



Migrationsverket

Skrivelse
2016-07-04

Diarienummer
4.2.1-2016-104019

SN
BA
1 (1)
JO



Timrå kommun
86133 Timrå

Överlämnas till *Socialförv*
för yttrande/handläggning
Kommunledningskontoret den *6/7-16*
Marlene Westberg

Information gällande hemtjänst för asylsökande

I LMA finns bestämmelser om att Migrationsverket ska lämna bistånd i form av logi och ekonomisk ersättning till asylsökande. I 1 § andra stycket LMA föreskrivs att den som omfattas av LMA inte har rätt till bistånd enligt 4 kap. 1 § Socialtjänstlagen för förmåner av motsvarande karaktär. Rätt till bistånd föreligger inte heller för bostadskostnader. I övrigt gäller socialtjänstlagen för asylsökande.

Bistånd som skulle kunna komma ifråga med stöd av SoL är bl.a. hemtjänst. Detta framgår av ett avgörande från kammarrätten i Jönköping från den 3 oktober 2003 med målnr 3279-03. Domstolen konstaterar att ansökan om hemtjänst är en sådan ansökan om bistånd som avser hjälp i hemmet och inte sådan förmån som lämnas enligt LMA. Därmed ska ansökan prövas av socialnämnden.

Migrationsverket i Sundsvall/Härnösand/Ånge har tidigare upprättat avtal med kommunerna i vårt upptagsområde gällande hemtjänst för våra klienter. I och med att Migrationsverket egentligen inte har ansvaret för detta kommer vi dock att upphöra med detta från och med den första september 2016. Detta innebär att vi kommer att säga upp eventuella pågående avtal samt hänvisa våra klienter till er om de efterfrågar eller är i behov av hemtjänst. Vid akuta behov, eller då klienten har svårt att själv vända sig till er, kommer vi dock även fortsättningsvis vilja vara våra klienter behjälpliga genom att initiera behovet hos er.

Med vänliga hälsningar

Tobias Brännlund
Enhetschef
010-4856843

Annika Nordin
Enhetschef
010-4851581

Marlene Westberg
Marléne Westberg
Enhetschef
010-4857075

Bilaga

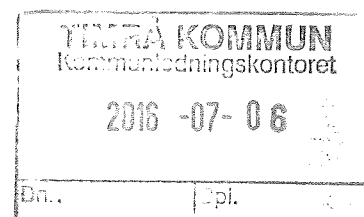
Migrationsverkets rättsutredning 2015-06-08, diarienummer 1.3.4-2015-32999



Jan-Anders Rapp
Telefon: 010-485 91 96

Rättsutredning
2015-06-08

Diarienummer
1.3.4-2015-32999



Gränsdragning mellan socialtjänstlagen (2001:453), SoL, och lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl., LMA.

1. Bakgrund

Inom mottagningsverksamheten har man uppmärksammat att antalet personer inskrivna i våra boenden med behov av särskilt stöd i boendet har ökat. Detta har lett till ett ökat behov för verket att köpa olika typer av hemtjänst och omvårdnadstjänster. Fråga uppstår därmed vilket ansvar kommunerna har och vilket ansvar verket har för att dessa behov ska bli tillgodosedda och vem av de två som har ett sådant ansvar. I detta sammanhang kan konstateras att mottagningsenheterna ute i landet har försökt lösa dessa frågor efter bästa förmåga vilket lett till lite olika varianter. Oftast har man med hjälp av kommunen kommit fram till en lämplig lösning.

Även i den senaste statliga utredningen, SOU 2009:19 Aktiv väntan – asylsökande i Sverige, framkom att Migrationsverkets huvudansvar var oklart i förhållande till socialtjänstens bestämmelser och att det förelåg behov av att förtydliga kommunernas ansvar för sociala insatser för vuxna asylsökande.¹ Utredningens förslag ledde inte till några sådana förtydliganden.

Denna rättsutredning kommer att ta försöka besvara dessa frågor utifrån gällande rätt.

2. Gällande regelverk

De paragrafer som i första hand behandlar frågor gällande gränssnittet mellan LMA och SoL är LMA 1 § andra stycket samt SoL 2 kap 1 §.

Av SoL 2 kap 1 § framgår följande.

¹ SOU 2009:19 Aktiv väntan – asylsökande i Sverige s 177-184

1 § 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. Detta innebär ingen inskränkning i det ansvar som vilar på andra huvudmän.

