhället ska, i enlighet med de mänskliga rättigheterna, verka för att alla Europas barn får gå i skola. Det betyder emellertid inte alltid att de ska tas in i svenska skolor. I första hand bör barnen fullfölja sin skolgång i hemländerna, i sin hemmiljö, på ett språk de behärskar.

I några kommuner finns dock barn till utsatta EU-medborgare som är födda i Sverige eller som levt här i många år. Kontakten med hälso- och sjukvård, skola och socialtjänst har som regel varit mycket begränsad. I dessa fall är det viktigt att kommunens socialtjänst kopplas in för att informera om att ett föräldraskap i Sverige inkluderar ansvar för att barnen går i skola och vid behov har kontakt med hälso- och sjukvården. Kommunen bör föra ett resonemang med föräldrarna om att barnet i första hand bör inleda

¹⁷ Civil rights defenders, Utsatta unionsmedborgare i Sverige: Statens skyldigheter enligt internationella människorättsnormer, EU-rätt och svensk rätt, 2015.

¹⁸ Bergmark, Anna, Dane, Louise, Leviner, Pernilla, Warnling-Nerep, Wiweka, Vilka rättigheter har barn som är EU-medborgare och lever i utsatthet i Sverige? En rättsvetenskaplig undersökning av minderåriga unionsmedborgares rätt till utbildning, hälso- och sjukvård samt socialt stöd och skydd, Barnrättscentrum och Unicef, 2015.

¹⁹ "EU-teamet. Uppsökande arbete med EU-medborgare och tredjelandsmedborgare som befinner sig i hemlöshet eller annan utsatt situation", Sofia Månsson och Camilla Ströberg, Augusti–december 2014 samt: Djuve, Anne Britt, Friberg Jon Horgen, Tyldum, Guri, Zhang, Huafeng, When poverty meets affluence, (Faforapport 2015).

²⁰ Klerfors Rickard, Valfridsson, Martin, Minst 100 barn har tagits ur skolan för att resa till Sverige, *Dagens Nyheter*, 150624.

skolgång i hemländerna. Om detta inte når framgång kan resultatet bli, att man i enstaka fall efter en individuell bedömning, kan använda sig av skolförordningens möjlighet att erbjuda skolgång även för barn som inte har rätt till skolgång.

2.2.2 Uppsökande arbete och nödbistånd

Uppsökande arbete

Flera av de kommuner som samordnaren besökt eller fått information från, har undersökt behoven hos utsatta EU-medborgare och har gjort bedömningar när orosanmälan om barn i gruppen kommit in till socialtjänsten. Några kommuner har uppsökande arbete i egen regi och andra genom samverkan med frivilligorganisationer. I Stockholm finns till exempel ett EU-team som arbetar uppsökande, specifikt med gruppen.

En förenklad modell av uppsökande arbete generellt är att vid det första kontakttagandet görs en bedömning av det individuella eller kollektiva behovet. Sedan vidtar stödjande arbete, som ofta består av motivationshöjande insatser för att personen eller personerna ska vilja ta emot hjälp eller förändra sin situation. Det kan till exempel vara hemlöshet, missbruk eller psykisk sjukdom. Det kan även innebära hjälp med att lösa praktiska frågor. I den tredje fasen är det sociala förändringsarbetet i fokus. För uppsökande verksamheter handlar det då om att länka individer till olika hjälpfunktioner exempelvis den ordinarie socialtjänsten, dagverksamheter eller natthärbärgen. Uppföljning är central, liksom att samla generell kunskap om de människor man söker upp och förmedla denna vidare.²¹

Genom det uppsökande arbetet med utsatta EU-medborgare kan akuta nödsituationer avvägras när minderåriga eller vuxna i behov av särskilt stöd påträffas. Språkkompetens, tålmod och förståelse för att gruppen inte är homogen, bidrar till framgång i insatsen. Genom kontinuiteten i kontakterna tydliggörs de mest pressande hjälp-

²¹ Andersson, Björn, Erfarenheter av uppsökande arbete med vuxna och unga vuxna – En rapport baserad på fem forskningscirkelar om uppsökande arbete, FoU i Väst/GR, Rapport 6: 2010, 2010.

behoven. Kanaler etableras för att snabbt och smidigt ge hjälp till gravida kvinnor och människor med hälsoproblem.

Om uppsökarna träffar på kvinnor i ett tidigt stadium av sin graviditet kan de motivera och stötta till hemresa. De kan också informera om de administrativa svårigheter kring folkbokföring i hemlandet som kan följa efter en födelse i Sverige. Det är viktigt att ge tydlig information till gravida kvinnor om den skyddslagstiftning som finns för barn i Sverige. Här bör understrykas den bedömning av föräldrars omsorgsförmåga som ska göras om kvinnan och det nyfödda barnet inte lever under ordnade förhållanden. Genom förtroendet som uppstår mellan gruppen och uppsökare underlättas möjligheten att snabbt få veta om det förekommer barn som riskerar att leva i utsatthet.

Uppsökande arbete hjälper också kommunen att upprätthålla en aktuell bild av antalet boplatser och sovplatser i kommunen. Det kan ha en avgörande roll när det gäller att förebygga etablering av illegala boplatser (Se avsnitt 2.4, "Boplatser och avhysningar"). Uppsökare kan ge information till gruppen om vad som gäller för camping i Sverige och hur processen vid avhysning av illegala boplatser ser ut.

Slutsats

Kommunerna bör i sitt uppsökande arbete säkerställa att:

- *Akuta nödsituationer avvärjs när det påträffas minderåriga eller vuxna i behov av stöd.*
- *Information ges om vilka regler som gäller för boende i Sverige, i syfte att förebygga att illegala boplatser uppstår.*
- *Kunskap samlas in om målgruppen för att kunna stötta och hjälpa på ett adekvat sätt både i Sverige, i hemländerna och i samband med återvändande.*

Nödbistånd

Personer som inte bedöms vara bosatta i en kommun där de tillfälligt vistas har endast rätt till bistånd för att avhjälpa en tillfällig, akut nödsituation som inte går att lösa på annat sätt. I praktiken innebär det oftast att personer får bistånd till mat, logi

eller resa till hemkommunen.²² Detta gäller även i förhållande till utsatta EU-medborgare som bedöms sakna uppehållsrätt och därmed inte har sin egentliga hemvist i Sverige. Vad som är nödvändigt för att avhjälpa en akut nödsituation måste socialtjänsten bedöma i varje enskilt fall. Om barn finns i familjen ska som alltid barnperspektivet beaktas och dokumenteras. I socialtjänstlagen framhålls det tydligt att människor i första hand har ett eget ansvar för sitt liv. Av förarbetena framgår att socialtjänsten inte får frånta enskilda deras ansvar. Biståndet från socialtjänsten ska stärka den enskildes resurser att leva ett självständigt liv. Kravet på att någon ska ta ansvar för sitt liv får dock inte drivas hur långt som helst, eftersom individens möjligheter kan vara begränsade. Dessa principer gäller också i bedömningen av utsatta EU-medborgares ansökningar om bistånd för att avhjälpa akut nödsituation.

Förutom stöd till idéburna organisationer eller samfund för härbergesplatser, dagverksamheter med mera, ger kommuner alltså även akut nödbistånd till utsatta EU-medborgare. I de flesta fall rör det sig om finansiering av hemresor, men även av mat och enstaka akuta övernattningar. De senare kan ske i väntan på att buss eller flyg ska avgå, på grund av att det finns barn i familjen eller att personen är akut sjuk eller har ett allvarligare hälsoproblem.

Det kan bli resurskrävande att bedöma varje ansökan om akut nödbistånd, eftersom det ska göras utifrån den aktuella situationen. Den utsatthet som gruppen befinner sig i gör att behoven kan förändras snabbt. Att leva på gatan utan skydd för väder och vind, utan stadig försörjning och utan möjlighet till att sköta sin personliga hygien gör att till exempel hälsostatusen snabbt kan försämrats. I samband med avhysningar från illegala boplatser kan ansökningar om akut nödbistånd för hemresor öka kraftigt hos socialtjänsten på orten.

I omkring hälften av de 94 kommuner som samordnaren fått information från, har akut nödbistånd beviljats. Vissa har chartrat bussar efter avhysningar från boplatser och hela gruppen har erbjudits att resa hem. Vid sådana tillfällen har några valt att flytta till annan plats inom kommunen, eller till en annan kommun. Andra har gärna velat ha hjälp med hemresa, men vid senare tillfälle. En del har antagit erbjudandet direkt.

²² SOU 2005:43 Socialtjänsten och den fria rörligheten, del 3 s. 171 ff.

Det är förhållandevis vanligt att samma personer som åkt hem senare kommer tillbaka till samma kommun. De har då inte sällan en förväntan om att på nytt få hemresan betald. Flera kommuner har inledningsvis haft en generös inställning till akut nödhjälp med hemresor. De har tillämpat schablonartade biståndsbedömningar för hela grupper som till exempel blivit avhysta, eller om det varit hastiga väderomslag. Detta har inget lagstöd och de flesta kommuner har omprövat det arbetssättet och är nu noga med att göra en individuell behovsprövning.

Laglighetsprövningar

Några få kommunala beslut om stöd till utsatta EU-medborgare har prövats, än så länge bara i förvaltningsrätten, genom så kallad laglighetsprövning. En enskild person överklagade Linköpings kommunstyrelses beslut om att teckna överenskommelsen med Stadsmissionen om ett natthärbärge. Förvaltningsrätten avlog överklagandet i en dom den 9 juni 2014. Förvaltningsrätten pekade bland annat på att det är kommunens skyldighet att i vissa lägen hjälpa "... hitresta medellösa människor utan möjlighet att skaffa sig mat eller skydd för natten." Risken för att dessa människor skulle frysa ihjäl under den kalla årstiden bedömdes som överhängande. Kommunen är därmed skyldig att utge insatser till dessa människor.²³

I Stockholm har en kommunmedborgare begärt laglighetsprövning av kommunens beslut att bevilja skattemedel till dagverksamhet som tillhandahåller basbehov som dusch, enklare måltider och tvättmöjligheter. Kommunen har bestridit överklagandet. Förvaltningsrätten har ännu inte meddelat beslut i ärendet.²⁴

I Lund har flera kommunmedborgare begärt laglighetsprövning av kommunens beslut om skattefinansierad camping för utsatta EU-medborgare. Klagandena yrkade bland annat ett upphävande av beslutet på grunden att socialnämnden enligt kommunallagen saknar behörighet att fatta ett sådant beslut. Förvaltningsrätten konstaterade i en dom i december 2015 att de huvudfrågor som det

²³ Mål nr 611-14, Förvaltningsrätten i Linköping.

²⁴ Mål nr 12953-15, Förvaltningsrätten i Stockholm.

aktuella ärendet gäller är kontroversiella och aktualiserar ställningstaganden som allmänt sett är tydligt politiska och principiella. Förvaltningsrätten kom därför fram till att socialnämnden överskridit sina befogenheter eftersom den typen av beslut är förbehållen kommunfullmäktige.²⁵ Förvaltningsrättens dom är överklagad.

Slutsats

En individuell utredning och biståndsbedömning bör alltid göras innan beslut tas om bistånd eller avslag till akut nödhjälp.

Rättsläget angående akut nödbistånd bör följas av relevant myndighet. (Se vidare avsnitt 2.9, "Fortsatt samverkan".)

2.3 Hälso- och sjukvård

Grundtanken inom EU är att medborgare som rör sig över gränser ska kunna få vård även i andra länder, mot uppvisande av det europeiska sjukförsäkringskortet (Ehic). Med detta, i vardagligt tal ofta kallat "blå kortet", garanteras all nödvändig vård i mottagarlandets allmänna sjukvårdssystem. Kostnaderna för vården ersätts sedan av personens försäkringsland. För de flesta utsatta EU-medborgare är deras hemland försäkringsland.

Dock saknar majoriteten av dem sjukförsäkringskort. För att få tillgång till det krävs, både i Bulgarien och i Rumänien, att man antingen har en förvärvsinkomst eller betalar en månatlig avgift. (Se bilaga 2, "Sociala och ekonomiska rättigheter i hemländerna".) Enligt en undersökning som EU:s byrå för mänskliga rättigheter har gjort uppger nästan alla romer från Frankrike, Polen, Slovakien, Spanien och Portugal att de har en sjukförsäkring. I Rumänien och Bulgarien är det ungefär varannan.²⁶

För personer som inte är bosatta i Sverige och inte har det europeiska sjukförsäkringskortet gäller som utgångspunkt att de själva ska betala vårdkostnader.

²⁵ Mål nr 10917-15, Förvaltningsrätten i Malmö.

²⁶ European Union Agency for Fundamental Rights, The situation of Roma in 11 EU Member States – Survey results at a glance, 2012 – http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/2099-FRA-2012-Roma-at-a-glance._EN.pdf

Sedan juli 2013 gäller lagen (2013:407) om hälso- och sjukvård utan nödvändiga tillstånd, nedan kallad lagen. Den ger tillståndslösa (även kallade papperslösa) rätt till viss sjukvård och tandvård. Lagen omfattar i första hand tredjelandsmedborgare som vistas olovligen i landet.²⁷

Socialstyrelsen gav 2014 ut en vägledning för ”vård av papperslösa” och i april 2015 lade man till en formulering på sin hemsida om att även utsatta EU-medborgare skulle kunna omfattas av lagen.²⁸ Formuleringen grundar sig på ett uttalande i propositionen, där det framgår att den utökade tillgången på hälso- och sjukvård i enstaka fall kan bli tillämplig även på unionsmedborgare som vistas i Sverige utan tillstånd.²⁹

Enligt lagen är landstingen skyldiga att erbjuda vuxna personer som vistas i landet utan tillstånd samma vård som erbjuds vuxna asylsökande. Här avses subventionerad vård och tandvård som inte kan anstå, mödrahälsovård, vård vid abort, preventivmedelsrådgivning, läkemedel som förskrivs i samband med denna vård, samt hälsoundersökning.

Vård som inte kan anstå betyder att även en måttlig fördröjning av vården ska bedömmas kunna medföra allvarliga följder för patienten. Vilken vård som inte kan anstå, avgörs av den ansvariga läkaren i det enskilda fallet.

Samordnarens kansli har talat med samtliga landsting om hur de tolkar den gällande lagstiftningen i förhållande till utsatta EU-medborgare. Flera gör en bred tolkning av begreppet ”i enstaka fall”. I dessa landsting tillämpar man lagen även på utsatta EU-medborgare. En majoritet av landstingen uppgav dock att de är restriktiva, och gör bedömningen att EU-medborgare inte har vårdförmåner enligt lagen.

Några uppgav att de valt ett mer pragmatiskt förhållningssätt på grund av den bristande betalningsförmåga som de utsatta EU-medborgarna ofta har. Andra uppgav att de jämför utsatta EU-medborgare med tillståndslösa främst på grund av de administrativa

²⁷ Personer som är medborgare i ett land utanför EU/EES.

²⁸ Socialstyrelsen, Vård för papperslösa - Vård som inte kan anstå, dokumentation och identifiering vid vård till personer som vistas i landet utan tillstånd, 2014.

²⁹ Prop. 2012/13:109, s. 41, *”Det är dock inte uteslutet att förslagen lagstiftning om hälso- och sjukvård till personer som vistas i Sverige utan tillstånd i enstaka fall kan komma att bli tillämplig även på unionsmedborgare.”*

svårigheter som uppstår när patienten saknar hemadress, vilket även gör det svårt att få betalt. När det gäller barn gör de flesta vårdgivare ingen skillnad, utan ger alla barn samma vård oavsett uppehållsrätt.

Hälso- och sjukvårdspersonal efterlyser riktlinjer för att på ett rättssäkert, enkelt och konsekvent sätt kunna identifiera om en patient omfattas av lagen. Statskontoret har i en rapport om vård till papperslösa rekommenderat regeringen att ge Socialstyrelsen i uppdrag att i samråd med andra berörda myndigheter ta fram en vägledning om när EU-medborgare kan omfattas av lagen om hälso- och sjukvård till vissa utlänningar som vistas i Sverige utan nödvändiga tillstånd.³⁰

Slutsats

Samordnaren delar Socialstyrelsens uppfattning att vård kan ges i enstaka fall även till utsatta EU-medborgare. Det vore dock värdefullt med ökad enhetlighet i landstingens bedömningar.

2.4 Boplatser och avhysningar

När utsatta EU-medborgare började sova i gatumiljö och bygga boplatser på grönområden och skogsmark saknade det svenska samhället tillräcklig beredskap för hur situationen skulle hanteras. I ett land med hög nivå på välfärd där vi systematiskt arbetat för att få bort hemlöshet och kåkstäder var vi ovana vid att möta sådan utsatthet och fattigdom.

Många aktörer tvekade därför om, och i så fall hur, de skulle tillämpa det gällande regelverket. Det avvaktande förhållningssättet torde delvis kunna tillskrivas den historia av vräkningar av svenska romer som vårt samhälle gjort sig skyldigt till under föregående sekel.

Samordnarens utgångspunkt har varit att svensk lag måste tillämpas lika i motsvarande situationer. Ingen grupp får särbehandlas, vare sig negativt eller positivt.

³⁰ Statskontoret, Vård till papperslösa – En uppföljning av lagen om vård till personer som vistas i Sverige utan tillstånd, 2015:10.

Budskapet från det svenska samhället bör därför vara tydligt: alla EU-medborgare är välkomna hit och de måste på samma sätt som alla följa lagar. Därför ska lagliga boenden användas. Det är förbjudet att bo i parker, i andra offentliga rum eller på privat mark. Det är också förbjudet att lämna avföring eller sopor efter sig.

Om det svenska samhället som helhet blir tydligare med denna information kommer människor att anpassa sig efter det och behovet av avhysningar att minska. Ett mer konsekvent genomdrivande av svensk lag bör förenas med ett respektfullt och medmänskligt förhållningssätt i kontakterna med de berörda.

Samordnaren ska enligt direktivet särskilt främja samverkan mellan berörda aktörer då avlägsnanden från tillfälliga boplatser sker. En tät dialog har därför förekommit mellan samordnaren, Polisen, Kronofogden och många kommuner kring frågan. Dessutom har samordnaren samtalat med fastighetsägare, gallerior, sammanslutningar för handeln, kollektivtrafik, restaurangkedjor, festivalarrangörer. Dialog har även förts med utsatta EU-medborgare och representanter från civilsamhället som står i kontakt med gruppen.

I samband med avhysningar är samverkan av stor vikt. Parterna det handlar om är framför allt kommuners tekniska och sociala förvaltningar, kronofogde och polis. Men även privata markägare, fastighetsbolag, bostadsrättsföreningar och näringsidkare är i stort behov av ett gott samarbete med, och information från, kommun och myndigheter.

Inför en avhysning är det värdefullt om ansvarig markägare tar kontakt med kommunens socialtjänst, utifall personer från boplatserna kan komma att behöva akut nödbistånd.

Ett gott exempel på kunskapsspridning är Fastighetsägarna i Stockholm som under våren 2015 tog fram ett faktablad om tiggeri och illegala boplatser.³¹

Inför en avhysning bör lättillgänglig information på ett språk som de berörda förstår lämnas. Den bör helst lämnas både muntligen och skriftligen, eftersom inte alla kan läsa. Viktigast är att upplysa om regler för hur man får bo i Sverige, samt att gärna visa på alternativa, lagliga boenden, som härbärgen, campingplatser, vandrarhem och dylikt. Det är också viktigt att informera om att

³¹ Fastighetsägarna, Tiggeri och olovlig bosättning – http://www.fastighetsagarna.se/stockholm/hallbarhet_etik/god-etik/tiggeri

det finns en, om än begränsad, möjlighet att hos socialtjänsten beviljas akut nödbistånd till hemresa, logi och mat.

Såväl Polismyndigheten som Kronofogdemyndigheten arbetar för att tydliggöra var gränsen för respektive myndighets ansvar går, men också för att sprida information om hur förfarandena går till vid avhysning. De har nu ett tätt samarbete och tar var för sig fram information om respektive myndighets arbete på bland annat rumänska, bulgariska och romani.

Under 2014 ökade antalet illegala boplatser runtom i landet. Boplatser kan definieras som en plats där människor bosatt sig i den offentliga miljön. Den har en permanent karaktär och de som sover där återkommer natt efter natt. Det kan vara kojor, tält eller skjul som byggts upp, alternativt husvagnar som ställts upp. De boende förvarar sina ägodelar där även dagtid. Sovplatser kan i stället definieras som ett ställe där någon tillbringar natten, dock av en mer tillfällig natur och ofta i stadsmiljö under broar, viadukter eller i parker.

Ett flertal lagar aktualiseras när någon ockuperar annans mark

Det finns flera lagar som beivrar illegala boplatser. Fastighetsägares äganderätt skyddas i grundlagen. Ingen får, utöver allemansrätten, utan tillstånd bosätta sig på allmän eller privat mark. Allemansrätten ger var och en rätt att tälta något dygn på mark som inte är offentlig plats. Den ger ingen rätt att förstöra eller skada växande träd. Allemansrätten omfattar bara naturen, inte offentlig plats, tomt till bostad, inhägnad byggnadsplats eller annat liknande ställe.

Enligt 13 § polislagen kan polis avvisa eller avlägsna personer från ett visst område eller utrymme om det behövs för att en straffbelagd handling ska kunna avvärjas. Enligt brottsbalken 8 kap. 8 och 9 §§ är det straffbart att rubba någon annans rätt (besittning) till ett markområde (egenmäktigt förfarande eller självtäkt). Detta gäller oavsett om marken eller utrymmet är offentligt eller privat ägt.

Om någon utan tillstånd bosätter sig på annans mark innebär det alltså att ett brott begås, såvida det inte faller inom ramen för allemansrätten. Innan ett ingripande sker, är det viktigt att fastslå

att den som har rätt till marken inte har gett tillstånd till att etablera boplatser, även underförstådda tillstånd kan förekomma.

Det krävs dessutom att var och en som utan tillstånd bosatt sig på annans mark insett att det skett utan tillstånd (uppsåt) från den som har rätten till markens. En individuell bedömning av var och ens uppsåt måste göras.

För att en avvisning eller ett avlägsnande ska kunna ske måste det också vara klarlagt vem som har rätten att nyttja marken (ägare eller arrendator). Om en polispatrull upptäcker att någon alldeles nyligen slagit läger till exempel i en park, och är säker på att vederbörande inte har rätt till det, kan patrullen upplysa om att detta inte är tillåtet. Om han eller hon inte självant lämnar platsen kan polisen avlägsna personen.

Om tid får gå och en olovlig boplatser fått mer permanent karaktär, är det inte lika självklart att polispatrull direkt kan avvisa eller avlägsna personerna som befinner sig där. De kanske bor där utan att veta att det inte är tillåtet. I de fallen bör polisen inleda med att tydligt informera om att man inte får bo på platsen, samt om att ett avlägsnande kommer att ske vid en bestämd tidpunkt, om inte de boende flyttar självant.

De boende har då möjlighet att visa att de har rätt att bo på platsen. Om de inte lyckas visa det, har de, från den tidpunkt då informationen gavs, en insikt om att de olovligen bor på annans mark, och att de därigenom begår ett brott.

Visar det sig vid det senare tillfället att den illegala boplatser fortfarande är kvar kan polisen med stöd av polislagen avvisa eller avlägsna de personer som bor på platsen.

Det är viktigt att understryka att den här typen av avvisningar inte får göras mer ingripande än nödvändigt. De flesta vill göra rätt för sig. I många fall räcker det med att den som har rätten till marken upplyser den som olovligen bosatt sig där att man kommer att vända sig till polisen om marken inte frivilligt lämnas. De flesta väljer då att följa uppmaningen att flytta.

Samma sak gäller om någon bosatt sig i en annan persons byggnad. Detta är straffbart som hemfridsbrott eller olaga intrång. Ytterligare information om förfarandet enligt polislagens paragraf

13 finns i den rapport som polisen lämnade till regeringen den 2 december 2015.³²

Även ordningslagen innehåller i sammanhanget viktiga bestämmelser. Av den framgår att offentliga platser är upplåtna för vissa ändamål. Med offentlig plats menas exempelvis allmänna vägar, gator, torg, parker, hamnar och dylikt, som i detaljplan redovisas som allmän plats och som har upplåtits för visst ändamål. Tillstånd från Polismyndigheten krävs i allmänhet när en offentlig plats ska användas för något annat ändamål. Däremot behövs det inte om platsen tas i anspråk endast tillfälligt och i obetydlig omfattning och utan att inkräkta på någon annans tillstånd.

Lokala ordningsföreskrifter är ett tillägg till ordningslagen som gäller i en enskild kommun. Föreskrifterna anger ofta mer preciserade regler kring vilka tillstånd som krävs för olika typer av verksamhet. I många kommuners lokala ordningsföreskrifter är det tydligt att det råder campingförbud på allmän plats.

Om otillåtna boplatser förekommer på offentlig plats blir ordningslagen tillämplig. Enligt den får polisen förelägga en person att ta bort anordningar och bohag som placerats på offentlig plats utan nödvändigt tillstånd eller i strid med gällande kommunala ordningsföreskrifter. Om föreläggandet inte följs får polisen själv vidta åtgärden. Polisen kan alltså även enligt ordningslagen under sådana förhållanden avhysa exempelvis ett tältläger.

Om personer slår läger på en plats som inte är offentlig är ordningslagen inte tillämplig. Om inte heller polislagens bestämmelser bedöms vara tillämpliga får markägaren vända sig till Kronofogdemyndigheten i enlighet med lagen om betalningsföreläggande och handräckning. Fastighetsägare ska då i sin begäran om särskild handräckning styrka sin rätt till åtgärden. De personer som ansökan avser ska identifieras, helst genom personnummer eller passnummer. Fastighetsägaren kan då ofta få hjälp av polisen att identifiera personerna på platsen. Endast de personer som omfattas av ansökan kan avhysas. Personer som därefter tillkommit på den illegala boplatzen måste därför i princip omfattas av en ny ansökan för att kunna avhysas. Sedan Kronofogde-

³² Polismyndigheten, Nationell lägesbild – Brottslighet med koppling till tiggeri och utsatta EU-medborgare i Sverige, Nationella operativa avdelningen, 2015.

myndigheten fattat beslut om att någon måste flytta ska detta, om sökanden inte begär något annat, verkställas.

Det senaste beskrivna förfarandet tar jämförelsevis lång tid och kan, beroende på hur många som begäran om avhysning avser, bli kostsam. Förfarandet sker enligt huvudregeln på bekostnad av den som ska avhysas. Om vederbörande inte kan betala är fastighetsägaren skyldig att betala Kronofogdemyndighetens kostnader.

Justitiedepartementet initierade i oktober 2015 en analys av lagen om betalningsföreläggande och handräckning. Syftet är att få fram förslag på hur markägares möjligheter att hävda sin rätt kan förbättras. Uppdraget ska redovisas senast den 30 maj 2016.³³

I oktober 2015 fattade miljönämnden i Malmö stad ett uppmärksammat beslut som innebar att avhysning av en omfattande olovlig boplatz på en privat fastighet i Norra Sorgenfri skulle ske. Med stöd av miljöbalken fattades beslut om rättelse på den felandes bekostnad. Miljöförvaltningen hade sedan tidigare förbjudit boende på den privata tomten. Beslutet hade vunnit laga kraft, men inte efterföljts. Bakgrunden till förbudet var den usla sanitära situation som rådde på platsen. Den bedömdes medföra allvarliga hälsorisker för människorna på den illegala boplatzen och påverkade även miljön runt om, genom bland annat omfattande nedskräpning.

Efter nämndens beslut informerades de berörda om beslutet och vad det innebar. Alla som uppehöll sig på fastigheten uppmanades att lämna platsen och ta med sina tillhörigheter senast ett visst klockslag och datum, förlagt några dagar framåt i tiden. Miljöförvaltningen tog hjälp av en entreprenör som utförde städföreläggandet. Kostnaderna delades mellan miljönämnden och fastighetsägaren. Avhysningen genomfördes med hjälp av polisen.

Efter avhysning

I samband med avhysningar är det önskvärt att kommunernas socialtjänster är informerade och tillgängliga. Deras primära uppgift bör vara att uppmärksamma om det finns barn som riskerar att fara illa på platsen. I så fall ska socialtjänsten göra en bedömning

³³ Uppdrag om hur markägares möjligheter att få handräckning vid otillåtna bosättningar kan förbättras – <http://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2015/09/starkta-mojligheter-for-markagare-att-avlagsna-otillatna-bosattningar-utreds/>

huruvida en barnavårdsutredning ska inledas eller inte. (Se avsnitt 2.2.1, "Barn – Skyddslagsstiftning och skola".)

För vuxna bör socialtjänsten finnas på plats för att kunna pröva om det finns någon som är i behov av akut nödbistånd. (Se avsnitt 2.2.2, "Uppsökande arbete och nödbistånd".)

Efter en avhysning finns det ofta kvarlämnade föremål på platsen. I vissa fall kan de betraktas som hittegods och hanteras enligt hittegodslagen hos polisen. Om det bedöms vara gods av ringa värde förvaras det under enkla former och sparas två veckor innan det förstörs. Skräp får slängas direkt.

Det är viktigt att avtransportering av gods och städning genomförs i tidsmässigt nära anslutning till avhysningen. Detta kräver koordinering av de olika aktörernas insatser. I kommuner där samarbetet fungerat väl har avhysningarna kunnat genomföras på ett så skonsamt sätt som möjligt. De som bott på platsen har fått tydlig information, några dagars tidsfrist och har själva kunnat ha kontroll över hur och när avlägsnandet av deras tillhörigheter skett.

Nedskräpning, skadegörelse och sanitet

Nedskräpning är kriminaliserat enligt miljöbalken. Även skadegörelse är ett brott. Att uträtta sina behov offentligt är också straffbart. Den normala påföljden för dessa brott är böter. I samband med de illegala boplatserna som beskrivits tidigare i detta kapitel har det förekommit att individer gjort sig skyldiga till de nu beskrivna brotten. Detta har tidigare i ytterst begränsad utsträckning lett till någon reaktion från rättsväsendets sida.

Enskilda företrädare för polisen har förklarat detta med att de berörda inte har några pengar och att det därför inte varit någon idé att utfärda en ordningsbot eller ett strafföreläggande. Den bedömningen leder dock till att svensk lag inte tillämpas lika i motsvarande situationer. I normala fall gör inte svensk polis en bedömning av gärningsmannens betalningsförmåga innan en ordningsbot utfärdas.

Svensk polis får inte särbehandla individer och är därmed förhindrad att ta den typen av hänsyn. Sedan december 2015 har

polisen tagit fram rekommendationer om hur bestämmelserna ovan ska tillämpas.

Även en rad andra lagstiftningar kan i sammanhanget vara tillämpliga. I ordningslagen finns bestämmelser om polisens möjligheter till omhändertagande av tillhörigheter som utan tillstånd förvaras på offentlig mark.

Trafikförordningen reglerar hur fordon får stannas eller parkeras på allmän plats. I de allra flesta fall får fordon inte parkeras under längre tid än 24 timmar i följd, inom tättbebyggt område där kommunen är huvudman. I flera kommuner bor utsatta EU-medborgare i bilar och husvagnar som långvarigt står exempelvis på parkeringar.

När ett fordon står felaktigt parkerat på offentlig plats (kommunal mark) kan polisen ge en tillsägelse enligt ordningslagen att lämna området. Även förordningen om flyttning av fordon i vissa fall kan bli aktuell och den vanligaste åtgärden är utfärdande av parkeringsbot. Även bärgning av fordonet kan ske. Om fordonet står felaktigt parkerad på privat mark torde reglerna om egenmäktigt förfarande eller självtäkt vara tillämpliga. Om så inte bedöms vara fallet är markägaren hänvisad till Kronofogdemyndigheten.

Trafikverket har under det gångna året tvingats stänga rastplatser för sanering till följd av att utsatta EU-medborgare bosatt sig i bilar där. Det är tillgängligheten till vatten, toaletter och el som gjort Trafikverkets rastplatser attraktiva att bosätta sig på. Dessvärre har följden även blivit att såväl trafikanter som Trafikverkets entreprenörer fått svårt att få tillträde till rastplatserna.

Trafikverket arbetar för närvarande med att ta fram en handlingsplan för hur man ska hantera dessa situationer och även jobba förebyggande, för att undvika liknande situationer i framtiden. I de fall ett generellt campingförbud råder enligt ordningsstadgor, torde även dessa kunna användas för att beivra camping på parkeringsplatser, exempelvis om individer bor i bilar.

Anvisade platser

Några få kommuner har valt att anvisa ett stycke kommunal mark för boplatser. Ofta har detta skett efter att en eller flera illegala boplatser i kommunen avhysts. I regel förses platsen med avfalls-

hantering, toaletter och rinnande vatten. Några kommuner tar ut en lägre avgift per natt, omkring 10–20 kronor per person.

Flertalet av de kommuner som anvisat platser har gjort detta under en begränsad tid. Syftet har varit att stävja boenden i parker, samt att få en naturlig kontaktyta med de utsatta EU-medborgare som vistas i kommunen.

Det är begripligt att en sådan lösning, på kort sikt, kan vara tilltalande för kommuner. En mycket utsatt grupp får någon form av boende, och nedskräpning och sanitetsproblem minskar, vilket lugnar ner kommuninvånare som upprörts av sådant kring illegala boplatser.

På lång sikt framstår dock inte anvisade platser som någon hållbar lösning. Kommuners möjlighet att erbjuda gruppen utsatta EU-medborgare välfärd är begränsad till att erbjuda nödbistånd. (Se avsnitt 2.1, ”Uppehållsrätt – Vem har rätt till välfärd i Sverige?”.) Därför är det tveksamt om kommuner har rätt att upplåta långtidscamping i husvagnar eller tält för en grupp som har begränsad rätt till bistånd. På många orter i landet är det stor bostadsbrist och ett antal hemlösa medborgare finns redan. Att mot en symbolisk hyra upplåta någon form av campingplats uteslutande till en specifik grupp hemlösa, som heller inte är kommunmedborgare kan därför ifrågasättas juridiskt.³⁴

Beroende på vilken servicenivå som kommunen väljer att erbjuda på den anvisade platsen finns även andra problem att beakta. Om man har en hög nivå riskerar kommunen att olovligen konkurrera med privata campingägare. Om en enklare nivå väljs riskerar kommunen att bidra till etablering av slumområden.

Oavsett boendestandard på de anvisade platserna blir det svårt för en kommun att motivera varför en viss utsatt grupp ska få tillgång till denna lösning, men inte andra.

³⁴ Det skulle kunna bedömas sakna tillräcklig kommunal anknytning enligt kommunallagen 2:1, utgöra en otillbörlig konkurrens mot campingbranschen enligt konkurrenslagen 1:5 och 3:27, samt befogenhetslagen 4:1 eller gå utöver reglerna om akut nödbistånd enligt socialtjänstlagen.

Slutsats

Samordnaren bedömer att de boenden för utsatta EU-medborgare som kommuner har lagstöd för att anvisa är kort akutboende efter en individuell prövning av behovet av nödbistånd.

2.5 Skydd och rättsäkerhet

De som kommer till Sverige för att tigga lever som tidigare konstaterats i fattigdom i sina hemländer, vilket beskrivits i första kapitlet. Diskriminering, som också förekommer där, kan leda till bristande förtroende för myndigheter. Utsatta EU-medborgare i Sverige kan vara flerspråkiga, de behärskar dock mer sällan engelska eller svenska. En del av dem har en avbruten eller obefintlig skolgång i hemlandet. Alla dessa faktorer sammantagna leder till att de kan ha svårare att hävda sin rätt i förhållande till det omgivande samhället. På grund av sitt utanförskap har de en jämförelsevis låg benägenhet att anmäla brott som riktas mot dem.

I samtal med polis, kommuner och ett antal frivilligorganisationer har samordnaren fått oroande information om att individer i gruppen utsatta EU-medborgare förhållandevis ofta utsätts för brott. Däremot görs sällan polisanmälan. De brott som ändå anmäls är vanligtvis svåra för polisen att utreda, då det i relativ stor utsträckning saknas en föregående relation mellan offer och gärningsman. Många som sitter och tigger blir utsatta för våld eller kränkande tillmälen. (Se kapitel 1, "Bakgrund".)

Kommissionen mot Antiziganism presenterade i oktober 2015 en studie om hatbrott riktade mot utsatta EU-medborgare.³⁵ De intervjuade hade starka känslor av rädsla och oro och betonade sin misstänksamhet gentemot myndigheter. En del kände en uppgivenhet och var övertygade om att den svenska polisen bara skyddar svenska medborgare. Andra sa att de har förtroende för polisen, eftersom de blivit så väl bemötta. De utsatta EU-medborgare som intervjuats i studien understryker behovet av att få information om vilka rättigheter de har.

³⁵ Lacatus, Tiberiu, "Studie om hatbrott och andra allvarliga kränkningar riktade mot utsatta romska EU-medborgare", Kommissionen mot Antiziganism, 2015.

Det har också kommit till samordnarens kännedom, från såväl organisationer som möter gruppen, som från polis, att det på flera ställen i landet förekommer att personer som tigger tvingas betala för platserna där de sitter. Några få individer lyckas, genom hot om våld, få andra att betala för vad som normalt sett är fritt: det offentliga rummet. Då några anser sig ha rätt att ta betalt för en bit trottoar eller annan allmän plats skor de sig på andras tiggeri. Redan utsatta individer utnyttjas och hamnar i en än mer utsatt position.

Det förekommer även uppgifter om att det tas ut oskäligen belopp för transport till Sverige, emellanåt under förespeglning att det finns goda möjligheter till försörjning här. Det leder till att vissa kommer hit med en skuld som kan uppgå till flera tusen kronor. Hatbrott, hot och utpressning liksom oskäligen betalning för transporter förekommer, men det är svårt att veta i hur stor utsträckning.

