



JURIDISKA FAKULTETEN  
vid Lunds universitet

Karin Åberg

## Vems fria rörlighet?

En studie av EU-medborgares rätt till försörjningsstöd

LAGF03 Rättsvetenskaplig uppsats

Uppsats på juristprogrammet  
15 högskolepoäng

Handledare: Moa de Lucia Dahlbeck

Termin: HT2015

# Innehåll

<b>SUMMARY</b>	<b>1</b>
<b>SAMMANFATTNING</b>	<b>2</b>
<b>FÖRKORTNINGAR</b>	<b>3</b>
<b>1 INLEDNING</b>	<b>4</b>
1.1 Bakgrund	4
1.2 Inledande utgångspunkter och terminologi	4
1.3 Syfte och frågeställning	5
1.4 Teori, metod och material	6
1.5 Disposition och avgränsning	8
<b>2 RÄTTEN TILL BISTÅND</b>	<b>9</b>
2.1 Socialtjänstlagens styfte	10
2.2 Försörjningsstöd	11
<b>3 EU-RÄTT</b>	<b>12</b>
3.1 Syftet med EU	12
3.2 Fri rörlighet för personer	12
3.2.1 Rörlighetsdirektivet	13
3.2.2 Ekonomiskt aktiva EU-medborgare	14
<b>4 BISTÅND FÖR ICKE EKONOMISKT AKTIVA EU-MEDBORGARE</b>	<b>16</b>
4.1 Ekonomiskt bistånd enligt EU-rätten	16
4.1.1 Social belastning	16
4.1.2 Likabehandlingsprincipen	16
4.2 Ekonomiskt bistånd enligt svensk lag	17
4.2.1 Socialstyrelsens tolkning	18
4.2.2 Övriga tolkningar	19
<b>5 ANALYS</b>	<b>20</b>
5.1 Teori	20
5.2 Analys	21
<b>KÄLL- OCH LITTERATURFÖRTECKNING</b>	<b>24</b>
<b>RÄTTSFALLSFÖRTECKNING</b>	<b>26</b>

# Summary

The purpose of this Bachelor Thesis is to examine the scope of the freedom of movement within EU for EU citizens. What does today's social welfare rules look like for vulnerable EU citizens and how do these regulations affect their access to freedom of movement?

Maintenance support is given to those who can not get their needs met in other ways. It will cover the person's livelihood and other life costs. The primary responsibility for that individuals receive help lies with the municipalities. This responsibility includes mainly the residents of the municipality. If the individual is not permanently resident it is instead the municipality of temporary abode (sw. vistelsekommun) that is responsible. If it is determined that another municipality has the main responsibility the municipality of temporary abode's liability is limited to a small assistance in emergency situations. The right to move and reside freely within the EU is one of EU's fundamental goals. Freedom of movement is specified in the Free Movement Directive. Economically inactive EU citizens are allowed to remain in another EU state for three months. Economically active may stay longer. The economically active are employees, self-employed and job-seekers. Economically inactive are students, retirees and others. The right of residence in another Member State is restricted, however, if a union citizen is a burden on the host country's social assistance system. Swedish rules have priority but there is no established practice of how the rules on welfare benefits for EU citizens should be interpreted. Socialstyrelsen applies the case RÅ 1995 ref 70, which states that a person with a temporary residence permit must be resided in the proper sense to be entitled to maintenance support. Immigrants staying temporarily in Sweden are only entitled to assistance in emergency situations. This interpretation is debated.

Kimberlé Crenshaw has formulated a theory of intersectionality there "experience" is the primary concept. She argues that since the law is based on the experiences of white middle class it is not capable to understand, express and relieve subordination. When less privileged groups' experiences are not confirmed by law it diminishes and reduces the experience since the law is used to explain why society is the way it is. I argue that these regulations create a closed system that is difficult to enter without financial means. For people with work and financial assets the EU has no internal borders but for the rest it is difficult to find a legal way into another EU country. Since a lot of EU citizens still travel to Sweden to raise money for their family's livelihood, they live a big part of the time in a country where they lack basic civil rights. In the long run, this also leads to an economic redistribution since people receive healthcare and education in the countries where they grow up. As adults, they move to richer EU countries to gain access to jobs and higher living standards and because of that, pay taxes in the richer country. Poorer EU countries are therefore deprived of tax revenue and economic differences between countries increase.

