

Avdelningen för juridik
Mia Hemmestad

Vem ansvarar för att ge bistånd i form av hemtjänst till asylsökande?

Allmänt om ansvaret för sociala insatser

Migrationsverket ansvarar för bistånd till asylsökande

Migrationsverket har det övergripande ansvaret för mottagandet av asylsökande. I LMA¹ finns regler om bistånd till asylsökande och vissa andra personer som sökt uppehållstillstånd. Asylsökande m.fl. har enligt lagen inte rätt till bistånd enligt 4 kap. 1 § SoL² för sådana förmåner som motsvarar det bistånd som en asylsökande har rätt till enligt LMA. Rätt till bistånd finns inte heller för bostadskostnader.³

Det stöd som lämnas enligt LMA består av logi samt ekonomisk ersättning i form av bostadsersättning, dagersättning och särskilt bidrag.⁴ Asylsökande som inte själva ordnar bostad har rätt till logi på en förläggning.⁵

Socialtjänstens har det yttersta ansvaret

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, såsom andra myndigheter.⁶ I SoL finns en hänvisning till reglerna i LMA om bistånd till bl.a. asylsökande.⁷

Bistånd enligt SoL är ett yttersta skyddsnät. För att ha rätt till bistånd krävs att den enskilde inte själv kan tillgodose sina behov och inte heller kan få dem tillgodosedda på annat sätt.⁸ Det ska därför, vid prövningen av en biståndsansökan, vägas in om den enskilde genom egna åtgärder kan tillgodose sitt behov eller om behovet kan tillgodoses genom insatser av en annan huvudman, såsom en statlig myndighet. Vid en ansökan om hemtjänst ska hänsyn dock inte tas till den enskildes ekonomiska förhållanden.⁹ Den enskilde ska genom biståndet tillförsäkras en skälig levnadsnivå.¹⁰

¹ Lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl.

² Socialtjänstlagen (2001:453)

³ 1 § andra stycket LMA

⁴ 13 § LMA

⁵ 14 § LMA

⁶ 2 kap. 1 § första stycket SoL

⁷ 2 kap. 1 § tredje stycket SoL

⁸ 4 kap. 1 § första stycket SoL

⁹ 4 kap. 1 § tredje stycket SoL

¹⁰ 4 kap. 1 § fjärde stycket SoL

Socialnämnden får ge bistånd utöver vad som följer av 4 kap. 1 § SoL om det finns skäl för det.¹¹

Kommunen kan vara skyldig att ge vissa biståndsinsatser till asylsökande

Kommunen kan vara skyldig att ge andra former av bistånd till asylsökande än sådant som kan ges enligt LMA.¹² Som exempel nämns i förarbetena att vistelsekommunen har skyldigheter enligt SoL gällande skydd för asylsökande barn och ungdomar. De ska ha samma skydd som barn bosatta i Sverige mot t.ex. vanvård.¹³ Vilka andra biståndsinsatser som kommunen eventuellt ansvarar för inom ramen för SoL tydliggörs inte i förarbetena.

Vid bedömningen av om kommunen är skyldig att ge bistånd enligt SoL till en asylsökande är alltså den avgörande frågan om den sökta insatsen utgör en förmån som motsvarar det bistånd som utges med stöd av LMA och om behovet därmed kan tillgodoses på ett annat sätt.

Migrationsverkets ansvar för logi och annat stöd

Mottagandet ska vara individuellt anpassat

Migrationsverket ansvarar för bl.a. logi till asylsökande. Någon närmare definition av vilket typ av boende som omfattas av begreppet finns inte i lagtexten, annat än att det är fråga om logi på en förläggning.¹⁴ Det framgår inte direkt av regelverket i vilken mån boendet ska vara anpassat för asylsökande med särskilda behov.

När det gäller mottagandet av asylsökande och deras boende uttalas dock följande i förarbetena till LMA.¹⁵

Mottagandet ska så långt som möjligt vara individuellt anpassat med särskilda hänsynstaganden till barn, krigsskadade och andra med särskilda behov. Många asylsökande har traumatiska upplevelser bakom sig och är i fysiskt eller psykiskt dåligt skick. Den som behöver särskild omvårdnad måste givetvis få sådan anpassad till behoven. Invandrarverket (numera Migrationsverket) bör ha ansvar för att de asylsökande som inte kan ordna bostad på egen hand tas emot på förläggning och i övrigt får det mottagande som erfordras för att tillgodose de särskilda behov som kan finnas. Asylsökande som bor på en förläggning har tillgång till ett omfattande socialt stöd och särskild kompetens finns för arbete med den problematik som själva asylsituationen medför.

I senare skrivna förarbeten, kopplade till regler om uppehållstillstånd vid så kallad massflykt, redogörs det för Migrationsverkets och kommunens ansvar för asylsökande enligt följande.¹⁶

¹¹ 4 kap. 2 § SoL

¹² Prop. 1993/94:94 s. 94

¹³ a.a. s. 36

¹⁴ 14 § LMA

¹⁵ Prop. 1993/94:94 s. 26 f och s. 35

¹⁶ Prop. 2001/02:185 s. 78 f.