Samordnaren uppmärksammade regeringen på detta i juni 2015 genom ett brev, där han föreslog ett tilläggsdirektiv till utredningen "Ett starkt straffrättsligt skydd vid människohandel och köp av sexuell handling av barn" JU 2014:128. Regeringen fattade beslut om ett sådant direktiv den 10 december 2015.³⁶ Uppdraget ska redovisas den 9 juni 2016.

Polismyndigheten presenterade den 1 december 2015 förslag på åtgärder för att motverka brottslighet som riktas mot utsatta EU-medborgare.³⁷ Rapporten är en nationell lägesbild av brottslighet kopplad till tiggeri och utsatta EU-medborgare i Sverige. Där presenteras bland annat förslag på åtgärder för att förebygga brott mot utsatta EU-medborgare. Rapporten omfattar även annan brottslighet knutet till tiggeri och tillfälliga boplatser. Den fastslår att anmälningsbenägenheten i gruppen utsatta EU-medborgare är låg. Polisen har tagit fram informationsmaterial som ska skapa en större medvetenhet och kunskap om rättigheterna och skyldigheterna hos gruppen. Vidare planeras förtroendeskapande åtgärder vidtas, genom ökad kontakt med och information till gruppen. Anmälningar av brott mot EU-medborgare begångna av andra

³⁶ Kommittédirektiv 2015:131, Tilläggsdirektiv till 2014 års människohandelsutredning (Ju 2014:22) – https://www.riksdagen.se/sv/Dokument-Lagar/Utredningar/Kommittedirektiv/Tillaggsdirektiv-till-2014-ars_H3B1131/

³⁷ Polismyndigheten, Nationell lägesbild – Brottslighet med koppling till tiggeri och utsatta EU-medborgare i Sverige, Nationella operativa avdelningen, 2015.

handlar främst om misshandel, ofredande och olaga hot. Polisen föreslår i rapporten att Brottsförebyggande rådet ska få i uppdrag att undersöka utsattheten närmare. Polisen har även på nationell nivå tagit fram rekommendationer om hur illegala boplatser ska hanteras för att agera mer konsekvent. Antalet polisanmälningar gällande människohandel för tiggeriändamål har ökat från 9 till 55 under perioden 2013–2015. Ökningen tros bero på en faktisk ökning av brottsligheten. Mörkertalet förmodas vara stort. Polisen ska mot bakgrund av det se över och uppdatera sitt metodstöd för att utreda människohandel. Även brott som begås av gruppen redovisas i rapporten och det rör sig oftast om enkla ”fattigdoms-brott” av typen snatteri och egenmäktig förfarande.³⁸

2.6 Kraften i civilsamhället

Kommunernas socialtjänst har som nämnts tidigare tydliga gränser för vilket bistånd de kan bevilja utsatta EU-medborgare. Att förklara detta för engagerade medborgare har varit en pedagogisk utmaning för politiker och tjänstemän i kommunerna. I glappet mellan vad kommunens socialtjänst har rätt att erbjuda och de uppenbara behoven hos utsatta EU-medborgare har ett brinnande engagemang från civilsamhället uppstått. Här har både traditionella organisationer aktiverats samt nya föreningar och nätverk bildats. Partnerskap har utformats. Kommuner och idéburen sektor har tillsammans funnit sätt att arbeta där fördelningen av arbetet har anpassats till de lokala förhållandena.

Kyrkor och samfund har haft en framträdande roll i många kommuner. Nya ekumeniska samverkansformer har skapats på den lokala nivån. Var för sig skulle små pingstförsamlingar kanske inte mäkta med att ta emot EU-medborgare i sina lokaler när det är för kallt för att sova ute. Men när ansvaret exempelvis delats med Svenska kyrkan i samma kommun, så har en realistisk och uthållig nivå av stöd skapats. I början av 2016 sjösätter Svenska kyrkan en nationell stödfunktion inom området migration som syftar till att underlätta stiftens och församlingarnas arbete med asylsökande, flyktingar och även utsatta EU-medborgare. Stödet består av ett

³⁸ Ibid.

intranät samt en telefoni- och mejlsupport som ska kunna svara på frågor om regelverk och ansvarsområden, samt ge inspiration och goda exempel.

Organisationer med lång erfarenhet av att arbeta med hemlösa genom dagverksamheter och härbärgen, som exempelvis Stadsmissionen, Hela människan eller Frälsningsarmén var bland de första att få upp ögonen för att utsatta EU-medborgare börjat komma till Sverige. Besöken till deras sociala verksamheter ledde till att organisationerna kontaktade kommunen för att diskutera vad som kunde göras för gruppen.

Svenska romska organisationer har i sitt engagemang utgått från solidaritet med romer från andra länder. De har också ofta en språklig och kulturell kompetens kopplad till gruppen.

Det finns exempel på privata företag som skapat arbetsuppgifter som alternativ till tiggeri eller som sponsrat kyrkor och hjälporganisationer. Enskilda medborgare har gått ihop för att samla in kläder, filter och förnödenheter, eller för att hitta boende. En del har försökt stötta personer att lämna tiggeri, för att i stället tillverka och sälja kvastar eller slevar, alternativt sälja gatutidningar.

Även arbeten av tillfällig karaktär, som exempelvis trädgårds-skötsel eller städning, har förmedlats till utsatta EU-medborgare. Här har förmedlarna varit antingen nätverk från sociala medier (och det finns ett flertal sådana, från Västerbotten till Skåne) eller väletablerade idéburna organisationer, som exempelvis Stadsmissionen. Frälsningsarmén har också satsat på arbetsmarknadsinriktade åtgärder för individer ur gruppen.

I så gott som alla kommuner samordnaren besökt har någon form av samtal förts med idéburen sektor om vad som kan göras för gruppen. På flera platser har frivilligsidan tagit på sig en viktig roll i det praktiska hjälparbetet för utsatta EU-medborgare. Det finns goda skäl för offentliga aktörer att uppmuntra och ta till vara ett sådant engagemang.

Historiskt har idéburen sektor varit tidig med att peka ut och lyfta nya sociala fenomen i samhället. Detta har också gällt utsatta EU-medborgare. De hjälporganisationer som har daglig kontakt med gruppen sitter också ofta på kunskaper kring vilka insatser som bör sättas in. Det är viktigt att kunna anpassa stödet efter snabba förändringar i gruppen. Detta talar för lokalt anpassade lösningar, utförda av idéburna organisationer, kyrkor och samfund

snarare än storskaliga kollektiva lösningar där verksamheter byggs upp inom den kommunala sektorn.

Arbetet som utförs av volontärer bör ha tydliga avgränsningar, för att bli långsiktigt hållbart. Säkerhets- och brandskyddsregler sätter också ramar för hur verksamheter kan utformas.

Ingen av dem som ges stöd får ta sig rätten att kränka eller hota någon annan. Det har hänt att bråk och trakasserier har uppstått mellan individer och mellan grupper av utsatta EU-medborgare.

På flera ställen får barn inte komma in på dagverksamheter eller härbärgen och socialtjänsten blir kontaktad direkt när barn vistas i dessa miljöer. Sådant kan vara tungt för volontärer att handskas med. Här kan kommunen stötta med sin kunskap om arbete med utsatta, till exempel genom att utse en särskild kontaktperson som bollplank för frivilligsidan.

Formen för samarbete mellan kommun och idéburen sektor kring utsatta EU-medborgare varierar över landet. Några tydliga framgångsfaktorer har emellertid utkristalliserat sig. Dessa är:

- Att kommun och idéburen sektor tidigt tar initiativ till en öppen och tillitsfull dialog.
- Att kommun och idéburen sektor är överens om vilket stöd som ska ges. Många kommuner och organisationer har tillsammans formulerat att stödet handlar om att temporärt lindra nöd.
- Att gränser för verksamheten sätts upp från början, exempelvis vilket antal nätter ett härbärge är öppet i veckan och på vilka tider. Detta för att försäkra sig om att det är ett realistiskt åtagande och därmed uthålligt.
- Att båda sidor "tar med sig något till bordet", exempelvis volontärer och/eller lokaler från frivilligsidan och finansiering och/eller expertis från kommun.
- Att kommunen stöttar med sin kunskap och erfarenhet av att driva social verksamhet, också avseende praktiska frågor som brandskydd, arbetsmiljö och liknande.
- Att frivilligsidan är villig att samarbeta över organisations- eller samfundsgränserna.

Det finns olika modeller för samarbeten mellan kommun och civilsamhälle. I Linköping och Göteborg har man slutit överenskommelser om så kallat Idéburet Offentligt Partnerskap (IOP), när det gäller utsatta EU-medborgare. IOP är en samverkansmodell som många menar skapar en tredje väg, mellan föreningsbidrag och upphandling. Syftet är att underlätta vägen för politiskt fattade beslut. En grundtanke är också att idéburna organisationer bidrar till samhällsutvecklingen, samt att de arbetar i former som ökar människors delaktighet.

I ett avtal om partnerskap skriver undertecknarna att de anser att insatserna bör inramas av en tydlig styrning mot gemensamma mål, ett gemensamt lärande och dialog kring mer långsiktiga lösningar.³⁹

En annan modell som också har tillämpats runt om i landet, är att kommunen ger bidrag till organisationer för att driva härbärgen, dagverksamheter och liknande. För att fånga upp och tillvarata initiativ från den idéburna sektorn har man försökt hitta nya lösningar för tillfälliga boenden och andra insatser för nödställda EU-medborgare. Dialoger har förts mellan kommuner och frivilligsidan, som i stor utsträckning har bestått av kyrkor och samfund, för att tillgodose behovet av akutplatser, speciellt vintertid.

I Stockholm anmälde kyrkor intresse för att bidra med akuta övernattningsmöjligheter. Röda korset tog på sig att samordna volontärer. Stockholms stads uppsökande EU-team, Föreningen för hemlösa EU-migranter och Ny Gemenskap spred information till gruppen om var och när det fanns sovplatser i olika kyrkor.

En samordnare med bakgrund inom en frivilligorganisation anställdes av kommunen för att hålla ihop och ta tillvara kyrkor och samfunds vilja att öppna sina lokaler. Av en utvärdering som gjorts av projektet framgår att rekryteringen av EU-medborgare för övernattningar var en utmaning. Språkliga och kulturella utmaningar gjorde det svårt att komma överens om tid, plats och antal personer. Att de utsatta EU-medborgarna inte dök upp när volontärer gjort sig redo för att hålla en kyrka öppen över natten kunde lämna en besviken och frustrerad känsla hos dem som engagerat sig.

³⁹ Forum Idéburna organisationer med social inriktning, Idéburet offentligt partnerskap – <http://www.socialforum.se/om-forum-2/ideburetoffentligt-partnerskap/>

Projektet blev gränsöverskridande på ett positivt sätt; engagerade personer från skilda delar av civilsamhället samarbetade kring en fråga. Likaså var det betydelsefullt att initiativet kom från och backades upp av kommunpolitiker och tjänstemän. Modellen byggde på begränsningar, småskalighet och samordning, vilket i efterhand sågs som tre framgångsfaktorer av de medverkande.

I Örnsköldsvik ingick kommunen år 2014 en överenskommelse med sex kyrkor om att driva ett härbärge under vintermånaderna. Kommunen bidrog med både finansiering och en kontaktperson som backade upp volontärerna i knepiga situationer.

Uppföljningen visar att satsningen betraktades som väl genomförd. Den kommer att upprepas under vintern 2015–2016. I Örnsköldsvik finns det också individer som riktat sitt hjälparbete mot de utsatta EU-medborgarnas hemländer. Det har lett till att en ansökan till Fonden för dem som har det sämst ställd (Fead) blev beviljad 2015. Kommunförbundet Västernorrland är projektägare och kommunerna inklusive idéburna aktörer i Örnsköldsvik, Sundsvall och Umeå ingår. Projektet möjliggör ett fördjupat arbete för social inkludering och egenmakt för målgruppen – med fokus på samhällsorienterande insatser och hälsa.

Kan den nationella överenskommelsen användas som ett verktyg för samarbete mellan offentlig och idéburen sektor?

En nationell överenskommelse mellan regeringen, Sveriges kommuner och landsting (SKL), samt idéburna organisationer inom det sociala området undertecknades hösten 2008. Utgångspunkten var en vilja från regeringens sida att stärka de idéburna organisationernas roll som röstbärare och opinionsbildare och främja mångfalden av utförare inom välfärden. Överenskommelsen är en avsiktsförklaring mellan de tre parterna och syftar till att tydliggöra roller och formulera ett antal spelregler för samverkan mellan offentlig och idéburen sektor. Överenskommelsen vilar på sex principer som utgör grunden för samverkan.

Det finns även en överenskommelse inom integrationsområdet som också tjänar som utgångspunkt för samverkan mellan de olika parterna vad gäller arbetsmarknads- och integrationsåtgärder.

Arbetet med att följa upp den sociala överenskommelsen leds av en gemensam arbetsgrupp med representanter för de tre parterna

däribland Socialdepartementet och SKL. Ett kansli för frågan har inrättats, som arbetar med att sprida kunskap och information om överenskommelsen. Kansliet planerar och genomför vad arbetsgruppen beslutar. Överenskommelsen utvärderas med en årlig uppföljningsstudie samt en årlig tematisk studie.⁴⁰

I en rapport från SKL 2014 framgår att den nationella överenskommelsen har tjänat som inspirationskälla för ett växande antal lokala initiativ.⁴¹

Slutsats

Samordnaren har fört en dialog med arbetsgruppen för den sociala överenskommelsen för att se om samverkan mellan offentlig och idéburen sektor avseende gruppen utsatta EU-medborgare kan stöttas genom det arbetet. Både kansliet och arbetsgruppen ser positivt på att vara ett forum som sprider goda exempel på samverkan mellan kommun och idéburen sektor. Tanken är att det skulle kunna ske dels på deras hemsida, dels genom någon form av konferens eller seminarium under 2016.

2.7 Näringslivet

Inte minst delar av näringslivet märker av de utsatta EU-medborgarnas närvaro i Sverige. Ett antal företag och intresseföreningar för handeln har kontaktat samordnaren för att bland annat berätta hur det påverkar näringsidkare att människor sitter och tigger utanför affärer.

Handlarna har dagligen kontakt med kommuninvånare och slits mellan deras vitt skilda åsikter. En del kunder vill att butiksinnehavaren ska göra mer, som att låta personer sitta inne i butiken och tigga om det är kallt. Andra vägrar att handla i butiken så länge det finns en tiggare utanför.

ICA-handlarnas förbund har tagit upp frågan om människor som tigger utanför butikerna på sina sammankomster under 2015.

⁴⁰ <http://overenskommelsen.se>

⁴¹ Statens Kommuner och Landsting, Dialoger och överenskommelser med civilsamhället – Konkreta exempel från åtta kommuner, 2014.

Samordnaren har deltagit i en paneldebatt under våren, träffat delar av ledningsgruppen tillsammans med en enskild handlare, samt presenterat tidiga slutsatser av sitt arbete på arrangemanget "ICA-Nära dagarna" under hösten.

Svensk Handel presenterade i oktober 2015 resultatet av en enkät man genomfört, där två tusen handlare svarat. Hälften av dessa uppger att de har tiggare i anslutning till sin verksamhet. Av dessa uppger nästan alla, 90 procent, att tiggeriet vid butiken har ökat. Enligt rapporten rör det sig också om en ökning av tiggeri inne i butiken. Sjuttio procent av handlarna anser att de inte får någon hjälp av kommun eller myndigheter att hantera situationen.

ICA-handlarna efterlyser bättre samverkan med polis och kommunföreträdare.

Stockholms Handelskammare och tre biståndsorganisationer med verksamhet i Rumänien lanserade i november 2015 insamlingskampanjen "Hjälp människor som tigger".⁴² Målet är att bidra till förändring i hemlandet bland annat genom att skapa försörjningsmöjligheter, men också en bättre situation och värdighet för fattiga EU-medborgare i Sverige. Projektet är ett exempel på hur näringsliv kan samverka med idéburna organisationer kring en social fråga i syfte att skapa förändring.

Ett annat projekt är ett samarbete mellan Stockholms stadsmission, SOS Barnbyar, Hemköp och Axfoundation. Även detta har som mål att förändra på sikt för utsatta EU-medborgare. Fokus är främst återförening av familjer. Arbetet handlar om att motivera föräldrar att återförenas med sina barn i Rumänien. För att möjliggöra detta genomför man insatser för att familjerna ska bli självförsörjande där de har sina hem.⁴³

Förutom butiksinnehavare är fastighetsägare en kategori som kontaktat samordnaren och berättat om stora utmaningar kopplade till de utsatta EU-medborgarna. Det kan handla om att människor väljer att sova utanför hus eller byggnader på ett såpass varaktigt vis att fastighetsägaren sökt kontakt med kommun, polis, länsstyrelse eller andra offentliga aktörer för att få vägledning. Emellertid har svaren från dessa instanser upplevts som otillfredsställande och stödet otillräckligt. Samordnaren har bland annat träffat bolaget

⁴² <http://www.hjalpmanniskorsomtigger.se>

⁴³ <http://www.sos-barnbyar.se/sos-nytt/varlden/migranternas-barn-far-stod-rumanien/>

Jernhusen, som äger stationsbyggnader i Sverige. Situationen varierar över landet, men på flera ställen har utsatta EU-medborgare använt stationerna på ett sätt de inte är avsedda för, genom att sova, sköta sin personliga hygien, tvätta kläder, äta och lämna skräp inne i byggnaderna. På några stationer har resenärerna upplevt att de som tigger har varit för närgångna, vilket skapat irritation.

Fastighetsbolaget Jernhusen ser en ökning av sina kostnader kopplad till förhöjd bevakning på grund av skadegörelse. Man har på vissa platser sett sig tvungen att låsa utrymmen och anställa vakter eller annan personal som låser upp toaletter för besökare. I sin strävan att behandla utsatta människor med respekt, och samtidigt upprätthålla stationerna som ”trygga och snygga” har Jernhusen under hösten blivit medlem i ett europeiskt nätverk (charter).⁴⁴

Den är ett samarbete mellan aktörer som äger och driver tågstationer i 13 länder, vilka alla ser utmaningar inom det sociala området. Utgångspunkten är att man måste samverka med andra för att nå bästa möjliga resultat. Statligt ägda järnvägsbolag är inte i första hand ansvariga för social utsatthet, men de har ett delansvar som samhällsaktör. Inom chartern finns det möjlighet till strukturerat arbete bland annat genom utbildningssatsningar för personal.

I Sverige har Jernhusen utvecklat ett samarbete med idéburen sektor, som Stadsmissionerna i Sverige och Frälsningsarmén.

Föreningar som Lantbrukarnas riksförbund (LRF) och Svenskt Friluftsliv har i möten med samordnaren beskrivit sin oro för förstörelse, nedskräpning och missbruk av allemansrätten. Utsatta EU-medborgare bosätter sig emellanåt olovligen på mark som tillhör medlemmar i LRF, vilket innebär inskränkning i äganderätten och stora kostnader för den enskilde markägaren.

Illegala boplatser utgör också ett hinder för de 24 föreningar som tillhör paraplyorganisationen Svenskt friluftsliv från att använda skog och mark i sin verksamhet. Organisationen värnar allemansrätten och vill inte att nämnda brott mot den ska användas som argument för att förändra och begränsa rätten.

Fastighetsägarna i Stockholm anordnade under våren 2015 ett seminarium för sina medlemmar och har tagit fram en informa-

⁴⁴ The European Charter for development of social initiatives in stations – <http://www.garesolidaire.net/index.php/eng>

tionsfolder om vad som gäller för fastighetsägare när EU-medborgare tigger eller sover i direkt anslutning till fastigheter.

De dialoger med både privata och kommunala markägare, näringsliv och fastighetsägare som samordnaren haft under utredningstiden har resulterat i de slutsatser som beskrivs i avsnitt 2.4, ”Boplatser och avhysningar”.

2.8 Andra utredningar

Samordnaren har träffat barnrättsutredningen 2013:08 för att samtala om hur barnets bästa kan lyftas fram ur olika perspektiv. En diskussion om barnets bästa när det gäller barn till utsatta EU-medborgare förs i avsnitt 2.2.1, ”Barn – Skyddslagstiftning och skola”.

Samverkan har skett med utredningen ”Ett starkt straffrättsligt skydd vid människohandel och köp av sexuell handling av barn” JU 2014:128. Med anledning av samordnarens skrivelse till regeringen under sommaren om sina iakttagelser rörande otillbörligt ekonomiskt utnyttjande av annan för exempelvis tiggeri, har nämnda utredningen fått ett tilläggsdirektiv, med syftet att överväga om det straffrättsliga skyddet mot olika typer av exploatering är ändamålsenligt.

Utredningen ”Svensk social trygghet i en internationell värld” 2014:109 ska göra en översyn av försäkringsvillkoren i de svenska sociala trygghetssystemen och deras tillämpning utifrån de nya förutsättningar som globaliseringen ger i en unionsrättslig och internationell kontext. Vid ett möte med nämnda utredning diskuterades uppehållsrätt och rätten till svensk välfärd.

Kommissionen mot Antiziganism tillsattes i mars 2014. Den ska komplettera och förstärka samhällets arbete mot fördomar och diskriminering riktad mot romer. Syftet är att åstadkomma en kraftsamling för att överbrygga den förtroendeklyfta som finns mellan den romska gruppen och samhället i övrigt. I ett tillägg har kommissionen även fått uppdraget att ta fram och sprida informationsmaterial till svenska skolor, baserat på vitboken om övergrepp och kränkningar mot romer under 1900-talet.⁴⁵

⁴⁵ Ds 2014:8, Den mörka och okända historien – Vitbok om övergrepp och kränkningar av romer under 1900-talet, 2014.

Som nämnts inledningsvis i denna rapport är majoriteten av, dock inte alla, de utsatta EU-medborgare som kommer hit från Rumänien och Bulgarien romer. Kommissionen mot Antiziganism arbetar med att höja medvetenheten om hur Sverige behandlat sin romska minoritet genom historien. Man pekar också på hur antiziganism manifesterar sig i det nutida Sverige.

Samordnaren har haft möte med kommissionens ledamöter och framträtt på seminarier och konferenser tillsammans med dess medlemmar. Med bland annat kommissionens hjälp har samordnaren utforskat de paralleller och avgränsningar som kan göras mellan historisk och nutida antiziganism och förhållningsätt till utsatta EU-medborgare i Sverige i dag.

Frågan om barn och socialtjänstens skyddslagstiftning har diskuterats med den ”Nationella samordnaren för den sociala barn- och ungdomsvården”. Denna tillsattes i november 2014, för att i dialog med ett antal kommunföreträdare stärka och stödja socialtjänsten i sitt arbete med den sociala barn- och ungdomsvården. Fokus för dialogen var barn till utsatta EU-medborgare som lever längre tider i Sverige, utan kontakt med skola, socialtjänst samt hälso- och sjukvård.

Eftersom det civila samhället har kraftsamlat med ett stort engagemang för utsatta EU-medborgare, har även samtal förts med ”Utredningen om stärkt och självständigt civilsamhälle” 2014:40. I den undersöks möjligheterna att underlätta för det civila samhällets organisationer att bedriva sin verksamhet och att bidra till demokrati, välfärd, folkhälsa, gemenskap och social sammanhållning.

2.9 Fortsatt samverkan

Sveriges kommuner och landsting (SKL) har sedan 2014 haft ett nätverk för kommuner som varit intresserade av erfarenhetsutbyte och lärande kring arbetet med utsatta EU-medborgare. Kommunföreträdarna är nöjda med nätverket. Deras önskan och SKL:s avsikt är att fortsätta med dessa träffar så länge frågan är aktuell. På flera ställen har också regionala kommunala nätverk skapats, antingen genom helt nya sammanslutningar eller genom att frågan lyfts in i redan existerande samverkansforum. I Göteborgsregionens kommunförbund har man tillsammans med företrädare för några

kommuner i Halland tagit fram en gemensam handlingsplan. I några av de andra regionala nätverken finns ambitioner att lära från Göteborgsregionen och ta fram gemensamma handlingsplaner för kommuner.

De nationella och regionala nätverken behöver även i framtiden bidra till kunskapsspridning och erfarenhetsutbyte. Nätverken har till största del bestått av personer från de sociala förvaltningarna i kommunerna. Samverkan bör även stimuleras mellan kommunernas tekniska förvaltningar, då miljö- och stadsbyggnadsfrågor också berörs. Andra viktiga aktörer i frågan, som Polisen och Kronofogden, har ibland ingått i lokala nätverk med kommunerna, men kommer framöver också att behöva ingå i nätverk på nationell nivå. Som tidigare nämnts har Kronofogdemyndigheten och Polismyndigheten under våren 2015 påbörjat arbetet med att ta fram rutiner för samverkan när det gäller avhysningar. Arbetsförmedlingen utformar ett handläggarstöd som kan förtydliga bedömningen av uppehållsrätt och utsatta EU-medborgares eventuella tillgång till arbetsmarknadsåtgärder.

Det är angeläget med en fortsatt dialog mellan olika myndigheter för att bibehålla och utveckla ett nationellt förhållningssätt. Samtal måste också föras mellan myndigheter och kommuner. Det är angeläget att samtalet fortsätter mellan Skolverket och Socialstyrelsen om skolgång. I socialtjänstens utredningar när det gäller barn som riskerar att fara illa, spelar bedömningen om barnets möjlighet till utbildning stor roll. Den kan vara avgörande för hur diskussioner förs med vårdnadshavare om att stanna i Sverige eller inte.

Samverkan kring avhysningar mellan Polismyndigheten, Kronofogdemyndigheten och kommunerna bör också fortsätta. Det operativa inriktnings- och prioriteringsbeslut om polisens arbete med utsatta EU-medborgare som presenterades i december 2015, (Se avsnitt 2.5, "Skydd och rättssäkerhet") kommer att påverka kommunernas och kronofogdens arbete.

Nationella samordnarens uppdrag upphör då denna rapport presenteras. Det gör däremot inte behovet av samordning. Att det kommer utsatta EU-medborgare till Sverige är fortfarande ett relativt nytt fenomen. Utmaningarna förändras över tid. Kommuner, myndigheter och idéburen sektor försöker mejsla fram insatser för en grupp människor som de tidigare inte mött i samma utsträckning.

Information behöver spridas om metoder för socialt arbete med särskilt fokus på denna grupp. Samarbetsformerna mellan det allmänna och civilsamhället kan fortfarande utvecklas.

Ett samordnande uppdrag bör läggas in i befintlig samhällsstruktur. För att markera att staten fortsatt ser ett behov av att stötta kommunernas arbete med frågan, bör den samordnande funktionen i första hand läggas på staten. Statens regionala representation utgörs av länsstyrelserna.

Därför föreslås att länsstyrelserna får i uppdrag att samordna arbetet med utsatta EU-medborgare. Dessa har de kontaktytor och den centrala ställning som krävs för uppdraget.

Länsstyrelserna bör inom sin region: skapa och underhålla en övergripande lägesbild; verka för ett gott samarbete mellan berörda aktörer; samt ansvara för spridning av kunskap och goda exempel. Förhoppningsvis kan denna rapport bidra som ett underlag i det inledande arbetet.

Länsstyrelsen i Östergötland har sedan 2005 ett nationellt uppdrag med ett övergripande ansvar för länsstyrelsernas arbete rörande hedersrelaterat våld och förtryck. De arbetar bland annat med kompetensutveckling, genomför utbildningsinsatser och tar fram metodmaterial. Inom det uppdraget driver de också en nationell stödtelefon och ansvarar för ett nationellt myndighetsnätverk.⁴⁶

På motsvarande vis bör en av länsstyrelserna ges ett mer övergripande uppdrag att samordna arbetet med utsatta EU-medborgare. Den länsstyrelsen bör samla de regionala lägesbilderna till en nationell bild och kontinuerligt sprida information till de andra länsstyrelserna, som i sin tur för vidare informationen i den egna regionen.

En servicefunktion av rådgivande karaktär bör inrättas hos den samordnande länsstyrelsen så att kommuner kan få hjälp och stöd i sitt förhållningssätt, liksom råd i komplicerade frågor. Att främja och underlätta samverkan mellan olika aktörer, som exempelvis polisen, kronofogden och landets kommuner, skulle också kunna vara en uppgift för den länsstyrelse som har det övergripande ansvaret.

⁴⁶<http://www.lansstyrelsen.se/ostergotland/Sv/manniska-och-samhalle/manskliga-rattigheter/hedersrelaterat-vald/Pages/natuppdrag.aspx>

Ytterligare kunskap behövs i kommunerna om bland annat bedömning av uppehållsrätt, handläggning och bedömning av barn till utsatta EU-medborgare, samt regler och rutiner för avhysningar. Länsstyrelsen med det nationella samordningsuppdraget bör ansvara för att följa rättsläget angående uppehållsrätten. Den bör även med de övriga länsstyrelserna tillhandahålla kompetensutveckling för relevanta aktörer, så att bedömningarna över landet blir rätts säkra och samstämda. Rapporten *Promoting the Human Rights and the Best Interest of the Child in Transnational Child Protection Cases- Guidelines*, framtagen av Östersjörådet, kan utgöra en grund för utveckling av informations- och utbildningsmaterial om handläggning av barn till utsatta EU-medborgare.⁴⁷

Den länsstyrelse som blir nationellt samordnande bör ha stor kompetens i sociala frågor och även i att hantera frågor med internationell koppling. Samordnaren föreslår att Länsstyrelsen i Stockholm ges detta samordnande uppdrag.

Förslag:

Samtliga länsstyrelser ges i uppdrag att ha en samordnande funktion avseende insatser för utsatta EU-medborgare i det egna länet. Länsstyrelserna bör inom sin region: skapa och underhålla en övergripande lägesbild; verka för ett gott samarbete mellan berörda aktörer; ansvara för spridning av kunskap och goda exempel.

Länsstyrelsen i Stockholm bör ges ett nationellt samordnande uppdrag. I det uppdraget skulle ingå att:

- Samla de regionala lägesbilderna till en nationell bild och kontinuerligt sprida information till de andra länsstyrelserna, för vidare spridning i varje region.

⁴⁷ The Council of the Baltic Sea States Secretariat *Promoting the Human Rights and the Best Interest of the Child in Transnational Child Protection Cases- Guidelines*, 2015.

- Inrätta en stödfunktion med rådgivning åt kommuner i frågor kopplade till utsatta EU-medborgare.
- Främja och underlätta samverkan mellan olika aktörer, som exempelvis polis, kronofogde och landets kommuner.
- Ansvara för att följa rättsläget angående uppehållsrätten. Denna och övriga länsstyrelser bör tillsammans tillhandahålla kompetensutveckling om uppehållsrätten för relevanta aktörer i syfte att bedömningarna ska bli mer likartade.
- Informera och utbilda om handläggning av barn till utsatta EU-medborgare.

3 Främja kontakter mellan Sverige och de utsatta EU-medborgarnas hemländer

Samordnaren har arbetat med att främja och underlätta kontakter mellan Sverige och Rumänien respektive Sverige och Bulgarien på flera olika nivåer. Aktörerna här är svenska idéburna organisationer och kommuner, liksom lokala organisationer och myndigheter i de utsatta EU-medborgarnas hemländer.

Sociala och ekonomiska rättigheter i Rumänien och Bulgarien har kartlagts och finns i bilaga 2.

Hur andra medlemsländer arbetar med utsatta EU-medborgare var också en del av uppdraget. Här har en rapport tagits fram, se bilaga 3. En sammanställning av de svenska organisationer som arbetar i Rumänien och Bulgarien finns på organisationen Hjärta till Hjärtas hemsida.¹

3.1 Fattigdomsbekämpning

Varje medlemsstat inom EU ska bekämpa fattigdom, utanförskap och diskriminering hos sina medborgare. Det ansvar som exempelvis Rumänien och Bulgarien har i detta avseende kan och ska Sverige inte ta över.

Däremot bör gott arbete som bedrivs i dessa länder stötts. Samarbeten kan utvecklas på både nationell, regional och lokal nivå. Sverige bör bidra till att öka samverkan inom EU, samt med

¹ Världighet här – förändring där, Organisationer verksamma i Rumänien och Bulgarien – <http://media.hjartatillhjarata.se/2015/03/RPT-Organisationer-i-RU-o-BIU-version-2.2.pdf>

Rumänien och Bulgarien, för att motverka fördomar och utanförskap för de utsatta EU-medborgarna.

Ett konkret sätt att förverkliga detta är att involvera svenska idéburna organisationer som har en genomtänkt strategi och en beprövad metod i sitt arbete i Bulgarien och Rumänien. För att lyfta en grupp ur fattigdom är utbildning, hälsa, försörjning och strukturella reformer fyra huvudområden som bör stärkas

Det finns flera svenska biståndsorganisationer som har ett väletablerat arbete i främst Rumänien, och delvis i Bulgarien. Några av dessa startade på 1990-talet genom ett engagemang för de rumänska barnhemsbarnen, vars svåra förhållanden kom i dagen efter kommunismens fall. I dag arbetar dessa organisationer med att stötta utsatta minoriteter vilka lever i djupt utanförskap. Till stor del rör det sig om romer.

Under utredningstiden har kontakter mellan organisationer i Sverige och deras partners i Rumänien och Bulgarien utvecklats och stärkts. Röda Korset, Hjärta till Hjärta, Hoppets stjärna, Läkarmissionen, Erikshjälpen och SOS Barnbyar är några exempel på dem som reagerat på närvaron av utsatta EU-medborgare i Sverige med att det senaste året utöka sin verksamhet i deras ursprungsländer.

Dessutom har informationsutbytet mellan skilda svenska idéburna organisationer med verksamhet i Bulgarien och Rumänien förbättrats och utvecklats. De organisationer som samordnaren samlat i frågan har alla sett vinster med att fortlöpande berätta för varandra om sina projekt och att ta råd och hjälp av varandra. En grund har lagts för framtida samverkan mellan flertalet svenska organisationer på plats.

Det är viktigt att arbetet syftar till att åstadkomma varaktig förändring för de utsatta EU-medborgarna. Det är också viktigt att se dem som initiativrika och fullt kapabla människor. Liksom att ha en förståelse om historien i hemländerna och minoriteters nuvarande situation.

Bland annat för att samla kunskap om svenska organisationers arbete på plats har samordnaren besökt Bulgarien (en resa) och Rumänien (tre resor). I Rumänien fick han vara med vid starten av det sociala kooperativ som producerar korgar i Pauleascadalen och han besökte staden Gradinari, där borgmästaren Mihai Ioana arbetar

med den svenska organisationen Hjärta till Hjärta för att förbättra distribution och odling av grönsaker.

Samordnaren har i Rumänien också haft möten med bland andra Världsbanken, Ministeriet för EU-fonder, Rädda Barnen och Unicef.

I Bulgarien hade samordnaren möten med ordföranden för Röda korset, direktorn på Roma Program Open Society Institute, förestandaren för The National Council for Cooperation on Ethnic and Integration Issues, vice minister Lazar Lazarov vid Arbets- och socialdepartementet, tankesmedjan Center for Democracy, samt med Unicef.

Samordnaren var även med när Barn-, äldre- och jämställdhetsminister Åsa Regnér undertecknade det bilaterala avtalet med Rumänien i juni 2015, och träffade då bland annat minister Marius Nica på Ministeriet för EU-fonder och dennes vice minister Ciprian Necula.

Samarbetsavtalet med Rumänien syftar till att utbyta goda exempel, lära av varandras erfarenheter och förhoppningsvis genomföra gemensamma projekt inom områdena jämställdhet, barnrätt, social omsorg och social trygghet. En arbetsgrupp bestående av tjänstemän från båda länderna har träffats under hösten för att konkretisera avtalet och samarbetet. Uppföljning kommer att ske inom ett år. I slutet av november 2015 bjöd regeringskansliet in organisationer och myndigheter till ett samråd om samarbetsavtalet. Ett 40-tal deltagare som representerade 22 organisationer med olika fokus och arbetssätt träffades för att ge synpunkter på hur innehållet kan konkretiseras. Regeringskansliet vill gärna att avtalet ska fungera som en bro mellan regeringens arbete och det civila samhället. Detta kommer att stå på dagordningen i de fortsatta diskussionerna med den rumänska arbetsgruppen.

Regeringen har även inlett samtal med Bulgarien om ett liknande samarbetsavtal, vilket förväntas undertecknas i början på februari.

Samordnaren bjöd i juni 2015 in till ett möte med svenska idéburna organisationer som är aktiva i Rumänien och Bulgarien. Här diskuterades dels samarbete mellan dessa organisationer, dels hur en konferens skulle kunna stötta detta. På mötet uttrycktes en vilja att kommunicera till allmänheten att många svenska organisationer bedriver fattigdomsbekämpning i Bulgarien och Rumänien

I samband med den konferens den 11 september 2015 som samordnaren arrangerade i delat värdskap med Barn-, äldre- och jämställdhetsminister Åsa Regnér, bildades ett nätverk för samverkan mellan svenska idéburna organisationer med verksamhet i Rumänien eller Bulgarien.

Temat för konferensen var just möjligheter för svenska idéburna organisationer att samverka i sitt arbete med utsatta EU-medborgare i ursprungsländerna. Sidas chefsekonom Annika Sundén talade om utvecklingen inom fattigdomsbekämpning, från välgörenhet riktad mot passiva mottagare, till dagens syn på de utsatta som självständiga aktörer, med både rättigheter och skyldigheter, som ska ges förutsättningar att påverka och förbättra sitt liv. Med en samtida syn på fattigdomsbekämpning, konstaterade Sundén, är det inte i första hand pengar i tiggarmuggen som långsiktigt förbättrar för en utsatt grupp.

Även Rumäniens vice minister vid Ministeriet för EU-fonder, Ciprian Necula, talade om värdet av att ge pengar till organisationer snarare än i koppen, då det senare cementerar en ovärdig och destruktiv tiggarroll och inte skapar långsiktigt förändring för den utsatta gruppen.

Den svenska ambassadören i Rumänien Anneli Lindahl-Kenny diskuterade också huruvida pengar i tiggarmuggen eller till organisationer får varaktig effekt. Under konferensen underströks också vikten av att inkludera hela det rumänska eller bulgariska samhällets utsatta i de insatser man gör, inte bara minoriteter.

