



Datum

2019-04-11

Vår referens

Annica Eriksson

Utvecklingssekreterare

annica.eriksson@malmo.se

Tjänsteskrivelse

Motion av Märta Stenevi (MP) om säkerställande av papperslösa barns rättigheter STK-2018-1231

Sammanfattning

Märta Stenevi (MP) föreslår i en motion säkerställande av papperslösa barns rättigheter i förhållande till arbetsmarknads- och socialförvaltningens handläggning. Motionären menar att det är viktigt att arbetsmarknads- och socialnämnden följer riktlinjerna för handläggning av försörjningsstöd och ekonomiskt bistånd för livsföring i övrigt, även när det gäller papperslösa barns rättigheter. I riktlinjerna finns ett stycke som handlar om barn som inte har tillstånd att vistas i Sverige. Trots denna skrivning säger frivilligorganisationerna att socialtjänsten blivit mycket restriktiv med stöd till papperslösa barn. Motionären menar att i vissa fall har socialtjänsten vägrat ta emot orosanmälningar som gäller dessa barn. Små barn och deras mammor har fått sova på gatan för att socialtjänsten inte ger dem något typ av bistånd, trots att riktlinjerna är tydliga med att barn ska beviljas bistånd till en skälig levnadsnivå.

Motionen har skickats på remiss till arbetsmarknads- och socialnämnden. Förslaget är att motionens första yrkande får anses besvarad då nämnden har pågående insatser för att säkerställa att Malmö stads riktlinjer för ekonomiskt bistånd följs av verksamheten och att likabehandling, avseende hur dessa ärenden ska bedömas ökar genom att biståndsprövningen för den aktuella målgruppen samlas i en gemensam avdelning. Enligt socialtjänstlagen ska varje ärende bedömas individuellt men i en samlad avdelning kan kompetenshöjning och erfarenhetsutbyte ske på ett enkelt sätt vilket gynnar rättssäkerheten för målgruppen. Yrkande nummer två får anses besvarad då nämnden har en pågående dialog med civilsamhället och som nämnden påpekar, det är viktigt att klargöra att det är kommunen som ansvarar för insatser enligt socialtjänstlagen.

Förslag till beslut

Kommunstyrelsen föreslår kommunfullmäktige besluta

1. Kommunfullmäktige anser motionens yrkande om att ge arbetsmarknads- och socialnämnden i uppdrag att genast tillsätta en utredning av omfattningen och bakgrunden till att papperslösa barns rättigheter åsidosätts besvarad med vad som redovisas i ärendet.
2. Kommunfullmäktige anser motionens yrkande om att ge arbetsmarknads- och socialnämnden i uppdrag att genast tillsätta en arbetsgrupp tillsammans med Röda Korset, Rädda barnen och Stadsmissionen och eventuellt andra intresserade aktörer för att dra upp formerna för ett långsiktigt samarbete för att hjälpa de mest utsatta hemlösa familjerna i

Malmö besvarad med vad som redovisas i ärendet.

3. Kommunfullmäktige avslår motionens yrkande om att resultatet av båda uppdragen återrapporteras till kommunfullmäktige senast mars 2019 för att kunna beaktas i budgetarbetet för 2020.

Beslutsunderlag

- Motion av Märta Stenevi (MP) om säkerställande av papperslösa barns rättigheter
- G-Tjänsteskrivelse KSAU 190429 - Motion av Märta Stenevi (MP) om säkerställande av papperslösa barns rättigheter
- Remissvar från arbetsmarknads- och socialnämnden
- Arbetsmarknads- och socialnämnden beslut 190328 §96 med Reservation (SD) och (MP) och Särskilt yttrande (V)

-

Beslutsplanering

Kommunstyrelsens arbetsutskott 2019-04-29

Kommunstyrelsen 2019-05-08

Kommunfullmäktige 2019-05-23

Beslutet skickas till

Arbetsmarknads- och socialnämnden

Välfärdsavdelningen, stadskontoret

Ärendet

Märta Stenevi (MP) föreslår i en motion om säkerställande av papperslösa barns rättigheter i förhållande till arbetsmarknads- och socialförvaltningens handläggning. Motionären menar att det är viktigt att arbetsmarknads- och socialnämnden följer riktlinjerna för handläggning av försörjningsstöd och ekonomiskt bistånd för livsföring i övrigt, även när det gäller papperslösa barns rättigheter. Motionärerna föreslår kommunfullmäktige:

- Att kommunfullmäktige ger arbetsmarknads- och socialnämnden i uppdrag att genast tillsätta en utredning av omfattningen och bakgrunden till att papperslösa barns rättigheter åsidosätts.
- Att kommunfullmäktige ger arbetsmarknads- och socialnämnden i uppdrag att genast tillsätta en arbetsgrupp tillsammans med Röda Korset, Rädda barnen och Stadsmissionen och eventuellt andra intresserade aktörer för att dra upp formerna för ett långsiktigt samarbete för att hjälpa de mest utsatta hemlösa familjerna i Malmö.
- Att resultatet av båda uppdragen återrapporteras till kommunfullmäktige senast mars 2019 för att kunna beaktas i budgetarbetet för 2020.

Bakgrund

Motionären framhåller att i arbetsmarknads- och socialnämndens riktlinjer för handläggning av försörjningsstöd och ekonomiskt bistånd för livsföring i övrigt finns ett stycke som handlar om barn som inte har tillstånd att vistas i Sverige,

”... Utifrån principen om barnets bästa kan det innebära att barn beviljas bistånd medan deras föräldrar enbart beviljas nödhjälp. ...med hänsyn till barns bästa kan även bistånd beviljas till en

rimlig boendekostnad som utgår från barnets behov."

Motionären hänvisar till frivilligorganisationerna som säger att socialtjänsten blivit mycket restriktiv med stöd till papperslösa barn. I vissa fall har socialtjänsten vägrat ta emot orosanmälningar som gäller dessa barn, trots att detta är ett direkt brott mot socialtjänstlagen. I vissa fall har detta lett till att små barn och deras mammor har fått sova på gatan för att socialtjänsten inte ger dem något typ av bistånd, trots att riktlinjerna är tydliga med att barn ska beviljas bistånd till en skälig levnadsnivå. Hot om omhändertagande av barnen har använts som påtryckningsmedel, inte främst av oro för barnen, utan för att förmå mammor, som flytt undan systematiskt sexuellt våld, att återvända till hemlandet. Att omhändertagande av barn används på det sättet är naturligtvis fullständigt oacceptabelt och helt oförenligt med socialtjänstlagstiftningens syfte. Den samstämmiga bilden från frivilligorganisationerna är att förändringen har skett efter sommaren, trots att inget ändrats i riktlinjerna.

Papperslösa barn är extremt utsatta i vårt samhälle, och Miljöpartiet har under många år slagits för att dessa barn ska garanteras en rimlig säkerhet och möjlighet att använda sin lagstadgade rätt till skolgång och vård under den tid de vistas i kommunen.

Barnperspektivet

Barnkonventionen stadgar att alla barn har rätt till liv och utveckling (artikel 6). Vid beslut eller andra åtgärder som rör vård- eller behandlingsinsatser för barn ska, enligt socialtjänstlagen, det som är bäst för barnet vara avgörande. Vid andra åtgärder som rör barn ska barnets bästa särskilt beaktas. Konventionsstaterna ska säkerställa barnets överlevnad och utveckling. Socialnämnden ska sörja för att barn och unga som riskerar att utvecklas ogynnsamt får det skydd och stöd de behöver. När vårdnadshavare inte kan ta ansvar för sitt barn fullt ut behöver samhället stödja och skydda barn som annars riskerar en ogynnsam utveckling. Socialnämndens uppgift är att utifrån barnavårdsutredningen ta ställning till om barnet har behov av insatser från nämnden.

Omvärldsperspektiv¹

Det är svårt att beräkna hur många papperslösa och gömda människor som finns i Sverige. Anledningen till att det är så svårt att beräkna antalet papperslösa är att de inte finns registrerade någonstans i landet de uppehåller sig och deras rädsla för att bli utvisade gör att de oftast tar avstånd från kontakt med myndigheterna. 2017 uppgav gränspoliserna att antalet personer som avviker efter avslagen asylansökan har ökat och man befarade ett växande skuggsamhälle där en del av dessa personer förväntas gå under jorden. Enligt Migrationsverket bedöms antalet före detta asylsökande överlämnade till polis och avvika efter avslag på asylansökan uppgå till 12 100, 2018. Det saknas tillförlitlig statistik över hur många EU-medborgare som har stannat i landet över tre månader eller hur många ekonomiska migranter som jobbar utan arbetstillstånd.