Bestämmelser om ansvarsfördelningen mellan kommuner i fråga om stöd och hjälp enligt denna lag finns i 2 a kap.

I fråga om den som omfattas av lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. finns särskilda bestämmelser om bistånd i den lagen. Lag (2011:328).

Av paragrafens ordalydelse tredje stycke följer att det finns särskilda bestämmelser om bistånd i LMA som gäller dem som omfattas av den lagen. LMA har således i tillämpliga delar företrädde framför SoL. Detta förtydligas av LMA 1 § andra stycket av vilken framgår.

Den som omfattas av denna lag har inte rätt till bistånd enligt 4 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453) för förmåner av motsvarande karaktär. Rätt till bistånd föreligger inte heller för bostadskostnader.

De båda paragraferna väcker två frågor.

- Var går gränsen mellan vistelsekommunens yttersta ansvar och Migrationsverkets huvudansvar?
- Vilka förmåner som ger rätt till bistånd enligt 4 kap 1 § SoL motsvaras inte av biståndsbestämmelserna i LMA?

I detta sammanhang bör EU:s mottagningsdirektiv 2013/33 uppmärksammas. Direktivet som ska implementeras senast den 20 juli i år tar bl a upp vilket ansvar Sverige har att beakta situationen för särskilt utsatta grupper vilket torde få betydelse för vilket bistånd som kan komma ifråga för personer med särskilda behov. Dessa grupper räknas upp i artikel 21 och av artikel 22 framgår att varje medlemstat ska bedöma om en sökande anses vara en person med särskilda mottagandebestöv och att dessa behov ska tillgodoses. Varje stat ska också ange vilka dessa särskilda behov är.

Artikel 21

Allmän princip

Medlemsstaterna ska i nationell rätt vid genomförande av detta direktiv beakta den speciella situationen för utsatta personer, såsom underåriga, ensamkommande barn, funktionshindrade, äldre, gravida, ensamstående föräldrar med underåriga barn, offer för människohandel, personer som lider av allvarliga sjukdomar, personer med psykiska störningar, samt personer som utsatts för tortyr, våldtäkt eller andra allvarliga former av

psykologiskt, fysiskt eller sexuellt våld, t.ex. kvinnlig könsstympning. SV L 180/106 Europeiska unionens officiella tidning 29.6.2013

Artikel 22

Bedömning av utsatta personers särskilda mottagandebehov

1. För ett effektivt genomförande av artikel 21 ska medlemsstaterna bedöma om en sökande ska anses vara en person med särskilda mottagandebehov. Medlemsstaterna ska också ange vilka dessa särskilda behov är.

Den bedömningen ska inledas inom rimlig tid efter det att en person har ansökt om internationellt skydd och kan integreras i befintliga nationella förfaranden. Medlemsstaterna ska se till att dessa särskilda mottagandebehov också tillgodoses, i enlighet med detta direktiv, om de framkommer i ett senare skede av asylförfarandet.

Medlemsstaterna ska se till att i det stöd som ges till sökande med särskilda mottagandebehov i enlighet med detta direktiv tas hänsyn till deras särskilda mottagandebehov under hela asylförfarandet, och att deras situation följs upp på lämpligt sätt.

2. Den bedömning som avses i punkt 1 behöver inte ha formen av ett administrativt förfarande.
3. Enbart utsatta personer i enlighet med artikel 21 får anses ha särskilda mottagandebehov och därigenom komma i åtnjutande av det specifika stöd som tillhandahålls i enlighet med detta direktiv.
4. Den bedömning som föreskrivs i punkt 1 ska inte påverka bedömningen av behovet av internationellt skydd enligt direktiv 2011/95/EU.

Det kan konstateras att det av artikel 21 framgår att det ska framgå av nationell rätt att medlemstaterna beaktar situationen för dessa utsatta grupper. Någon lagstiftning som tydliggör detta beaktande har ännu inte införts i svensk rätt. Eftersom Migrationsverket har huvudansvaret för mottagande av asylsökande kan inte någon annan slutsats dras än att det är verket som måste se till att dessa artiklar efterföljs och att verket därmed också inrättar funktioner och arbetssätt som kan bedöma om en sökande anses vara en person med särskilda mottagandebehov samt att dessa behov tillgodoses. Något särskilt administrativt förfarande behöver dock, som framgår, inte upprättas.