Inför konferensen skrev samordnaren och Barn-, äldre- och jämställdhetsminister Åsa Regnér en debattartikel som diskuterade hur skänkta pengar till utsatta EU-medborgare skapar bestående förändring för flest. I artikeln skrev de bland annat att: ”De pengar som svenska folket vill avvara gör bäst nytta hos dessa organisationer. Genom att stötta långsiktigt hållbart arbete för förbättrad utbildning, försörjning, hälsa och strukturella reformer kommer fler att se en meningsfull framtid för sig och kommande generationer i hemländerna. Låt oss fortsätta ge pengar och berätta för våra barn att det är viktigt att hjälpa den utsatta människan. Men låt oss göra det på ett sätt som leder till verklig varaktig förändring. Att bekämpa fattigdom går inte i en handvändning.

Därför ska vi använda vår vilja, kunskap och våra resurser på ett sätt som verkligen förändrar.”²

Många av dem som tigger i Sverige lämnar barnen i hemländerna. Men föräldranärvaro behövs för att bland annat se till att barnen sköter sin skolgång. Risken finns också att sysslan kommer att gå i arv – att den uppväxande generationen får bilden av tiggeri som den enda möjliga, och naturliga, försörjning.

Givarmönstret till tiggarna kan skapa problematiska bieffekter. Exempelvis skänks mer pengar till kvinnor som tigger än till män. Gravida kvinnor och funktionshindrade får oftast allra mest, då människor med rätta greps av medlidande. De svagaste får mest, och en oproportionerlig stor andel av dessa hamnar bakom koppen.

De flesta som kommer hit för att tigga ser inte sin framtid här. De vill tillbaka till sina hemländer. Med tanke på brister i språkkunskap och utbildning är det inte realistiskt att tro att flertalet i gruppen skulle kunna få jobb i Sverige. Genom att vistas här riskerar de dessutom att gå miste om eventuella möjligheter till försörjning i sina hemländer.

Med beaktan av de argument och kunskapskällor som framkommit under utredningstiden är samordnarens bestämda uppfattning att penningbidrag till utsatta EU-medborgare ger störst möjligheter till långsiktig förändring genom organisationer som på ett strukturerat och uthålligt sätt arbetar i ursprungsländerna.

3.2 Fortsatt samverkan – Sverige och hemländerna

Konferensen som redogjorts för ovan avslutades med en panel om framtida arbete. Nio idéburna organisationer berättade dels vad de har för verksamheter och kärnområden i länderna, dels vad de har för tankar och idéer kring informationsutbyte och annan samverkan. Det nätverk som bildades har fortsatta regelbundna träffar. Första mötet ägde rum den 4 november 2015. Då diskuterades hur samverkansarbetet ska organiseras och vilken roll organisationerna kan ha i det avtal i sociala frågor som svenska regeringen ingått med Rumänien.

² Regné, Åsa och Valfridsson, Martin, Skänk till organisationer på plats i hemländerna, Dagens Nyheter, 150911.

Nedan följer en kort redogörelse för var och en av de nio:

Hjärta till Hjärta är en ideell förening som på kristen grund genomför olika biståndsinsatser för att hjälpa fattiga människor i främst östra Europa. De har i Rumänien startat upp ett långsiktigt biståndsprojekt för människor i Pauleascadalen. Tanken är att på sikt hjälpa till att lyfta de drygt 4 000 människorna som lever där ur fattigdom och utanförskap. I kommunen Gradinari har organisationen lånat ut pengar till ett projekt som gett romer äganderätt till sina tomter och bostäder. 115 familjer har fått äganderätt till sina bostäder tack vare projektet. I samma kommun startas även ett projekt för utveckling av den lokala ekonomin. *Hjärta till Hjärta* har även lokalanställt tre regionala fälthandläggare som ska samordna organisationens arbete. De har också gjort en sammanställning av organisationer verksamma i Bulgarien och Rumänien vilka har en tydlig koppling till Sverige och med ett fokus på den romska befolkningen.³ Flera av dessa är intresserade av att vara del av det arbete som görs inom ramen för regeringens avtal med Rumänien.

Hoppets stjärna arbetar med att förhindra att barn hamnar på institutioner, genom stöd till familjer som har barn med funktionsnedsättning. Bland insatserna finns dagverksamheter, habilitering, integreringsarbete samt uppbyggnad av föräldraföreningar. *Hoppets stjärna* arbetar även aktivt med opinionsbildning och attitydförändringar i rumänsk media.

I byn Valea Seaca, där flera utsatta EU-medborgare som reser till Sverige bor, ställer organisationen i ordning ett utbildnings- och resurscentra, där de fyra fokusområdena utbildning, hälsa, jobbskapande åtgärder och folkbokföring utgör basen för verksamheten. Skolgång för barnen är prioriterat.⁴

Svenska kyrkan stöder en verksamhet som utförs av Franciskanerorden i staden Roman. Den innefattar bland annat uppsökande arbete, ett socialt center, påverkansarbete gentemot lokala myndigheter, skolfrämjande insatser, yrkesträning och hälsovård. Arbetsmetoden går ut på att skapa förändring tillsammans med människorna i området. Projektet är ett samarbete med Svenska kyrkans norska systerorganisation Kirkens Nødhjelp.⁵

³ www.hjartatillhjarta.se (<http://hjartatillhjarta.se/organisationen/>)

⁴ <http://www.starofhope.se/bistandslander/rumalien-moldavien.html>

⁵ <https://www.svenskakyrkan.se/p220>

Röda Korset i Sverige stödjer lokalt arbete i de mest utsatta regionerna i Rumänien. De arbetar för att barn ska kunna gå i skola, samt få skolmat och läromaterial. Ambitionen är också att förbättra människors hälsa genom sjukvård, information och utbildning, samt stödja aktiviteter som ger möjlighet till jobb. Ett långsiktigt mål är också att se till att människor i romska bosättningar blir folkbokförda på orten. Just nu startas sociala och medicinska center i romska bosättningar i den rumänska staden Babadag, varifrån många fattiga EU-medborgare som vistas i Stockholm kommer.⁶

SOS-barnbyar arbetar med barns rättigheter i Rumänien. Arbetet omfattar socialt stöd till utsatta familjer för att förebygga splittring, bland annat genom utbildningsinsatser. En stor del av målgruppen består av romer.⁷

SAM-hjälp vidareutvecklar sin hjälpverksamhet i Rumänien med två nya skolprojekt det senaste året. Ett av dem ligger i Valea Seaca, varifrån många kommer till södra Sverige för att tigga. Det andra ligger i staden Bacau. Projekten ska stimulera barnen och föräldrarna till att se vikten av en fullföljd skolgång och förhoppningsvis också av vidareutbildning. Organisationen har också satsningar för romer i Bulgarien.⁸

Erikshjälpens målgrupp i Rumänien är barn och vuxna i den romska minoriteten. Målet är att skapa en långsiktig förändring, främst genom att stärka barns möjlighet att börja och fullfölja skolan. En annan del är att hjälpa familjer att få kompletta identitetshandlingar, bli mantalsskrivna och utveckla möjligheter till försörjning och arbete. Ytterligare en är att stärka barnens möjlighet att börja och fullfölja skolan.⁹

Läkarmissionen arbetar genom en lokal partner med fattigdomsbekämpning inom områdena social omsorg, utbildning och självförsörjning. I ett preventionsprogram arbetar man bland annat med familjer som antingen riskerar att hamna på gatan eller redan är där.¹⁰

⁶ <http://www.redcross.se/teman/eu-migranter/>

⁷ <http://www.sos-barnbyar.se/sos-nytt/varlden/barn-som-behover-hjalp-att-dromma/>

⁸ <http://www.samhjalp.se/mottagare>

⁹ <http://www.erikshjalpen.se/vart-arbete/barn-i-varlden/lander/rumaeien>

¹⁰ http://www.lakarmissionen.se/portal/page/portal/lakarmissionen/om_lakarmissionen?element_id=22550

Det var svenska *Rädda barnen* som tog initiativ till att starta en systerorganisation i Rumänien, efter kommunismens fall. Man stöttar i dag organisationen genom att gemensamt söka bidrag och stärka dess kompetens. Rädda Barnen i Rumänien arbetar bland annat med utbildningsprojekt utifrån ett icke diskrimineringsperspektiv.

Kontakter mellan kommuner och lokal nivå i hemländerna

Den långsiktiga lösningen för de utsatta EU-medborgarna i Sverige är förbättrade levnadsvillkor i ursprungsländerna. Det stöd som är tillåtet att ges från kommuner till andra EU-länder är emellertid mycket begränsat. Utrustning som kommuner och landsting inte längre behöver, samt medel för att transportera och ställa i ordning den, får skänkas.¹¹

En svensk kommun kan också besöka de utsatta EU-medborgarnas hemländer för att skaffa sig kunskap om situationen där, samt informera på plats. Detta kan ses som ett led i utvecklingen av kommunens arbete och ligger därmed inom dem kommunala kompetensen.¹²

Kommuner i Sverige kan skaffa en vänort i Rumänien och/eller Bulgarien. Enligt Sveriges kommuner- och landsting finns det dock ett minskat intresse för vänorter i dag. Initiativet inom EU-kommissionens och Europarådets program ROMACT för att tillgängliggöra medel för utbyten och studiebesök, skulle eventuellt kunna vara utgångspunkt för nya vänortsutbyten mellan kommuner i Sverige och kommuner i Bulgarien och Rumänien.¹³

Ett mindre antal svenska kommuner som samordnaren talat med, har initierat kontakt med de utsatta EU-medborgarnas hemkommuner i Rumänien. Vissa har varit på studiebesök. Kommuntjänstemän från Rumänien har också kommit på besök till Sverige för erfarenhetsutbyte och kunskapssamlande. Både enskilda kommuner och Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) är angelägna

¹¹ Lag (2009:47) om vissa kommunala befogenheter.

¹² Ligger inom regelverket för vad kommuner får utföra.

¹³ Romact skapades 2013 och syftar till att förbättra lokala myndigheters bemötande av den marginaliserade romska gruppen. Målet är att nå en långsiktig vilja att på ett hållbart vis inkludera romer. Se exempelvis: <http://eeagrants.org/News/2014/Roma-Inclusion-on-the-Ground-the-ROMACT-Approach>

om att fortsätta arbetet och ser gärna någon form av samordning i detta. SKL kommer att genomföra en förstudie under våren 2016 för att de eventuella insatser som görs ska bygga på god kunskap om den faktiska situationen. Studien kommer både omfatta förutsättningarna för mindre och kortsiktiga insatser, men också ge förslag på inriktning för ett mer omfattande och långsiktigt bilateralt svensk-rumänskt samarbete.

4 Fonden för de sämst ställda (Fead)

EU-medborgare som vistas tillfälligt i Sverige, det vill säga under högst tre månader, och som saknar uppehållsrätt, har endast rätt till akut nödbistånd från kommunen, till exempel i form av övernattning eller pengar till mat.

Det finns dock en möjlighet för kommuner och organisationer att söka projektmedel ur Fonden för dem som har det sämst ställt, den så kallade Fead-fonden (Fund for European Aid to the Most Deprived). Det övergripande målet för det svenska programmet är att stärka socialt utsatta personers förutsättningar för social delaktighet och egenmakt. Fonden omfattar för Sveriges del tretton miljoner kronor årligen under 2014–2020. Samordnaren har, i enlighet med direktivet, spridit kunskap om fonden och uppmuntrat aktörer att söka medel. Ansvarig myndighet är Rådet för europeiska socialfonden (Esf-rådet) och mer information finns på dess hemsida.¹

Längre fram i detta kapitel finns en genomgång av de fem projekt som beviljades medel i den första utlysningen. Projekten började den 1 oktober 2015 och sträcker sig till och med den 31 december 2018.

Fead är, liksom den Europeiska socialfonden, en del av EU:s 2020-strategi för att minska fattigdom och öka social inkludering.²

Inom ramen för det europeiska programmet kan medlemsländerna välja att antingen dela ut mat och kläder, eller arbeta med åtgärder för att öka social inkludering. Sverige har, tillsammans med fyra andra länder (Danmark, Nederländerna, Storbritannien

¹ Svenska ESF-rådet, hemsida – <http://www.esf.se/>

² EU:s tillväxt och sysselsättningsstrategi – www.regeringen.se/sverige-i-eu/europa-2020-strategin

och Tyskland) valt det senare. Insatser som har prioriterats i Sverige är samhällsorientering och hälsofrämjande åtgärder.

Samhällsorientering kan handla om information och rådgivning till utsatta EU-medborgare, exempelvis om var det finns akut hjälp att få, eller om vilka rättigheter och skyldigheter man har i Sverige. Informationsinsatserna kan med fördel ske muntligen, då många utsatta EU-medborgare har en begränsad läs- och skrivkunnighet. Ges den skriftligen kan det gärna vara på hemspråket.

Hälsofrämjande insatser kan handla om att ge möjligheter till att upprätthålla personlig hygien, samt att ge information om vaccination, smittspridning och även om samverkansmodeller på dessa områden för olika aktörer.³

I Esf-rådets första utlysning på 50 miljoner kronor kom sju ansökningar in, uppgående till 100 miljoner kronor. Esf-rådet beslutade den 30 september 2015 att bevilja projektmedel till följande fem projekt:

1. "Make sense" i Härnösand, som arbetar med social inkludering och egenmakt för utsatta EU-medborgare i Norra Sverige, beviljades 10 745 460 kronor. Projektet syftar till att skapa bättre förutsättningar för den grupp EU-medborgare som vistas tillfälligt i Norrland. Sökande är Kommunalförbundet i Väster-norrland.
2. "Digniti Omnia" i Växjö, vars mål är ett värdigare liv för alla, beviljades 10 808 000 kronor. Projektet fokuserar på att stärka deltagarnas egenmakt på fyra olika områden: samhälle, e-inkludering, hälsa och språk. Projektet ska på samtliga områden ta fram ett antal verktyg och metoder som kan användas i kontakten med enskilda individer. Utöver det ska även olika former av utbildningar som genomförs av handledare, anställda eller volontärer tas fram. I projektet ingår Svenska kyrkan, representanter för andra organisationer inom det civila samhället, samt offentlig sektor. De stödsökande i projektet är Växjö pastorat.

³ Vanligt ställda frågor för FEAD – fonden för europeiskt bistånd för dem som har det sämst ställt –
<http://www.esf.se/Documents/V%c3%a5ra%20program/FEAD/Faq%20Fead%202.pdf>

3. "Bättre hälsa" i Göteborg beviljades 8 775 662 kronor. Målgruppen är främst kvinnor och barn. Man lutar sig mot det forskningsunderlag som säger att kvinnor själva önskar enkönade grupper, där personliga erfarenheter kan delas. Projektet ska erbjuda kvinnor en kurs om egenvård och sexuell hälsa, få information om preventivmedel och erbjudas hälsokontroll. Sveriges tre största städer samt flera aktörer från idéburen sektor samverkar kring projektet, i vilket Göteborgs stad är stödsökande.
4. "Po drom – mobila team" i Göteborg beviljades 10 685 212 kronor. Göteborgs räddningsmission får pengar för att utbilda och stärka främst romska EU-medborgare som lever i utsatthet samt skapa en dialog mellan de utsatta EU-medborgarna och andra aktörer. Mobila team ska röra sig i gatumiljö och vid tillfälliga boplatser. En central uppgift för dessa är informationsspridning och man kommer att initiera lärande samtal. I projektet kommer aktörer från såväl den offentliga sektorn som idéburna organisationer att delta. De mobila teamen kommer att vara stationerade i Göteborg, Malmö och Jönköping, men arbeta i hela södra Sverige.
5. "Frisk – fattigas rätt i svensk kontext" i Stockholm beviljades 8 969 000 kronor. Läkare i världen kommer att erbjuda konkret hälsofrämjande stöd och stärka målgruppen i sina möjligheter till delaktighet, egenmakt och att tillvarata sin rätt till hälsa.

Nästa utlysningssomgång för Fead beräknas tidigast till hösten 2018 eller våren 2019.

5 Delaktighet

Det har varit av största vikt för samordnaren att möta utsatta EU-medborgare som vistas i Sverige för att inhämta deras erfarenheter av och synpunkter på sin situation här. Idéburna organisationer och kommuner som arbetar med gruppen har möjliggjort detta på olika ställen i landet. Även djupintervjuer har genomförts. Samordnarens kansli har också närvarat vid workshopper med utsatta EU-medborgare som försörjer sig i gatumiljö, arrangerade av Malmö stads socialtjänst.

Besök vid boplatser har gjorts vid ett antal av kommunbesöken. I Stockholm har samordnaren följt med socialtjänstens EU-team och Föreningen för hemlösa EU-migranter (Hem) till olika illegala tältläger i staden. När möjlighet funnits, har samordnaren via tolk samtalat med människor på boplatser. Vid flera besök på Frälsningsarméns sociala center i Stockholm har samordnaren träffat och pratat med dem som frekventerar verksamheten, liksom med personalen.

Samordnaren har tagit del av presentation och dokumentation från fokusgrupper som Stadsmissionen intervjuat på uppdrag av Jernhusen, bolaget som äger och driver tågstationer. Företaget ville ha kunskap om de utsatta EU-medborgarnas syn på sin situation och sina behov eftersom en del av dem vistas på stationer.

Under samordnarens resor till Bulgarien och Rumänien har det också funnits möjligheter att träffa och få information från gruppen.

I ett par fall har utsatta EU-medborgare som bland annat försörjer sig på tiggeri haft möten hos samordnaren i Stockholm. Vid ett av dessa tillfällen var två män med, som berättade att de hade misshandlats då de satt och tiggde.

Vid det andra tillfället önskade en romsk-rumänsk ledare för 500 familjer ur gruppen Kaldarash ett möte med samordnaren. Han berättade att ungefär 200 individer från gruppen, som kommer från en stad i nordöstra Rumänien, var i Sverige och tiggde. Huvud-

frågorna som diskuterades vid detta möte var dels boendesituationen, dels möjligheterna till stöd av försörjningsprojekt i hemlandet. Hans mål var att genom att skapa arbeten gradvis få medlemmarna ur hans grupp att lämna tiggeriet i Sverige och återvända till Rumänien.

Alla kontakter och dialoger som utredningen haft med utsatta EU-medborgare har på ett värdefullt sätt bidragit till samordnarens förståelse för dem som söker sig hit. De har också tydliggjort det lika väsentliga som självklara faktum att gruppen inte är homogen. Beroende på en rad faktorer (geografiska, könsmässiga, utbildningsmässiga, och så vidare) kan vistelsen i Sverige gestalta sig på olika sätt för olika individer. Huruvida barn finns med eller inte är också en viktig faktor för hur man ser på, liksom vilka beslut man tar under, vistelsen i Sverige.

6 Jämställdhet

Såväl kvinnor som män bland utsatta EU-medborgare har begränsat inflytande vad gäller att utforma sina liv enligt egen önskan. De har begränsade möjligheter att påverka samhället.

Både Rumänien och Bulgarien har en ambition att arbeta för jämställdhet. Skillnaderna i livsvillkor mellan kvinnor och män är utmaningar för bägge länderna. Våld i nära relationer och sexuellt våld är förbjudet. I *Rumänien* är problem med människohandel av kvinnor, barn och män vanligt förekommande. En del av människohandeln handlar om att tvinga människor till tiggeri.¹

I Eurostats rapport om människohandel från 2015, framgår att Rumänien, tillsammans med Bulgarien, Polen, Nederländerna och Ungern tillhör de länder som har flest offer för människohandel i EU.² Rumänskor tvingas till prostitution också i Sverige. Ett stort trafficking-mål avgjordes här 2012 i vilket både offer och förövare var rumäner.³

Analfabetism inom den romska minoriteten i Rumänien är mer utbredd bland kvinnor. Medan 21 procent av männen saknar läs- och skrivkunnighet är andelen 30 procent bland kvinnorna. Av romska män i Rumänien har 28 procent gått ut gymnasiet, av romska kvinnor är det 18 procent.

¹ Embassy of the United States, Bucharest, Romania – http://romania.usembassy.gov/2013_tip_en.html,
Bruce, Andrea, Romania's Disappearing Girls – Poverty, desperation drive girls from their hometowns & into the arms of sex traffickers, Al Jazeera America – http://projects.aljazeera.com/2015/08/sex-trafficking-in-romania/index.html?utm_content=nobyline

² Eurostat, Statistical working papers, Trafficking in human beings, 2015 – https://ec.europa.eu/anti-trafficking/sites/antitrafficking/files/eurostat_report_on_trafficking_in_human_beings_-_2015_edition.pdf

³ Ekman, Ivar, Boglind, Kajsa, Fri handel – med kvinnor, Sveriges Radio, 121122 – <http://sverigesradio.se/sida/gruppsida.aspx?programid=1300&grupp=8992&artikel=5354938>, mål nr B 8184-11, B 7924-11 samt B 2827-12.

Arbetslösheten är högre bland romska kvinnor (43 procent) än bland romska män i landet (28 procent).

I *Bulgarien* förekommer, precis som i Rumänien, stora problem med människohandel. I januari åtalades (som nämnts i kap 1), en fyra personer i Göteborg för inblandning i människohandel.⁴ Tre av de åtalade är bulgariska medborgare. Även offren är bulgarer.

Inom den romska minoriteten i Bulgarien förefaller analfabetismen vara lägre än i motsvarande grupp i Rumänien. Romska kvinnor i Bulgarien är överrepresenterade bland dem som saknar läs- och skrivkunnighet. Vad gäller gymnasieutbildning hos alla bulgariska medborgare är det fler kvinnor (78 procent) än män (67 procent) som påbörjar en sådan.

Inom den romska minoriteten är fördelningen att fler män (39 procent) än kvinnor (25 procent) påbörjar en gymnasieutbildning.

Romska kvinnor i Bulgarien är arbetslösa i högre utsträckning (48 procent) än romska män (35 procent).

Situationen för utsatta EU-medborgare som försörjer sig i gatumiljö i Sverige skiljer sig åt för kvinnor respektive män. I svenska studier som gjorts om hemlösa framgår till exempel att kvinnor upplever större problem än männen med att inte kunna sköta sin personliga hygien. De lider också av att inte ha tillgång till sanitetsprodukter och preventivmedel. Hemlösa kvinnor är också generellt mer utsatta för våld och konflikter, med begränsade möjligheter att skydda sig.⁵

Vid möten med uppsökande verksamheter har samordnaren upplysts om att kvinnor i gruppen utsatta EU-medborgare bland annat lider av att inte kunna träffa läkare vid gynekologiska besvär. Ett av projekten som beviljats medel från Fonden för dem som har det sämst ställt (Fead) syftar, som nämnts i kap 4, till att särskilt ta sig an frågor kring utsatta kvinnliga EU-medborgares hälsa.

Den information som samordnaren fått från socialtjänster och frivilligorganisationer tyder på en svag ökning av andelen kvinnor i olika kommuner under våren 2015. De flesta uppger att hälften av de utsatta EU-medborgarna nu är kvinnor.

⁴ Mål nr B 13425-15 och B 13314-15, Göteborgs tingsrätt.

⁵ Beijer, Ulla, Stockholms hemlösa kvinnors hälsa 1960–2001, *Socialmedicinsk tidskrift*, 2004 81:e årg. häfte 1, s. 34–42, 2004

En möjlig anledning skulle kunna vara allmänhetens givar-mönster, som tidigare kommenterats i kapitel 3.

Att kvinnor får mer pengar i muggen än män påverkar hur deras liv i Sverige ter sig. För en familj kan det förefalla mer rationellt att främst kvinnorna tigger, medan männen ägnar sig åt exempelvis att samla pantburkar. I en kommun, där gruppen utsatta EU-medborgare hade barn med sig, bedömde familjerna det som mer rationellt att männen var hemma och tog hand om de små, medan kvinnorna tiggde i gatumiljö.

Från Stockholms stad rapporteras att bara tre procent av här-bärgesplatserna som var avsedda för utsatta EU-medborgare användes av kvinnor under 2014. Inför 2015 avsattes därför ett 20-tal platser för gruppen enbart för kvinnor varav några var separerade från de andra och hade kvinnlig personal.⁶ En anledning till detta är bland annat att det förekommit fall av våld i nära relationer bland utsatta EU-medborgare.⁷

Stockholms stads Spiralprojekt,⁸ har tagit emot ett ökande antal personer från gruppen. Det har handlat om gravida som varit i behov av mödravård.⁹

Mycket av vad som kommit fram i studier om svensk hemlöshet ur ett jämställdhetsperspektiv verkar gälla också för utsatta EU-medborgare, till exempel att män i väldigt liten utsträckning uppmärksammas som föräldrar eller pappor. Det är nästan uteslutande kvinnorna som talar om, och får frågor kring, allt som rör barnen.¹⁰

⁶ Fattiga EU-medborgare. Tjänsteutlåtande Dnr 156-139/2015 Stockholms stad kommunstyrelse.2015-01-22.

⁷ Månsson, Sofia, Strömberg, Camilla, Uppsökande arbete med EU-medborgare och tredjelandsmedborgare som befinner sig i hemlöshet eller annan utsatt situation. Augusti – december, 2014.

⁸ Medicinsk mottagning, i första hand för personer som säljer sexuella tjänster. Där erbjuds även tid hos barnmorska och gynekolog samt rådgivning om preventivmedel och abort.

⁹ Månsson, Sofia, Strömberg, Camilla, Uppsökande arbete med EU-medborgare och tredjelandsmedborgare som befinner sig i hemlöshet eller annan utsatt situation. Augusti – december, 2014.

¹⁰ Magnusson, Anna, Nilsson, Anna, Det finns ju för kvinnor, varför ska det inte finnas för män? En studie om mäns behov av stöd i sitt föräldraskap när de befinner sig i hemlöshet. Kandidatuppsats från Malmö högskola/Hälsa och samhälle, 2010.

7 Konsekvensanalys

Ekonomiska konsekvenser

Samordnaren har som tidigare påpekats i sitt betänkande inte föreslagit några lagändringar. Betänkandet är en genomgång av gällande lagstiftning och de flesta förslagen belyser det som redan gäller eller i förekommande fall efterlyser ett förtydligande från ansvariga myndigheter. Detta är kostnadsneutralt. Samordnaren ser dock att om lagar tillämpas för att förhindra illegala boplatser, kommer kostnader för avhysningar, sanering och städning på sikt minska för kommunerna.

Uppdraget hos respektive länsstyrelse att samordna arbetet med utsatta EU-medborgare inom sitt län bör kunna finansieras inom ordinarie anslag. Däremot bör länsstyrelsen i Stockholm, som bland annat föreslås ha ett nationellt samordnande uppdrag och inrätta en stödfunktion för frågor från kommunerna, få ett ökat årligt anslag på 3,5 miljoner kronor för att anställa samordnande personal och för att driva arbetet med kunskapsspridning och metodutveckling.

Käll-och litteraturförteckning

- Alexandrova, Yva, Ivanova, Slavynka, Ivanova, Anna, Socio-economic effects of public investments for roma inclusion in Kavarna, Center for the Study of Democracy, 2015.
- Andersson, Björn, Erfarenheter av uppsökande arbete med vuxna och unga vuxna – En rapport baserad på fem forskningscirkelar om uppsökande arbete, FoU i Väst/GR, Rapport 6: 2010, 2010.
- Anefur, Michael, Koistinen, Pertti, Helmner, Magnus, Budulean Florin, Mircea, Lacatus, Larisa, Hanning, Linnea och Fieraru, Roxana, Hjälp oss, Sjösala förlag, 2015.
- Arbman, Hans, De flesta bemöter oss på ett trevligt sätt, *Dagens Nyheter*, 150416.
- Avci, Gulan och Mårtensson, Anna, Tillståndskrav skyddar tiggare från utnyttjande, *Dagens nyheter*, 150618.
- Bejjer, Ulla, Tiggeri – ett nygammalt fenomen, Socialtjänstförvaltningen, FoU-rapport 1999:29, 1999.
- Beijer, Ulla, Stockholms hemlösa kvinnors hälsa 1960–2001, *Socialmedicinsk tidskrift*, 2004:81, 2004.
- Bergmark, Anna, Dane, Louise, Leviner, Pernilla, Warnling-Nerep, Wiweka, Vilka rättigheter har barn som är EU-medborgare och lever i utsatthet i Sverige? En rättsvetenskaplig undersökning av minderåriga unionsmedborgares rätt till utbildning, hälso- och sjukvård samt socialt stöd och skydd, Barnrättscentrum och Unicef, 2015.
- Bodström, Thomas, Bodström vill ha tiggeristillstånd, *Aftonbladet*, 150619.
- Brentlin, Rola, Israelson, Aaron, Vi kallar dem tiggare, Hydra Förlag, 2014.

- Burtea, Vasile, The Migration of Romanian Roma between Aspiration and Necessity, University of Bucharest, 2015.
- Carmbrant, Christina, Polisen söker vittnen till macheteattacken, *Göteborgs-Posten*, 150810.
- Civil Rights Defenders, Utsatta unionsmedborgare i Sverige: Statens skyldigheter enligt internationella människorättsnormer, EU-rätt och svensk rätt, 2015.
- Dickson, Staffan, Dömd nazist kör iväg tiggare – blir hyllad, *Aftonbladet*, 141215.
- Djuve, Anne Britt, Friberg, Jon, Tyldum, Guri och Zhang, Huafeng, When poverty meets affluence – Migrants from Romania on the streets of the Scandinavian capitals, Fafo och Rockwool Fonden, 2015.
- Emanuelsson, Eric, 50 bärplockare slår upp tätläger, *Söderhamns-Kuriren*, 130726.
- Eriksson, Per och Swärd, Hans, Antalet hemlösa växer dramatiskt, *Svenska Dagbladet*, 141208.
- Fattiga EU-medborgare. Tjänsteutlåtande Dnr 156-139/2015 Stockholms stad kommunstyrelse, 2015-01-22.
- Gradner, Wictor och Mahfoudh, Tara, Det ser inte bra ut: en studie om uppfattningen av gatutiggeri i Kristianstad, Högskolan Kristianstad, Sektionen för hälsa och samhälle, 2013.
- Granlund, Johan, Kastade syra i ansiktet på tiggare, *Aftonbladet*, 150606.
- Göransson, Anders, Nedskräpning ger fler klagomål än tiggeri, *Metro*, 140403.
- Hansson, Erik, Som att världen har kommit hit – Stockholmares upplevelser av tiggeri våren 2014, Kulturgeografiska institutionen, Stockholms universitet, 2014.
- Hazell, Bo, Resandefolket, Ordfront, 2002.
- Klerfors Rickard, Valfridsson, Martin, Minst 100 barn har tagits ur skolan för att resa till Sverige, *Dagens Nyheter*, 150624.
- Lacatus, Tiberiu, Studie om hatbrott och andra allvarliga kränkningar riktade mot utsatta romska EU-medborgare, Kommissionen mot antiziganism, 2015.

- Larsson, Åsa, Hundratals lever i stora tältläger i Stockholms skogar – nu planeras nya avhysningar, *Metro*, 150313.
- Lundberg, Lotta, En svensk trottoar är som Sheraton, *Svenska Dagbladet*, 141220.
- Magnusson, Anna, Nilsson, Anna, Det finns ju för kvinnor, varför ska det inte finnas för män? En studie om mäns behov av stöd i sitt föräldraskap när de befinner sig i hemlöshet. Kandidatuppsats, Malmö högskola/Hälsa och samhälle, 2010.
- Månsson, Sofia, Ströberg, Camilla, Uppsökande arbete med EU-medborgare och tredjelandsmedborgare som befinner sig i hemlöshet eller annan utsatt situation. Augusti – december, 2014.
- Nordström, Ludvig, Lort-Sverige, Kooperativa förbundets bokförlag, 1938.
- Ravnöl, Camila Ida, Hjem og arbejde for hjemløse og arbejdsløse EU medborgere – rumænske romaers erfaringer fra København og Malmö, *Socialmedicinsk tidskrift*, nr 3 2015.
- Regné, Åsa och Valfridsson, Martin, Skänk till organisationer på plats i hemländerna, *Dagens Nyheter*, 150911.
- Sandberg, Fredrik, Bosättning på parkering polisanmäls, *Göteborgs-Posten*, 140613.
- Ståhle, Mathias, Så hetsas Eskilstunabor till våld mot tiggarna, *Eskilstunakuriren*, 150814.
- The Council of the Baltic Sea States Secretariat, Promoting the Human Rights and the Best Interests of the Child in Transnational Child Protection Cases, 2015.
- Trolle Önnerfors, Elsa, Luffare, tiggare, glädjeflickor och nasare – Om lösdrivarlagstiftningen i Sverige från medeltiden till folkhemmet, Från Schlyters lustgård 2001.
- Weigl, Kerstin, Åtalas för attack mot tiggare, *Aftonbladet* 150327.
- World Bank Group Romania Partnership – Country Program Snapshot, 2015.
- World Bank Group, Diagnostics and Policy Advice for Supporting Roma Inclusion in Romania, 2014.
- Åkerfeldt, Bennie, Synen på Romer och Resande i Sverige, FörlagsTryckeriet Vitterleken, 2013.

Offentligt tryck

Propositioner

Prop. 1996/97:124 Ändring i socialtjänstlagen

Prop. 2012/13:109 Hälso- och sjukvård till personer som vistas i Sverige utan tillstånd

Statens offentliga utredningar

SOU 2005:34 Socialtjänsten och den fria rörligheten

SOU 2015:71 Barns och ungas rätt vid tvångsvård. Förslag till ny LVU.

Departementsserier

Ds 2014:8 Den mörka och okända historien – Vitbok om övergrepp och kränkningar av romer under 1900-talet

Rättsfallsregister

EU-domstolen

Mål C-53/81: D.M. Levin v Staatssecretaris van Justitie. Domstolens dom den 23 mars 1982.

Mål C-357/89: V. J. M. Raulin v Minister van Onderwijs en Wetenschappen. Domstolens dom den 26 februari 1992.

Mål C-480/08: Maria Teixeira mot London Borough of Lambeth och Secretary of State for the Home Department. Domstolens dom (stora avdelningen) den 23 februari 2010.

Mål C-333/13: Elisabeta Dano och Florin Dano mot Jobcenter Leipzig. Domstolens dom (stora avdelningen) den 11 november 2014.

Förvaltningsrättsdomar

Förvaltningsrätten i Linköping, mål nr 611-14, 2014-06-09

Förvaltningsrätten i Malmö, mål nr 10917-15, 2015-12-08

Förvaltningsrätten i Stockholm, mål nr 12953-15, ännu ingen dom

Tingsrättsdomar

Göteborgs tingsrätt, mål nr B 8184-11 samt B 7924-11, 2012-05-01

Göteborgs tingsrätt, mål nr B 13425-15 och B 13314-15, ännu ingen dom.