Papperslösa har rätt till vård som inte kan vänta

Sedan 2013 har personer som håller sig undan verkställandet av utvisnings- eller avvisningsbeslut ("gömda") och personer som vistas i landet utan att ha ansökt om tillstånd för detta ("papperslösa") har laglig rätt till subventionerad vård i samma utsträckning som asylsökande som befinner sig i Sverige.

Papperslösa barn (personer som inte fyllt 18 år) har rätt till

- Fullständig vård

¹ <https://www.migrationsinfo.se/migration/sverige/papperslosa>

- Regelbunden fullständig tandvård
- Läkemedel

Gömda och papperslösa vuxna har rätt till

- Akut vård och behandling
- Vård som kan motverka ett mer allvarligt sjukdomstillstånd.
- Mödrahälsovård
- Preventivmedelsrådgivning och vård vid abort
- Hälsoundersökning (om den enskilde redan har fått det)
- Tandvård som inte kan vänta
- Läkemedel som omfattas av lagen om läkemedelsförmåner
- Smittskyddsinsatser

Papperslösa barn har rätt till skolgång

Sedan juli 2013 har papperslösa barn rätt att gå i skolan. Alla barn mellan 6 och 18 år har laglig rätt till skolgång, även om papperslösa barn inte omfattas av skolplikten. Skola och socialnämnd har ingen underrättelseskyldighet att meddela polismyndighet när det gäller papperslösa familjer. För att kunna värna om papperslösa familjers anonymitet kan skolan fatta beslut om att sekretessbelägga uppgifter om en elev. Ett sådant beslut kan dock upphävas om det överklagas till domstol.

Arbetsmarknads- och socialnämndens yttrande

Nämnden tar de signaler som framkommer i motionen på stort allvar. Nämndens statistik över beviljat bistånd till personer som vistas i Sverige utan stöd av myndighetsbeslut eller författning ger inga indikationer på att förvaltningens bedömningar blivit mer restriktiva. Nämnden ser däremot en tendens till variationer i bedömningar beroende på vilken avdelning som handlägger ärendet. För att öka likställigheten kommer förvaltningen från och med april 2019 att samla de ärenden som rör biståndsprövning för den aktuella målgruppen i en särskild sektion inom en socialtjänstavdelning. Nämnden menar att det civila samhällets organisationer är viktiga aktörer i arbetet för att lösa de aktuella samhällsutmaningarna. Arbetsmarknads- och socialnämnden kommer att fortsätta den samverkan och kontinuerliga dialog med civilsamhället som idag pågår. Med hänvisning till vad som redovisas i ärendet är arbetsmarknads- och socialnämndens sammantagna bedömning att motionen bör anses vara besvarad.

I motionen lyfts exempel på ärenden där arbetsmarknads- och socialnämnden bedöms ha brustit i följsamheten av riktlinjer och lagstiftning. Socialtjänsten prövar människors rätt till olika former av bistånd. Personer som vistas i Sverige utan stöd av myndighetsbeslut eller författning har begränsad rätt till bistånd. Grundregeln för vuxna är att enbart bevilja nödbistånd. Socialtjänstens ansvar är i dessa fall begränsat till stöd och hjälp i akuta situationer när personen vistas i kommunen. Akut bistånd prövas för kort period. Socialtjänstens prövning är individuell, vilket gör det omöjligt att följa upp enskilda avidentifierade ärenden där det finns vittnesmål om att socialtjänsten agerat felaktigt. Nämnden har därför valt att titta på kostnadsutvecklingen kring ekonomiskt bistånd till personer som saknar tillstånd att vistas i Sverige samt fört samtal med olika delar av förvaltningen för att få en samlad bild.