Tolkning av ovan nämnda paragrafer i SoL och LMA måste ta hänsyn till de skyldigheter som framgår av kommande mottagandedirektiv. För denna uppfattning finns också stöd i förarbetena till LMA där det framgår att mottagandet så långt som möjligt ska vara individuellt anpassat med särskilda hänsynstaganden till barn, krigsskadade och andra med särskilda behov.²

Även nu gällande mottagandedirektiv EU 2003/9 tar upp vissa utsatta grupper i artikel 17. Artikel 22 i det kommande direktivet har dock ingen motsvarighet i det äldre.

3. Kommunens yttersta ansvar kontra andra huvudmäns huvudansvar

Kommunens yttersta ansvar som framkomer av 2 kap 1 § SoL innebär i princip att socialtjänst är subsidiär i förhållande till andra biståndsformer. Kommunens yttersta ansvar anses som en förutsättning för att den enskildes ekonomiska och personliga trygghet ska kunna garanteras. Detta ansvar frångår inte t ex Migrationsverket från sitt huvudansvar för mottagandet av de utlänningar som omfattas av 1 § första stycket 1 och 2 LMA. Det kan dock innebära att kommunen tillfälligt ger adekvat bistånd innan verket i egenskap av huvudman vidtar lämpliga åtgärder, se t ex förvaltningsrätten i Linköpings avgörande 6424-12, i vilket kommunen beviljade matpengar men avslög ansökan om ersättning till hyra vilket domstolen ansåg vara riktigt. Domstolen slår fast att kommunen alltid har det yttersta ansvaret för sina kommuninnevånare vilket innebär att behov i akuta nödsituationer alltid ska tillgodoses av kommunen. De gränsdragningsproblem som kan uppstå mellan kommunens yttersta ansvar och andra myndigheters huvudansvar har behandlats i praxis, (RÅ 2004 ref. 79 samt HFD 2011 not. 92). Båda målen handlar om gränsdragningsproblem mellan kommunens yttersta ansvar och landstingens huvudansvar om när och i vilken utsträckning vård ska ges. Det har främst varit i dessa sammanhang som problemet uppmärksammats. I RÅ 2004 ref 79 konstaterar domstolen bland annat följande.

Av 2 kap. 2 § SoL framgår bl.a. att kommunen har det yttersta ansvaret för att de som vistas i kommunen får det stöd och den hjälp de behöver. Detta ansvar innebär dock enligt samma paragraf ingen inskränkning i det ansvar som vilar på andra huvudmän. Bestämmelserna i paragrafen motsvarar 3 § i tidigare gällande socialtjänstlag (SFS 1980:620). Ändringarna är endast språkliga och redaktionella (jfr prop. 2000/01:80 s. 164).

Enligt 4 kap. 1 § SoL har den som inte själv kan tillgodose sina behov eller kan få dem tillgodosedda på annat sätt rätt till bistånd av socialnämnden för sin försörjning (försörjningsstöd) och för sin livsföring i övrigt.

Frågan i målet är om J.Z. har rätt till bistånd för kostnader för den psykoterapibehandling som han påbörjade i oktober 2001, då hans familj

² Prop 1993/94:94 s. 25

bedömde att hans behov av sådan behandling var så akut att man inte ansåg sig kunna avvakta att behandlingen gavs genom landstingets försorg.

Med kommunens yttersta ansvar för den som vistas i kommunen följer enligt fast rättspraxis en skyldighet för kommunen att tillfälligt ge den enskilde vård med vilken inte kan anstå i avvaktan på att ansvarig huvudman vidtar behövliga insatser (RA84 2:63, RA 1991 ref. 92 och RA 1992 ref. 57). Att motiven till nu gällande socialtjänstlag kan ge uttryck för en mera restriktiv syn härvidlag (prop. 2000/01:80 s. 93) föranleder inte Regeringsrätten att ändra sin praxis, då lagen på denna punkt, som framgått, inte ändrats i sak.

Domstolen avgjorde målet genom att meddela att kommunen inte var skyldig att till någon del svara för den behandling i privat regi som J.Z påbörjat.