Hovrättsdomar

Hovrätten för Västra Sverige, mål nr, B 2827-12, 2012-09-21

Skolväsendets överklagandenämnd

Beslut 2015-02-16, dnr 2014:556

Myndighetspublikationer

Justitieombudsmannen, Yttrande över betänkandet Barns och ungas rätt vid tvångsvård (SOU 2015:71), Dnr R 107-2015

Polismyndigheten, Nationell lägesbild – Brottslighet med koppling till tiggeri och utsatta EU-medborgare i Sverige, Nationella operativa avdelningen, 2015

Polismyndigheten, Fokus på brott mot utsatta EU-medborgare, Polisens hemsida, 151202 –
<https://polisen.se/Aktuellt/Nyheter/2015/Dec/Sa-motverkas-brott-mot-utsatta-EU-medborgare/>

Sieps, Social turism? EU-domstolens senaste praxis avseende icke-aktiva unionsmedborgares rätt till förmåner, 2015

Skatteverket, Flytta till Sverige som EU/EES-medborgare –
<http://www.skatteverket.se/privat/folkbokforing/flytta/flyttatil>

- Isverige/medborgareeuees/duskaarbetaisverige/duharettegetforetag/duflyttarsjalv.4.3810a01c150939e893f3389.html#
- Socialstyrelsen, Socialstyrelsens kartläggning av hemlösheten 2011 – <http://www.socialstyrelsen.se/hemloshet/omfattning/kartlaggning2011>
- Socialstyrelsen, Utreda barn och unga – Handbok för socialtjänstens arbete enligt socialtjänstlagen, 2015
- Socialstyrelsen, Rätten till socialt bistånd för medborgare inom EU/EES-området – en vägledning, 2014
- Socialstyrelsen, Vård för papperslösa – Vård som inte kan anstå, dokumentation och identifiering vid vård till personer som vistas i landet utan tillstånd, 2014
- Statens kommuner och landsting, Stöd till utsatta EU-medborgare kräver nationell samverkan, 140617 – <http://skl.se/tjanster/press/nyheter/arkiveradenyheter/stodtillutsattaumedborgarekravernationellsamverkan.2453>
- Statens kommuner och landsting, Utsatta EU-medborgare, 151215 – <http://skl.se/ekonomijuridikstatistik/juridik/euratt/utsattaumedborgare.2952.html>
- Statens kommuner och landsting, Dialoger och överenskommelser med civilsamhället – Konkreta exempel från åtta kommuner, 2014
- Statskontoret, Vård till papperslösa – En uppföljning av lagen om vård till personer som vistas i Sverige utan tillstånd, 2015:10

Internetkällor

- Ahlin, David, "Inställning till tiggeri" – DN/Ipsos Stockholmsmätning, 2015 – http://www.ipsos.se/sites/default/files/pdf/DN-Ipsos_Stockholm_Tiggeri_151008.pdf
- Bednarska Balcer, Jaqueline, EU-migrant beskjutet med luftvapen, Sveriges Radio, 150720 – <http://sverigesradio.se/sida/artikel.aspx?programid=114&artikel=6215856>
- Biståndsorganisationen Hjärta till Hjärta – <http://hjartatillhjarta.se/organisationen/>

Bruce, Andrea, Romania's Disappearing Girls – Poverty, desperation drive girls from their hometowns & into the arms of sex traffickers, Al Jazeera America –

http://projects.aljazeera.com/2015/08/sex-trafficking-in-romania/index.html?utm_content=nobyelines

Christian Organisations Against Trafficking in Human Beings, Coatnet -

<http://www.caritas.org/resources/Coatnet/HumanTraffickingRomania.html>

City i Samverkan och Stockholms handelskammare, Hjälp människor som tigger – insamling för förändring i Rumänien – <http://www.hjalmanniskorsomtigger.se>

Civil Rights Defenders, hemsida –

<http://www.civilrightsdefenders.org/sv/>

Den nationella Överenskommelsen, hemsida –

<http://overenskommelsen.se/>

Ekman, Ivar, Boglind, Kajsa, Fri handel – med kvinnor, Sveriges Radio, 121122 –

<http://sverigesradio.se/sida/gruppsida.aspx?programid=1300&grupp=8992&artikel=5354938>

Embassy of the United States, Bucharest, Romania –

http://romania.usembassy.gov/2013_tip_en.html

Erikshjälpen, Arbetet i Rumänien –

<http://www.erikshjalpen.se/vart-arbete/barn-i-varlden/lander/rumaenien>

European Union Agency for Fundamental Rights, Results from the 2011 Roma survey –

<http://fra.europa.eu/DVS/DVT/roma.php>

European Union Agency for Fundamental Rights, The situation of Roma in 11 EU Member States – Survey results at a glance, 2012 –

http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/2099-FRA-2012-Roma-at-a-glance_EN.pdf

Europeiska kommissionen, National Roma Integration Strategy of the Republic of Bulgaria (2012–2020) –

http://ec.europa.eu/justice/discrimination/files/roma_bulgaria_strategy_en.pdf

- Europeiska kommissionen, Overview Bulgaria –
http://ec.europa.eu/justice/discrimination/files/country_assessment_2014/bulgaria_en.pdf
- Eurostat, Statistical working papers, Trafficking in human beings, 2015 – https://ec.europa.eu/anti-trafficking/sites/antitrafficking/files/eurostat_report_on_trafficking_in_human_beings_-_2015_edition.pdf
- Fastighetsägarna, Tiggeri och olovlig bosättning –
http://www.fastighetsagarna.se/stockholm/hallbarhet_etik/god-etik/tiggeri
- Forum för levande historia, hemsida – www.levandehistoria.se
- Forum Idéburna organisationer med social inriktning, Idéburet offentligt partnerskap, 150923 –
<http://www.socialforum.se/om-forum-2/ideburetoffentligt-partnerskap/>
- Hoppets stjärna, Vårt arbete i Rumänien/Moldavien –
<http://www.starofhope.se/bistandslander/rumaenien-moldavien.html>
- Kommittédirektiv 2015:131, Tilläggsdirektiv till 2014 års människohandelsutredning (Ju 2014:22) –
https://www.riksdagen.se/sv/Dokument-Lagar/Utredningar/Kommittedirektiv/Tillaggsdirektiv-till-2014-ars_H3B1131/
- Landguiden, Utrikespolitiska Institutionen, hemsida –
www.landguiden.se
- Läkarmissionen –
http://www.lakarmissionen.se/portal/page/portal/lakarmissionen/om_lakarmissionen?element_id=22550
- Malmö stad, Beslut om avflyttning och städning i Sorgenfriläget, 151027 –
<http://www.mynewsdesk.com/se/malmo/pressreleases/beslut-om-flytt-och-staedning-i-sorgenfrilaegret-1241652>
- Olsson, Jonas, Olsson Axelsdotter, Karin, Dubbelt så många tiggande EU-migranter senaste året, SVT Nyheter, 150429 –
www.svt.se/nyheter/inrikes/dubbelt-sa-manga-tiggande-eu-migranter-senaste-aret

- Regeringskansliet, EU:s tillväxt och sysselsättningsstrategi – www.regeringen.se/sverige-i-eu/europa-2020-strategin
- Regeringskansliet, Uppdrag om hur markägares möjligheter att få handräckning vid otillåtna bosättningar kan förbättras – <http://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2015/09/starkta-mojligheter-for-markagare-att-avlagsna-otillatna-bosattningar-utreds/>
- Registrering av romer, artikelserie, *Dagens Nyheter* – <http://www.dn.se/stories/polisens-registrering-av-romer>
- Romact, Romernas situation i Bulgarien – <http://coe-romact.org/romact-countries/bulgaria>
- Röda Korset, EU-migranter – <http://www.redcross.se/teman/eu-migranter/>
- SAM-hjälp, Biståndscenter, Mottagare – <http://www.samhjalp.se/mottagare>
- SOS Barnbyar Sverige, Rumänien: Barn som behöver hjälp att drömma – <http://www.sos-barnbyar.se/sos-nytt/varlden/barn-som-behoover-hjalp-att-dromma/>
- Svenska ESF-rådet, hemsida – <http://www.esf.se/>
- Svenska Kyrkan, Internationell arbete, Rumänien – Stöd romer som lever i utsatthet – <https://www.svenskakyrkan.se/p220>
- The EEA and Norway Grants, Roma Inclusion on the ground – the ROMACT Approach – <http://eeagrants.org/News/2014/Roma-Inclusion-on-the-Ground-the-ROMACT-Approach>
- The European Charter for development of social initiatives in stations – <http://www.garesolidaire.net/index.php/eng>
- TV4 Nyheterna, Hälften av svenskarna vill förbjuda tiggeri (klipp), 150430 – www.tv4.se/nyheterna/klipp/h%C3%A4lften-av-svenskarna-vill-f%C3%B6rbjuda-tiggeri-3177327
- Unhcr, Refworld, Trafficking in Persons Report 2010 – Romania – <http://www.refworld.org/docid/4c1883cc2.html>
- Unicef, hemsida – <http://www.unicef.org/>
- Vanligt ställda frågor för FEAD – fonden för europeiskt bistånd för dem som har det sämst ställt –

<http://www.esf.se/Documents/V%c3%a5ra%20program/FEAD/Faq%20Fead%202.pdf>

Värdighet här – förändring där, Organisationer verksamma i Rumänien och Bulgarien, 150917 –

<http://media.hjartatillhjarta.se/2015/03/RPT-Organisationer-i-RU-o-BIU-version-2.2.pdf>

Världsbankens översikt på Rumänien –

www.worldbank.org/en/country/romania/overview

Kommittédirektiv 2015:9

Nationell samordnare för arbetet med utsatta EES-medborgare som vistas tillfälligt i Sverige

Beslut vid regeringssammanträde den 29 januari 2015

Sammanfattning

En särskild utredare som ska fungera som nationell samordnare ska stödja det arbete som utförs av myndigheter, kommuner, landsting och organisationer som möter utsatta EES-medborgare som vistas tillfälligt i Sverige, dvs. under högst tre månader, och som inte har uppehållsrätt. I samordnarens uppdrag ingår bl.a. att främja erfarenhetsutbyte och samverkan mellan berörda aktörer som inom sina respektive ansvarsområden kommer i kontakt med dessa människor, främja kontakter mellan aktörer i Sverige och aktörer i de utsatta EES-medborgarnas hemländer och sprida kunskap om EES-medborgarnas rättigheter när de vistas tillfälligt i Sverige utan uppehållsrätt. Uppdraget är tidsbegränsat och syftet är att ge aktörerna stöd i deras arbete med att skapa långsiktigt hållbara förutsättningar för samverkan. Genom en förbättrad samverkan kan det tillfälliga stödet till dessa personer utformas på ett ändamålsenligt sätt.

Uppdraget ska redovisas senast den 1 februari 2016.

Närmare om uppdraget

Främja erfarenhetsutbyte och samverkan

Reglerna om fri rörlighet inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES) innebär en långtgående rätt för EES-medborgare och deras familjemedlemmar att fritt röra sig och uppehålla sig i hela EES. Regeringen värnar den fria rörligheten. Rätten till fri rörlighet för EES-medborgare är av väsentlig betydelse för den europeiska integrationen och ska inte inskränkas.

En sida av den fria rörligheten är att allt fler människor inom EES som lever i svår fattigdom och utanförskap söker sig till Sverige i hopp om att hitta försörjning här. Dessa mycket utsatta kvinnor och män kommer huvudsakligen från Rumänien och Bulgarien och många av dem är fattiga romer som i vissa fall är utsatta för antiziganism. Många kommer till Sverige för att finna möjligheter till försörjning. Det förekommer, om än i mindre omfattning, att de har med sig sina barn i Sverige. De lever ofta under mycket dåliga förhållanden i Sverige och befinner sig i en utsatthet som kan få konsekvenser för hälsan och som innebär en risk för att utsättas för brott. Ibland har även tältläger fungerat som boplatser.

Kommunernas insatser till stöd för dessa personer ser olika ut. Vissa kommuner där utsatta EES-medborgare befinner sig lägger stort fokus på uppsökande arbete, andra ger finansieringsstöd till idéburna organisationer för att de ska kunna ge stöd till gruppen. Några kommuner har i samarbete med idéburna organisationer startat härbärgen särskilt riktade till hemlösa EES-medborgare. Några kommuner har gett akut bistånd i form av biljetter till hemresa. Det civila samhället visar ett stort engagemang till stöd för dessa människor och t.ex. har många trossamfund öppnat sina lokaler för övernattnings- och omsorg.

Det finns ett behov av att hitta väl fungerande samverkansformer mellan kommuner, landsting, myndigheter och organisationer som inom sina respektive ansvarsområden kommer i kontakt med dessa socialt och ekonomiskt utsatta EES-medborgare när de vistas tillfälligt i Sverige, dvs. under högst tre månader, utan uppehållsrätt. Genom en förbättrad samverkan kan det tillfälliga stödet till dessa personer utformas på ett ändamålsenligt sätt.

Bland de EES-medborgare som befinner sig i en utsatt situation och som tigger kan det även förekomma personer som varit i Sverige längre tid än tre månader och som saknar uppehållsrätt. Det kan även förekomma att de söker arbete och önskar bosätta sig i Sverige. De aktörer som möter utsatta EES-medborgare kommer sannolikt i kontakt med personer vars rättsliga grund för vistelsen i Sverige är oklar. Samordnarens uppdrag gäller emellertid främst de EES-medborgare som vistas tillfälligt i Sverige, dvs. under högst tre månader, och som inte har uppehållsrätt.

Samordnaren ska

- skapa förutsättningar för att kommuner, landsting, myndigheter och organisationer som kommer i kontakt med målgruppen ska kunna utbyta erfarenheter i fråga om insatser m.m.,
- sprida exempel på hur socialtjänstens stöd till utsatta kvinnor och män kan utformas under deras tillfälliga vistelse i Sverige,
- särskilt uppmärksamma den utsatthet som barn riskerar att befinna sig i och förmedla exempel på hur socialtjänstens ansvar att ta tillvara barnens rätt till stöd kan utformas,
- sprida exempel på hur kommuner och andra huvudmän på frivillig basis kan erbjuda dessa barn utbildning,
- främja en aktiv samverkan mellan berörda aktörer, vilket kan vara särskilt viktigt i de fall då det sker ett avlägsnande från tillfälliga boplatser,
- lämna förslag till regeringen på hur samverkan mellan de berörda aktörerna kan utvecklas inom ramen för respektive huvudmans ansvarsområde, och
- verka för att kvinnors respektive mäns erfarenheter uppmärksammas och att de blir delaktiga i utformningen av de tillfälliga insatserna.

Främja kontakter mellan Sverige och de utsatta EES-medborgarnas hemländer

Det finns ett stort engagemang i det svenska civilsamhället för att stödja EES-medborgare som befinner sig i en utsatt situation under sin tillfälliga vistelse i Sverige. Flera organisationer arbetar också direkt i exempelvis Rumänien för att ge stöd till människor som lever i fattiga områden och som i vissa fall är utsatta för diskriminering och antiziganism, i syfte att förbättra levnadsvillkoren för dem där. Svenska kommunföreträdare har också varit på besök i målgruppens hemländer och på plats skapat kontakter med lokala myndigheter och organisationer. De kunskaper som inhämtas på detta sätt kan bidra till att stödet i Sverige främjar de utsatta EES-medborgarnas möjligheter att själva positivt påverka sin livssituation när de återvänt till sina hemländer.

Samordnaren ska

- främja och underlätta kontakter mellan svenska idéburna organisationer och kommuner och lokala organisationer och myndigheter i målgruppens hemländer t.ex. i samband med återvändande,
- kartlägga och beskriva målgruppens, kvinnors och mäns, sociala och ekonomiska rättigheter i hemländerna,
- kartlägga och beskriva hur andra medlemsländer arbetar med EES-medborgare som vistas tillfälligt inom en annan medlemsstat och som inte har uppehållsrätt, och
- kartlägga och beskriva vilka kontakter som tas på lokal nivå mellan Sverige och hemländerna.

Sprida kunskap om enskildas rättigheter

Socialnämnden är enligt socialtjänstlagen (2001:453) skyldig att lämna bistånd till den som vistas i kommunen om behovet inte kan tillgodoses på annat sätt. Det görs alltid en individuell bedömning av behovet. EES-medborgare och deras familjemedlemmar som saknar uppehållsrätt betraktas under de första tre månaderna som turister och har normalt sett inte rätt till bistånd annat än i akuta

nödsituationer. Bistånd beviljas då oftast i form av tillfällig logi, pengar till mat och biljett till hemresa.

Den som har uppehållsrätt, t.ex. som arbetstagare eller arbetsökande med en verklig möjlighet att få ett arbete, har däremot samma rätt till bistånd som övriga bosatta i Sverige. Det finns behov av att öka kunskapen om EES-medborgares rättigheter när de vistas tillfälligt i Sverige.

Samordnaren ska

- medverka till att sprida kunskap till allmänheten såväl som till statliga myndigheter, kommuner, landsting och organisationer om EES-medborgares rättigheter när de vistas tillfälligt i Sverige, dvs. under högst tre månader, och inte har uppehållsrätt, och
- sprida information om möjligheterna för statliga myndigheter, kommuner, landsting och organisationer att ansöka om medel från Fonden för europeiskt bistånd till dem som har det sämst ställt.

Bakgrund

Fri rörlighet inom EES

Utgångspunkten för den fria rörligheten för EES-medborgare och deras familjemedlemmar är att en EES-medborgare får vistas i en annan medlemsstat inom EES i tre månader utan annat krav än giltigt id-kort eller pass så länge han eller hon inte blir en orimlig belastning för den mottagande statens sociala biståndssystem.

För att en EES-medborgare ska ha rätt att vistas i Sverige längre tid än tre månader ställs vissa krav, t.ex. att personen är anställd i den mottagande staten, är arbetssökande med en verklig möjlighet att få anställning eller har tillräckliga tillgångar för sin egen och sina familjemedlemmars försörjning och har en heltäckande sjukförsäkring. Denna rätt till vistelse regleras i 3 a kap. utlänningslagen (2005:716) och benämns uppehållsrätt.

Sveriges Kommuner och Landstings enkät

Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) skickade i maj 2014 ut en enkät till landets kommuner för att kartlägga kommunernas kontakter med EES-medborgare i akut hemlöshet. Totalt har 204 kommuner besvarat enkäten, vilket innebär ett deltagande på cirka 70 procent. Av dessa svarar cirka en tredjedel att de haft kontakt med gruppen. En majoritet av dessa uppger att gruppen har ökat. Man uppskattar att det totalt rör sig om mellan 800 och 2 000 EES-medborgare. Ett mindre antal kommuner har svarat att barn förekommer. Vanligaste formen av stöd är hjälp till en hemresa följt av akut logi, rådgivning och ekonomiskt bistånd. Drygt hälften av kommunerna uppger att det finns andra aktörer i kommunen, t.ex. frivilligorganisationer och kyrkor som ger stöd och hjälp till akut hemlösa utrikesfödda personer. En lika stor andel är med och finansierar och stöder dessa aktörer.

Förslag på viktiga insatser för att skapa en bättre situation för den grupp av EES-medborgare som nämns i enkäten är stöd till hemlandet, nationell samordning, stöd till basbehov, samverkan mellan kommuner och myndigheter och höjd kunskap om rättsläget.

EES-medborgare som saknar uppehållsrätt har begränsade rättigheter till socialt stöd under sin tillfälliga vistelse i Sverige. I det följande beskrivs rättigheter för EES-medborgare i Sverige inom några för uppdraget relevanta områden.

Samordning av social trygghet inom EES – hälso- och sjukvård

EES-medborgare som vistas tillfälligt i Sverige har sin socialförsäkringstillhörighet i ett annat land och tillhör följaktligen det landets socialförsäkringssystem.

Enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 883/2004 av den 29 april 2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen har EES-medborgare som vistas i en annan medlemsstat rätt till nödvändig (ickeplanerad) vård i det landet. Mot uppvisande av det europeiska sjukförsäkringskortet har den vårdsökande rätt till vård mot samma patientavgifter som försäkrade i det land där vården ges. Försäkringslandet ansvarar för kostnaderna. Det finns ett administrativt samarbete mellan medlemsländerna för att administrera återbetalningarna.

Rätt till bistånd enligt socialtjänstlagen

I Socialstyrelsens vägledning Rätten till socialt bistånd för medborgare inom EU/EES-området (juni 2014) beskrivs socialnämndens ansvar för insatser EES-medborgare samt rättspraxis inom området.

Varje kommun svarar för socialtjänsten inom sitt område och har det yttersta ansvaret för att enskilda får det stöd och den hjälp som de behöver (2 kap. 1 § socialtjänstlagen [2001:453], förkortad SoL). Alla personer som vistas i en kommun kan an-söka om ekonomiskt eller annat bistånd enligt bestämmelserna i SoL och har rätt till en individuell prövning. Rätten att ansöka om bistånd och socialtjänstens skyldighet att pröva en ansökan gäller även för EES-medborgare. Även de regler som gäller för ansvarsfördelningen mellan bosättningskommun och vistelse-kommun i 2 a kap. SoL gäller i tillämpliga delar för EES-medborgare.

På samma sätt som socialtjänsten ska göra en bedömning av varje enskilt fall i fråga om personer som bor i Sverige och som ansöker om bistånd i en annan kommun än hemkommunen ska socialtjänsten i varje enskilt fall bedöma om en EES-medborgare som söker bistånd har uppehållsrätt i Sverige eller inte och vilka biståndsinsatser som han eller hon kan ha rätt till. Personer som inte bedöms bosatta i en kommun där de tillfälligt vistas har endast rätt till bistånd för att avhjälpa en akut nöd-situation som inte går att lösa på annat sätt. I praktiken innebär det oftast att personen får bistånd till mat, logi eller resa till hemkommunen. Detta resonemang kan föras även i förhållande till EES-medborgare som bedöms sakna uppehållsrätt och där-med inte har sin egentliga hemvist i Sverige. Vad som är nödvändig hjälp för att avhjälpa en akut nödsituation måste socialtjänsten bedöma i varje enskilt fall.

Kommunernas socialnämnder har ett särskilt ansvar för barn och unga, vilket kommer till uttryck i SoL. Huvudprincipen är att socialtjänsten ska behandla barn och unga som har uppe-hållsrätt i Sverige på samma sätt som barn och unga som är bosatta i Sverige. Barn som inte har uppehållsrätt i Sverige har som huvudregel endast rätt till sådana insatser från social-tjänsten som syftar till att avhjälpa en nödsituation.

Om socialtjänsten inleder utredning och utredningen visar att barnet behöver skydd och stöd, ska socialtjänsten erbjuda insatser.

Vilka insatser som ska erbjudas avgörs från fall till fall. Om familjen inte har uppehållsrätt i Sverige men ändå väljer att stanna kvar i Sverige, måste socialtjänsten hantera situationen. Inom ramen för att utreda barnets behov och stöd och skydd kan socialnämnden även behöva kontakta sociala myndigheter i barnets hemland.

Stöd från Arbetsförmedlingen

Bland de EES-medborgare som befinner sig i en socialt utsatt situation och som tigger kan det även förekomma personer som söker arbete. Enligt förordning (EU) 492/2011 om arbets-kraftens fria rörlighet inom unionen har arbetssökande från andra EES-länder rätt att få samma hjälp från Arbetsförmedlingen som svenska medborgare. Enligt Arbetsförmedlingens handläggarstöd för inskrivning ska Arbetsförmedlingen skriva in alla som har rätt att arbeta i Sverige och som vill bli inskrivna. Därefter ska handläggaren göra en sedvanlig arbetsmarknadspolitisk bedömning av vad som kan erbjudas den sökande i fråga om insatser, program m.m.

Skolgång

Enligt skollagen (2010:800) har den som är bosatt i landet rätt till utbildning i olika skolformer (t.ex. grundskola). Med bosatt i landet avses i skollagen den som ska vara folkbokförd här enligt folkbokföringslagen.

Även vissa andra personer som inte är folkbokförda ska anses bosatta här och har viss rätt till utbildning enligt skollagen. Dessa är bl.a. asylsökande och personer som vistas här utan stöd av myndighetsbeslut eller författning.

Den som på grund av EU-rätten har rätt att vistas i Sverige under en viss tid utan att ha uppehållsrätt, och inte ska folkbokföras här enligt folkbokföringslagen (1991:481), har inte rätt till utbildning här under vistelsen.

Kommuner och andra huvudmän för grundskola har befogenhet, men inte skyldighet, att ta emot andra än de som enligt skollagen har rätt till utbildning i grundskolan.

Risk för brottslighet kopplad till utsatta EES-medborgare

Tiggeri som sådant är inte olagligt i Sverige. Ofta har de som befinner sig i Sverige och tigger kommit hit på grund av fattigdom och i vissa fall diskriminering och antiziganism i hemländerna. Det finns dock en risk för att de som tigger blir utnyttjade och utsatta för brott, t.ex. i form av människohandel, för vilket åtminstone två fällande domar har meddelats under de senaste åren. Det kan också finnas en risk för att de utsätts för hatbrott.

Länsstyrelsen i Stockholm har i uppdrag att samordna det arbete som bedrivs mot prostitution och människohandel. Polismyndighetens nationella operativa avdelning har i uppdrag att ta fram en nationell lägesbild av brottslighet kopplad till utsatta EES-medborgare. Den nationella lägesbilden förväntas vara klar tidigast i september 2015.

Fonden för europeiskt bistånd till dem som har det sämst ställt

EU har beslutat att inrätta en europeisk fond för att ge stöd till personer som har det sämst ställt FEAD (Europaparlamentets och rådets förordning [EU] nr 223/2014 av den 11 mars 2014 om fonden för europeiskt bistånd till dem som har det sämst ställt). Fonden ska främja den sociala sammanhållningen, förbättra social delaktighet och därmed i slutänden bidra till målet att utrota fattigdomen i unionen genom att bidra till att uppnå Europa 2020-strategins mål att antalet personer som riskerar fattigdom och social utestängning ska minska med minst 20 miljoner. Samtidigt ska fonden komplettera strukturfonderna. Fonden ska bidra till att uppnå det specifika målet att åtgärda de värsta formerna av fattigdom genom att tillhandahålla icke-finansiellt bistånd till dem som har det sämst ställt, genom livsmedelsbistånd och/eller grundläggande materiellt bistånd och åtgärder för social delaktighet i syfte att integrera dessa personer i samhället. Fonden omfattar ca 3,8 miljarder euro under perioden 2014–2020. Sveriges anslag från fonden är under programperioden 7 miljoner euro. Fonden förutsätter en nationell medfinansiering med 15 procent. Fonden kommer i Sverige således att omfatta cirka 13 miljoner kronor årligen under de sju åren. Det övergripande målet för det svenska programmet är att socialt utsatta personers förutsättningar för social delaktighet och

egenmakt ska öka. Aktiviteterna inom ramen för det svenska programmet kommer att utgöras av samhällsorienterande och hälsofrämjande insatser. Målgruppen för insatserna i Sverige är de EES-medborgare som är socialt och ekonomiskt utsatta när de vistas tillfälligt i Sverige, dvs. under högst tre månader, utan uppehållsrätt. Svenska EFS-rådet, som är en statlig myndighet vars uppgift är att förvalta bl.a. Europeiska socialfonden, är förvaltande myndighet för det svenska FEAD-programmet. Närmare föreskrifter om fonden finns i förordningen (2014:1374) om förvaltning av fonden för europeiskt bistånd till dem som har det sämst ställt.

EU:s arbete med romsk inkludering

I enlighet med ett meddelande om en EU-ram för nationella strategier för integrering av romer fram till 2020 som beslutades 2011 har alla medlemsstater antagit nationella strategier för romers integrering. Europeiska kommissionen har sedan i maj 2012 årligen utvärderat medlemsstaternas nationella strategier för integrering av romer och deras arbete med att genomföra strategierna. Den 2 april 2014 presenterade kommissionen den senaste utvärderingen som visar på att åtgärder för integrering av romer har vidtagits i alla medlemsstater och att det börjar göras framsteg i de flesta av dessa, även om det fortfarande går långsamt.

Sverige och övriga medlemsstater deltar i kommissionens kontinuerliga uppföljning av medlemsstaternas strategier, bl.a. genom utbyte av erfarenheter. Regeringen för även dialog med den rumänska regeringen för att komma fram till vad som kan göras från Rumäniens sida, men också vad som kan ske inom ramen för EU-samarbetet.

Kommissionen mot antiziganism

Regeringen tillsatta i mars 2014 en kommission mot antiziganism (A 2014:03). Kommissionen ska komplettera och för-stärka samhällets insatser på området. Syftet med kommissionen är att åstadkomma en kraftsamling i arbetet mot antiziganism och att överbrygga den förtroendeklyfta som finns mellan den romska gruppen och samhället i övrigt. Kommissionen ska bl.a. samla kunskaperna om antiziganism och i samråd med berörda aktörer bidra till att

sprida och förbättra genomslaget av befintlig kunskap och medverka i olika former av utbildnings- och informationsverksamhet. Uppdraget ska redovisas senast den 20 maj 2016.

Utgångspunkter för samordnaren

Det skydd som följer av den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna ska beaktas i samordnarens arbete. Vidare ska samordnaren i sitt arbete särskilt beakta barnets rättigheter enligt FN:s konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen). Samordnaren ska även beakta ett jämställdhetsperspektiv i sitt arbete med uppdraget. Samordnaren ska också inhämta tidigare erfarenheter från den nationella samordnaren för hemlöshet (Bostad sökes - Slutrapport från den nationella hemlöshetssamordnaren S2014:019).

Samråd och redovisning av uppdraget

Samordnaren ska utföra uppdraget i nära samarbete med Sveriges Kommuner och Landsting, Socialstyrelsen, Kronofogdemyndigheten, Polismyndigheten och länsstyrelserna.

Samordnaren ska samråda med Kommissionen mot antiziganism, den nationella samordnaren för sociala barn och ungdomsvården, Länsstyrelsen i Stockholms samordnare mot prostitution och människohandel, Barnrättsutredningen (S 2013:08), idéburna organisationer och andra relevanta aktörer.

Samordnaren ska också ta del av EES-medborgarnas erfarenheter och främja personernas delaktighet i arbetet med uppdraget. Samordnaren ska även, när så är relevant, föra dialog med barn och unga.

Samordnaren ska vid de tidpunkter och i den form som beslutas i dialog med Regeringskansliet (Socialdepartementet) informera om arbetet.

Uppdraget ska slutredovisas senast den 1 februari 2016. Slutredovisningen ska sammanfatta erfarenheterna och beskriva resultatet av det arbete samordnaren har bedrivit samt de initiativ som har tagits.

(Socialdepartementet)

Sociala och ekonomiska rättigheter i hemländerna

Enligt direktivet ska samordnaren kartlägga målgruppens sociala och ekonomiska rättigheter i Rumänien och Bulgarien. Nedan följer en redogörelse av de socio-ekonomiska förhållandena i Rumänien och Bulgarien. Samordnaren har utgått från statistik i tillgängliga rapporter, med reservation för att det har varit svårt att få fram heltäckande statistik.

Rumänien

Bakgrund och ekonomisk utveckling

Rumänien lämnade in sin ansökan om EU-medlemskap 1995 och blev medlem 2007.

Med egna energitillgångar, bördig jord och många industrier har Rumänien goda ekonomiska grundförutsättningar. Den rumänska ekonomin blomstrade före finanskrisen med en ekonomisk tillväxt på ca sju procent. Tillväxten tog fart genom kapitalflöden från utlandet, men bromsade in kraftigt i och med finanskrisen 2008. Rumänien hamnade i en ekonomisk kris liksom övriga öst-europeiska länder. Den ekonomiska depressionen förvärrades ytterligare genom de lån som företag, banker och privatpersoner tagit i euro eller schweiziska franc före krisen. Rumänska valutan LEU försvagades mot euron och ekonomin hade stora underskott.

IMF:s låneprogram togs i bruk när staten och centralbanken i Rumänien vidtog åtgärder för att balansera ekonomin. Balanseringsprogrammet omfattade bland annat en lönesänkning på 25 procent för statsanställda, samt höjd moms. Under de fortsatta ansträngningarna för att stärka de offentliga finanserna beslutade regeringen att höja pensionsåldern, minska antalet sjukpensioneringar och skapa ett EU-fondsministerium för att effektivisera hanteringen av EU-medel. Utöver det försökte man stärka skatteindrivningen och minska den illegala arbetsmarknaden, bland annat genom kraftigt höjda böter för den som anställer "svart" arbetskraft.

Den stränga ekonomiska disciplinen i kombination med IMF:s låneprogram medförde att Rumäniens ekonomi under de senaste åren börjat läka. Redan 2011 kom den ekonomiska tillväxten igång, tack vare rekordstor skörd, ökad industriproduktion och en stor exportökning.

Låg konsumtion under 2011 gjorde dock att BNP återigen började sjunka. Missnöjet mot de hårda tiderna väckte protester som fick regeringen att avgå i februari 2012. Den konsumtion som landets invånare står för motsvarar i dag 72 procent av BNP.

BNP per capita är drygt 8 000 dollar. Landet är fortfarande ett av de fattigaste i Europa. Fler får det dock långsamt bättre. Ungefär hälften av befolkningen är främst småbrukare på landsbygden. Jordbrukets andel av BNP är emellertid bara knappt sex procent.

Landets fortsatta utveckling beror på flera faktorer. Landet har hög ekonomisk tillväxt. Lönerna ökar snabbt men från låga nivåer. Den sociala utvecklingen har hittills gått trögt. Rumänien har till följd av den långa lågkonjunkturen blivit känsligare för eurokrisen än andra stater i regionen. Sårbarheten för eventuella bankkrascher ökar mot bakgrund av att landets banker i hög utsträckning ägs av banker från euroländer. Korruption och ekonomisk brottslighet utgör också en bromskloss och ett hot mot landets långsiktiga ekonomiska utveckling. I organisationen Transparency International's korruptionsindex hamnar Rumänien mycket lågt av EU-länderna på listan. I kampen mot korruption har den nationella antikorrupsionsbyrå Directia Nationala Anticoruptie, DNA, spelat en avgörande roll. Byrån bildades 2002 och på den tiden var korruptionsåklagarnas måltavlor oftast statsanställda tjänstemän. De mest korrupta makt-havarna kunde på så vis obehindrat fortsätta med mutor och mygel. De senaste åren har fokus riktats mot makt-havare.¹

Boendeförhållande och försörjning

I dag är levnadsförhållandena i Rumänien allmänt sett sämre än i de flesta andra europeiska länder, trots förbättringar under senare år. 2010 levde ungefär var femte rumän under fattigdomsgränsen. Medellönen per månad i Rumänien är cirka 421 euro och minimilönen motsvarar cirka 233 euro.² De flesta fattiga i landet finns på landsbygden och medellivslängden är den lägsta inom EU.

Trots att det statliga sociala försäkringssystemet är relativt omfattande är det otillräckligt, på grund av brist på pengar och personal. Hälsovården finansieras dels av staten, dels genom inbetalningar av arbetsgivare och anställda till en försäkringsfond. Denna betalar bland annat de självständiga husläkare som oftast svarar för primärvården. Den statliga sjukvården är avgiftsfri, men

¹ Gillet, Kit, Bringing in the scalps: the Woman leading Romania's war on corruption, *The Guardian*, 151104, *EurActiv*, Romanian anti-corruption chief: Fraud often begins when tenders are written, 151113, *The Economist*, Cleaning up – Romania's anti-corruption agency makes welcome waves, 150221.

² Popescu, Irina, Higher minimum wage in Romania starting this week, *Romania-Insider*, 150630 – <http://www.romania-insider.com/higher-minimum-wage-in-romania/151931/>

administrationen är ineffektiv, korruptionen hög och den förebyggande vården i förhållande till utsatta grupper eftersatt.

En av faktorerna till kortare livslängd och sämre hälsotillstånd är bland annat boendesituationen. Den romska minoriteten har i dessa avseenden generellt sämre förutsättningar, det vill säga bor ofta i undermåliga bostäder och saknar el, vatten och sanitet.

Upp till 35 gånger fler romer saknar elektricitet jämfört med den övrig befolkning. Fem gånger fler romer har ej tillgång till vatten i bostaden. Offentlig service och infrastruktur är ofta sämre eller obefintlig i och intill romska bosättningar.

Däremot har andelen romer som inte har tillgång till infrastruktur minskat, från elva procent till ca fyra procent under perioden 1998–2012. Även på området lagfarter, alltså bevis på ägande av den fastighet där man bor, har andelen som saknar lagfart sjunkit, från 36 procent 1998 till 12,5 procent 2012. Mörkertalet är dock med stor sannolikhet stort.³

Rumänien har de senaste åren haft fler pensionärer än löntagare. Detta har skapat en oro för möjligheterna att upprätthålla pensions-systemet.

Rättssäkerhet samt romsk inkludering

Med avsikt att säkerställa mänskliga rättigheter och skydd av minoriteter har Rumänien infört nationell lagstiftning. Rättigheterna skyddas även genom internationella konventioner, främst genom EKMR (Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna). Antalet barn på statliga institutioner har minskat avsevärt och för dem som är kvar har miljön förbättrats. Situationen är emellertid fortfarande svår för funktionsnedsatta barn på institutioner, samt för övergivna barn.

Den rumänska författningen tillförsäkrar alla medborgare möjligheten att vända sig till rättsväsendet för att göra sina rättigheter gällande. Det finns en relativt utvecklad allmän rättshjälp. Rätten till existensminimum och social trygghet föreskrivs i författningen. Facklig frihet garanteras inom den offentliga sektorn.

³ World Bank Group, Diagnostics and Policy Advice for Supporting Roma Inclusion in Romania, 2014.

Cirka 40 procent av arbetstagarna är fackligt anslutna. Arbetslösheten⁴ ligger på 6,8 procent.⁵ Bland romer är arbetslösheten 50–90 procent. Utbildnings- och religionsfrihet garanteras i Rumänien. Minoriteterna i Rumänien utgör 13–15 procent av den rumänska befolkningen med en klar övervikt för ungrare (ca 7 %) och romer (ca 5–7 %).⁶

Skydd av minoriteter säkerställs i första hand genom vissa internationella avtal samt genom författningen och vallagarna, som garanterar varje erkänd minoritet politisk representation.⁷ Rumänien ratificerade Europarådets ramkonvention om nationella minoriteter i maj 1995. Lagstiftningen ska skydda romer mot diskriminering, men i praktiken förekommer det fortfarande ofta diskriminering. Den senaste reviderade ”Nationella strategin för romers integrering i samhället” antogs 2015 och sträcker sig fram till 2020. Strategin syftar bland annat till att gradvis bekämpa den utbredda fattigdomen och sociala exkluderingen av romer genom att utforma åtgärder för utbildning, sysselsättning, bosättning och hälsa, samt kultur och bekämpning av diskriminering. Strategin för romers integrering lägger ett betydande ansvar på lokal politisk nivå.

I maj 2015 reviderades även den ”nationella strategin för social inkludering och fattigdomsbekämpning”, för samma period. Syftet är att underlätta för fattiga och utsatta personer att hitta arbete, samt öka finansiellt stöd till personer med låg inkomst och stärka marginaliserade grupper, med särskilt fokus på barn.

Utnyttjandet av de sociala EU-fonderna har gått upp kraftigt, från 13 procent under perioden 2007–2013, till en absorptionsgrad på drygt 50 procent i slutet av 2014. En av anledningarna till ökad absorptionsgrad är tillkomsten av ett departement som särskilt ägnar sig åt EU-fonder.⁸

Flera aktörer är verksamma i Rumänien med målet att förbättra romernas situation. Världsbanken budgeterade 750 miljoner euro

⁴ Den officiella arbetslösheten är låg i Rumänien, men eftersom en mycket stor del av befolkningen försörjer sig utanför den reguljära arbetsmarknaden är den missvisande.

⁵ Eurostat – Your key to European statistics – <http://ec.europa.eu/eurostat>

⁶ World Bank Group, Diagnostics and Policy Advice for Supporting Roma Inclusion in Romania, 2014.

⁷ Detta förutsätter emellertid att minoritetens politiska organisation uppnår minst fem procent av det genomsnittliga antal röster som krävs för att vinna ett mandat, se Utrikesdepartementets rapport om mänskliga rättigheter i Rumänien, 2010.

⁸ World Bank Group, Diagnostics and Policy Advice for Supporting Roma Inclusion in Romania, 2014.

till fattigdomsbekämpning i Rumänien perioden 2014–2017. Stödet ska förbättra levnadsförhållandena och främja varaktiga inkomstökningar för de 40 procent av den rumänska befolkningen som har lägst levnadsstandard.

Unicef har flera projekt i landet. Ett exempel är samarbetet med Norge och den rumänska regeringen som syftar till att få fler romska barn att fullfölja sin skolgång. Norge och Schweiz är involverade i ett flertal projekt för fattigdomsbekämpning och även för romer specifikt i Rumänien. Det norska stödet sker genom ”Norway Grants”, samt en EEA finansieringsmekanism, där Norge bidrar med 97 procent.⁹ EEA och Norway Grants har den senaste femårsperioden haft en budget i Rumänien på ca 300 miljoner euro. I ett schweiziskt-rumänskt samarbetsprogram öronmärkte Schweiz 181 miljoner euro som kommer att fördelas över perioden 2014–2019.