I de fall utlänningen har behov av vissa insatser som bedöms nödvändiga på grund av ett funktionshinder eller hög ålder, kan Migrationsverket – inom ramen för sitt uppdrag avseende mottagandet av asylsökande – träffa särskilda avtal med landsting och kommuner om insatser av liknande natur som de insatser som ges enligt lag (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade och SoL i det enskilda fallet.

Särskilt bidrag ges för angelägna behov

Asylsökande kan också ha rätt till särskilt bidrag för angelägna behov.¹⁷ Särskilt bidrag får avse kostnader som är nödvändiga för en dräglig livsföring, t.ex. kostnader för vinterkläder, glasögon, handikapputrustning och spädbarnsutrustning.¹⁸ Särskilt bidrag kan avse såväl varor som tjänster.¹⁹

Domstolsavgöranden rörande vård och hemtjänst

Det saknas prejudikat i frågan

Det saknas avgöranden från Högsta förvaltningsdomstolen gällande vem som är ansvarig för att tillgodose behovet av hemtjänst till asylsökande. Det finns däremot några avgöranden från kammarrätt och förvaltningsrätt som rör såväl hemtjänst som andra biståndsinsatser till asylsökande.

Domar från 2016-2017 om att hemtjänst är Migrationsverkets ansvar

Förvaltningsrätten i Malmö har bedömt att bistånd i form av logi, som asylsökande har rätt till enligt LMA, innefattar ett boende som är anpassat efter och tillgodoser den asylsökandes behov av stöd och hjälp. Det hjälpbehov som en rullstolsburen person hade föll därför under Migrationsverkets ansvar.²⁰

Förvaltningsrätten i Luleå har i en dom från april 2017 fört ett längre resonemang kring gränsdragningen mellan LMA och SoL i ett mål om hemtjänst till asylsökande.²¹ Domstolen bedömde, men hänsyn till vad som anges i lag och förordning om särskilt bidrag samt förarbetsuttalanden angående mottagandet av asylsökande, att det stöd som sökanden kunde få enligt LMA i väsentligt avsåg att täcka samma behov som omfattas av stödet enligt SoL. Någon rätt till bistånd enligt SoL för insatsen hemtjänst fanns därför inte.

Dom från 2003 om att hemtjänst är kommunens ansvar

Kammarrätten i Jönköping har i en dom från 2003 bedömt att hjälp i hemmet till en person som omfattas av LMA inte inryms i de förmåner som ges enligt LMA.

¹⁷ 18 § LMA

¹⁸ 7 § förordningen (1994:361) om mottagande av asylsökande m.fl.

¹⁹ 6 § Migrationsverkets föreskrifter och allmänna råd om mottagande av asylsökande m.fl., MIGRES 2017/11

²⁰ Förvaltningsrätten i Malmö dom den 11 oktober 2016 i mål nr 6413-16

²¹ Förvaltningsrätten i Luleå dom den 21 april 2017 i mål nr 379-17

Domstolen instämde i länsrättens bedömning att kommunen hade ansvar för att tillgodose behovet av hemtjänst enligt SoL.²²

Länsrätten konstaterade att det enbart är försörjningsstöd enligt SoL som inte får utges till personer som omfattas av LMA.

Boende till unga vuxna med psykisk problematik kan tillgodoses genom LMA

Kammarrätten i Göteborg har i ett mål från maj 2017 prövat frågan om fortsatt vård enligt SoL för en asylsökande, ensamkommande ungdom med psykisk ohälsa som fyllde 18 år, dvs. en vuxen asylsökande.²³ I målet redogjorde Migrationsverket i en skrivelse för att det finns boenden för personer som är i behov av vård och stöd, bl.a. personer som lider av psykiska besvär/trauman, allvarliga sjukdomar som gör att man behöver ett mer anpassat boende samt funktionshindrade. Domstolen ifrågasatte inte att sökanden hade behov av vård och stöd men bedömde att behovet kunde tillgodoses av Migrationsverket och sjukvården. Rätt till bistånd enligt SoL fanns därmed inte.

I ett avgörande från juni 2017, med liknande omständigheter som i målet ovan, konstaterade samma kammarrätt åter att sökanden hade ett omfattande vårdbehov men att det som kommit fram i målet inte visade att det var sannolikt att behoven inte kunde tillgodoses av Migrationsverket och sjukvården. Det var därmed inte visat att rätt till fortsatt placering enligt SoL fanns.²⁴

Behovet kan tillgodoses genom flytt till ett anläggningsboende

Förvaltningsrätten i Karlstad har i ett mål från 2014 bedömt att en asylsökande kvinna som bodde i eget boende inte hade rätt till hemtjänstinsatser pga. att hon kunde flytta till ett anpassat boende i Migrationsverkets regi.²⁵

SKL:s bedömning av rättsläget

Migrationsverket ska erbjuda ett anpassat boende

SKL anser att förarbetsuttalandena angående Migrationsverkets skyldighet att ge ett individuellt anpassat mottagande till asylsökande utifrån deras särskilda fysiska och psykiska behov, ska ges avgörande betydelse. Att ge ett individuellt anpassat mottagande inbegriper enligt SKL att erbjuda ett boende som är anpassat utifrån den asylsökandes omvårdnads- och stödbehov.