Arbetsmarknads- och socialnämnden följer sedan mars 2018 kostnadsutvecklingen för ekonomiskt bistånd till personer som inte har tillstånd för att vistas i Sverige. I denna grupp

ryms personer som har fått ett utvisningsbeslut, personer vars uppehållstillstånd har löpt ut eller återkallats och personer som aldrig har sökt något tillstånd. Hit hör också EU-medborgare och deras familjemedlemmar som saknar uppehållsrätt. Redovisningen omfattar hushåll som tillhör målgruppen oavsett om beslut har fattats enligt 4 kap 1 § eller 4 kap. 2 § socialtjänstlagen (SoL). Nämndens sammanställning visar att antalet hushåll som beviljats bistånd varierar från månad till månad, men är förhållandevis konstant. Statistiken ger inga indikationer på att nämndens bedömningar blivit mer restriktiva.

Socialtjänstlagen och gällande riktlinjer för ekonomiskt bistånd utgår ifrån principen att barnets bästa alltid ska beaktas. Avseende barn i familjer som inte har tillstånd att vistas i Sverige är utgångspunkten att dessa barn inte ska behandlas annorlunda än andra barn. Socialtjänsten är skyldig att ta emot orosanmälningar kring barn. I samband med att en orosanmälan inkommer görs en skyddsbedömning och en förhandsbedömning. Förhandsbedömningen kan resultera i beslut om att antingen öppna en utredning eller att inte öppna en utredning. Vad som skett i det fall motionären hänvisar till går inte att svara på utan mer information. Sannolikheten att socialtjänsten skulle avvisa en orosanmälan bedöms som mycket låg.

Det råder enighet inom nämndens verksamhet om att barnfamiljer hanteras likvärdigt avseende att inga barnfamiljer hänvisas till att sova på gatan. I samtal med berörda verksamheter framkommer däremot att det finns ett behov av att öka likställigheten i hur bedömningar görs inom nämndens verksamheter, då det förekommer vissa variationer i hanteringen beroende på vilken socialtjänstavdelning som handlägger ärendet. Det har framkommit att det på en avdelning främst beviljas nödbistånd i form av matrekvisitioner medan det i övriga avdelningar beviljas form av pengar. En i sammanhanget viktig skillnad som uppmärksammats är att det finns variationer i om akuta boendelösningar beviljas dygnsvis eller för flera nätter åt gången. De skillnader som framkommit innebär inte att avsteg från beslutade riktlinjer görs, men det är angeläget att ärenden behandlas likvärdigt oavsett till vilket socialtjänstområde den enskilde ansöker om hjälp eller stöd.

För att säkerställa att bistandsprövningen avseende individer utan uppehållsrätt följer principen om likställighet kommer nämnden att samla ärenden kring personer utan uppehållsrätt inom en särskild sektion inom en socialtjänstavdelning från och med april 2019. Förändringen skapar förutsättning för en sammanhållen juridisk rådgivning i ärenden och för dialog och samverkan med aktörer inom civilsamhället.

Sammantaget kan förvaltningen konstatera att det, utifrån statistik och samtal med berörda verksamheter, inte går att bekräfta att papperslösa barns rättigheter systematiskt åsidosätts. Nämnden kan inte utesluta att felaktiga bedömningar har gjorts i enskilda fall och konstaterar att det finns variationer i hur socialtjänstavdelningarna gör bedömningar i denna typ av ärenden. De variationer som framkommit, utgör i sig inte något avsteg från gällande lagstiftning och beslutade riktlinjer, men nämnden ser det som angeläget att bedömningar görs likvärdigt oavsett vilken socialtjänstavdelning som handlägger ärendet. Att beslut enligt 4 kap. 2 § SoL inte går att överklaga och att de vittnesmål som inkommit från civilsamhället är avidentifierade, har försvårat för nämnden att genomföra en mer djupgående utredning. Nämnden bedömer att redan vidtagna åtgärder skapar goda förutsättningar för att säkerställa att likvärdiga bedömningar görs och att nämnden tillgodoser rättigheterna för de personer som inte har tillstånd att vistas i Sverige.