En del av de sociala problem som finns i landet är trakasserier mot etniska och sexuella minoriteter; våld mot och diskriminering av kvinnor; hemlösa barn i städerna; och människohandel för sexuella ändamål utomlands. Organisationen Adpare (Association for developing alternative practices for reintegration and education) erbjuder tillfälligt boende den första tiden efter att kvinnor lämnar människohandel samt ger psykologiskt och rättsligt stöd. De flesta kvinnor återvänder direkt till sina familjer och berättar inte vad de varit utsatta för.

En annan aktiv rörelse i frågan är Reaching Out, som startades på 1990-talet och drev fram lagstiftning mot trafficking. Även en nationell myndighet (ANITP) inrättades år 2006, som ska samordna, utvärdera och övervaka statliga institutioners insatser mot människohandel.

Unhcr tycker inte att Rumänien uppfyller alla minimikrav för att bekämpa trafficking. Kritiken handlar bland annat om att antalet åtalade och dömda för människohandel minskar.¹⁰

⁹ The EEA Grants and Norway Grants – <http://eeagrants.org/>

¹⁰ Unhcr, Refworld, Trafficking in Persons Report 2010 – Romania – <http://www.refworld.org/docid/4c1883cc2.html>

Arbetsmarknad

Jämfört med övriga Östeuropa har Rumänien haft en låg registrerad arbetslöshet. För närvarande ligger den på knappt 7 procent. Landet har en hög andel kvalificerad arbetskraft, men trots en rad lönehöjningar under 2000-talet är inkomsten per capita knappt 40 procent av genomsnittet i EU-länderna. Många rumäner har sökt arbete utomlands och efter EU-inträdet 2007 befann sig drygt två miljoner rumäner i andra medlemsländer för att arbeta. Efter den internationella finanskrisen blev allt fler av de utvandrade rumänerna arbetslösa och började återvända hem, trots att antalet arbetstillfällen minskade även i hemlandet.

År 2015 beslutade den rumänska regeringen att höja lönerna med 25 procent årligen under tre år för läkare och sjuksköterskor, för att motverka den utbredda korruptionen, i vilken mutor är vanliga. Enligt EU-kommissionen varierar värdet på en genomsnittlig muta per vårdbehandling i flera forna öststater mellan 44 och 80 euro. Många är dock kritiska och menar att lönehöjningen är för låg för att få stopp på kulturen med informella gåvor.¹¹

Utbildning

I Rumänien, liksom i samtliga Östeuropeiska länder, gjordes många reformer i samband med övergången från kommunismen. Antalet reformer av skolsystemet har varit många.

Barn börjar förskolan vid tre års ålder och stannar till sex eller sju års ålder. På privata förskolor förekommer ofta verksamhet på utländska språk (främst engelska, franska och tyska). Så är det inte på kommunala förskolor. Barn måste ha gått på förskola i minst ett år för att kunna börja skolan. Kommunala förskolor är avgiftsfria, medan privata förskolor kan ha relativt höga avgifter. Normalt sett tillbringar barnen tre till fyra timmar per dag på förskola. Få bedriver heldagsverksamheter.

Det råder skolplikt i Rumänien för barn upp till 16 år. I praktiken är de första tio åren belagda med skolplikt, eftersom de flesta barnen börjar skolan vid sex års ålder.

¹¹ Selnes, Anders, Höjda löner ska minska korruption i Rumänien, *EuropaPortalen*, 150827 – <http://www.europaportalen.se/2015/08/hojda-loner-ska-minska-korruption-i-rumanien>

Antagningssystemet till universitetsutbildningar skiljer sig åt mellan olika lärosäten och är inte synkroniserade. De flesta universitet erbjuder en slags intagningstentamen, andra går strikt på betyg, uppsatser eller intervjuer. De privata universiteten konkurrerar med de offentliga. Flera gånger har det avslöjats att antagningsprov eller examina godkänts på grund av mutor.¹²

Hälso- och sjukvård

Alla som är lagligt bosatta i Rumänien kan vara med i den nationella sjukförsäkringen. För att bli berättigad till hälso- och sjukvård måste dock den försäkrade och de personer den försäkrade försörjer ha betalat minst sex månaders avgifter under de senaste tolv kalendermånaderna. Vid akuta ingrepp, tuberkulos, hiv/aids eller andra smittsamma sjukdomar gäller inga kvalifikationsvillkor. Grundläggande hälso- och sjukvård täcks av sjukförsäkringen. Är man försäkrad betalar man inget extra för grundläggande hälso- och sjukvård. Patienten måste emellertid betala för läkemedel samt för tandvård.¹³

Rumänien har högst antal TBC-patienter inom EU. Varje år utvecklar 1 300 TBC-patienter en resistent form av TBC¹⁴. År 2012 lanserade Rumänien en fyraårig nationell åtgärdsplan för att bekämpa sjukdomen. Två år senare gjordes en utvärdering av åtgärdsplanen, som kom fram till att: antalet TBC-fall hade minskat; riktlinjer hade utvecklats; snabba diagnostiseringar av multi-resistent TBC hade etablerats; ett ökande antal patienter med multiresistent TBC var under vård; mediciner och behandlingar upphandlades.¹⁵ Trots minskningen av sjukdomen, uppskattades

¹² Landguiden, Utrikespolitiska institutionen, Utbildning i Rumänien – <http://www.landguiden.se/Lander/Europa/Rumanien/Utbildning>

¹³ Europeiska Kommissionen, Dina socialförsäkringsrättigheter i Rumänien, 2012 – http://ec.europa.eu/employment_social/empl_portal/SSRinEU/Your%20social%20security%20rights%20in%20Romania_sv.pdf

¹⁴ World Health Organization, Romania Boosts efforts against drug-resistant tuberculosis, 121002 – <http://www.euro.who.int/en/media-centre/sections/press-releases/2012/10/romania-boosts-efforts-against-drug-resistant-tuberculosis>

¹⁵ World Health Organization, Review of the national tuberculosis programme in Romania, 2014 – http://www.euro.who.int/__data/assets/pdf_file/0007/269269/Review-of-the-national-tuberculosis-programme-in-Romania.pdf

20 000 nya fall inträffa varje år. Det utgör en fjärdedel av all TBC i hela EES/EU-området.

Hälsosituationen för romer är sämre än för icke-romer i landet. Romer är i högre utsträckning drabbade av sjukdomar som TBC och hepatit. Livslängden är minst åtta år kortare än för icke-romer. Till den allmänna sjukförsäkringen är 81 procent av icke-romer anslutna, medan motsvarande siffra i den romska minoriteten är ca 50 procent. Det finns en möjlighet även för människor utan jobb att ansluta sig till sjukförsäkringen, genom att betala en avgift på 100 kr i månaden.

Akutvård och förlossningsvård ges oberoende av medlemskap i försäkringskassan. Undersökningar om sexuell reproduktiv hälsa för romer visar att drygt 75 procent har besökt gynekolog åtminstone en gång och 85 procent föder sina barn på sjukhus. Samtidigt är mödradödligheten 15 gånger högre bland romer. Spädbarnsdödligheten har sjunkit betydligt sedan 1990-talet, men är fortfarande högst inom EU.

De flesta sjukvårdsinrättningar har en inofficiell prislista för patienterna, vilka tvingas betala ur egen ficka för att kunna få behandling. Landet har färre läkare per invånare än andra EU-länder, till stor del som en följd av den massiva utvandringen av medicinsk personal till andra EU-länder. Lönerna är ungefär en tiondel av vad läkare tjänar i de flesta västeuropeiska länder. Den fria rörligheten har i sammanhanget medfört problem för Rumänien och andra fattiga medlemsländer. Läkarförbundet uppger att från 2007, fram till 2013, har närmare 15 000 läkare (vilket innebär en tredjedel) lämnat landet för att arbeta i rikare EU-länder. Detta har lett till stora påfrestningar för den rumänska hälso- och sjukvården. Enligt förbundet skulle många av läkarna vilja arbeta i sitt hemland igen om korruptionen i hälso- och sjukvården begränsades.

Jämställdhet

I Rumänien finns en lagstiftning om jämställdhet mellan könen.¹⁶ Män och kvinnor har lika ägande- och arvsrätt. Det finns inga lagar som begränsar vilka områden kvinnor får arbeta inom. Kvinnor är berättigade till 126 kalenderdagens mammaledighet med 85 procent bibehållen lön. Män är berättigade till 15 kalenderdagens pappaledighet med 100 procent bibehållen lön. Föräldrar har rätt till ytterligare 302 dagar av ledighet med delvis bibehållen lön. Lagen säkerställer gravida och ammande kvinnors rätt till kvarhållen tjänst samt en likvärdig tjänst att komma tillbaka till efter föräldraledigheten. Pensionsåldern för män och kvinnor är 65 respektive 63 år. Det finns dessutom lagstiftning som förbjuder våld i nära relationer, liksom sexuellt våld.

Analfabetismen bland icke-romer i Rumänien är låg med liten skillnad mellan män och kvinnor, 2 procent respektive 3 procent. Bland romer är siffran högre, 21 procent bland män och 30 procent bland kvinnor. Vad gäller gymnasial utbildning bland icke-romer fullföljer 86 procent av kvinnorna och 81 procent av männen dessa. I den romska minoriteten är skillnaden större mellan kvinnor och män, och en lägre andel generellt som påbörjar och avslutar sina gymnasiestudier. Tjugoåtta procent av de romska männen och 18 procent av de romska kvinnorna fullföljer gymnasiet.

Länge var kvinnorörelsen i Rumänien inaktiv. I dag är emellertid den rumänska feminismen livaktig, men framförallt koncentrerad till de stora städerna. Rumänien är ett betydande avsändarland i traffickingsammanhang, med människor som tvingas till prostitution såväl inom landet som i Västeuropa och USA. Mot detta arrangeras olika aktioner av feministiska organisationer, till exempel Filia. Organisationen AnA – Romanian Society for Feminist Analyses, arbetar med att förstå och förbättra kvinnornas sociala position i det samtida rumänska samhället, bland annat genom att sprida studier om kvinnor och feminism i akademiska sammanhang och i media. AnA är för närvarande delaktig i tre projekt som finansieras av Europeiska socialfonden och har målsättningen att tillhandahålla expertis kring genusfrågor. Projektens inriktningar är: kvinnors

¹⁶ European Commission, Gender segregation in the labour market and education, 2015 – http://ec.europa.eu/justice/gender-equality/files/exchange_of_good_practice_dk/ro_comments_paper_dk_2015_en.pdf

karriärsutveckling inom hälso- och sjukvård; främjandet av ett aktivt deltagande i beslutsfattande; och eliminering av kvinno-diskriminerande villkor på arbetsmarknaden.

I samband med inträdet i EU-inträdet beslutade den rumänska staten om nya lagar som stärkte kvinnornas ställning i samhället. Det rörde sig om lagstiftning kring föräldraförsäkring, diskriminering, våld i nära relationer och en jämställdhetslag. Rumänien har dock kritiserats för att lagarna inte efterföljs tillräckligt.

Bulgarien

Bakgrund och ekonomisk utveckling

Bulgarien är det fattigaste medlemslandet i EU. Samtidigt har landet kunnat ställa om efter kommunismen och blev 2007 accepterad som medlem i Europeiska Unionen.

Bulgarien har varit ett utpräglat jordbruksland, men under kommunismen skedde en snabb industrialisering, i vilken också jordbruket kollektiviserades. I dag dominerar tjänstesektorn med främst turism och utrikeshandel. Bulgarien påbörjade sin övergång till marknadsekonomi senare, och under mindre gynnsamma förhållanden, än de flesta centraleuropeiska länder. År 1991 inleddes ekonomiska reformer och vid den tidpunkten präglades landet av en djup finansiell kris. En stor påfrestning var upplösningen av organisationen Comecon, med vilken Bulgarien bedrev större delen av sin utrikeshandel.¹⁷ En annan var Kuwaitkriget 1990–91, eftersom Bulgarien hade omfattande handelsförbindelser med Irak. Även Jugoslaviens upplösning inverkade negativt på Bulgariens ekonomi.¹⁸

Trots förseningar genomfördes det nya ekonomiska systemet steg för steg. I februari 1991 avreglerades priserna på de flesta varor, statliga subventioner minskades kraftigt, det statliga monopolet på utrikeshandeln avskaffades och ett reformerat banksystem inrättades.¹⁹ Landet ändrade också en stor del av sin lagstiftning under början av 1990-talet.²⁰

Avmonopoliseringen och omstruktureringen av statliga företag gick till en början långsamt, då ett tydligt politiskt stöd saknades. För att förhindra ett ekonomiskt sammanbrott ingick regeringen ett avtal med IMF (Internationella valutafonden) om privatiseringar och ekonomiska åtstramningar i utbyte mot lån. Reform-

¹⁷ Rådet för ömsesidigt ekonomiskt bistånd, förkortat Comecon eller CMEA, var ett organ för ekonomiskt samarbete mellan främst de kommunistiskt styrda länderna i Östeuropa, men inkluderade även stater i tredje världen.

¹⁸ Kaynak, Erdener, Dana, Leo Paul, *When Economies Change Hands: A Survey of Entrepreneurship in the Emerging Markets of Europe from the Balkans to the Baltic States*, 2015, s. 113 ff, www.landguiden.se

¹⁹ Ganev, Venelin, *Transformation of Bulgaria after 1989*, 2013

²⁰ Europa Publications, *Central and South-Eastern Europe 2004 – Regional surveys of the world*, 2003, s. 146 ff.

arbetet bromsades dock upp till följd av politisk instabilitet, med flera regeringsbyten.

År 1997 kulminerade den ekonomiska krisen, då IMF avbröt sina utbetalningar till följd av att utlovade reformer av bank-systemet, samt ett flertal privatiseringar, inte skett. Samma år tillträdde en ny regering och lät med stöd av IMF påskynda övergången till marknadsekonomi. En av de avgörande åtgärderna var inrättandet av ett särskilt kontrollorgan för valutan. Privatiseringen påskyndades också. Åtgärderna innebar en ekonomisk återhämtning. Inflationen bromsades och valutakursen stabiliserades, statsbudgeten kom i balans bland annat tack vare höjda skatter. Det var framförallt den privata tjänstesektorn som bidrog till uppgången, medan industrin och jordbruket ännu drogs med stora omställningsproblem.²¹

Under de första åren på 2000-talet var tillväxten i Bulgarien god, arbetslösheten sjönk och hundratala småföretag startades. Förtroendet för bankväsendet var återupprättat efter omstruktureringar och privatiseringar av bankerna. EU konstaterade 2002 att Bulgarien hade en fungerande marknadsekonomi.²² När förhandlingarna om EU-medlemskapet var klara 2004 ökade de utländska investeringarna avsevärt. Växande privatkonsumtion jämte utländska investeringar stod bakom tillväxten och arbetslösheten fortsatte sjunka. Utbredd korruption och organiserad brottsligheten satte emellertid käppar i hjulet för ekonomin. Den "svarta" ekonomin omfattade framförallt byggsektorn, turismen och sjukvården.²³ Under 2008 beslutade EU att hålla inne 500 miljoner euro i strukturstöd mot bakgrund av den bristande insynen i hur EU-medel användes.²⁴ Kort därpå drog EU tillbaka nästan halva beloppet permanent.²⁵

²¹ Kaynak, Dana, *When Economies Change Hands*, 2015, s. 120 ff.

²² Embassy of the Republic of Bulgaria, London, Bulgaria –EU – http://www.bulgarianembassy-london.org/index.php?option=com_content&task=view&id=37&Itemid=105

²³ Languiden, Utrikespolitiska institutionen – www.landguiden.se, The World Bank, Bulgaria overview – www.worldbank.org/en/country/bulgaria/overview

²⁴ *BBC News*, EU suspends funding for Bulgaria, 080723 – <http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/7520736.stm>

²⁵ *Deutsche Welle*, Romania Risks EU Funds Freeze Over Lingering Corruption, 090212 – <http://www.dw.com/en/romania-risks-eu-funds-freeze-over-lingering-corruption/a-4024190>, Mock, Vanessa, EU suspends £400m in aid to Bulgaria over its failure to fight organized crime, *Independent*, 080724 – <http://www.independent.co.uk/news/world/europe/eu-suspends-163400m-in-aid-to-bulgaria-over-its-failure-to-fight-organised-crime-875783.html>

År 2008 slog den internationella finanskrisen till. Redan innan dess fanns dock en oro i landet. Inflationen hade börjat stiga igen, till följd av bland annat höjda livsmedels- och bränslepriser. Produktiviteten inom industrin och jordbruket var fortfarande låg och utlandsskulden hög. När finanskrisen väl slog till tvärstannade ekonomin. Tillväxten började sakta återhämta sig år 2011, men till följd av finanskrisens effekter på övriga länder, däribland den viktiga handelspartnern Grekland, försämrades möjligheterna till en snabbare positiv utveckling. Arbetslösheten steg och de mindre aktörerna i näringslivet fick svårt att klara sig.²⁶

²⁶ European Commission, Directorate-General for Economic and Financial Affairs, Economic Forecast Autumn 2008, European Economy, 6/2008, s. 60 ff., Zhelev, Paskal, Tzanov, Tzvetomir, Bulgaria's Export Competitiveness before and after EU Accession, University of National and World Economy, Bulgaria, 2012 – <http://www.upicardie.fr/eastwest/fichiers/art110.pdf>

Boendeförhållande och försörjning

Situationen är svår för landets pensionärer, arbetslösa, funktionshindrade och barnhemsbarn. Enligt EU:s beräkningar 2013 var nästan hälften av Bulgariens invånare så fattiga att de riskerade social utslagning. Barnadödligheten är markant högre än i övriga EU-länder.²⁷

Särskilt utsatt är den romska minoriteten. I den räknas minst 80 procent som fattiga. Romernas hälsotillstånd är sämre än den genomsnittliga hälsan i landet, medellivslängden är kortare och spädbarnsdödligheten mer än dubbelt så hög. Många av dem bor i bostäder med bristande sanitära förhållanden, utan tillgång till el och vatten.²⁸

Av icke-romska bulgariska barn i åldrarna 7–15 år går drygt 95 procent i skola. Av romska bulgariska barn går knappt 85 procent i skolan.²⁹ Efter 16 års ålder har 67 procent av de romska barnen i Bulgarien avslutat sin skolgång.³⁰

Av barn i förskoleåldern går drygt 85 procent av de icke-romska barnen i förskola vid fyra års ålder. Motsvarande siffra bland romska barn är knappt 45 procent.³¹ Personer över 18 år som säger sig ha rätt till privata eller statliga pensionsförmåner är bland icke romer drygt 80 procent, och bland romer drygt 45 procent.³²

Det bulgariska pensionssystemet har sedan år 2000 genomgått betydande reformer. Pensionsåldern har höjts, tidiga pensionsprogram kapats och systemet omstrukturerats till ett ”tre pelare-system”. Första pelaren är det gemensamma avgiftsfinansierade systemet. Andra pelaren är en tilläggspension som funnits sedan år

²⁷ The World Bank, Mitigating the Economic Impact of an Aging Population – Options for Bulgaria, 2013 – http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSPContentServer/WDSP/IB/2013/09/17/000356161_20130917170502/Rendered/PDF/789790PRSP0ENG00Box0379828B00OUO090.pdf, Eurostat – Statistics Explained, People at risk of poverty or social exclusion, 2015 – http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/People_at_risk_of_poverty_or_social_exclusion

²⁸ Romact, Bulgaria Overview – <http://coe-romact.org/romact-countries/bulgaria>

²⁹ European Union Agency for Fundamental Rights, The situation of Roma in 11 EU Member States – Survey results at a glance, 2012 – http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/2099-FRA-2012-Roma-at-a-glance_EN.pdf

³⁰ Ibid, Romact, Bulgaria Overview – <http://coe-romact.org/romact-countries/bulgaria>

³¹ European Union Agency for Fundamental Rights, The situation of Roma in 11 EU Member States – Survey results at a glance, 2012 – http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/2099-FRA-2012-Roma-at-a-glance_EN.pdf

³² Ibid.

2000 och omfattar alla personer som är obligatoriskt försäkrade inom den statliga allmänna försäkringen. Tredje pelaren omfattar frivillig pensionsförsäkring och tjänstepensioner. Den andra och tredje pelaren förvaltas av privata försäkringsbolag under tillsyn av finanstillsynskommissionen.³³

Den romska befolkningen är till stor del ung, med ett relativt litet antal pensionärer. De äldre i den romska befolkningen har i ringa utsträckning haft arbete och har därmed bristande sociala rättigheter och pensionsförmåner. Äldre personer tillhör därför de mest sårbara inom den romska befolkningen, särskilt de som lever ensamma.³⁴

Det statliga socialförsäkringssystemet omfattar i övrigt bland annat olycksfallsersättning, moderskapsledighet, arbetslöshetsunderstöd och förtidspension. Av alla länder i Europa är Bulgarien enligt Unicef ett av dem som har högst andel barn som växer upp på barnhem. De sociala myndigheterna i landet har, bland annat i samarbete med FN, arbetat för att finna fosterföräldrar eller arrangera adoptioner för oönskade barn, samt försökt att stötta socialt utsatta föräldrar så att de själva kan ta hand om sina barn.³⁵

Rättssäkerhet och romsk inkludering

I Bulgarien är organiserad brottslighet ett stort problem. Dess utövare ägnar sig åt exempelvis narkotikasmuggling, människohandel och illegal spelverksamhet.³⁶

Rätten till social trygghet är inskriven i landets konstitution. Konstitutionen erkänner den grekisk-ortodoxa kyrkan som landets traditionella religion, men kyrka och stat är åtskilda. Staten ger finansiellt bidrag till de viktigaste trosinriktningarna i landet. Minoriteterna

³³ Europeiska Kommissionen, Dina socialförsäkringsrättigheter i Bulgarien, 2012 – http://ec.europa.eu/employment_social/empl_portal/SSRinEU/Your%20social%20security%20rights%20in%20Bulgaria_sv.pdf

³⁴ Getsov, Angel, It's Hard Being an Old Roma in Bulgaria, *European Roma Rights Centre*, 100427 – <http://www.errc.org/roma-rights-journal/roma-rights-2-2009-multiple-discrimination/3564/6>

³⁵ Sergueva, Vessela, Bulgaria makes slow progress in curbing child abandonment, *MedicalXpress*, 140926 – <http://medicalxpress.com/news/2014-09-bulgaria-curbing-child-abandonment.html>

³⁶ Gotev, Georgi, Commission: Organised crime in Bulgaria is 'unique', *EurActiv*, 120717 – <http://www.euractiv.com/justice/commission-organised-crime-bulga-news-513968>, www.landguiden.se

utgör cirka 15–18 procent av Bulgariens befolkning. Den största minoriteten är den turkiska (ca 9 %), följd av den romska (ca 3–7 %).

Bulgarien har en strategi för romers inkludering. Den riktar särskilt in sig på bland annat utbildning, arbete och hälsa. Bland de viktigaste prioriteringarna är att minska antalet skolavhopp, minska bristen på sjukvårdsförsäkringar, samt att bygga subventionerade bostäder i fyra pilotkommuner.³⁷

Romact är ett av EU:s åtgärdsprogram som riktar in sig på att förbättra mottagligheten och ansvarsskyldigheten hos lokala myndigheter gentemot den romska befolkningen.³⁸ Programmet lägger fokus på att skapa långvariga politiska engagemang som ska leda till hållbara planer och åtgärder för romers inkludering. I Bulgarien samarbetar sex kommuner med Romact-programmet sedan slutet på 2013. År 2015 anslöt sig ytterligare 10 kommuner.

Arbetsmarknad

I Bulgarien ligger arbetslösheten i hela befolkningen på knappt 10 procent.³⁹ I den romska minoriteten är den ca 76 procent. Lönerna i landet är låga, liksom arbetslöshetsersättningen. Rätten att bilda eller gå med i fackförbund samt strejkrätten är garanterad, men bara en tredjedel av de anställda är fackligt organiserade. Diskriminering i arbetslivet är förbjudet, men förekommer. Löneskillnaderna mellan män och kvinnor är stora. Det förekommer diskriminering mot etniska minoriteter. Tvångsarbete är förbjudet, men förekommer. Drabbade är främst kvinnor på landsbygden. Inte sällan tillhör dessa någon av landets minoriteter. Trettio procent av landets romer över 16 års ålder har känt sig diskriminerade det senaste året till följd av deras etniska tillhörighet.⁴⁰

³⁷ European Commission, National Strategy for Roma integration, Bulgaria – http://ec.europa.eu/justice/discrimination/roma-integration/bulgaria/national-strategy/national_en.htm

³⁸ Romact-programmet är gemensamt finansierat av Europeiska kommissionen och Europeiska rådet. Det startades i oktober 2013 i ca 40 kommuner i fem länder (Bulgarien, Ungern, Rumänien, Slovakien och Italien) och pågår tom 2016. Se vidare <http://coe-romact.org/about-romact>

³⁹ Eurostat – Your key to European statistics – <http://ec.europa.eu/eurostat>

⁴⁰ Romact, Bulgaria Overview – <http://coe-romact.org/romact-countries/bulgaria>

Utbildning

Skolplikt råder för samtliga barn i åldrarna 7–16 år. Det bulgariska skolsystemet har genomgått en rad reformer. Vanligast förekommande är skolor och förskolor i kommunal regi, men privata verksamheter börjar etablera sig i landet. Det finns ett drygt 50-tal universitet och högskolor i landet. Antalet studenter har ökat kraftigt de senaste årtiondena.⁴¹

Hälso- och sjukvård samt sociala förmåner

Sjukvården har omorganiserats sedan kommunisttiden, då alla hade rätt till fri sjukvård. Omfattande nedskärningar har gjorts och generellt sett är nivån på den offentliga samhällsservicen låg. Den allmänna sjukförsäkringen är obligatorisk. Avgifterna är låga i primärvården. Det bulgariska sjukvårdssystemet karaktäriseras av ett starkt statligt inflytande. Sjukvårdssystemet är ekonomiskt instabilt och vårdinrättningarna lider av underfinansiering.⁴² Bulgarien tappar 500–600 läkare varje år, vilka väljer att söka arbete i andra medlemsländer. Det är främst högre löner som lockar de bulgariska läkarna till en karriär i annat EU-land, men även förekomsten av korrup-tion, nepotism och undermåliga arbetsvillkor blir en drivkraft att lämna hemlandet.⁴³

Den obligatoriska sjukförsäkringen står för grundläggande hälso- och sjukvårdstjänster på grundval av avgiftsbetalningar. Den obligatoriska sjukförsäkringen omfattar: alla bulgariska medborgare som inte samtidigt är medborgare i ett annat land; bulgariska medborgare som samtidigt är medborgare i ett annat land men har sin stadigvarande hemvist i Bulgarien; utländska medborgare eller personer utan medborgarskap som har permanent eller tidsbegränsat uppehållstillstånd i landet; personer med flyktingstatus;

⁴¹ United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization, International Bureau of Education, World Data on Education, 2010/2011, Bulgaria – http://www.ibe.unesco.org/fileadmin/user_upload/Publications/WDE/2010/pdf-versions/Bulgaria.pdf

⁴² Dimova, Antoniya, Rohova, Maria, Moutafova, Emanuela, Atanasova, Elka, Koeva, Steffka, Panteli, Dimitra, van Ginneken, Ewout, Bulgaria – Health System Review, European Observatory on Health Systems and Policies, 2012 –

http://www.euro.who.int/__data/assets/pdf_file/0006/169314/E96624.pdf

⁴³ Ibid.

utländska studenter och doktorander vid universitet eller vetenskapliga organisationer; samt personer som på annat sätt omfattas av Bulgariens nationella lagstiftning i överensstämmelse med bestämmelserna för samordning av socialförsäkringssystemen.

Sjukförsäkringsrättigheterna upphör för personer som missat att betala minst tre månadsavgifter under en 36-månadersperiod. Personen återfår sina sjukförsäkringsrättigheter från och med den dag då de utestående avgifterna betalas.⁴⁴

Jämställdhet

Kommunismen tillät inte diskriminering mellan könen, då huvudsyftet var att göra alla till arbetare. Kvinnor uppmanades därför att köra traktor och skördetröskor, att hantera lyftkranar och produktionslinjer. När industrialiseringen och urbaniseringen tog fart på 1950- och 60-talet började även argumentet ”fysisk överlägsenhet” (muskler) att försvagas och vid slutet av 1990-talet hade även stigmat hos ensamstående och frånskilda kvinnor blivit otidsenlig.

År 2011 var en tredjedel av alla företagsägare och direktörer i Bulgarien kvinnor.⁴⁵ Sedan 2007 har två kvinnor varit bulgariska EU-kommissionärer och även två av de mest populära politikerna i landet. Kvinnor innehar även andra framträdande positioner; till exempel leds det nationella tv-bolaget, den nationella radiostationen och fem av landets största tidningar av kvinnor. Kvinnor driver även de flesta PR- och reklambyråer i landet.⁴⁶ Den mest framgångsrika internationella positionen bland bulgarer hålls av en kvinna, som är chef för FN-organet Unesco.⁴⁷

Bulgariens grundlag fastställer jämställdhet mellan män och kvinnor. Män och kvinnor har samma ägande- och arvsrätt.

⁴⁴ Europeiska Kommissionen, Dina socialförsäkringsrättigheter i Bulgarien, 2012 – http://ec.europa.eu/employment_social/empl_portal/SSRinEU/Your%20social%20security%20rights%20in%20Bulgaria_sv.pdf

⁴⁵ Popov, Julian, Do women rule Bulgaria?, *Novinite Sofia News Agency*, 111215 – <http://www.novinite.com/articles/134886/Do+Women+Rule+Bulgaria%3F>

⁴⁶ Byerly, Carolyn, *The Palgrave International Handbook of Women and Journalism*, 2013, s 27 ff.

⁴⁷ United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization, About Director General Irina Bokova, – <http://www.unesco.org/new/en/unesco/about-us/who-we-are/director-general/biography/>

Kvinnor har rätt till 410 kalenderdagars mammaledighet med 90 procent bibehållen lön. Män är berättigade till 15 kalenderdagars pappaledighet med 90 procent bibehållen lön. Lagen garanterar att gravida och ammande kvinnor inte riskerar uppsägning. Däremot finns ingen garanti att de efter föräldraledigheten får en likvärdig anställning.⁴⁸ Det finns en laglig rätt till statligt subventionerad förskola. Pensionsåldern för män respektive kvinnor i Bulgarien är 65 respektive 63 år. Den planeras dock att successivt höjas till 65 år för både män och kvinnor fram till 2037.⁴⁹

Analfabetismen i landet är närmast obefintlig bland icke-romer, 0 procent bland män och 1 procent bland kvinnor. I den romska befolkningen är analfabetismen något högre, men ändå förhållandevis låg, 10 procent bland män och 16 procent bland kvinnor.⁵⁰

Sett till hela Bulgariens befolkning påbörjar 67 procent av männen och 78 procent av kvinnorna gymnasieutbildning. I den romska minoriteten ligger motsvarande siffra på 39 procent av männen och 25 procent av kvinnorna.

I november 2015 godkändes en ny jämställdhetslag om rättvisa och jämlika möjligheter för män och kvinnor i det offentliga, ekonomiska och politiska livet; och om rättvis tillgång till samhällets resurser. Dessutom innehåller den ett förbud mot könsbaserad diskriminering och våld; liksom fastställer målet om en välbalanserad representation i allt beslutsfattande.

⁴⁸ European Commission, Fighting Discrimination on the Grounds of Pregnancy, Maternity and Parenthood – The application of EU and national law in practice in 33 European countries, European Network of Legal Experts in the field of Gender Equality, 2012 – http://ec.europa.eu/justice/gender-equality/files/your_rights/discrimination_pregnancy_maternity_parenthood_final_en.pdf, *Angloinfo – the Global Network*, Bulgaria, Maternity Leave, Allowance and Benefits, 2015 – <http://bulgaria.angloinfo.com/healthcare/pregnancy-birth/maternity-leave/>

⁴⁹ *Novinite Sofia News Agency*, Bulgaria Raises Retirement Age as Part of Pension Reform, 150702 – <http://www.novinite.com/articles/169620/Bulgaria+Raises+Retirement+Age+as+Part+of+Pension+Reform#sthash.QZWMJIHb.dpuf>

⁵⁰ The Worldbank, Gender at glance – Bulgaria, 2015 – http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSPContentServer/WDSP/IB/2015/10/23/090224b08316557b/1_0/Rendered/PDF/Bulgaria000Gender0at0a0glance0.pdf

Litteratur

Byerly, Carolyn, *The Palgrave International Handbook of Women and Journalism*, Howard University, 2013

Europa Publications, *Central and South-Eastern Europe 2004 – Regional surveys of the world*, Taylor and Francis Ltd, 2003

Ganev, Venelin, *Transformation of Bulgaria after 1989*, Cornell University Press, 2013

Kaynak, Erdener, Dana, Leo Paul, *When Economies Change Hands: A Survey of Entrepreneurship in the Emerging Markets of Europe from the Balkans to the Baltic States*, Taylor and Francis Ltd, 2015

Internetkällor

AnA – Society for Feminist Analyses – <http://www.anasaf.ro/en/>

Angloinfo – the Global Network, Bulgaria, Maternity Leave, Allowance and Benefits, 2015 – <http://bulgaria.angloinfo.com/healthcare/pregnancy-birth/maternity-leave/>

BBC News, EU suspends funding for Bulgaria, 080723 – <http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/7520736.stm>

Chirciu, Simona-Maria, Romania: Anti-Street Harassment Week in Bucharest, Stop Street Harassment, 2015 – <http://www.stopstreet-harassment.org/2015/04/romaniaendshweek2015/>

Deutsche Welle, Romania Risks EU Funds Freeze Over Lingering Corruption, 090212 – <http://www.dw.com/en/romania-risks-eu-funds-freeze-over-lingering-corruption/a-4024190>

- Dimova, Antoniya, Rohova, Maria, Moutafova, Emanuela, Atanasova, Elka, Koeva, Stefka, Panteli, Dimitra, van Ginneken, Ewout, Bulgaria – Health System Review, European Observatory on Health Systems and Policies, 2012 – http://www.euro.who.int/__data/assets/pdf_file/0006/169314/E96624.pdf
- The EEA Grants and Norway Grants – <http://eeagrants.org/>
- Embassy of the Republic of Bulgaria, London, Bulgaria – EU – http://www.bulgarianembassy-london.org/index.php?option=com_content&task=view&id=37&Itemid=105
- European Commission, Directorate-General for Economic and Financial Affairs, Economic Forecast Autumn 2008, European Economy, 6/2008 – http://ec.europa.eu/economy_finance/pdf/2008/autumnforecasts/bg_en.pdf
- European Commission, National Strategy for Roma integration, Bulgaria – http://ec.europa.eu/justice/discrimination/roma-integration/bulgaria/national-strategy/national_en.htm
- European Union Agency for Fundamental Rights, The situation of Roma in 11 EU Member States – Survey results at a glance, 2012 – http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/2099-FRA-2012-Roma-at-a-glance_EN.pdf
- European Commission, Fighting Discrimination on the Grounds of Pregnancy, Maternity and Parenthood – The application of EU and national law in practice in 33 European countries, European Network of Legal Experts in the field of Gender Equality, 2012 – http://ec.europa.eu/justice/gender-equality/files/your_rights/discrimination__pregnancy_maternity_parenthood_final_en.pdf
- European Commission, Gender segregation in the labour market and education, 2015 – http://ec.europa.eu/justice/gender-equality/files/exchange_of_good_practice_dk/ro_comments_per_dk_2015_en.pdf
- Europeiska Kommissionen, Dina socialförsäkringsrättigheter i Rumänien, 2012 – http://ec.europa.eu/employment_social/empl_portal/SSRinEU/

Your%20social%20security%20rights%20in%20Romania_sv.pdf
f

Europeiska Kommissionen, Dina socialförsäkringsrättigheter i Bulgarien, 2012 –

http://ec.europa.eu/employment_social/empl_portal/SSRinEU/Your%20social%20security%20rights%20in%20Bulgaria_sv.pdf

EurActiv, Romanian anti-corruption chief: Fraud often begins when tenders are written, 151113 – <http://www.euractiv.com/sections/public-procurement-corruption-romania/anti-corruption-chief-fraud-often-begins-when-tender>

Eurostat – Your key to European statistics – <http://ec.europa.eu/eurostat>

Eurostat – Statistics Explained, People at risk of poverty or social exclusion, 2015 – http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/People_at_risk_of_poverty_or_social_exclusion

Getsov, Angel, It's Hard Being an Old Roma in Bulgaria, European Roma Rights Centre, 100427 – <http://www.errc.org/roma-rights-journal/roma-rights-2-2009-multiple-discrimination/3564/6>

Gillet, Kit, Bringing in the scalps: the Woman leading Romania's war on corruption, The Guardian, 151104

Gotev, Georgi, Commission: Organised crime in Bulgaria is 'unique', EurActiv, 120717 – <http://www.euractiv.com/justice/commission-organised-crime-bulga-news-513968>

Landguiden, Utrikespolitiska Institutionen, hemsida – www.landguiden.se

Mock, Vanessa, EU suspends £400m in aid to Bulgaria over its failure to fight organized crime, Independent, 080724 – <http://www.independent.co.uk/news/world/europe/eu-suspends-163400m-in-aid-to-bulgaria-over-its-failure-to-fight-organised-crime-875783.html>

Novinite Sofia News Agency, Bulgaria Raises Retirement Age as Part of Pension Reform, 150702 – <http://www.novinite.com/articles/169620/Bulgaria+Raises+Re>

tirement+Age+as+Part+of+Pension+Reform#sthash.QZW
MJlHb.dpuf

Popescu, Irina, Higher minimum wage in Romania starting this
week, Romania-Insider, 150630 –

<http://www.romaniainsider.com/higher-minimum-wage-in-romania/151931/>

Popov, Julian, Do women rule Bulgaria?, Novinite Sofia News
Agency, 111215 –

<http://www.novinite.com/articles/134886/Do+Women+Rule+Bulgaria%3F>

Regeringskansliet, Mänskliga rättigheter i Rumänien 2010, Utrikes-
departementet

Romact, Bulgaria Overview – <http://coe-romact.org/romact-countries/bulgaria>

Selnes, Anders, Höjda löner ska minska korruption i Rumänien,
EuropaPortalen, 150827 –

<http://www.europaportalen.se/2015/08/hojda-loner-ska-minska-korruption-i-rumanien>

Sergueva, Vessela, Bulgaria makes slow progress in curbing child
abandonment, MedicalXpress, 140926 –

<http://medicalxpress.com/news/2014-09-bulgaria-curbing-child-abandonment.html>

The Economist, Cleaning up – Romania's anti-corruption agency
makes welcome waves, 150221

The World Bank, Bulgaria overview – www.world-bank.org/en/country/bulgaria/overview

The Worldbank, Gender at glance – Bulgaria, 2015 – http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDS/IB/2015/10/23/090224b08316557b/1_0/Rendered/PDF/Bulgaria000Gender0at0a0glance0.pdf

The Worldbank, Gender at a glance – Romania, 2015 –
[http://www-](http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDS/IB/2015/10/23/090224b083164ead/1_0/Rendered/PDF/Romania000Gender0at0a0glance0.pdf)

[wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDS/IB/2015/10/23/090224b083164ead/1_0/Rendered/PDF/Romania000Gender0at0a0glance0.pdf](http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDS/IB/2015/10/23/090224b083164ead/1_0/Rendered/PDF/Romania000Gender0at0a0glance0.pdf)

The World Bank, Mitigating the Economic Impact of an Aging
Population – Options for Bulgaria, 2013 – <http://www->

wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDS/P/IB/2013/09/17/000356161_20130917170502/Rendered/PDF/789790PRSP0ENG00Box0379828B00OOU090.pdf

United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization,
About Director General Irina Bokova, –
<http://www.unesco.org/new/en/unesco/about-us/who-we-are/director-general/biography/>

United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization,
International Bureau of Education, World Data on Education,
2010/2011, Bulgaria –
http://www.ibe.unesco.org/fileadmin/user_upload/Publications/WDE/2010/pdf-versions/Bulgaria.pdf

World Bank Group, Diagnostics and Policy Advice for Supporting
Roma Inclusion in Romania, 2014

World Health Organization, Review of the national tuberculosis
programme in Romania, 2014 –
http://www.euro.who.int/__data/assets/pdf_file/0007/269269/Review-of-the-national-tuberculosis-programme-in-Romania.pdf

World Health Organization, Romania Boosts efforts against drug-
resistant tuberculosis, 121002 –
<http://www.euro.who.int/en/media-centre/sections/press-releases/2012/10/romania-boosts-efforts-against-drug-resistant-tuberculosis>

Zhelev, Paskal, Tzanov, Tzvetomir, Bulgaria's Export
Competitiveness before and after EU Accession, University of
National and World Economy, Bulgaria, 2012 – <https://www.u-picardie.fr/eastwest/fichiers/art110.pdf>

Utsatta EU-medborgare i andra länder

- Institutionella förutsättningar, aktörer
och problemdefinition i åtta
europeiska städer

Rapporten är skriven av Nicklas Enroth vid Institutionen för
socialt arbete, Stockholms universitet.