Denna tolkning vinner stöd av ovan återgivna avgöranden från förvaltningsrätter. Även uttalandena i prop. 2001/02:185 om Migrationsverkets möjlighet att teckna avtal med kommuner om SoL-liknande insatser till äldre och funktionshindrade asylsökande, stödjer tolkningen.

²² Se dom den 3 oktober 2003 i mål nr 3279-03

²³ Mål nr 73-17

²⁴ Mål nr 949-17

²⁵ Förvaltningsrätten i Karlstad dom den 7 november 2014 i mål nr 3469-14

De två målen från Kammarrätten i Göteborg visar också att Migrationsverkets ansvar att ge ett anpassat boende till vuxna asylsökande med behov av vård och stöd sträcker sig tämligen långt. I det ena målet från maj 2017 hade Migrationsverket dessutom uppgett att det fanns anpassade boenden för bl.a. funktionshindrade och personer med psykisk ohälsa.

Det ska dessutom påtalas att staten har det övergripande ansvaret för mottagandet av asylsökande och nyanlända. Kommunerna ska kompenseras ekonomiskt för de uppgifter som åläggs dem inom ramen för detta mottagande. Någon rätt till statlig ersättning för hemtjänstinsatser finns inte idag.

Domen från 2003 kan inte tillmätas vikt vid bedömningen

SKL anser inte att kammarrättsavgörandet från år 2003 kan bli styrande för bedömningen eftersom domen saknar mer djupgående resonemang kring gränsdragningen mellan LMA och SoL samt brister i vissa andra avseenden.

Domskälen i kammarrättens dom är kortfattade. Hänvisningar till förarbetsuttalandena angående ett behovsanpassat mottagande saknas i både kammarrättens och länsrättens dom. Det noteras också att kammarrätten hänvisar till förarbetsuttalandena i prop. 2001/02:185 i domen. Detta framstår som märkligt när dessa uttalanden, enligt vad som anges ovan, talar för att det är Migrationsverket som ansvarar för insatser till äldre och funktionshindrade.

Länsrättens slutsats att det endast är försörjningsstöd enligt SoL som inte får ges till personer som omfattas av LMA, som kammarrätten förefaller instämma i, framstår därtill som förhastad. Detta särskilt mot bakgrund av de två domarna från Kammarrätten i Göteborg angående anpassat boende till unga, vuxna asylsökande med psykisk ohälsa.

Asylsökande i eget boende kan tillgodose behoven genom flytt till anläggningsboende

Asylsökande som bor i ett eget boende kan, enligt SKL:s tolkning, få behovet av särskilt stöd i form av ett anpassat boende eller hjälp i hemmet tillgodosett genom att flytta till ett boende i Migrationsverkets regi. Denna slutsats har även Förvaltningsrätten i Karlstad kommit fram till i ovan nämnt avgörande från 2014.

Kommunen får ge bistånd i vissa fall

Det ska uppmärksammas att kommunen får ge bistånd även i andra fall än de som omfattas av 4 kap. 1 § SoL, om det finns skäl för det.²⁶ Bistånd med stöd av 4 kap. 2 § SoL är dock frivilligt.²⁷

²⁶ 4 kap. 2 § SoL

²⁷ Jfr Högsta förvaltningsdomstolens dom den 5 juni 2017 i mål nr 1527—1529-16

Avslutning

Sammanfattning av SKL:s tolkning

SKL:s tolkning av regelverket är sammanfattningsvis att asylsökande personer som till följd av t.ex. funktionshinder är i behov av hemtjänst eller ett boende som är anpassat på annat sätt ska få dessa behov tillgodosedda av Migrationsverket inom ramen för LMA. Bistånd enligt SoL för hemtjänstinsatser kan därför nekas asylsökande, såväl dem i anläggningsboende som dem i eget boende.

Det finns behov av klagörande lagstiftning eller praxis

Var gränsen går för kommunens respektive Migrationsverkets ansvar för bistånd till asylsökande framstår som oklart i flera avseenden. Den allmänt skrivna lagtexten och avsaknaden av tydliga förarbetsuttalanden innebär tolkningsproblem för såväl kommuner som Migrationsverket. Denna problematik aktualiseras inte bara när det gäller hemtjänst, utan kan gälla även andra insatser.

Att rättsläget är oklart är särskilt olyckligt eftersom insatserna berör människor som tillhör en generellt utsatt grupp. SKL anser därför att det är angeläget att frågor kring ansvaret för sociala insatser till asylsökande klagörs genom ändringar i den nu gällande lagstiftningen eller domstolspraxis.