Arbetsmarknads- och socialförvaltningen samarbetar och har kontinuerlig dialog med de

nämnda organisationerna inom civilsamhället på hemlöshetsområdet. Förvaltningen eftersträvar en kontinuerlig dialog med civilsamhällets organisationer. Det är viktigt att klargöra att det är kommunerna som ansvarar för insatser enligt socialtjänstlagen. Kommunerna kan inte avsäga sig detta yttersta ansvar genom att hänvisa enskilda till frivilligorganisationerna, däremot kan en kommun samarbeta med frivilligorganisationer för att säkerställa att exempelvis behov av sovplats blir tillgodosett. Under 2018 inleddes en dialog mellan Rädda Barnen, Röda Korset, Skåne Stadsmission och Svenska kyrkan kring akuta boendelösningar för de hemlösa som inte kan få eller vill ta emot annan hjälp från socialtjänsten. Stadsmissionen initierade under hösten 2018 en dialog med Malmö stad kring juridiska frågor, där även arbetsmarknads- och socialförvaltningen deltar. Förvaltningen har även dialog och samverkan med de nämnda organisationerna kring andra frågor till exempel nyanländas etablering på bostadsmarknaden och ensamkommande barns integrering i samhället. Denna samverkan och dialog är synnerligen värdefull och lärorik för arbetsmarknads- och socialförvaltningen, och nödvändig för en ökad gemensam förståelse kring socialtjänstens och civilsamhällets olika roller och förutsättningar.

Vänsterpartiet (V) har lämnat särskilt yttrande.

Miljöpartiet (MP) har lämnat reservation.

Sverigedemokraterna (SD) har lämnat reservation.

Stadskontorets bedömning

Socialtjänsten har ett allmänt övergripande ansvar för barn som vistas i kommunen enligt socialtjänstlagen². Motionären yrkar:

- Att kommunfullmäktige ger arbetsmarknads- och socialnämnden i uppdrag att genast tillsätta en utredning av omfattningen och bakgrunden till att papperslösa barns rättigheter åsidosätts.
- Att kommunfullmäktige ger arbetsmarknads- och socialnämnden i uppdrag att genast tillsätta en arbetsgrupp tillsammans med Röda Korset, Rädda barnen och Stadsmissionen och eventuellt andra intresserade aktörer för att dra upp formerna för ett långsiktigt samarbete för att hjälpa de mest utsatta hemlösa familjerna i Malmö.
- Att resultatet av båda uppdragen återrapporteras till kommunfullmäktige senast mars 2019 för att kunna beaktas i budgetarbetet för 2020.

Stadskontorets bedömning avseende första yrkandet är att arbetsmarknads- och socialnämnden har utrett om förvaltningen åsidosätter papperslösa barns rättigheter. Nämnden konstaterar att det inte kan uteslutas att felaktiga bedömningar har gjorts i enskilda fall men konstaterar att det finns variationer i hur socialtjänstavdelningarna gör bedömningar i denna typ av ärenden.

Nämnden har därefter vidtagit åtgärder för att säkerställa, så långt det går, att riktlinjer följs och bedömningar görs i enlighet med dessa. Från och med april 2019 kommer de ärenden som rör biståndsprövning för den aktuella målgruppen samlas i en särskild sektion inom en socialtjänstavdelning.

Stadskontorets bedömning avseende andra yrkandet är att arbetsmarknads- och socialnämnden kommer att fortsätta den samverkan och kontinuerliga dialog med civilsamhället som idag pågår.

Stadskontorets förslag

Förslaget är att motionens första yrkande får anses besvarad då nämnden har pågående insatser

² 5 kap. 1 § SoL.

för att säkerställa att Malmö stads riktlinjer för ekonomiskt bistånd följs av verksamheten och att likabehandling, avseende hur dessa ärenden ska bedömas ökar genom att bistandsprövningen för den aktuella målgruppen samlas i en gemensam avdelning. Det bör påpekas att varje ärende ska bedömas individuellt men i en samlad avdelningen kan kompetenshöjning och erfarenhetsutbyte ske på ett enkelt sätt vilket gynnar rättssäkerheten för målgruppen. Yrkande nummer två får anses besvarad då nämnden har en pågående dialog med civilsamhället och som nämnden påpekar, det är viktigt att klargöra att det är kommunen som ansvarar för insatser enligt socialtjänstlagen. Kommunen kan inte avsäga sig detta yttersta ansvar genom att hänvisa enskilda till frivilligorganisationerna.

Ansvariga

Bertil Siöström Avdelningschef

Eva Marie Tancred Utvecklingssekreterare

Andreas Norbrant Stadsdirektör