Innehåll

Inledning	161
Metod.....	164
Urvalet av länder och städer	164
Intervjuerna	165
Några korta noteringar och reflektioner om materialet och empiriinsamlingen.....	166
Vilka pratar vi om?	168
Betydelsen av den europeiska och den nationella kontexten .	171
De studerade städernas erfarenheter och reaktioner.....	173
Institutionell kontext i de nordiska länderna	173
Helsingfors/Finland.....	176
Oslo/Norge	181
Danmark/Köpenhamn	185
London/Westminister, England.....	188
Gent/Belgien	192
Hamburg/Tyskland.....	195
Nantes/Frankrike.....	198
Amsterdam/Nederländerna.....	201

Aktörer, debatten och lösningar	204
Aktörer	204
Debatten och beskrivningen av situationen	205
Lösningarna	207
Sammanfattning av sakområdena	208
Referenser	211
Lagar, propositioner och avgöranden	214

Inledning¹

En sida av den fria rörligheten inom EU är att utsatta EU-medborgare² reser till andra medlemsländer för att söka försörjning. Lockade av de möjligheter som öppnandet av Europas inre gränser erbjuder har de tagit sig till andra länder på jakt efter ett bättre liv, men har ibland hamnat i ekonomiska svårigheter och hemlöshet. Fenomenet har inte bara uppenbarat sig i Sverige. I flera andra EU-länder har under senare år ett ökande antal EU-medborgare som lever i fattigdom och socialt utanförskap uppmärksamats (t.ex. Committee of the Regions, 2010; European Commission, 2013; Feantsa, 2010; Pleace, 2010).

Detta reser flera principiella och praktiska frågor där de förstnämnda på en övergripande nivå handlar om den europeiska integrationsprocessens legitimitet men också rör relationen mellan olika lagar, målsättningar och debatter på nationell och EU-nivå. Detta har i sin tur betydelse för vilka praktiska frågor och lösningar som blir aktuella. Unionsmedborgares rätt att fritt röra och uppehålla sig i andra medlemsländer är ett centralt element i den europeiska integrationsprocessen och också ett centralt element i unionsmedborgarskapet. Rätten att resa in, vistas och uppehålla sig i andra medlemsstater än den där personen i fråga är medborgare regleras i rörlighetsdirektivet (2004/38/EG). Direktivet gäller även för EES-länder som inte är med i EU. Ett direktiv utgör en bindande målsättning för medlemsstaterna, men ger samtidigt ett

¹ Studien har finansierats gemensamt av Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) och regeringens nationella samordnare för utsatta EU-medborgare. Författaren är tacksam för att dessa gjort studien möjlig. Arbetet med rapporten har handletts av docent Renate Minas vid Institutionen för socialt arbete, Stockholms universitet.

² Även fortsättningsvis kommer begreppet "utsatta EU-medborgare" användas i rapporten. Anledningen är att både den nationella samordnaren och SKL valt att använda begreppet. I sammanhanget bör det poängteras att den fria rörligheten även omfattar EES-länderna.

visst mått av frihet i hur målsättningen skall förverkligas. Implementeringen av den fria rörligheten kan därför ta sig olika uttryck i olika länder och enskilda medlemsländer kan i viss mån begränsa den fria rörligheten. Eventuella skillnader utgår alltså inte från skillnaderna i direktivet, skillnaden mellan länderna måste i stället sökas i nationella och lokala strukturer.

Andra stödsystem än t.ex. traditionella socialförsäkringssystem kan antas bli aktuella i relation till utsatta EU-medborgare. Traditionella stödsystem kan exempelvis vara stöd i form av ekonomiskt bistånd. Av rörlighetsdirektivet följer att medlemsstaterna inte behöver förse utländska EU-medborgare med ekonomiskt bistånd under de första tre månaderna av vistelsen. Vidare kan medlemsstater neka tillgång till ekonomiskt bistånd för de som saknar uppehållsrätt. Begränsningarna till ekonomiskt bistånd kan beskrivas som ett beskuret medborgarskap med vilket menas att vissa grupper systematiskt förnekas det minimum av ekonomiska, politiska och sociokulturella resurser och möjligheter som är nödvändiga för att upprätthålla en socialt acceptabel tillvaro i ett samhälle och att delta som en "fullvärdig medlem av samhället" (Schierup, 2006). Den begränsade tillgången kan då leda till att exempelvis olika former av lågröskelservice får större betydelse. Exkluderingen från traditionella sociala skyddsnät kan även leda till ett relativt större engagemang från idéburna hjälporganisationer och andra aktörer. I Sverige tenderar exempelvis frivilligorganisationers arbete att sammanfalla med socialtjänstens organisatoriska gränsdragning (Olsson, 2008). Minas och Enroth (2015) visade i en explorativ jämförande studie på betydelsen av den idéburna sektorn i arbete med utsatta EU-medborgare och identifierade strategier som användes av dessa: hjälp med grundläggande behov, information/rådgivning, jobbträning och hjälp med anknytning till arbetsmarknaden, återvändande och opinionsbildning.

Fenomenet med utsatta EU-medborgare väcker frågan om hur centrala aktörer definierar problem relaterade till fenomenet, vilka rättigheter som blir aktuella, samt vilka lösningar som bedöms lämpliga. EU-medborgarskapet ger inte upphov till obegränsade rättigheter, och fördelningen av resurser inom den offentliga och privata sektorn innebär mer eller mindre medvetna val baserade på föreställningar om behov, legitimiteten av dessa behov och vilka resurser nationella och lokala aktörer har att erbjuda, men natur-

ligtvis också på olika typer av institutionella förutsättningar och styrningsinstrument (lagstiftning, riktlinjer). Samspelet mellan problemdefinition (och dess eventuella förändring) och institutionella strukturer är avgörande för om och hur resurser fördelas mellan olika grupper av människor i nöd.

Syftet med förevarande studie är att beskriva hur fenomenet utsatta EU-medborgare definieras och hanteras av lokala myndigheter i åtta europeiska städer. Frågor som ställts är vilka argument som används av vilka aktörer i debatten kring utsatta EU-medborgare samt möjliga konfliktlinjer. Detta är relaterat till styrinstrument och lösningar samt eventuella referenser till andra länder eller någon EU-institution. Ett särskilt fokus har lagts på de nordiska huvudstäderna/länderna och genomgången av dessa är därför mer detaljerad än övriga.

I varje stad har centrala aktörer kartlagts och några av dessa intervjuats. Genomgången avser argument som används i diskussionen, förekomsten av konflikter eller motsättningar i bilden av utsatta EU-medborgare och lösningar som introducerats. Institutionella förutsättningar som anges vara av vikt tas också upp. Med institutionella förutsättningar avses främst olika former av styrningsinstrument såsom lagstiftning, rekommendationer, inrättande av samordnare och så vidare.

Metod

Rapporten baseras empiriskt på intervjuer med tjänstemän från lokala myndigheter, företrädare för idéburna organisationer samt på lokala och nationella dokument som behandlar fenomenet utsatta EU-medborgare. Städerna/länderna som finns representerade i rapporten är Oslo, Norge; Helsingfors, Finland; Köpenhamn, Danmark; London, Storbritannien; Amsterdam, Nederländerna; Gent, Belgien; Hamburg, Tyskland och Nantes, Frankrike. Särskilt stor vikt har lagts vid de nordiska städerna

Urvalet av länder och städer

Urvalet av länder och städer har i huvudsak varit strategiskt. Vilka faktorer som varit styrande för urvalet skiljer sig dock åt mellan å ena sidan de nordiska huvudstäderna och å andra sidan de resterande städerna. För valet av de nordiska länderna har deras liknande administrativa/politiska system varit vägledande. Den nordiska administrativa och politiska modellen kännetecknas av starka enhetsstater och jämförelsevis stora och självständiga kommuner. Dessa tillhandahåller en betydande del av de offentliga välfärds-tjänsterna och har omfattande handlingsfrihet. Dessutom är exempelvis ansvarsfördelningen mellan offentliga förvaltningar och frivilligorganisationer liknande när det gäller administrering och utförande av sociala tjänster, där tyngdpunkten ligger på de förstnämnda. På grund av de institutionella likheterna länderna emellan ger urvalet av de nordiska länderna underlag för jämförelse av hur exempelvis svenska städer har hanterat problem relaterade till utsatta EU-medborgare. Någon ingående sådan analys görs dock inte i denna rapport. Det bör också noteras att likheterna mellan de

nordiska länderna är generella och att det inte betyder att eventuella likheter och skillnader kan tolkas på samma sätt som vid en jämförelse av svenska städer. En styrande faktor för urvalet av just huvudstäderna i de nordiska länderna har varit att samtliga är (relativt till andra städer i samma länder) stora och att det funnits rapporter om att fenomenet utsatta EU-medborgare varit aktuellt i dessa städer.

Styrande för urvalet av resterande länder och städer har också varit att den utsatta situationen för EU-medborgare varit aktuell lokalt och att lokala myndigheter engagerat sig i frågan. Exempel på sådan information är att representanter från lokala myndigheter deltagit i internationella sammanträden där utsatta EU-medborgare varit på dagordningen men även tidningsrapporter. Urvalet fick dock även begränsas till ett hanterbart antal städer. Det bör noteras att informationen från de olika städerna är av varierande omfattning; i synnerhet informationen från Nantes och Amsterdam är mer begränsad än den från de övriga länder (se nedan). Samtliga inkluderade länder är medlemmar i EU förutom Norge, som dock är medlem i EES.

Intervjuerna

Semistrukturerade intervjuer med tjänstemän och företrädare för idéburna organisationer genomfördes under sommaren 2015. Samtliga intervjuer i Helsingfors och Oslo samt en i Köpenhamn var personliga. Tjänstemännen i Nantes och Amsterdam svarade i textform. Övriga intervjuer gjordes över telefon alternativt med hjälp av ett internetbaserat bildtelefonverktyg. Till intervjuerna användes en intervjuguide där frågor ställdes om sammansättning och storlek av gruppen utsatta EU-medborgare, argument i och utveckling av debatten, involverade aktörer, huvudsakliga styrinstrument, lösningar samt eventuella referenser till andra länder eller någon EU-institution. Eftersom studiens syfte var att undersöka hur lokala myndigheter hanterar utsatta EU-medborgare intervjuades främst representanter från offentliga organisationer vilka i enstaka fall kompletterades av en intervju med en företrädare av idéburna organisationer. Två av intervjuerna (Oslo och Gent) genomfördes med två respondenter samtidigt. Intervjuerna genom-

fördes med personal inom olika sakområden (se tabell 1 nedan). Detta berodde delvis på tillgänglighet av intervjupersonerna, men också på att fenomenet fått genomslag inom olika sakområden i olika städer och länder.

Intervjuerna spelades in och transkriberades. Transkriberingarna skickades därefter till respektive respondent för att reda ut eventuella missförstånd samt för korta följdfrågor. I tabellen nedan finns en förteckning av samtliga intervjuer.

Tabell 1. Antalet intervjuer och sakområden

Stad	Offentlig organisation (antal intervjuer)	Idéburna organisationer (antal intervjuer)	Sakområde
Helsingfors	2	1	Socialtjänst, säkerhet
Oslo	2	1	Socialtjänst, hemlöshet
Köpenhamn	2	0	Hemlöshet
London	2	0	Hemlöshet
Gent	1	0	EU-migration
Amsterdam	1	0	Socialtjänst
Nantes	1	0	Integration
Hamburg	1	1	Integration
Total	12	3	

Utöver intervjuerna har lokala och nationella dokument använts; t.ex. rapporter om utsatta EU-medborgare publicerade av lokala eller nationella myndigheter eller idéburna organisationer. Även lagtexter samt tolkningar av dessa och förekommande riktlinjer används.

Några korta noteringar och reflektioner om materialet och empiriinsamlingen

Hur städer hanterar problem relaterade till utsatta EU-medborgare kan tangeras många olika fält eller sakområden (som t.ex. hemlöshetsfrågor, boendefrågor, barnens situation, hälsa, säkerhet m.m.) med ett flertal olika ansvariga. Dessa har olika perspektiv, arbetar

med olika typer av lagstiftningar och har olika medel och idéer att stävja den problematik som möts. I regel finns det ingen person som lokalt har övergripande kunskap om alla aktörers arbete; det är inte säkert att alla involverade aktörer över huvudtaget har kunskap om varandra. Bredden av problematiken och studiens begränsningar gör det i stort sett omöjligt att ge en heltäckande bild av städernas åtgärder. Empirin är därför begränsad i sitt omfång.

Som i de flesta empiriska studier finns det några problem relaterat till insamling av data. Språkförbistringar är ett sådant problem, vilket var skälet till att Nantes svarade i text och empirins omfattning var något mer begränsat än i övriga fall. Intervjuerna med respondenterna utanför de nordiska länderna genomfördes på engelska. Under vissa intervjuer begränsades detaljnivån i respondenternas svar av svårigheter att exempelvis översätta olika funktioner inom lokala/nationella myndigheter. I personliga intervjuer kan problem med språket ofta avhjälpas genom att reda ut eventuella oklarheter. I de fall uppenbara oklarheter uppstått och inte kunnat redas ut i efterhand har informationen inte använts. Ett annat problem är avböjda intervjuer och icke-besvarade förfrågningar, vilket också förekom och har lett till att eventuella nyckelpersoner inom de lokala myndigheterna inte kunde intervjuas. Detta var framförallt fallet i Amsterdam, där beskrivningen också är en aning kortare.

Vilka pratar vi om?

Fenomenet utsatta EU-medborgare är mångfacetterat och vilka grupper eller personer som avses är inte alltid självklart i alldaglig konversation. Som redan nämnt spänner själva temat utsatta EU-medborgare över flera fält. Om vi pratar om migration kan det exempelvis vara av intresse att följa migrationsmönster av grupper eller enskilda. Pratar vi om etnicitet får ursprunget större betydelse. Fäster vi blicken på en viss geografisk plats kan vi se att människor kommer och går, att vissa stannar osv. Det är just utsattheten på en viss lokal plats som är av intresse här. Ett synligt uttryck av utsattheten är hemlöshet, men det kan finnas en mängd former av prekära situationer i vilka personer är utsatta.

Utsatta EU-medborgare är inte en homogen grupp, utan ofta snarare det motsatta. I Sverige diskuteras frekvent rumänska och bulgariska EU-medborgare som försörjer sig genom att tigga. Många tänker troligtvis på dessa när ordet "EU-migranter" nämns. Ser man till hjälpverksamheten Crossroads i Stockholms besöksstatistik visar det sig dock att många av besökarna kommer från Sydeuropa och så kallade tredje länder (Crossroads, 2014).

Utsatta EU-medborgare kan också skilja sig från mer "traditionella" utsatta grupper, särskilt när fenomenet undersöks inom ramen för hemlöshet. I en kartläggning av Socialstyrelsen (2013) som framför allt avsåg hemlösa EU-medborgare påpekades att den undersökta gruppen inte hade de karaktäristika som traditionellt ses bland hemlösa, så som förekomst av missbruk eller psykisk ohälsa, och att de därför inte skulle hänvisas till verksamheter utformade för att möta den traditionella hemlösa befolkningen. I en studie från Storbritannien (Fitzpatrick et al., 2012) jämfördes en grupp hemlösa migranter med en grupp inhemska hemlösa. Studien visade på att migranterna hade en lägre grad av problemkomplexitet

samt att många problem uppstod först efter att de anlät till Storbritannien. Resultaten från dessa studier antyder att fenomenet utsatta EU-medborgare är ett nytt problem som kan fordra nya typer av lösningar.

I en nypublicerad rapport (Djuve et al., 2015) presenteras en studie där ett stort antal (n=1269) rumänska hemlösa gatuarbetare i Oslo, Stockholm och Köpenhamn intervjuats. Med gatuarbete avses i studien tiggeri, pantburksamlande och liknande mer eller mindre informella gatubaserade inkomstkällor. I studien prövas bland annat vanligt förekommande påståenden om gruppens beskaffenhet och den påvisar flera betydande skillnader bland de intervjuade i de olika städerna. Vissa av dessa skillnader går i varierande grad att hänvisa till skillnader i lagstiftning samt lokala förutsättningar och initiativ. I studien fann man bland annat att tiggeri var mindre vanligt i Köpenhamn, vilket kan förstås mot bakgrunden av det danska förbudet mot försörjningssättet. Det betyder dock inte att möjligheterna till informell försörjning är sämre. I Köpenhamn var gatuarbetarnas inkomster högst av samtliga städer (inklusive inkomster från tiggeri). Man fann dessutom att tillvägagångssätten för övernattnings skilde sig åt mellan städerna, vilket bland annat tillskrevs varierande regler för utomhusövernattnings (och tillämpning av dem samma) i de olika städerna. Ungefär en fjärdedel av respondenterna i Oslo och Köpenhamn sov inomhus medan nästintill ingen gjorde det i Stockholm. Författarna hittade flera möjliga förklaringar till detta varav en var att respondenterna i Stockholm löpte mindre risk att väckas och avvisas av poliser eller säkerhetsvakter än i de andra städerna.

I föreliggande studie finns inte en lika tydlig definition av vilka vi pratar om som det skulle kunna förväntas i en studie där empirin avser de utsatta EU-medborgarna själva. Här gäller nästintill det omvända, eftersom en del av studien avser själva definitionerna och vad som har problematiserats på lokal nivå. Att tydligt definiera exempelvis en särskild grupp utsatta EU-medborgare skulle då vara kontraproduktivt eftersom vi då på förväg hade överfört vår uppfattning av vad problemet är till en annan kontext. Det bör dock poängteras att det inte är möjligt att praktiskt genomföra en studie helt utan att definiera vad som är av intresse. Vi har valt att introducera begreppet som utländska EU-medborgare som saknar anknytning till arbetsmarknaden och på något sätt befinner sig i ut-

satthet. När vi således pratar om utsatta EU-medborgare i varje stad pratar vi om den bild av gruppen som framkommit i respektive stad. Det kan med andra ord finnas betydande skillnader mellan bilderna som framkommer i denna rapport och andra empiriska studier.

Betydelsen av den europeiska och den nationella kontexten

I rörlighetsdirektivet formuleras medlemsstaternas skyldighet att skapa förutsättningar för fri rörlighet genom att ge EU/EES-medborgare rätten att bland annat resa in och vistas i andra staters territorium. Ett direktiv måste följas av alla länder, men implementeringen skiljer sig åt (Lokrantz Bernitz, 2006). Men det är inte bara direktiv och andra regelverk som driver genom förändringar. Exempelvis kan storleken av ett problem påkalla åtgärder vars innehåll kan vara mer eller mindre styrda av direktivet. Om det i en medlemsstat upplevs få eller endast marginella problem relaterade till EU-medborgare kommer direktivet inte föranleda någon större uppmärksamhet. Det skulle då knappast finnas incitament att genomföra förändringar i den nationella strukturen utöver det grundläggande mot bakgrund av direktivet eller annan relevant EU-rätt. Det omvända gäller naturligtvis också.

Uppenbara problem relaterade till den fria rörligheten har lett till ett stort intresse för idéer om hur dessa problem kan hanteras. Genom att anordna diverse fora för utbyte av idéer skapar t.ex. EU förutsättningar för spridning av erfarenheter gjorda i andra länder, men även erfarenhetsutbyten mellan och inom EU medlemsländerna är mycket eftertraktat. Enligt Czarniawska och Joerges (1996) sprids idéer först när de blivit objekt (t.ex. en text, en presentation på en konferens etc.) och kan då anammas av en annan organisation som i sin tur kan använda och sprida idén vidare. Vissa idéer får ett påtagligt fotfäste över flera organisationer och i dessa fall är det möjligt att i det långa loppet prata om institutionalisering (ibid.). Ett sätt att sprida idéer är att marknadsföra dem med hjälp av organisationer eller institutioner som "äger" frågan och som har tolkningsföreträde. I frågan om utsatta EU medborgare kan de fora

som anordnas av EU antas spela en central roll; men skilda nationella och lokala institutionella förutsättningar kan leda till att debatten ändå har varierande fokus.

För att förstå varför det ser ut på ett visst sätt på lokal nivå är det av vikt att ta hänsyn till vilka politiska och administrativa förutsättningar som finns för olika typer av lösningar. Det kan exempelvis röra sig om lagstiftning som reglerar ansvarsfördelningen mellan aktörer på skilda politiska/administrativa nivåer och som slår fast vad lokala myndigheter kan eller är skyldiga att göra och hur. Olika förutsättningar kan t.ex. ge större eller mindre handlingsutrymme för lokala myndigheter att på eget initiativ finansiera hjälpverksamheter, förändra tillgängligheten för existerande hjälpsystem, skapa lokala ordningsföreskrifter och så vidare. Här spelar den politiska/administrativa indelningen mellan exempelvis central stat, region eller delstat och lokal myndighet stor roll. I enhetsstater såsom Sverige och samtliga i studien inkluderade stater förutom Tyskland och Belgien, kan ansvarsfördelningen mellan aktörer på olika nivåer antas vara mindre komplex än i federala stater, där systemen ofta är mer komplicerade och fragmenterade med fler aktörer på varje nivå som kan interagera över vertikala nivåer. Den regionala nivåns befogenheter är i federala stater ofta mer långtgående än i enhetsstater. Det finns dock viktiga skillnader även mellan enhetsstaterna. De nordiska ländernas styrningssystem karaktäriseras (avseende ekonomiskt bistånd) av relativ stor lokal autonomi under statlig styrning där de lokala myndigheterna har jämförelsevis stora möjligheter att själv välja hur de ska administrera och utföra sitt lagstadgade ansvar. Riksdagen eller motsvarande har dock alltid rätt att begränsa eller utvidga kommunernas uppgifter och politiska manöverutrymme genom lagstiftning. Andra länder, exempelvis Frankrike, präglas av en betydligt starkare central styrning och därmed lägre grad av autonomi på lokal nivå (Minas och Överbye, 2010). Den här typen av samspel mellan lokalt handlingsutrymme som ger kommunerna möjligheten att själva ta initiativ och besluta om möjliga arbetssätt med utsatta EU-medborgare och central reglering skiljer sig med andra ord mellan de åtta undersökta städer och spelar en viktig roll i städernas agerande.

De studerade städernas erfarenheter och reaktioner

I detta avsnitt presenteras städernas erfarenheter med utsatta EU-medborgare. Först presenteras den institutionella kontexten för de nordiska länderna. Detta följs av separata presentationer av de nordiska städerna för vilka aktörer som är involverade, utveckling av debatten och lösningsförslag. Erfarenheter från de andra städerna presenteras på samma sätt. I avslutning för varje stad sammanfattas resultaten för fyra områden: barnperspektiv, bosättning, hälso- och sjukvård och nödbistånd. Med barnperspektiv menas hur reaktionen på medhavda barn till utsatta EU-medborgare sett ut. Med bosättning avses otillåtna former av bosättningar vilket kan röra sig om exempelvis tältläger och squatting. Under hälso- och sjukvård noteras tillgången till densamma. Nödbistånd betyder i detta sammanhang olika former av sociala tjänster såsom härbärge eller annan basbehovsservice.

Institutionell kontext i de nordiska länderna

I samtliga nordiska länder är socialtjänst ett kommunalt ansvarsområde där staten sätter ramarna för kommunernas uppgifter medan kommunerna administrerar och utför dessa i linje med lokala förutsättningar. Som redan nämnt har kommunerna generellt sett i samtliga nordiska länder stort handlingsutrymme och möjlighet att formulera lokala policyer. Därmed kan de prioritera olika mellan och inom sina verksamheter. Det finns dock naturligtvis variationer även mellan de nordiska länderna. Samtliga studerade nordiska städer består av enskilda kommuner.

Den kommunala socialtjänsten i Finland regleras bland annat i lagen om utkomststöd (1412/1997), socialvårdslagen (1301/2014) och barnskyddslagen (417/2007). I den senaste versionen av Social- och hälsovårdsministeriets handbok om tillämpning av utkomststöd (2013) har rätten till utkomststöd för EU-medborgare behandlats. I handboken framhålls bland annat att utländska personer som vistas tillfälligt i en finsk kommun i brådskande ärenden kan beviljas ”kostnader för hemresa samt till nödvändiga matutgifter och andra nödvändiga utgifter som uppstår innan personen rimligtvis hinner återvända till sitt avgångsland.” (ibid., s. 60). Inte bara socialtjänsten är en kommunal angelägenhet i Finland utan även hälso- och sjukvård och skola. Enligt 50§ hälso- och sjukvårdslagen (1326/2010) har alla personer i Finland rätt till brådskande vård oberoende av var personen är bosatt. Det bör även nämnas att det i Finland inte finns någon möjlighet för kommunerna att införa lokala ordningsstadgor. År 2003 infördes en nationell ordningslag (612/2003) och i samband med detta framtogs kommunerna den tidigare möjligheten att utforma egna ordningsregler. Uppenbarligen hade det vid införandet av den nya lagen diskuterats huruvida ett förbud mot tiggeri skulle införas, men det framfördes i propositionen till lagen (RP 20/2002 rd) att det inte var ändamålsenligt att införa ett sådant förbud.

Även i Norge är socialtjänsten lokaliserad på kommunal nivå. Sedan en organisationsreform som innebar en sammanslagning av socialförsäkrings- och arbetsmarknadsmyndigheterna är den kommunala socialtjänsten samlokaliserad med dessa nya NAV-kontor (Minas, 2014). Lagstiftningen för den kommunala socialtjänsten finns bland annat i lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen (LOV-2009-12-18, nr. 131) och i lov om barneverntjenester (LOV-1992-07-17, nr. 100). En nationell föreskrift om hjälp till personer utan fast boplatz i Norge slår fast att personer utan laglig vistelse har rätt till ekonomiskt stöd i nödsituationer tills dess att personen kan lämna landet (4§ forskrift om sosiale tjenester for personer uten fast bopel i Norge (FOR-2011-12-16, nr. 1251)). I Norge är ansvaret för hälso- och sjukvården ett delat ansvar mellan stat och kommun där kommunerna är ansvariga för primärvården. Enligt 3 § forskrift om rett til helse- og omsorgstjenester til personer uten fast opphold i riket (FOR-2011-12-16, nr. 1255) har alla personer som vistas i Norge rätt till akut hälso- och

sjukvård. Enligt 4§ samma föreskrift finns även mer extensiva rättigheter till hälso- och sjukvård för barn. Vidare finns rätt till hälso- och sjukvård i samband med graviditet och förlossning. Icke försäkrade patienter får själva stå för kostnaden av vården, men enligt 5 kap. 3§ lov om spesialisthelsetjenesten m.m. (LOV-1999-7-2, nr. 61) ska vårdinstitutionen stå för kostnaderna om patienten inte själv kan betala (Vollebæk, 2014). Enligt flera respondenter finns dock variationer i hur vårdinstitutioner hanterat betalningen av vården. Tiggeri var förbjudet i Norge fram tills 2006 då løsgjengerloven upphävdes. Norska kommuner har dock möjlighet att utfärda lokala ordningsstadgor, vilka kallas politivedtekter och där ordningsregler kan anpassas efter lokala behov och intressen. Vad som kan behandlas i de lokala stadgorna är begränsat och stadgorna måste godkännas av Justis- och Beredskapsdepartementet. Inom ramen av dessa kan sedan 2014 lokala tiggeriförbud utfärdas (14 § p. 8 politiloven (LOV-1995-08-04, nr. 53)). Om än mycket omdiskuterat finns det just nu ingen nationell lagstiftning som förbjuder tiggeri.

Likt de andra nordiska länderna är socialtjänst en kommunal angelägenhet även i Danmark. Bestämmelserna för rätt till sociala tjänster finns bland annat i den så kallade serviceloven (LBK nr. 1053 af 08/09/2015) medan bestämmelserna om ekonomiskt bistånd finns i loven om aktiv socialpolitik (LBK nr. 806 af 01/07/2015). Det är dock endast de som vistas lagligen i landet som har rätt till sociala tjänster. Första stycket av 1 kap. 2 § serviceloven lyder ”Enhver, der opholder sig lovligt her i landet, har ret til hjælp efter denne lov.”. Samma ordalydelse återfinns i 2 kap. 3 § lov om aktiv socialpolitik. Bestämmelsen har stor betydelse för utsatta EU-medborgare och har enligt respondenterna tidigare tolkats av nationella myndigheter som att utländska EU-medborgare inte ska beredas tillgång till exempelvis härbärgen över huvud taget. Detta ändrades dock nyligen genom en ytterligare lagtolkning som medför att utländska EU-medborgare, givet att deras vistelse är laglig, har tillgång till härbärgen. När det handlar om utsatta EU-medborgare utgår vistelsens laglighet från de regler i dansk lag som följer av rörlighetsdirektivet (i Sverige kallas det uppehållsrätt). Staten är dessutom delaktig i finansieringen av bland annat härbärgen och står för hälften av kostnaderna, medan kommunen står för den andra hälften (se 177 § serviceloven). Detta kan enligt en av

respondenterna leda till att staten, om de anser att det inte funnits lagstöd för en åtgärd, kan neka kommunen finansiering för åtgärden. I ett notat upprättat av Köpenhamns kommun (Københavns kommune, 2014) nämns att det är möjligt att finansiera utsatta EU-medborgares hemresa med kringutgifter enligt bestämmelserna om enskilda utgifter i loven om aktiv socialpolitik (se 10 kap. 81 §). Hälso- och sjukvård är huvudsakligen en regional fråga, med viss överlappning mot kommuner (Koch-Nielsen & Dalsgaard Clausen, 2000). Enligt en respondent har utsatta EU-medborgare i Köpenhamn rätt till akut sjukvård, men inget utöver det. Bestämmelserna för hälso- och sjukvård finns bland annat i den s.k. sundhedsloven (LBK nr. 1202 af 14/11/2014). Som enda nordiska land finns i Danmark ett nationellt förbud mot tiggeri. Förbudet återfinns i 197§ straffeloven (LBK nr. 873 af 09/07/2015) som lyder ” Den, der imod politiets advarsel gør sig skyldig i betleri, eller som tillader, at nogen under 18 år, der hører til hans husstand, betler, straffes med fængsel indtil 6 måneder. Under formildende omstændigheder kan straffen bortfalde. Advarsel efter denne bestemmelse har gyldighed for 5 år.”. Med andra ord krävs det att en polis tidigare ”varnat” personen som tigger. Bestämmelsen i straffeloven infördes 1911 (Boeryd, 2014) och är alltså inte ett resultat av en senare tids ökande diskussion om utländska personer som tigger, så som exempelvis i Norge.

Helsingfors/Finland

Aktörer och debatten

Den främst diskuterade gruppen utsatta EU-medborgare i Helsingfors är personer från Rumänien och Bulgarien som vistas i Helsingfors utan ordnad bostad och som försörjer sig genom bland annat tiggeri, tidningsförsäljning och liknande. Vanligtvis sover de i till exempel tält eller bilar. Gruppen består uppskattningsvis av mellan 300–500 personer under sommartid och 150–200 personer under vintertid. Antalet har under de senaste åren varit stabila. Det bör dock noteras att antalen är grova uppskattningar gjorda på basis av verksamheten Hirundos kunskap om gruppen. När gruppen började komma till Helsingfors förekom det att barn var med och tiggde, men efter en informationsinsats om tillämpning av

barnskyddslagstiftningen samt en del barnskyddsingripanden har det endast förekommit att barn varit involverade i tiggeri i enstaka fall. I de fall barn förekommit har skolgång inte varit en aktuell fråga. Helsingfors kommun skickade 2012 ut en enkät till övriga finska kommuner där de frågade om det funnits EU-medborgare som tigger, säljer blommor eller spelar musik på gatan. Rapporterna från de enskilda kommunerna varierade mellan enstaka fall till 10–30 personer.

Gruppen beskrivs bestå av huvudsakligen romer, en beteckning som enligt en respondent undviks av tjänstemän. Istället kallas gruppen vanligen för ungefär ”den rörliga befolkningen”/”EU:s rörliga befolkning” eller liknande. Att hänvisa till gruppen som tiggare verkar vara vanligt. Som exempel kan det nämnas att det i en föredragningslista från kommunfullmäktige hänvisas till ett tidigare beslut i ”tiggerifrågan” (Helsingfors stad, 2013). Beslutet avser dock ett generellt beslut om campingförbud på Helsingfors markområden. EU-medborgare från andra länder än Rumänien och Bulgarien förekommer i Helsingfors under vad som skulle kunna uppfattas som oordnade förhållanden. En grupp som nämns är irländska personer som kommer under sommartid för att arbeta och under tiden inte har ordnad bostad. Den irländska gruppen har dock inte förorsakat någon större diskussion.

Fenomenet utsatta EU-medborgare började diskuteras i Helsingfors ungefär 2007 när Bulgarien och Rumänien blev medlemmar i EU. Inledningsvis var diskussionen om den nya gruppen i Helsingfors mycket aktiv och politiska förslag om att bland annat införa ett nationellt tiggeriförbud diskuterades. På politisk nivå har diskussionen i huvudsak omfattat att antingen utöka hjälpinsatser eller att införa strängare lagstiftning (bl.a. tiggeriförbud). En rapport från Inrikesministeriet (Inrikesministeriet, 2010) föreslog 2010 ett nationellt tiggeriförbud mot bakgrund av uppfattade kopplingar mellan östeuropeiska³ personer som tigger och organiserad kriminalitet. Förslaget ledde till att en proposition om ett förbud i ordningslagen lades fram (RP 330/2010 rd) men återremitterades. I Helsingfors har man inte funnit några sådana kopplingar som avses

³ ”Östeuropa” respektive ”Central- och östeuropa” förekommer även på andra platser i texten. Länderna som avses betecknas ofta som CEE-länder i engelskspråkig text och i vissa fall mer specifikt länderna som blev medlemmar i EU 2004 respektive 2007 som A8-respektive A2-länder.

i Inrikesministeriets rapport. Inledningsvis fick Helsingfors dessutom in flertalet klagomål om tiggeri, tältläger och nedskräpning från bosatta i staden men dessa har minskat. Generellt sett upplevs debatten ha ebbat ut och det verkar finnas en större acceptans av fenomenet bland bosatta i Helsingfors och de lokala myndigheterna nu än tidigare.