Om gränsdragningsproblem uppstår mellan myndigheters olika ansvarsområden understryker förarbeten vikten av en flexibel samverkan och överenskommelser mellan de olika myndigheterna inom de områden där det saknas detaljerade regler om myndigheters ansvarsområden (prop. 1979/80:1 del A s. 146). Sådan överenskommelse eller samverkan saknas mellan Migrationsverket och företrädare för kommunerna. Att det finns ett sådant behov framgår av vår egen utredning från 2007 -2008³ samt av SOU 2009:19⁴. Av SOU 2009:19 framgår också att det finns behov av att förtydliga ansvarsfrågan genom förändrad och förtydligad lagstiftning⁵. Någon sådan lagstiftning har inte tillkommit. Avsaknad av tydligare lagstiftning innebär att behovet av överenskommelser och samverkan är desto större. I detta sammanhang är det värt att uppmärksamma att Migrationsverket handlade sociala stödåtgärder åt asylsökande för ca 88 miljoner kronor 2013⁶.

4. Bistånd

Av 1 § andra stycket LMA framgår att den som omfattas av bistånd enligt LMA inte har rätt till bistånd enligt 4 kap 1 § SoL för förmåner av motsvarande karaktär och att rätt till bistånd inte heller föreligger för bostadskostnader. Användningen av begreppet ”av motsvarande karaktär” borde innebära att bistånd enligt 4 kap 1 § SoL kan komma ifråga för förmåner som inte motsvaras av bistånd som kan ges med stöd av LMA. Att sådant bistånd kan komma ifråga även för utlänningar som omfattas av LMA framgår också av förarbetena till LMA. Där finns flera uttalanden som tar sikte på sociala insatser. I samband med att frågan om boendet behandlas konstateras att den asylsökande kan ha rätt till vissa hjälpinsatser från vistelsekommunen med stöd av SoL och att detta gäller oavsett om man bor på förläggning eller har eget boende.⁷ Det kan konstateras att asylsökande

³ Förslag till åtgärder för stöd i boendet för asylsökande med särskilda behov, Elsy Harryson 2009, s. 3

⁴ SOU 2009:19 s. 181-184

⁵ SOU 2009:19 s. 181-184

⁶ Migrationsverkets Spendanalys för 2013

⁷ Prop 1993/94:94 s. 35

som bor på förläggning har tillgång till socialt stöd, främst avseende den problematik själva asylsituationen medför. Delar av detta stöd saknas om den asylsökande väljer att ordna sitt boende på egen hand. I författningskommentaren till 1 § LMA slås vidare fast att andra former av bistånd självfallet även bör gälla för asylsökande.⁸ Även i SOU 2009:19 konstateras att SoL kan komma ifråga för asylsökande.⁹ Mot denna bakgrund är det enligt min uppfattning klarlagt att bistånd enligt 4 kap 1 § SoL kan komma ifråga för utlänningar som omfattas av LMA. Frågan blir då vilket bistånd det kan vara fråga om?

Genom LMA kan bistånd ges i form av logi, bostadsersättning, dagersättning och särskilt bidrag. Någon närmare definition om vilken typ av logi som kan komma ifråga utifrån LMA framgår inte av lagen mer än att det handlar om logi på en förläggning för vilken Migrationsverket har huvudansvaret. Migrationsverket kan dock uppdra åt andra att driva förläggningar. Rätt till bistånd i form av logi föreligger inte om utlänningen själv ordnar bostad. Bostadsersättning beviljas i särskilda fall. Avgörande för om detta bistånd ska utgå är behovet av bostad¹⁰. Dagersättning ges till den som saknar egna medel och som därmed har behov av bistånd för sin dagliga livsföring. Dagersättningen ska bl a täcka kostnader för livsmedel, kläder och fritidsaktiviteter samt för vissa utgifter för hälso- och sjukvård, förordning (1994:361) om mottagande av asylsökande m.fl. (FMA) 5 § samt MIGRFS 2003:10. Särskilt bidrag får ges för att täcka kostnader som uppstår på grund av ett angeläget behov, bidraget får avse kostnader som är nödvändiga för en dräglig livsföring vilket kan innebära kostnader för olika varor och tjänster om dessa är nödvändiga för en dräglig livsföring, 7 § FMA samt MIGRFS 2003:10. Sammanfattningsvis kan sägas att LMA täcker all form av ekonomiskt bistånd samt ger rätt till bistånd i form av logi.