En del av diskussionen på lokal nivå har handlat om huruvida ett härbärge ska inrättas för gruppen. Kommunen har dock valt att inte finansiera eller starta något sådant. Vägledande för beslutet har bland annat varit farhågor om att fler ska söka sig till Helsingfors. Mot bakgrund av att antalet utsatta EU-medborgare i Helsingfors har stabiliserats under senare år finns det en uppfattning om att eventuella förändringar i stadens arbete skulle kunna exempelvis öka antalet utsatta EU-medborgare, vilket är oönskat. I sammanhanget kan det nämnas att det finns ett kommunalt härbärge i Helsingfors där inget myndighetsbeslut behövs för att få tillgång. Härbärget har dock inte utnyttjats i särskilt stor utsträckning av utsatta EU-medborgare. Ett annat förslag som varit uppe för diskussion är anordnande av områden där det skulle vara tillåtet att tälta och liknande. Mot bakgrund av vad Helsingfors uppmärksammat i andra länder där det anordnats sådana områden har det beslutats att det inte heller är någon lämplig lösning. Frankrike nämns här som exempel. Problemen som uppmärksammats är att områdena har blivit överbelastade samt att personer bosatt sig även strax utanför områdena.

År 2010 tillsattes en arbetsgrupp i Helsingfors kommun bestående av följande kommunala förvaltningar: Byggnadsverket, Social- och hälsovårdsverket, Miljöcentralen, Räddningsverket, Fastighetskontoret och Stadskansliet. Dessutom deltar representanter från Helsingfors polisväsende och Helsingfors diakonianstalt (som driver verksamheten Hirundo, se nedan). Medlemmarna i gruppen motsvarar i huvudsak de inblandade aktörerna på lokal nivå. Tidigare var även Ungdomscentralen (en förvaltningsgren i Helsingfors kommun) med i arbetsgruppen. Arbetsgruppen beskrivs som en lyckad samordning av arbetet i Helsingfors. Undantag är dock en konflikt i samband med att Ungdomscentralen hyrde ut en fastighet till en frivilligorganisation som i sin tur upplät mark vid fastigheten för utsatta EU-medborgare att slå läger vid. Tvisten slutade med att Stadsstyrelsen beslutade att riva fastigheten och Ungdomscentralen

beslutade sedermera att avsluta sitt deltagande i arbetsgruppen. De båda nätverken "Vapaa Liikkuvuus Verkosto" (Nätverket för fri rörlighet) och "Vapaa Katto" (Fritt tak) anordnar då och då möjligheter till squatting för utsatta EU-medborgare, vilket vanligen verkar lösas genom att staden vräker ockupanterna.

Lösningar

Helsingfors stadsstyrelse fattade 2011 beslut i ett antal frågor som beretts av arbetsgruppen. Dessa har sedan dess varit styrande för stadens hanterande av utsatta EU-medborgare. Beslutet innefattar att de som utnyttjar den fria rörligheten inom EU ska ha tillräckliga tillgångar för sitt uppehålle. Det anses därför vara orimligt att staden ska ordna boende och utkomststöd för personer som tar sig till Helsingfors från andra EU-länder, med undantag för nödfall där situationen inte kan lösas på annat sätt. När beslutet fattades ansåg stadsstyrelsen att hälso- och sjukvård endast skulle ges i nödfall. Denna linje har sedan dess dock ändrats genom lokala riktlinjer som garanterar gravida eller minderåriga utländska EU-medborgare tillgång till sjukvård på samma grunder som Helsingforsbor. Riktlinjerna avser även s.k. papperslösa. Det fattades dessutom beslut om att staden inte skulle tillåta bosättningar i form av tältläger och liknande på platser som inte är campingområden. Det finns en årligen uppdaterad "förvaltning" (lokal föreskrift el. dyl.) avsedd att ge mandat till polisen att avhysa otillåtna läger för stadens räkning och polisen arbetar aktivt med detta. En respondent beskriver att skillnaden med detta förfaringssätt mot tidigare är att kommunen inte behöver be om ett ställningstagande om avhysning i varje enskilt fall utan att polisen kan använda sig av det generella beslutet vid påträffade av uppslagna tält och liknande. I beslutet ingick även att staden inte skulle ordna särskilda campingplatser avsedda för denna grupp. Slutligen beslutades även att staden skulle stöda dagcentret Hirundo. Hirundo är ett dagcenter riktad särskilt till utsatta EU-medborgare i Helsingfors. Det drivs av Helsingfors Diakonianstalt, och delfinansieras av Helsingfors kommun (42 %, 100 000 €). Diakonianstalten finansierar verksamheten med en lika stor del och en mindre del kommer från en kyrkoförsamling. Översatt i heltidskvoter har dagcentret 3,5 anställda. Hirundo tar emot ungefär 50–

60 besökare dagligen. På dagcentret finns bland annat basbehovs-service i form av tillgång till tvättmaskin och dusch samt möjlighet att värma medhavd mat. Den som önskar kan även få rådgivning om det mesta på rumänska. Sporadiskt hålls diverse utbildningar (bland annat en kurs i engelska). Hirundo fungerar även som distributör för en tidning vilken besökarna kan köpa och sälja vidare på gatorna. Utöver detta har Hirundo ett regelbundet samarbete med Helsingfors stad, bland annat i arbetsgruppen som nämnts tidigare. De hjälper dessutom till i enskilda socialvårds-ärenden genom att bland annat tolka. Hirundo för också ut information om diverse förhållningsregler, lagar etc. till utsatta EU-medborgare.

Två särskilt kalla vintrar 2009/10 och 2010/11 har påkallat extra åtgärder för att undvika allvarliga hälsoproblem hos utsatta EU-medborgare. Under den förstnämnda vintern anordnades ett härberge finansierat av Helsingfors kommun i några veckor för gruppen tills dess att hemresor kunde anordnas av social- och krisjouren. Under den andra vintern anordnades hemresor, främst i form av utkomststöd för bensin och en färjebiljett till Tallinn, samtidigt som staden förmedlade att ingen övernattnings skulle anordnas.

Sakområden sammanfattning

Tabell 2. Sammanfattning av fyra sakområden. Helsingfors

Bamperspektiv (skola, skydd)	<i>Efter barnskyddsingripanden sällsynt med barn.</i>
Hälsö- och sjukvården	<i>Akut vård i hela landet. Lokalt ökade rättigheter för kvinnor och barn.</i>
Bosättning (avhysning, avvisning)	<i>Ej tillåtet på kommunal mark. Polis agerar snabbt. Se beskrivet beslut från stadsstyrelsen.</i>
Nödbistånd (härberge, kontanter)	<i>Dagcenter. Enstaka fall av krishjälp.</i>

Oslo/Norge

Aktörer och debatten

I Oslo kretsar diskussionen huvudsakligen kring östeuropeiska personer, främst från Rumänien, som försörjer sig genom olika former av gatubaserade aktiviteter såsom att tigga, framföra musik eller framträda som "levande statyer". Även prostitution och drog-försäljning nämns som förekommande försörjningssätt. Många i den diskuterade gruppen anges vara romer. Det saknas tillförlitliga uppskattningar av antal, men 500–700 nämns av en respondent som en möjlig uppskattning. Antalet kan dock variera beroende på exempelvis väder och säsong. När det är varmt antas antalet stiga och vice versa. Engebrigtsen et al. (2014) uppskattade i en rapport för Justitie- och beredskapsdepartementet att antalet utländska personer som tigger i Oslo uppgår till 500–1 000 personer respektive 700–1 500 i hela Norge beroende på säsong. Inledningsvis förekom det att barn följde med för att tigga, spela instrument, sälja rosor eller liknande. Efter en markering av lokala barnavårdsmyndigheter blev det dock sedermera känt bland personer i den diskuterade gruppen att Oslo kommun inte accepterar att barn följer med och deltar i pengainsamling. Sedan dess har det endast förekommit barn i enstaka fall. Skolgång anses inte vara en fråga som varit aktuell. Enligt en respondent har det under senare år i ökande utsträckning anlänt utsatta EU-medborgare från andra östländer än de tidigare nämnda samt från bland annat Spanien. Dessa har dock inte förorsakat någon större diskussion. Istället har romer från Rumänien dominerat diskussionen.

De beteckningar som används för att hänvisa till gruppen i Norge och Oslo varierar. Förekommande begrepp är framför allt "fattige tilreisende" och "romfolk", men även "EØS-borgere". Ett huvuddrag vad gäller beteckningar är att "fattige tilreisende" i olika varianter används av frivilligorganisationer som bedriver arbete med gruppen som målgrupp. "Romfolk" används flitigt i media och är antagligen den mest vedertagna beteckningen.

Debatten har huvudsakligen kretsat kring ett eventuellt förbud mot tiggeri och kring olika typer av stöd för gruppen. Ett nationellt tiggeriförbud har varit mycket omdiskuterat men har aldrig införts. Vid två tillfällen under senare år har 14 § politiloven ändrats, i vilken kommuners möjlighet att förordna ordningsstadgor på lokal

nivå regleras. År 2013 gavs kommuner möjlighet att införa anmälningssplikt för penninginsamling. Bakgrunden till lagändringen var att antalet tiggande utländska EES-medborgare upplevts blivit mycket stort samt att Oslo polisdistrikt uppmärksammat kopplingar mellan tiggeri och straffbara handlingar (prop. 152 L 2012–2013). Ett år senare gavs kommuner möjlighet att dessutom förbjuda tiggeri på allmän plats. Bakgrunden till den senare lagändringen var likartad och även där hänvisades till en koppling mellan kriminalitet och tiggeri (prop. 83 L 2013–2014). Ett förslag till nationellt förbud mot tiggeri drogs tillbaka 2015 efter att ett av regeringspartierna tillbakadragit sitt stöd för det. Oslo har valt att inte förbjuda tiggeri.

Diskussionen på nationell nivå har inte endast lett till förändringar i politiloven, utan även till införandet av öronmärkta pengar i statsbudgeten⁴. Pengarna kallas ”humanitære tiltak rettet mot EØS-borgere som kommer til Norge for å tigge” och i media stundom ”tiggerpotten”. Enligt en respondent var potten först ämnad som en engångsföreteelse när den introducerades 2013, men öronmärkta pengar för samma syfte har även fortsättningsvis delats ut. Samtidigt som införandet av möjligheten att införa lokal anmälningssplikt för personer som tigger infördes även ett krav på socialpolitiska åtgärder för de kommuner som utnyttjade möjligheten (prop. 152L 2012–2013). Kravet togs dock bort i den senare lagändringen. Anledningarna till avskaffandet av kravet var dels att det ansågs vara oklart vad de socialpolitiska åtgärderna skulle innefatta men även att det inte ansågs vara lämpligt att koppla samman en ordningsmässig reglering med krav på socialpolitiska åtgärder (prop. 83 L 2013–2014).

Polisen beskrivs vara en aktör i debatten om gruppen. Som exempel nämns av en respondent att polisen publicerat statistik som visat att rumäner varit överrepresenterade vid butiks- och fickstölder samt att den och liknande statistik använts i den allmänna debatten av de som är skeptiska till att hjälpa utsatta EU-

⁴ 10,3 miljoner NOK för 2015. Se <https://www.regjeringen.no/no/dep/jd/tilskudd/tilskuddsregelverk--humanitare-tiltak-i-2015-rettet-mot-eos-borgere-som-kommer-til-norge-for-a-tigge/id2354529/>
En lista över tilldelade belopp och verksamheter 2013 finns på <https://www.regjeringen.no/no/dep/jd/tilskudd/Tidligere-tilskudd/tilskudd-fra-jd-i-2012-og-2013/Tilskudd-i-2013-til-humanitare-tiltak-rettet-mot-EOS-borgere-som-kommer-til-Norge-for-a-tigge/id753173/>

medborgare. En annan respondent nämner att polisen och de idéburna organisationerna ofta har olika uppfattning om exempelvis gruppens storlek. Vad gäller den mer stödorienterade diskussionen har till exempel diverse frivilligorganisationer framträtt. Diskussionen har bland annat handlat om att öppna härbärgen och liknande former av lågtröskelinitiativ. Här återfinns även en del mer aktivistorienterade grupper som bland annat protesterat mot avhysningar från tältläger. En annan sida av debatten har handlat om olika former av stöd i Rumänien, vilket förespråkas av de flesta inblandade aktörer om än i olika tappning. De främsta involverade idéburna organisationerna är Frälsningsarmén, Röda korset, Kirkens Bymisjon och till viss del även Caritas. Kännetecknande för den stödorienterade diskussionen är dess fokus på fattigdom. Det finns med andra ord två huvudsakliga problemdefinitioner vilka förekommer mer eller mindre parallellt och som framförs av olika grupper. Vad gäller konflikter i debatten kretsar den huvudsakligen kring de två nämnda positionerna. Å ena sidan en position där ordnings- och kriminalitetsfrågor hamnar i fokus. I denna position hör debatten om tiggeriförbud hemma och bilden av att de utsatta EU-medborgarna stjälar och är kriminella. Å andra sidan finns en position där fokus på nöd och ett förespråkande av mindre ordningsmässiga regleringar och mer stödinitiativ finns. Inom ramen för den positionen finns bilden av att de utsatta EU-medborgarna är offer och fattiga.

Olika aktörer är inblandade i det ”vardagliga” arbetet med gruppen. Uteseksjonen (uppsökarenhet) beskrivs vara den enhet inom kommunen som har mest direkt kontakt med gruppen. Även den kommunala miljöservicen Rusken blir ibland involverade i de fall det finns behov av städning av t.ex. före detta lägerplatser.

Lösningar

Det finns två härbärgen specifikt inrättade för gruppen i Oslo. Det ena drivs av Frälsningsarmén och finansieras av Oslo kommun. Härbärget öppnas på begäran av legevakten (en akut sjukvårdsmottagning) när den upplevda temperaturen understiger -10 grader. Det andra härbärget drivs av Röda Korset och Kirkens Bymisjon och finansieras med statliga medel (de öronmärkta pengar som nämndes

tidigare). Frälsningsarmén driver även ett kontaktcenter för gruppen som är finansierat av kommunen. I övrigt finns det en mängd andra projekt drivna av idéburna organisationer som dock inte är finansierade av Oslo kommun. Tidigare hade Uteseksjonen en rumänsk medarbetare finansierad med medel från den statliga potten, men efter att reglerna för ansökan om medel ändrades avslutades projektet.

Oslo kommun har även valt att i sin lokala ordningsstadga förbjuda tältning, övernattning och liknande i "offentlige parker, grøntarealer, friområder, på veier eller plasser i tettbebygd strøk" (§2-1 Forskrift om politivedtekt, Oslo (FOR- 2007-06-06, nr. 577)). Regeln infördes mot bakgrund av "Siste års omfattende økning av tilreisende, bostedsløse utenlandske borgere uten evne til å forsørge seg" (Oslo kommune, 2012, s. 2) och ger polisen möjlighet att ingripa mot exempelvis tältläger. Hur eller i vilken omfattning bestämmelsen tillämpas har inte framkommit i intervjuerna. I en intern rapport från 2013 noteras att förändringen i ordningsstadgan lett till att utsatta EU-medborgare i mindre utsträckning sovit i de centrala delarna av Oslo. Istället ska de ha sovit längre från centrum och på platser med mindre belysning. Enligt Djuve et al. (2015) lade polisen i Oslo ned stora resurser på att söka upp personer som sov utomhus i Oslo och de kringliggande skogarna under sommaren 2014.

Oslo kommun förbereder även ett samarbetsprojekt med en kommun i Rumänien som ska innefatta bättre tillgång till utbildning, sociala tjänster, insatser för bättre hälsa och diverse arbetsmarknadsrelaterade åtgärder. Förberedelseprojektet är finansierat med medel från EEA/Norway Grants, vilket det slutliga projektet också kommer att vara.

Sakområden sammanfattning

Följande tabell sammanfattar situationen i fyra sakområden i avseendet utsatta EU-medborgare i Oslo och Norge.

Tabell 3. Sammanfattning av fyra sakområden. Oslo och Norge

Barnperspektiv (skola, skydd)	<i>Efter barnskyddsingripanden sällsynt med barn.</i>
Hälsa- och sjukvården	<i>Akut vård i hela landet. Barn och gravida har mer extensiva rättigheter.</i>
Bosättning (avhysning, avvisning)	<i>Förbjudet att sova ute/tälta i staden.</i>
Nödbistånd (härbärge, kontanter)	<i>Två härbärgen. Flertal initiativ från idéburna organisationer</i>

Danmark/Köpenhamn

Aktörer och debatten

I Köpenhamn har huvudsakligen två grupper hemlösa migranter diskuterats. Beteckningen hemlösa migranter är den som nämnts av respondenterna, men det bör noteras att båda arbetar inom hemlöshetsområdet, vilket kan tänkas påverka definitionen av gruppen. Indelningen i de två grupperna har sitt ursprung i en rapport om hemlösa migranter som beställdes av Köpenhamns kommun (Projekt Udenfor, 2012). Rapporten anges vara något utdaterad men samtidigt vara den mest aktuella informationen som är tillgänglig. I rapporten delas hemlösa migranter i Köpenhamn in i två huvudsakliga grupper, varav den ena benämns ”Særligt sårbare hjemløse migranter” och den andra ”Boligløse arbejdsmigranter”. Båda grupperna anges att bestå huvudsakligen av personer från andra EU-länder. Den förstnämnda gruppen karaktäriseras av personer med exempelvis psykiska problem eller missbruksproblem och antas utgöra ungefär 20 % av samtliga hemlösa migranter (ibid.). De bostadslösa arbetsmigranterna karaktäriseras snarare av frånvaro av sådana problem och består dels av arbetssökande från östeuropeiska länder, som försörjer sig genom tiggeri, säsongarbete och pantflasksamlande vilka huvudsakligen beskrivs vara romer från Rumänien och Bulgarien (ibid.). Bland de bostadslösa

arbetsmigranterna finns även arbetssökande med uppehållstillstånd i Italien och Spanien med ursprung i afrikanska länder (ibid.). Barn beskrivs av respondenterna förekomma mycket sällan. I de fallen det förekommit att barn har barnavårdsmyndigheterna kopplats in. Skolgång och liknande har inte varit aktuellt.

Det förekommer att människor tältar på platser där det inte är tillåtet, men i mindre utsträckning nu än tidigare. I vissa områden i Köpenhamn är det otillåtet att sova ute enligt lokala föreskrifter. Inom dessa områden kan polisen utfärda böter till de som överträder förbudet. Vid förekomst av tältläger kan även Köpenhamns teknik- och miljöförvaltning kopplas in vilka har ansvar för parkerna.

Båda respondenterna som intervjuades i Köpenhamn hänvisar till en diskussion som snarare försiggår på nationell nivå än på lokal. Den diskussionen berör enligt en av respondenterna principiella frågor om till exempel farhågor att stora antal fattiga östeuropéer skulle söka sig till Danmark om tillgång till olika typer av sociala förmåner erbjöds. En av respondenterna menar att diskussionen om hemlösa migranter präglas av ett synsätt på dem som turister. Det bör även nämnas att det förekommit diskussioner i Folketinget om att skärpa lagstiftningen mot tiggeri (se Folketingstidene F, 2015, s. 30ff). Skärpningen skulle då avse att ta bort kravet på att en polis måste utfärda en varning innan eventuell annan åtgärd samt att öka straffsatsen för organiserat tiggeri. I beslutsförslaget till regeringen framgår att skärpningen tydligt är riktad mot utländska personer som tigger (Folketingstidene A, 2014).

En till synes stor del av diskussionen, åtminstone på lokal nivå inom ramen för hemlöshetsområdet, har handlat om hemlösa migranternas tillgång till kommunalt finansierade härbärgen. Generellt gäller att mottagaren behöver vistas lagligt i landet för att få tillgång till sociala tjänster i Danmark. Regleringen av tillgången till härbärgen har dock nyligen ändrats. En respondent härleder förändringen till att den idéburna organisationen Kompasset förde fram klagomål om den begränsade tillgången för EU-medborgare. Förutsättningen att vistelsen i landet ska vara laglig gäller fortfarande, men man har nu öppnat upp för tillgång till härbärgena även för EU-medborgare. Det verkar dock inte ha utnyttjats i någon större utsträckning. Detta antas bero på att besökarna behöver registrera sig för att få en plats på ett härbärke och att registreringen i ett senare skede skulle kunna användas som bevis

för att vistelsen har varat i över tre månader. Den nya tillgängligheten av härbärgen befaras också leda till praktiska problem. Eftersom staten står för hälften av kostnaderna för varje enskild övernattningsplats så har det traditionellt krävts ett danskt personnummer som kan knytas till övernattningsplatsen. Hur detta skall lösas framöver är något oklart. Därutöver kan det nämnas att tillgång till härbärgen inte ges till alla hemlösa, utan det måste finnas någon särskild social svårighet också. Det räcker, som en respondent nämner, inte att vara fattig.

Lösningar

Köpenhamn har nyligen startat vad man kallar för ett transitprogram. Programmet administreras huvudsakligen av idéburna organisationer med finansiering av Köpenhamns kommun och ska initialt pågå i 12 månader (2,5 miljoner DKK till sju idéburna organisationer och en miljon DKK till den kommunala hemlöshetsenheten). I projektet ingår olika initiativ, bland annat i form av uppsökande arbete och rådgivning samt ett härbärge med 20 platser. Transitprogrammet möjliggörs genom att kommunen med stöd i lag kan finansiera idéburna organisationer. Grundregeln om att vistelsen i Danmark måste vara laglig för att få tillgång gäller dock även för transitprogrammet. En central del av transitprogrammet är hjälp till hemresa, där tanken är att det ska vara en mer ordnad form av hemresa och där de som utnyttjar tjänsten kan få hjälp med till exempel förberedelse inför hemresan samt få hemresan betald.

Sakområden sammanfattning

Följande tabell sammanfattar situationen i fyra sakområden i avseendet utsatta EU-medborgare i Köpenhamn och Danmark.

Tabell 4. Sammanfattning av fyra sakområden. Köpenhamn

Bamperspektiv (skola, skydd)	<i>Ej aktuellt.</i>
Hälso- och sjukvården	<i>Akut.</i>
Bosättning (avhysning, avvísning)	<i>Har förekommit men i mindre utsträckning på senare tid. Samarbete mellan teknisk förvaltning och polis för att avhysa/avvisa.</i>
Nödbistånd (härbärge, kontanter)	<i>Transitprogram. Fokus på återvändande.</i>

London/Westminster, England

Institutionella förutsättningar

Storbritannien är en enhetsstat där den lagstiftande makten ligger hos den centrala staten. Inom ramen för vissa områden är det dock möjligt för landsdelarna (England, Wales, Skottland, Nordirland) att fatta egna beslut på sitt territorium (s.k. devolved matters). London består av 33 lokala myndigheter (kallade burroughs). Det finns dessutom en interkommunal struktur kallad Greater London Authority, vilken leds av Londons borgmästare. I förevarande rapport beskrivs både London i stort och en enskild burrough (Westminster). I de fall informationen rör Westminster specifikt anges det i texten.

Storbritannien beskrivs ofta i komparativ litteratur som en liberal välfärdsregim, vilket bland annat innebär ett betydande fokus på behovsprövade bidrag istället för universella förmåner (Esping-Andersen, 1990). Generellt sett förmedlas många sociala tjänster i Storbritannien av de lokala myndigheterna, men finansieras av den centrala staten (Johnson, 2000). Under de senare decennierna har offentlig service i allt större utsträckning kommit att förmedlas genom att myndigheter via upphandling lägger ut tjänsterna till både vinstdrivande och icke-vinstdrivande organisationer och företag (Johnson, 2000; John, 2001; Otto & Taylor-Gooby, 2014).

Även tjänsterna inom hemlöshetssektorn upphandlas av lokala myndigheter till vinstdrivande och icke-vinstdrivande organisationer som i sin tur utför tjänsterna. Vistelsen på exempelvis härbärgen/stödboenden finansieras delvis direkt av de inskrivna själva eller indirekt genom 'housing benefit', en nationellt förmedlad social förmån. Nya regleringar gör det dock svårare för utländska EU-medborgare att få sociala förmåner och därmed mer eller mindre omöjligt att få tillgång till härbärgen, enligt en respondent. Hälsovården är en fråga för landsdelarna, vilket betyder att hälsovården i England kan skilja sig från andra delar av Storbritannien. I England är National Health Service (NHS) ansvariga för hälsovård. Omedelbar akut vård är gratis för alla som behöver det i England⁵.

I Storbritannien är tiggeri förbjudet enligt Vagrancy Act 1824.

Aktörer och debatten

Båda respondenterna beskriver två relativt distinkta och i ökande utsträckning framträdande grupper av hemlösa EU-medborgare. Grupperna består huvudsakligen av rumäner. Den ena gruppen beskrivs arbeta svart med korta arbeten för att kunna skicka hem pengar samt vara mer eller mindre självvald hemlös under vistelsen i London. En av respondenterna beskriver denna grupp som "economic migrants". Den andra gruppen anges bestå av romer från Rumänien som tigger och begår mindre allvarliga brott (exempelvis småstöld). Sett till hela London beskrivs denna grupp vara relativt liten, men koncentrerad i bland annat Westminster där man upplevt en stor ökning av antalet hemlösa EU-medborgare. Enligt Londonövergripande statistik över hemlöshet så räknade man till 2 695 personer från östeuropeiska länder där Rumänien är klart överrepresenterade (Greater London Authority, 2015). I Westminster har antalet hemlösa tillhörande de två beskrivna grupperna legat konstant kring 150–210 personer de senaste 6 månaderna.

Om än i okänd utsträckning så beskriver respondenterna att det har funnits barn i den diskuterade gruppen. I de fall det förekommit att barn varit hemlösa i London har barnavårdsmyndigheter

⁵ Se <https://www.citizensadvice.org.uk/healthcare/help-with-health-costs/nhs-charges-for-people-from-abroad/>

kopplats in. Enligt respondenterna har det även förekommit att barn varit delaktiga i tiggeri i London och det beskrivs vara vanliga bland romer. I de fall barn varit involverade i tiggeri har barnavårdsmyndigheter kopplats in. I dessa fall beskrivs det även vara vanligare att polisen ingriper mot tiggeriet än annars.

De hemlösa EU-medborgarna beskrivs sova i tunnelbanestationer eller i tält i parker och grönområden (främst det senare). Vanligtvis försöker uppsökare då diskutera alternativa boendemöjligheter (vanligen antingen ordna bostad eller åka hem) med personerna. Vägrar personerna att lämna platsen använder man sig ofta av någon form av avhysningsmetod. Processerna för detta och de inblandade aktörerna är olika beroende på vem som äger marken och vilken typ av mark det är. Om marken är offentligt ägd men inte tillgänglig för allmänheten arbetar vanligtvis en uppsökarverksamhet tillsammans med lokala myndigheters säkerhetspersonal, polisen och eventuellt brandförsvaret för att få den offentliga ägaren att stänga av området. Detta kan t.ex. vara fallet då marken ägs av Transport of London. När marken är offentligt ägd och öppen för allmänheten (t.ex. parker) arbetar vanligen parkvakter med lokal säkerhetspersonal och polisen för att förmå personerna att flytta på sig. I vissa burroughs har lokala myndigheter börjat använda sig av Public Space Protection Orders (en typ av lokal ordningsföreskrift) vilka återfinns i Anti-social Behaviour, Crime and Policing Act 2014. Om marken ägs av en privatperson arbetar lokala myndigheter vanligen med dem för att förmå personerna att lämna platsen. Generellt sett så utfärdas en 'enforcement notice' av ägaren där personerna som befinner sig på marken ombes att flytta sig. Om personerna inte gör det kan ägaren av marken driva process i domstol för att få personerna avhysa från platsen.

Vad gäller diskussionen om hemlösa eller annars utsatta EU-medborgare hänvisas till stor del till nationell nivå. Bland annat refereras till en debatt om huruvida Storbritannien ska försöka omförhandla sitt medlemskap i EU. Dessutom hänvisas till en serie lagändringar gjorda under 2014 som syftade till att begränsa tillgången till olika sociala förmåner. En av dessa, housing benefit, har haft stor betydelse för tillgång till härbärgen/stödboenden för EU-medborgare eftersom förmånen är nödvändig för betalning av vistelse på härbärgen. En ytterligare hänvisning till den allmänna debatten görs av en respondent som menar att det har förekommit

en ökad oro för immigration generellt samt att det finns en uppfattning om att immigranterna i större utsträckning än andra utnyttjar sociala förmåner.

Lösningar

De huvudsakliga lösningarna man arbetar med i London och som framkommit i intervjuerna är två olika former av återvändande. Den ena typen är frivilligt återvändande med hjälp av exempelvis Thames Reachs projekt London Reconnection Project (finansierat av Greater London Authority) eller Barka UK. Tanken med sådana projekt (ibland kallas det för "repatriation") är att det ska vara en mer utvecklad form av återvändande där användarna kan få hjälp med förberedelser inför resan och eventuella stödkontakter i hemlandet. Resan hem bekostas då inom ramen för projekten. Den andra typen av återvändande är genom avvisning, vilket beskrivs som en förekommande åtgärd vid exempelvis "persistant begging" eller andra ordningsmässiga förseelser ("anti-social behaviour" förekommer som begrepp med ordningsmässig juridisk innebörd). I fall av avvisning beskrivs att lokala myndigheter ofta samarbetar med Home Office och polisen för att få åtgärden i stånd. Det kan även nämnas att frivilligorganisationer och kyrkor ibland ordnar härbärgen och liknande som utsatta EU-medborgare har tillgång till. Dessa är dock ej finansierade med offentliga medel.

Sakområden sammanfattning

Följande tabell sammanfattar situationen i fyra sakområden i avseendet utsatta EU-medborgare i London och Storbritannien.

Tabell 5. Sammanfattning av fyra sakområden. London

Bamperspektiv (skola, skydd)	<i>Barnvårdsmyndigheter involverade vid förekommande fall. Barn är ibland involverade i tiggeri.</i>
Hälso- och sjukvården	<i>Akut-/primärvård.</i>
Bosättning (avhysning, avvisning)	<i>Delvis olika angreppssätt vid olika typer av mark. Ytterst avhysning/avvisning.</i>
Nödbistånd (härberge, kontanter)	<i>Återvändandeprojekt.</i>

Gent/Belgien

Institutionell kontext

Belgien är en federal stat, vilket innebär att det finns grundlags-skyddade delstater med ett visst mått av autonomi i förhållande till den centrala staten. De lokala motsvarande socialtjänstinstitutionerna kallas i de nederländskspråkiga delarna för OCMW (Openbare Centra Voor Maatschappelijk Welzijn) och sköts av kommunerna (van Dooren et al., 2014). OCMW ansvarar enligt respondenterna dessutom för akutsjukvård. Utöver offentliga institutioner administreras sociala tjänster till stor del av icke vinstdrivande organisationer som vanligen finansieras med offentliga medel (van Leeuwen et al., 2000). Gent är en egen kommun belägen i Flandern.

Enligt respondenterna samkörs register för ekonomiskt bistånd och registrerade utländska EU-medborgare av en nationell myndighet. EU-medborgare kan därför mista sin uppehållsrätt om de erhåller ekonomiskt bistånd och tjänstemän som är i kontakt med utsatta EU-medborgare avråder dem från att ansöka.

Aktörer och debatten

I Gent är respondenterna tydliga med att rama in tematiken i vad de kallar för "Intra-European Migration" som ett fenomen snarare än ett problem. Dessutom hänvisar de till att Gent inte har en Roma Policy utan en Intra-European Migration Policy. Situationen i Gent har enligt respondenterna präglats av ett stort antal slovakar, bulgarer och rumäner som kommit under senare år. De har ofta varit illa förberedda inför sin vistelse i Gent. Generellt sett beskrivs att slovakerna och bulgarerna vill etablera sig i Gent medan rumänerna vanligtvis befinner sig där för en tillfällig vistelse och exempelvis tigger. I övrigt anges Slovakerna ofta komma med stora familjer (upp till 12 barn i en familj) och det har förekommit att vissa av dessa levit i hemlöshet i Gent. Enligt respondenterna är det inte ovanligt att grupper eller familjer av utsatta EU-medborgare "ockuperar" hus (squatting), vilket vanligtvis slutar i att personerna tvingas lämnas huset efter en domstolsprocess som husägaren driver. Tältläger har endast förekommit i enstaka fall och i huvudsak bebotts av rumäner. Enligt respondenterna fanns ett mindre läger för fem-sex år sedan som borgmästaren beslutade skulle monteras ned med hänvisning till hälsoaspekter.

När fenomenet först började uppenbara sig i Gent år 2008 föranledde det en mycket aktiv debatt. Idéburna organisationer ska enligt respondenterna ha önskat att kommunen ordnade fler socialpolitiska åtgärder, bland annat i form av bostäder. Denna konflikt ska på senare tid ha stagnerat på grund av att man numera i större utsträckning delar synen på möjliga lösningar. Enligt respondenterna präglas denna syn av ett empowermentperspektiv där man istället för förmåner och tjänster fokuserar mer på att hjälpa utsatta EU-medborgare att hantera sin situation på egen hand. En annan del av diskussionen har rört praktiska frågor om de härbärgen kommunen finansierar och som drivs av idéburna organisationer. Som redan nämnt har det funnits fall då stora familjer med upp till 12 barn levit i hemlöshet. När dessa familjer använt härbärgena har det lett till överbelastning då en enskild familj kunnat nästintill fylla ett helt härbärke. Dessutom argumenterades att härbärgen inte är lämpliga boplatser för barn på grund av att personer med alkohol- eller drogproblem utnyttjar härbärgena och tillgången till själva faciliteterna först bereds under kvällstid. Olika

förslag som bland annat innefattar barnvänliga härbärgen alternativt att öppna härbärgena tidigare för barnfamiljer har varit uppe för diskussion. Diskussionen har än så länge inte lett till någon förändring, men situationen med familjerna ses som ett problem som måste åtgärdas.

Akut sjukvård är tillgänglig för utsatta EU-medborgare i Gent. Tills nyligen fanns det enligt respondenterna rätt till akut sjukvård för papperslösa, men inte för oförsäkrade EU-medborgare. Detta har nu ändrats och utsatta EU-medborgare likställs med papperslösa i detta avseende. Förändringen avser hela Flandern.

Lösningar

Kommunen tillämpar en ”inclusive policy” vilket innebär att många av de sociala tjänsterna i Gent är tillgängliga för utsatta EU-medborgare. Det som nämns är framför allt härbärgen. Gent har dessutom börjat experimenterat med housing-first liknande insatser för utsatta EU-medborgare (endast två familjer i nuläget).

I Gent finns en grupp uppsökare som arbetar särskilt med utsatta EU-medborgare från Östeuropa. Initiativet är finansierat av den flamländska regeringen och består av lokala projekt i Antwerpen, Sint Niklaas, Bryssel och Gent. Uppsökarna kallas för områdesvakter och arbetar bland annat med att ge råd till enskilda utsatta EU-medborgare eller familjer, stödja idéburna organisationer i arbetet inriktat mot gruppen samt med att medla mellan EU-medborgare och lokalbefolkningen. Uppsökarna arbetar även med att förmå barnen i målgruppen att gå i skola. Det bör dock nämnas att det enligt respondenterna inte är aktuellt för alla i målgruppen, eftersom rumänerna i regel inte avser att stanna särskilt länge i Gent och sällan vill att deras barn börjar i skola.

Sakområden sammanfattning

Följande tabell sammanfattar situationen i fyra sakområden i avseendet utsatta EU-medborgare i Gent och Belgien.

Tabell 6. Sammanfattning av fyra sakområden. Gent

Bamperspektiv (skola, skydd)	<i>Då barn förekommer arbetas aktivt med att barnen ska gå i skola. Diskussion om att barnanpassa härbärgen pågår.</i>
Hälso- och sjukvården	<i>Akut. Nylig ändring.</i>
Bosättning (avhysning, avvisning)	<i>Främst squatting. Löses genom process i domstol.</i>
Nödbistånd (härbärge, kontanter)	<i>Projekt med grannskapsvakter samt öppna härbärgen.</i>

Hamburg/Tyskland

Institutionell kontext

Tyskland är likt Belgien en federal stat. Vad som kännetecknar Hamburg särskilt är dock att det är en så kallad Stadtstaat, vilket innebär att staden både fungerar som kommun och som delstat. Eftersom delstaten endast består av en kommun kan vi inte förvänta oss någon kommunal variation inom delstaten, så vad som gäller för Hamburgs kommun gäller också för delstaten Hamburg. Vad gäller sociala tjänster finansieras dessa framför allt av delstater och kommuner, men administreras och utförs också av fristående, icke-offentliga organisationer (Kratz & Frerichs, 2000).

Enligt respondenterna är tiggeri inte olagligt i Tyskland, men det finns enligt en av respondenten en möjlighet för lokala myndigheter att utfärda tiggeriförbud inom vissa områden. Den möjligheten har utnyttjats av Hamburg och i vissa områden (särskilt shoppingområden) är det således förbjudet att tigga. En annan respondent uppger att aggressivt tiggeri är förbjudet i hela Tyskland.

Aktörer och debatten

I Hamburg beskrivs det finnas en grupp östeuropeiska EU-medborgare som lever i "prekära" situationer och utan pengar att betala för boende. Det poängteras dock av en respondent att gruppen är mycket liten i förhållande till samtliga migranter från andra EU-länder som bor i Hamburg. Gruppen uppskattas bestå av ungefär 600 personer huvudsakligen från Rumänien och Bulgarien. Då dessa personer vanligen inte registrerar sig i Hamburg vet man inte särskilt mycket om till exempel gruppens storlek. Informationen kommer istället huvudsakligen från idéburna organisationer som har kontakt med personerna. Barn har ibland funnits med i bilden, vilket verkar ha bemötts på olika sätt. Ingen klar strategi gentemot barn blir tydlig. I de fall där barn har varit involverade i tiggeri har dock barnavårdsmyndigheter ingripit. En respondent tar upp ett fall som har omskrivits i media och som rörde en familj som bodde under en bro. Detta ledde till en diskussion om huruvida barnen skulle omhändertas, men eftersom familjen lyckades få tillgång till ett kyrkohärbärge gjordes det inte. En respondent anger att barn i gruppen i regel inte går i skola eftersom familjerna vanligtvis inte är registrerade.

Tiggeri beskrivs vara förekommande bland den beskrivna gruppen och särskilt synligt i stadskärnan. Detta har framkallat en del klagomål från stadens övriga invånare och lokala näringsidkare, men ingen större debatt. En av respondenterna beskriver tiggeriet som bedrivs av utsatta EU-medborgare som organiserat. Respondenten menar att det behövs tillstånd för att bedriva ett sådant verksamhetsliknande pengainsamlande men att det är svårt att bevisa att det är organiserat. Tältläger och liknande existerar och är enligt en respondent vanligt särskilt i de centrala delarna av Hamburg men att åtgärderna mot lägren har varierat. Tältläger ska enligt uppgift tolereras "till en viss gräns" för att sedan avhysas.

Det beskrivs av en respondent att debatten präglas huvudsakligen av två positioner; å ena sidan en position där migranter accepteras för att de behövs på arbetsmarknaden och å andra sidan en uppfattning om att utländska EU-medborgare i hög grad kommer till Tyskland för att utnyttja socialförsäkringssystemet. Den andra respondenten beskriver att det inte är ovanligt att östeuropeiska EU-medborgare söker sig till Tyskland för att strö-

arbeta och livnära sig på socialförsäkringsförmåner. En del av diskussionen har handlat om till exempel arbetsrelaterad exploatering och liknande. Båda respondenterna hänvisar på olika sätt till arbetsmarknadsrelaterade problem som har att göra med utsatta östeuropeiska EU-medborgare.

Utsatta EU-medborgare utan sjukvårdsförsäkring från hemlandet beskrivs generellt sett inte ha någon rätt till sjukvård. Det ska dock enligt en respondent finnas en akutfond för medicinsk rådgivning och sjukvård som gruppen kan dra nytta av. Fonden bekostas av kommunen.

Enligt respondenterna används Hamburgs vinterhärbärgen i ökande grad av östeuropeiska EU-medborgare, vilket har vållat en del diskussion. Under vintrarna (generellt sett oktober till april) ger Hamburgs kommun ekonomiska medel till idéburna organisationer som i sin tur administrerar härbärgen för hemlösa (Winternotprogrammet). Tillgången till platserna är mer eller mindre fri, det vill säga alla som är i behov av en härbärgesplats får en. Efterfrågan på platser har under senare år ökat markant (från 230 år 2009 till 926 den senaste vintern). Ökning tillskrivs ett ökat antal utsatta EU-medborgare, men även att andra grupper såsom asylsökande utnyttjar härbärgesplatserna. Det tilltagande trycket på härbärgesplatser har beskrivits som problematiskt men det ska enligt respondenten inte ha skett någon förändring i tillgång till dessa. I övrigt nämndes av en respondent att människor från andra städer ofta kommer till Hamburg för att ta del av härbärgesplatserna.

Reaktion

Som en reaktion av antalet utsatta EU-medborgare i Hamburg har staden ansökt om medel för tre projekt från FEAD (en fond för europeiskt bistånd till dem som har det sämst ställt). Projekten ska finansieras till 5 % av Hamburgs kommun och 20 % av den tyska staten. Det första projektet avser nya insatser inom ramen för den existerande strukturen för integration och kommer troligen innehålla gatuförlagt arbete och anställning av språkkunnig personal. Det andra projektet är inriktat specifikt på hemlösa EU-medborgare och ska bland annat innefatta ett återvändande-

program. Det sista projektet riktar sig till utländska EU-medborgare som prostituerar sig i Hamburg och är inriktat på hälsa.

Det finns några projekt som i nuläget arbetar med gruppen. Ett av dessa heter Plata⁶, där uppsökande arbete bedrivs med hemlösa EU-medborgare som målgrupp. Plata är finansierat av Hamburgs kommun och drivs av den idéburna organisationen Hoffnungsorte Hamburg. Ett ytterligare projekt som kan nämnas är SOS, vilka erbjuder arbetsmarknadsinriktade insatser. SOS drivs av den idéburna organisationen Großstadt-Mission och finansieras av Europeiska Socialfonden (ESF) och Hamburgs kommun.

Sakområden sammanfattning

Följande tabell sammanfattar situationen i fyra sakområden i avseendet utsatta EU-medborgare i Hamburg och Tyskland.

Tabell 7. Sammanfattning av fyra sakområden. Hamburg

Bamperspektiv (skola, skydd)	<i>Ibland barnskyddsingripande, ibland inte. Då barn varit involverade i tiggeri har barnavårdsmyndigheter ingripit.</i>
Hälso- och sjukvården	<i>Generellt sett ingen åtkomst, men det finns en akutfond som kan utnyttjas.</i>
Bosättning (avhysning, avvisning)	<i>Särskilt koncentrerat i centrala delar. Variationer i hantering.</i>
Nödbistånd (härberge, kontanter)	<i>Uppsökande projekt. Tre planerade projekt med varierande inriktning. Vinterhärbergen öppna.</i>

Nantes/Frankrike

Institutionell kontext

Frankrike är en enhetsstat med ett betydande antal administrativa/politiska nivåer. Det franska systemet för sociala tjänster karaktäriseras av ett starkt ömsesidigt beroende mellan lokala myndigheter och idéburna icke vinstdrivande organisationer där de

⁶ <http://stadtmission-hamburg.de/plata-EU-Wohnungslosenhilfe.73.0.html>

förstnämnda finansierar de sistnämnda vilka administrerar och utför tjänsterna (Alfredsson & Gariazzos, 2000). Nantes är en enskild kommun, men innefattar även en interkommunal struktur som innebär ett samarbete med drygt 20 andra kommuner. I förevarande text avses den interkommunala strukturen.

Den generella sjukförsäkringen i Frankrike kallas CMU (Couverture Maladie Universelle) och som erbjuds alla som vistas lagligt i Frankrike. Enligt respondenterna har utsatta EU-medborgare dock ofta inte tillgång till den. Migranter utan uppehållstillstånd kan istället dra nytta av en statligt subventionerat fond för hälso- och sjukvårdstjänster kallad AME (Aide Médicale d'Etat). AME omfattar vistelse på sjukhus, tandvård samt vissa kirurgiska ingrepp.

Tills nyligen fanns det enligt respondenten ett statligt understött återvändandeprogram (betalad hemresa). Programmet var dock kontroversiellt och lades ned.

Aktörer och debatten

I Nantes beskrivs ungefär 1900 utsatta EU-medborgare, huvudsakligen rumänska romer, bo i "slumområden" (läger/bosättningar). I den interkommunala strukturen för Nantes finns 28 sådana områden, varav fem består av tillåtna campingområden. De rumänska romerna beskrivs som lågutbildade, mycket fattiga och komma från en kontext där de upplevt diskriminering och exkludering. Barn i gruppen beskrivs ha generellt sett låg skolnärvaro och i många fall inte vara inskrivna i någon skola alls. Det görs ingen skillnad mellan utsatta EU-medborgares barn och franska barn när det gäller skolplikt och tillgång till skolgång i Frankrike. Det har diskuterats att anordna särskilda skolklasser för romska barn, vilket dock har kritiserats för att vara stigmatiserande.

Olika lösningsförslag har enligt respondenten varit mycket omdebatterade. Vanligtvis försvarar idéburna organisationer romernas rättigheter och försöker integrera dessa närhelst de kan medan lokala myndigheter vanligtvis är mer försiktiga och tittar mer på eventuella utgifter i samband med lösningsförslag. Det nämns dock också att samarbetet mellan lokala myndigheter och idéburna organisationer har varit mer eller mindre konfliktfritt. Mycket av diskussionen verkar kretsa kring bosättningar. I vissa otillåtna läger

har man installerat vatten, toalett och dusch för att motverka sanitära olägenheter. Samtidigt anses det bidra till att lägren blir större än tänkt. Andra hälsofarliga aspekter är att lägren ofta ligger nära vägar, tågspår etc.

Lösningar

I Nantes har det anordnats ett antal lagliga bosättningsområden. Utsatta EU-medborgare kan bosätta sig på dessa platser under förutsättning att de inte har några "problem med rättvisan", har ett konkret livsprojekt i Frankrike samt att de uppvisar prestationer inom skolgång eller arbete. Områdena fungerar som tillfälligt boende med målsättning att de utsatta EU-medborgarna ska få reguljär bostad i Nantes. I bosättningsområdena får de boende betala för vatten, elektricitet samt platshyra. Nantes har även valt att etablera ett eget återvändandeprogram. För att få sin återresa betald, ska anledningen vara att man åker tillbaka för ett "professionellt projekt". Projektet kan exempelvis röra sig om att inleda någon form av ekonomisk aktivitet eller bygga ett hus. Humanitärt inriktade insatser förmedlas enligt respondenterna av idéburna organisationer. I vilken omfattning aktiviteterna finansieras med offentliga medel har inte framkommit. Som exempel på organisationer som är involverade i den typen av arbete nämns Secours Populaire Français, Emmaüs och Les restos du coeur.

Sakområden sammanfattning

Följande tabell sammanfattar situationen i fyra sakområden i avseendet utsatta EU-medborgare i Nantes och Frankrike.

Tabell 8. Sammanfattning av fyra sakområden. Nantes

Barnperspektiv (skola, skydd)	<i>Arbete med att förmå barnen att gå i skola.</i>
Hälso- och sjukvården	<i>Omfattas av särskild fond för bl.a. papperslösa (AME)</i>
Bosättning (avhysning, avvisning)	<i>Finns flertalet bosättningar. Tillåtna lägerområden har anrättats.</i>
Nödbistånd (härberge, kontanter)	<i>Diverse initiativ av idéburna organisationer.</i>

Amsterdam/Nederländerna

Institutionell kontext

Nederländerna är likt många av de andra studerade länderna en enhetsstat. Sociala tjänster är i huvudsak ett kommunalt ansvar (Meinema, 2000). Amsterdam är en egen kommun. Rätt till akut sjukvård finns enligt respondenten oberoende av försäkringsmässig status eller uppehållsrätt medan annan hälso- och sjukvård är beroende av sjukförsäkring för utsatta EU-medborgare.

Vad gäller lågtröskel-/basbehovsstöd hänvisar respondenten i Amsterdam till att de inväntar ett beslut från den nationella regeringen om hur rekommendationerna från den Europeiska Kommittén för Sociala Rättigheter (European Committee of Social Rights, ECSR) ska inkorporeras i nederländsk policy. Tidigare i år avgjorde kommittén ett fall (90/2013) som rörde tillgång till basbehovsservice för odokumenterade och irreguljära migranter. Nederländerna fanns då ha brutit mot vissa delar av den sociala stadgan.

Aktörer och debatten

Amsterdam kommun anger att de inte har upplevt särskilt stora problem med utsatta EU-medborgare och det diskuteras således inte i särskilt stor utsträckning. Det saknas i huvudsak information om de som inte har registrerat sig och därmed också om utsatta EU-medborgare i den mening som avses i förevarande rapport. I en rapport om EU-medborgare generellt i Amsterdam uppskattas dock att ungefär 25 000 oregistrerade central- och östeuropeiska migranter befinner sig i Nederländerna⁷. De EU-medborgare som inte förmår försörja sig själva beskrivs dock vara få i antal.

Det beskrivs inte finnas några huvudsakliga konflikter mellan olika aktörer utöver mindre meningsskiljaktigheter mellan ledamöter i motsvarande kommunfullmäktige. De argument som enligt respondenten används av kommunen, socialarbetarna och polisen lyder enligt följande.

- Människor som kan ta hand om sig själva är välkomna.
- Människor som behöver lite hjälp att stadga sig i staden är välkomna.
- Människor som inte kan ta hand om sig själva från tidpunkten de ankommer till staden har det bättre i sitt eget sociala nätverk.

Varken tiggeri eller otillåtna tätläger och liknande har upplevts vara problem förknippade med EU-medborgare i Amsterdam. Vad gäller det senare har det förvisso förekommit. I dessa fall har reaktionen berott på lagrets storlek, hälsosituationen, förekomst av barn samt eventuell kriminell aktivitet. Beroende på dessa aspekter har lägren övervakats men tolererats.

Lösningar

Amsterdam kommun finansierar AMOC, vilket är en verksamhet som drivs av den idéburna organisationen De Regenbog Groep. AMOC är ett kombinerat härbärge och dagcenter som huvudsakligen

⁷ Uppgifterna kommer från en opublicerad översättning av en lokal rapport.

arbetar med utsatta EU-medborgare. Utöver härbärge och dagcenter administrerar AMOC även hjälp med återvändande till hemlandet.

Sakområden sammanfattning

Följande tabell sammanfattar situationen i fyra sakområden i avseendet utsatta EU-medborgare i Amsterdam och Nederländerna.

Tabell 9. Sammanfattning av fyra sakområden. Amsterdam

Barnperspektiv (skola, skydd)	<i>Ingen uppgift</i>
Hälso- och sjukvården	<i>Akut</i>
Bosättning (avhysning, avvisning)	<i>Beroende på vissa faktorer har de tolererats men övervakats kraftigt.</i>
Nödbistånd (härbärge, kontanter)	<i>Organisation som tillhandahåller härbärge och återvändande.</i>

Aktörer, debatten och lösningar

Både skillnader och likheter framkommer i beskrivningarna av situationen i de åtta städerna; skillnader och likheter som rör involverade aktörer, argument i och utveckling av debatten och framtagna lösningsförslag. I detta avslutande avsnitt kommer dessa beskrivningar att sammanfattas och övergripande diskuteras.

Aktörer

Ett flertal olika aktörer framträder i arbetet med utsatta EU-medborgare i de undersökta städerna. En genomgående trend i materialet är att idéburna organisationer haft en framträdande roll vad gäller tillhandahållandet av sociala tjänster, men med varierande grad av offentlig finansiering. I flera länder beskrivs att idéburna organisationer och lokala myndigheter samarbetar på området. I de icke-nordiska länderna, där den idéburna sektorn traditionellt har ett stort inflytande i utförandet av sociala tjänster, ses dessa organisationer troligen som självklara välfärdsaktörer. I de nordiska länderna tar istället den offentliga sektorn ett större ansvar när det gäller sociala tjänster, men även här återfinns idéburna organisationer som centrala aktörer. En möjlig förklaring till den idéburna sektorns framträdande roll är att utsatta EU-medborgare ofta har begränsad åtkomst till de tjänster och förmåner som inhemska utsatta grupper har rätt och tillgång till enligt gällande lagstiftning.

Även i relationen mellan administrativa/politiska nivåer framträder olika aktörer. Framförallt är engagemanget på nationell nivå väldigt olika. På nationell nivå har till exempel tiggeriförbud diskuterats både i Finland och i Norge. I Norge infördes möjligheten att på lokal nivå införa ett tiggeriförbud och ett nationellt förbud

diskuteras fortfarande. Samtidigt som ett förbud har diskuterats i Norge har man avsatt öronmärkta pengar för humanitära initiativ riktade mot utsatta EU-medborgare, trots att sociala tjänster vanligen är en lokal fråga. I Finland genomfördes aldrig något tiggeriförbud och det verkar generellt sett som att nationella aktörer i Finland inte varit särskilt aktiva i fråga om utsatta EU-medborgare. I Danmark däremot har nationella regelverk och dess tolkning haft stor betydelse för inrättandet av lokala stödinitiativ och nationella aktörer framträder som förhållandevis tydligt dominerande. Även den gemensamma finansieringen av sociala tjänster i Danmark mellan lokal och nationell nivå har betydelse i avseendet nationell kontroll över kommunala uppgifter. På liknande sätt har nationella aktörer i Storbritannien haft inflytande på förutsättningarna på lokal nivå. Ett exempel är förändringar i tillgång till sociala förmåner som fått betydelse för exempelvis tillgång till härbärger.

Debatten och beskrivningen av situationen

Den kanske mest uppenbara likheten mellan debatterna på lokal nivå är att de utsatta EU-medborgare som diskuteras är från Östeuropa och främst de två länder som blev medlemmar i EU 2007 (Rumänien och Bulgarien). Ytterligare en likhet är att man ofta hänvisar till att de som kommer är romer. Om detta är av betydelse för eventuella åtgärder är dock oklart. På lokal nivå har det i flera fall förekommit konflikter i perspektiv och lösningsförslag mellan lokala/nationella myndigheter och idéburna organisationer (FI, NO, DK, BE, FR). Det bör dock nämnas att konflikterna i flera fall avtagit, t.ex. på grund av ett ökat eller mer välfungerande samarbete (BE, DK).

När det gäller problemdefinitionen så framfördes i intervjuerna ett brett spektrum av försök att förstå, inrama och hantera fenomenet; från ordnings- och kriminalitetsfrågor, utnyttjande av sociala skyddssystem, behov av arbetskraft men också exploatering av billig arbetskraft till fattigdom, behov av fler stödsystem och inkludering av EU-medborgare. Dessa olika sätt att diskutera förekomsten av utsatta EU-medborgare kan anses spegla den polariserade hållning som går tvärs genom Europa.

Det finns både likheter och skillnader i diskussionen om utsatta EU-medborgare i de olika städerna och länderna. I Oslo är diskussionen mycket aktiv, medan den i Helsingfors är avtagande trots att problembilden beskrivs vara likartad. Tiggeriförbud har varit uppe för diskussion i båda länderna och i Norge finns numera möjligheten för kommunerna att införa förbud på lokal nivå medan ordningsreglerna i Finland är en nationell fråga. I Danmark och Storbritannien verkar mycket av diskussionen föras på den nationella nivån och i båda länderna har staten påverkat möjligheterna att i Köpenhamn respektive London använda sig av offentligt finansierade hjälpverksamheter.

Diskussionen om exempelvis tiggeri kan också påverkas av välfärdsstaternas ambitionsnivåer. De nordiska välfärdsstaterna är kända för höga välfärdsambitioner och det kan tänkas att reaktionerna blir större i dessa länder när ovanliga fattigdomsuttryck blir en del av gatubilden. Problemet får antagligen högre samhällsrelevans, vilket resulterar i större engagemang från civilbefolkningen och att det diskuteras i större utsträckning. Om tiggeri varit en traditionellt sett vanlig del av gatubilden kan det antas att omfattningen av diskussionen kring tiggande EU-medborgare skulle sett annorlunda ut.

Tabell 10. Sammanfattning: debatten och lösningarna

	Vilka handlar diskussionen om?	Debatt	Lösningar
Helsingfors Finland	Östeuropeiska personer (främst från Rumänien och Bulgarien) som tigger eller har annan gatubaserad försörjning. Anges vara romer. "Den rörliga befolkningen"	Avtagande diskussion (nationell/lokal). Ibland diskussion om tiggeriförbud el. ökat stöd.	"Linjedragningar": Bl.a. aktiva åtgärder mot otillåten camping, endast stöd i nödfall. Finansiering av dagcenter. Ökad tillgång till hälso- och sjukvård
Oslo Norge	Östeuropeiska personer (främst från Rumänien och till viss del Bulgarien) som tigger eller har annan gatubaserad försörjning. Anges vara romer. "Romfolk"/"fattige tilreisende"	Aktiv diskussion (nationell och lokal). Äna sidan tiggeriförbud å andra sidan ökat stöd.	Kommunal finansiering av vinterhärbärge. Statlig finansiering av ytterligare härbärge. Förbud mot camping etc. i staden.
Köpenhamn Danmark	Hemlösa migranter. Å ena sidan en grupp särskilt sårbara och å andra sidan en grupp arbetsmigranter. Den större gruppen anges till stor del bestå av östeuropeer och tredjelandsmedborgare med uppehållstillstånd i sydeuropeiska länder	Diskussion som huvudsakligen förs på nationell nivå. Präglas av farhågor om inkommande östeuropeer. Ses som "turister". Har bl.a. funnits förslag på skärpt tiggerilagstiftning. Diskussion om laglig tillgång till bl.a. härbärgen.	Införande av transitprogram där ett huvudfokus är återvändande.
Gent Belgien	Östeuropeiska personer (huvudsakligen Slovakien, Bulgarien och Rumänien). Anges vara romer. Inramat som fenomen ("intra-european migration")	Bl.a. frågor om anpassning av härbärgen.	Praktiskt stöd med diverse (bostad, arbete, skola). Huvudsakligen inriktat mot att integrera personerna. Tillgång till exempelvis härbärgen.
Hamburg Tyskland	Östeuropeiska personer från ex.vis. Rumänien och Bulgarien.	Diskussion som inte i betydande utsträckning fokuseras på utsatta grupper av EU-medborgare.	Bl.a. tre FEAD-projekt med olika inriktning.
London Storbritannien	Östeuropeiska personer (huvudsakligen rumäner). Åtskiljande mellan å ena sidan arbetsmigranter och å andra sidan romer som bl.a. tigger.	Diskussionen försiggår i stort på nationell nivå och präglas av avgörande frågor om Storbritanniens medlemskap i EU.	Huvudsakligen frivilligt återvändande eller utvisning för de som saknar arbete.
Amsterdam Nederländerna	-	-	Härbärge med fokus på återvändande
Nantes Frankrike	Rumänska romer.	Diskussion handlar till stor del om lägerplatser	Bl.a. inrättande av plats där det är tillåtet att slå läger.

Lösningarna

När det gäller lösningar eller reaktioner på problem som hör samman med utsatta EU-medborgare finns det en del olika stöd-initiativ. I nästan samtliga städer har det inrättats särskilda verk-

samheter inriktade att hjälp utsatta EU-medborgare. Det kan exempelvis röra sig om basbehovsinriktade åtgärder i form av härbärge, möjligheter till att sköta hygien, mat och liknande. I vissa städer, till exempel i Hamburg och Gent (men även till viss del i Köpenhamn), används det ordinarie utbudet av stödverksamheter som härbärgen. Verksamheter som arbetar med återvändande finns i London, Amsterdam, Nantes och Köpenhamn. Systemen för återvändande kan variera men följer i stort idén att utsatta EU-medborgare ska återvända till sina hemländer. När det gäller förmedlandet av stödet till utsatta EU-medborgare tyder mycket på att idéburna organisationer har en framträdande roll, vilket inte bara gäller för de länder som traditionellt präglats av en stark idéburen sektor. Många av de stödinstitut som nämnts sker i samarbete mellan lokala myndigheter och idéburna organisationer genom att de förstnämnda dels eller helt finansierar verksamheten. Det finns dock även initiativ som helt drivs och finansieras av idéburna organisationer.

Men inte bara stödsatser framkommer. På olika sätt används också ordningsrelaterade åtgärder för att hantera problem relaterade till utsatta EU-medborgare. I Helsingfors har kommunen förbjudit tältning och liknande på kommunal mark. I Oslo finns numera en möjlighet att förbjuda tiggeri vilken dock inte utnyttjats, men kommunen har likt Helsingfors förbjudit tältning och liknande i staden. I Danmark finns sedan tidigare ett nationellt tiggeriförbud. I London nämns utvisning av utsatta EU-medborgare som en använd åtgärd. Det kan dock vara viktigt att notera att det i vissa länder och städer redan kan finnas etablerade ordningsmässiga regelverk eller praktiker som har betydelse för arbetet gentemot utsatta grupper. Naturligtvis påverkas även utsatta EU-medborgare av dessa.

Sammanfattning av sakområdena

Avslutningsvis presenteras en sammandragning av fyra sakområden (tabell 11). Det bör noteras att dessa områden inte nödvändigtvis representerar de huvudsakligt diskuterade områdena i de studerade städerna. Således kan områdena haft mycket varierande betydelse i olika städer och olika länder. Områdena är dock av särskilt intresse

inom ramen för rapporten, eftersom dessa uppmärksammas särskilt i den svenska debatten. I flera undersökta städer har barnskyddsorienterade åtgärder använts. En aspekt som bör uppmärksammas är de mycket liknande beskrivningarna för Helsingfors och Oslo. Båda beskrev att barnavårdsmyndigheter inledningsvis reagerade på att barn befann sig i olämpliga situationer (tiggeri) samt att man efter att myndigheter ingrep såg en minskning av antalet barn. I Nantes och Gent finns visst fokus på skolgång. I samtliga städer och länder erbjuds, på varierande sätt, tillgång till akut hälso- och sjukvård. I vissa fall har särskilda grupper fått erhålla mer extensiva rättigheter i det avseendet. Vad gäller otillåtna bosättningar verkar både problemen och reaktionerna ha varierat. I vissa städer har polisen agerat direkt mot otillåtna läger och liknande medan det på andra platser krävts mer administrativa åtgärder. Nantes urskiljer sig något vad gäller just bosättningar. Där har man anordnat särskilda områden där bosättningar accepteras och även installerat vattentillförsel. För att få tillträde till områdena gäller dock att personerna inte har någon bakgrund i kriminalitet.

Tabell 11. Översikt över sakområdena

	Barnperspektiv	Hälsö- och sjukvård	Bosättningar	Nödbistånd
Helsingfors Finland	<i>Inledande barnskyddsmarkering först. Numera sällsynt med barn.</i>	<i>Akut hela landet. Lokalt ökade rättigheter för kvinnor och barn.</i>	<i>Ej tillåtet på kommunal mark. Polis agerar snabbt. Se linjedragning.</i>	<i>Dagcenter. Enstaka fall av krishjälp.</i>
Oslo Norge	<i>Inledande barnskyddsmarkering först. Numera sällsynt med barn.</i>	<i>Akut hela landet. Barn och gravida har mer extensiva rättigheter.</i>	<i>Förbjudet att sova ute/tälta i staden.</i>	<i>Två härbärgen. Flertal initiativ från idéburna organisationer</i>
Köpenhamn Danmark	<i>Ej aktuellt</i>	<i>Akut</i>	<i>Har förekommit men i mindre utsträckning på senare tid. Samarbete mellan teknisk förvaltning och polis för att avhysa/avvisa.</i>	<i>Transitprogram. Fokus på återvändande.</i>
Gent Belgien	<i>Då barn förekommer arbetas aktivt med att barnen ska gå i skola. Diskussion om att barnanpassa härbärgen pågår.</i>	<i>Akut. Nylig ändring.</i>	<i>Främst squatting. Löses genom process i domstol.</i>	<i>Projekt med grannskapsvakter samt öppna härbärgen.</i>
Hamburg Tyskland	<i>Ibland barnskyddsingripande, ibland inte. Då barn varit involverade i tiggeri har barnavårdsmyndigheter ingripit.</i>	<i>Generellt sett ingen åtkomst, men det finns en akutfond som kan utnyttjas.</i>	<i>Särskilt koncentrerat i centrala delar. Variationer i hantering.</i>	<i>Uppsökande projekt. Tre planerade projekt med varierande inriktning. Vinterhärbärgen öppna.</i>
London Storbritannien	<i>Barnavårdsmyndigheter involverade vid förekommande fall. Barn är ibland involverade i tiggeri</i>	<i>Akut-/primärvård.</i>	<i>Delvis olika angreppssätt vid olika typer av mark. Ytterst avhysning/avvisning.</i>	<i>Återvändandeprojekt.</i>
Amsterdam Nederländerna		<i>Akut</i>	<i>Beroende på vissa faktorer har de tolererats men övervakats kraftigt.</i>	<i>Organisation som tillhandahåller härbärge och återvändande.</i>
Nantes Frankrike	<i>Arbete med att förmå barnen att gå i skola.</i>	<i>Omfattas av särskild fond för bl.a. papperslösa (AME)</i>	<i>Finns flertalet bosättningar. Tillåtna lägerområden har anrättats.</i>	<i>Diverse initiativ av idéburna organisationer.</i>

Referenser

- Alfredsson, L. & Gariazzo, M. (2000). France. I H. K. Anheier. *Social Services in Europe. Annotated Bibliography*. Frankfurt: Observatory for the Development of Social Services in Europe.
- Alm, S., Bäckman, O., Gavanas, A. & Kumlin, J. (2010). *Utsatt-
hetens olika ansikten: Begreppsöversikt och analys*. Arbets-
rapport/Institutet för framtidsstudier, 2010:13. Stockholm:
Institutet för framtidsstudier.
- Boeryd, K. (2014). *Tiggeri. En jämförelse mellan svensk, dansk och
norsk lagstiftning*. Kandidatuppsats. Lund: Lunds universitet,
Juridiska fakulteten.
- Carrera, S. & Faure Atger, A. (2009). *Implementation of Directive
2004/38 in the context of EU Enlargement: A proliferation of
different forms of citizenship?* CEPS Special Report, 9 April 2009.
- Committee of the Regions. (2010). *Internal EU migration and its
impact on homelessness*. Kent: Centre for strategy and evaluation
services.
- Crossroads. (2014). *Crossroads: Methodology Manual: A
collaborative model to combat exclusion of vulnerable EU and
Third-Country Nationals*. Stockholm: Crossroads.
- Czarniawska, B. & Joerges, B. (1996). *Travels of Ideas*. I B.
Czarniawska & G. Sevón (red.). *Translating Organizational
Change*. Berlin: DeGruyter.
- Djuve, A. B., Friberg, J. H., Tyldum, G. & Zhang, H. (2015). *When
poverty meets affluence. Migrants from Romania on the streets of
the Scandinavian capitals*. Köpenhamn: Rockwool Foundation.
- van Dooren, G., Coomans, S. & Struyven, L. (2013). *Identifying
Policy Innovations increasing Labour Market Resilience and*

- Inclusion of Vulnerable Groups*. National Report Belgium. INSPIRES Working paper series 2013 no. 14.
- Engebrigtsen, A. I., Fraenkel, J. & Pop, D. (2014). *Gateliv. Kartlegging av situasjonen til utenlandske personer som tigger*. NOVA Rapport 7/2014.
- Esping-Andersen, G. (1990). *The three worlds of welfare capitalism*. Cambridge: Polity.
- European Commission. (2013). *Communication from the commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of Region. Free movement of EU citizens and their families: Five actions to make a difference*. COM(2013) 837 final. Brussels: European Commission.
- Feantsa. (2013). *Homelessness Amongst Immigrants in the EU*. FEANTSA Statements on Migration. <http://www.feantsa.org/spip.php?article494&lang=en>.
- Fitzpatrick, S., Johnsen, S. & Bramley, G. (2012). Multiple Exclusion Homelessness amongst Citizens in the UK. *European Journal of Homelessness*, 6(1), 31-58.
- Folketingstidene A. (2014). *Forslag til folketingsbeslutning om ændring af straffelovens bestemmelse om betleri*. Beslutningsforslag nr. B 135. Folketinget 2014-15. København: Folketingstidene.
- Folketingstidene F. (2015). 88. Møde. Torsdag den 7. maj 2015 kl. 10.00. København: Folketingstidene.
- Greater London Authority. (2015). *Chain Annual Report. Greater London April 2014 - March 2015*. London: Greater London Authority.
- Helsingfors stad. (2013). *Den av ledamoten Belle Selene Xia väckta motionen om förbud för tiggare mot obehörigt uppehåll*. Föredragningslista 10/2013, Kj/17. Helsingfors: Helsingfors stad.
- Inrikesministeriet. (2010). *Arbetsgrupp för utredning av ett förbud mot tiggeri, slutrapport*. Helsingfors: Inrikesministeriet.
- John, P. (2001). *Local Governance in Western Europe*. London: Sage.

- Johnson, N. (2000). UK. I H. K. Anheier. *Social Services in Europe. Annotated Bibliography*. Frankfurt: Observatory for the Development of Social Services in Europe.
- Koch-Nielsen, I. & Dalsgaard Clausen, J. (2000). Denmark. I H. K. Anheier. *Social Services in Europe. Annotated Bibliography*. Frankfurt: Observatory for the Development of Social Services in Europe.
- Kratz, S. & Frerichs, S. (2000). Germany. I H. K. Anheier. *Social Services in Europe. Annotated Bibliography*. Frankfurt: Observatory for the Development of Social Services in Europe.
- Københavns kommune. (2014). *Tilbud der er til rådighed for migranter*. Notat. Dokumentnr. 2014-0026121-3. Köpenhamn: Københavns kommune.
- van Leeuwen, A., Mussche, N. & Marx, I. (2000). Belgium. I H. K. Anheier. *Social Services in Europe. Annotated Bibliography*. Frankfurt: Observatory for the Development of Social Services in Europe.
- Lokrantz Bernitz, H. (2006). *Unionsmedborgarskapet och dess inverkan på den fria rörligheten för personer*. SIEPS Rapport nr 7 2006.
- Meinema, T. (2000). The Netherlands. I H. K. Anheier. *Social Services in Europe. Annotated Bibliography*. Frankfurt: Observatory for the Development of Social Services in Europe.
- Minas, R. (2014). One-stop shops: Increasing employability and overcoming welfare state fragmentation? *International Journal of Social Welfare*, 23(S1), S40-S53.
- Minas, R. & Enroth, N. (2015). *Vulnerable EU citizens – local solutions and strategies in European cities*. Working paper/Department of Social Work 2015:1. Stockholm: Institutionen för socialt arbete, Stockholms universitet.
- Minas, R. & Överbye, E. (2010). The Territorial Organization of Social Assistance Schemes in Europe. I Y. Kazepov (red.). *Rescaling social policies: towards multilevel governance in Europe*. Farnham: Ashgate.
- Olsson, L-E. (2008). Civila samhället och utsatta medborgare - hemlöshet som exempel. *Socialmedicinsk tidskrift* 85(1), 75–7.

- Oslo kommune (2012). *Høring: Endringer i oslo kommunes politivedtekt §§ 2-1 og 2-2*. Saksnr. 201200959-16. Oslo: Oslo kommune.
- Otto, A. & Taylor-Gooby, P. (2014). *The United Kingdom: National report on policy innovations related to labour market resilience and the inclusion of vulnerable groups*. INSPIRES Working paper series 2014 no. 15.
- Pleace, N. (2010). Immigration and Homelessness. I E. O'Sullivan, V. Busch-Geertsema, D. Quilgars & N. Pleace (Eds.), *Homelessness Research in Europe* (pp. 143–162). Brussels: Feantsa.
- Projekt Udenfor (2012). *Del 1. Rapport om hjemløse migranter i København. Migranternas problematikker og behov*. Köpenhamn: Projekt Udenfor.
- Schierup, C-U. (2006). Den sociala exkluderingen i Sverige: Migration, arbetsmarknad och välfärdsstat i förändring. I Reyes, Paulina de los (red.). *Arbetslivets (o)synliga murar, SOU 2006:59* (s. 35–99). Stockholm: Fritze.
- Socialstyrelsen. (2013). *Hemlöshet bland utrikesfödda personer utan permanent uppehållstillstånd i Sverige*. Stockholm: Socialstyrelsen.
- Social- och hälsovårdsministeriet. (2013). *Handbok för tillämpning av lagen om utkomststöd*. Helsingfors: Social- och hälsovårdsministeriet.
- Vollebæk, L. R. (2014). *Sosialt arbeid med sårbare migranter. Mindreårige og voksne asylsøkere, papirløse, EØS-borgere og mulige ofre for menneskehandel*. Oslo: Oslo kommune, Velferdsetaten.

Lagar, propositioner och avgöranden

Rörlighetsdirektivet: *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 och om ändring av förordning (EEG) nr 1612/68 och om upphävande av direktiven 64/221/EEG, 68/360/EEG, 72/194/EEG, 73/148/EEG, 75/34/EEG, 75/35/EEG, 90/364/EEG, 90/365/EEG och 93/96/EEG*

Avgörande av Europeiska Kommittén för Sociala Rättigheter:
Complaint nr. 90/2013. Conference of European Churches
(CEC) v. the Netherlands.

Finland

Barnskyddslag (417/2007).

Hälso- och sjukvårdslag (1326/2010)

Lag om utkomststöd (1412/1997).

Ordningslag (612/2003).

Regeringens proposition till Riksdagen med förslag till revidering av bestämmelserna för främjande av säkerheten på allmänna platser. (RP 20/2002 rd.).

Regeringens proposition till Riksdagen med förslag till lag om ändring av ordningslagen. (RP 330/2010 rd.).

Socialvårdslag (1301/2014).

Norge

Forskrift om politivedtekt, Oslo kommune, Oslo (FOR- 2007-06-06, nr. 577).

Forskrift om rett til helse- og omsorgstjenester til personer uten fast opphold i riket (FOR-2011-12-16, nr. 1255).

Forskrift om sosiale tjenester for personer uten fast bopel i Norge (FOR-2011-12-16, nr. 1251).

Lov om barneverntjenester (LOV-1992-07-17, nr. 100).

Lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen (LOV-2009-12-18, nr. 131).

Lov om spesialisthelsetjenesten m.m. (LOV-1999-7-2, nr. 61).

Politolov (LOV-1995-08-04, nr. 53).

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak). Endringer i politiloven. (prop. 152 L 2012-2013).

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak). Endringer i politiloven (tigging). (prop. 83 L 2013-2014).

Danmark

Bekendtgørelse af lov om aktiv socialpolitik (LBK nr. 806 af 01/07/2015).

Bekendtgørelse af lov om social service (LBK nr. 1053 af 08/09/2015).

Bekendtgørelse af straffeloven (LBK nr. 873 af 09/07/2015).

Bekendtgørelse af sundhedsloven (LBK nr. 1202 af 14/11/2014).

Storbritannien

Anti-social Behaviour, Crime and Policing Act 2014 c. 12.

Vagrancy Act 1824 c. 83.

Statens offentliga utredningar 2016

Kronologisk förteckning

1. Statens bredbandsinfrastruktur som resurs. N.
2. Effektiv vård. S.
3. Höghastighetsjärnvägens finansiering och kommersiella förutsättningar. *Delrapport från Sverigeförhandlingen*. N.
4. Politisk information i skolan – ett led i demokratiuppdraget. U.
5. Låt fler forma framtiden!
Del A + B. Ku.
6. Framtid sökes –
Slutredovisning från
den nationella samordnaren
för utsatta EU-medborgare. S.

Statens offentliga utredningar 2016

Systematisk förteckning

Kulturdepartementet

Låt fler forma framtiden! Del A + B. [5]

Näringsdepartementet

Statens bredbandsinfrastruktur som
resurs. [1]

Höghastighetsjärnvägens finansiering och
kommersiella förutsättningar. *Del-
rapport från Sverigeförhandlingen*. [3]

Socialdepartementet

Effektiv vård. [2]

Framtid sökes –
Slutredovisning från den nationella
samordnaren för utsatta EU-medborgare.
[6]

Utbildningsdepartementet

Politisk information i skolan – ett led i
demokratiuppdraget. [4]