Vilket bistånd kan då komma ifråga utifrån SoL som inte täcks in av det bistånd som kan ges utifrån LMA? Som nämnts ovan framkommer ingen närmare definition om vad som avses med logi i LMA. Detta skulle kunna tolkas som att Migrationsverket endast behöver se till så att det finns någon form av logi för den utlänning som inte ordnar detta på egen hand. Om denna tolkning är riktig kan man tänka sig att kommunen genom SoL ska ge bistånd i form av särskilda boendeformer om utlänningen har sådana behov t ex utlänning med funktionsnedsättning i behov av handikappsanpassad bostad eller kvinna utsatt för våld i hemmet i behov av plats på kvinnojour. Jag bedömer dock att det är mer rimligt att tolka logibegreppet utifrån Migrationsverkets huvudansvar vad gäller mottagande och att detta innefattar att se till att den sökande får bistånd i form av behovsanpassat boende i de boenden verket driver. Denna bedömning får stöd i förarbetena där det i avsnitt 4.2 framgår att mottagandet så långt som möjligt ska vara individuellt anpassat med särskilda hänsynstaganden till barn, krigsskadade

⁸ Prop 1993/94:94 s. 94

⁹ SOU 2009:19 s. 177

¹⁰ Socialförsäkringsutskottets betänkande 2004/05:SfU7

och andra med särskilda behov¹¹. Även ovan redovisade artiklar i Mottagandedirektivet ger stöd för en sådan tolkning. Av förarbetena framgår dock att ansvaret för vistelsekommunerna att tillgodose fler insatser avseende boendet kan öka då de asylsökande ordnar sitt boende på egen hand¹².

Bistånd som skulle kunna komma ifråga med stöd av SoL är också hemtjänst. Detta framgår av ett avgörande från kammarrätten i Jönköping från den 3 oktober 2003 med mål nr 3279-03. Domstolen konstaterar att ansökan om hemtjänst är en sådan ansökan om bistånd som avser hjälp i hemmet och inte sådan förmån som lämnas enligt LMA. Därmed ska ansökan prövas av socialnämnden. Domen vann laga kraft, kommunen försökte få resning i målet vilket avslogs av dåvarande Regeringsrätten. Något avgörande som säger något annat har inte hittats. Detta innebär att domen får anses ha visst prejudikatsvärde. Det bör därför uppmärksammas att domen inte gör skillnad på vilket typ av boende den sökande bor i, anläggningsboende eller eget boende, och att hemtjänst är en form av bistånd som lämnas med stöd av SoL och inte med stöd av LMA. Detta är således en form av bistånd enligt 4 kap 1 § SoL som inte motsvaras av någon biståndsform i LMA. Man skulle dock kunna tänka sig att särskilt bidrag enligt 18 § LMA och 7 § FMA skulle kunna komma ifråga. Bistånd till kostnad för hemtjänst skulle kunna vara ett sådant bistånd som är nödvändigt för en dräglig livsföring. Eftersom Kammarrätten i Jönköping prövat frågan bör dock deras avgörande vara vägledande och därmed bör kommunerna med stöd av SoL handlägga frågan om bistånd i form av hemtjänst.

Andra åtgärder som kräver insatser av socialtjänsten är åtgärder enligt Lag (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU) samt Lag (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall (LVM). Utlänningar som omfattas av LMA kan komma ifråga för åtgärder enligt dessa lagar.

5. Sammanfattande slutsatser

- Utlänningar som omfattas av LMA kan också omfattas av bistånd enligt SoL
- Kommunerna har det yttersta ansvaret för de personer som vistas i kommunen. Detta innebär att utlänningar som omfattas av LMA under vissa omständigheter kan få bistånd i form av så kallad nödhjälp, vanligtvis kan dessa omständigheter föreligga innan Migrationsverket i egenskap av sitt huvudansvar för de som omfattas av LMA har möjlighet att ge någon form av bistånd.

¹¹ Prop 1993/94:94 s. 25

¹² Prop 1993/94:94 s. 27

- Migrationsverket har huvudansvaret för mottagning av asylsökande och därmed påföljande biståndsansvar enligt LMA som bland annat inkluderar att erbjuda boende för de som behöver det. Boendet ska vara anpassat efter de särskilda behov som kan vara aktuellt för t ex personer med funktionsnedsättning.
- Utlänningar som omfattas av LMA har möjlighet att få bistånd enligt SoL 4 kap 1 § avseende sådant bistånd som inte har sin motsvarighet i LMA, t ex hjälp i hemmet såsom hemtjänst, Kammarrätten i Jönköping i mål från den 3 oktober 3003, målnr 3279-03.