# Sammanfattning

Uppsatsen syftar till att studera omfattningen av EU:s fria rörlighet för EU-medborgare. Vad innebär dagens socialbidragsregler för utsatta EU-medborgare och hur påverkar reglerna deras tillgång till den fria rörligheten?

Försörjningsstöd ges till den som inte kan få sina behov tillgodosedda på annat sätt. Det ska täcka personens försörjning och övriga livsföring. Det yttersta ansvaret för att enskilda får hjälp ligger på kommunerna. Detta ansvar omfattar främst de som är bosatta i kommunen. Om den enskilde inte är stadigvarande bosatt, är det istället vistelsekommunen som är ansvarig. Om det är fastställt att en annan kommun bär huvudansvaret är vistelsekommunens ansvar begränsat till ett mindre bistånd i akuta situationer. Rätten för personer att fritt röra och uppehålla sig inom EU utgör en del av EU:s grundläggande mål. Den fria rörligheten specificeras i Rörlighetsdirektivet. Icke ekonomiskt aktiva EU-medborgare får uppehålla sig i en annan EU-stat i tre månader. Ekonomiskt aktiva får uppehålla sig längre. De ekonomiskt aktiva är arbetstagare, egenföretagare och arbetssökande. Icke ekonomiskt aktiva är studenter, pensionärer och övriga. Upphållsrätten i en annan medlemsstat inskränks emellertid om en unionsmedborgare utgör en belastning för mottagarlandets sociala biståndssystem. Svenska regler har företrädde men det saknas praxis för hur reglerna om försörjningsstöd för EU-medborgare ska tolkas. Socialstyrelsen utgår från fallet *RA 1995 ref 70* som innebär att en person med tillfälligt uppehållstillstånd ska vara bosatt i landet i egentlig mening för att få rätt till försörjningsstöd. Personer som vistas tillfälligt i Sverige har endast rätt till bistånd i akuta nödsituationer. Denna tillämpning är omdiskuterad.

Kimberlé Crenshaw har formulerat en teori om intersektionalitet där "erfarenheter" är det primära begreppet. Hon menar att eftersom juridiken baseras på erfarenheter från vit medelklass förmår den inte förstå, uttrycka och lindra underordning. Att mindre privilegierade gruppers erfarenheter inte bekräftas i lagstiftningen förminskar och reducerar erfarenheterna eftersom juridiken ges ett förklaringsvärde till varför samhället ser ut som det gör. Reglerna skapar ett slutet system som är svårt att ta sig in i utan ekonomiska medel. För personer med arbete och ekonomiska tillgångar saknar EU inre gränser men för dem utan är det svårt att hitta en legal väg in i ett annat EU-land. Eftersom många ändå reser till Sverige för att få ihop pengar till sin och sin familjs försörjning lever de en stor del av tiden i ett land där de saknar grundläggande medborgerliga rättigheter. I längden leder detta system även till en ekonomisk omfördelning då personer får sjukvård och utbildning i de länder de växer upp. Som vuxna flyttar de till ett rikare EU-land för att få tillgång till jobb och högre levnadsstandard och betalar då skatt i det rikare landet. Fattigare EU-länder går därför miste om skatteintäkter och ekonomiska skillnader mellan länder ökar.

# Förkortningar

EU	Europeiska unionen
EU-domstolen	Europeiska unionens domstol
FEU	Fördraget om Europeiska unionen
FEUF	Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt
HFD	Högsta förvaltningsdomstolen
KamR	Kammarrätten
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
SoL	Socialtjänstlag (2001:453)
UtlL	Utlänningslag (2005:716)

# 1 Inledning

## 1.1 Bakgrund

Frågan om Sveriges ansvar för utsatta EU-medborgare debatteras flitigt just nu. Både den diskussionen och frågan om Sveriges ansvar för flyktingar är varianter på eviga frågor om vilka som räknas in i ett samhälle och vilka som är värda att värna och ta hand om. Det rör sig ofta om en intressekonflikt mellan enskilda och stater där det råder en asymmetri i vilka som får uttala sig. De som skulle gynnas av ett mer inkluderande system får sällan skriva på ledarsidor eller författa domskäl. Min avsikt med uppsatsen är att undersöka frågan djupare och att bredda perspektiven.

Frågan som uppsatsen behandlar väckte mitt intresse när jag arbetade ideellt med utsatta EU-medborgare. När jag gjorde rättsutredningar om gruppens rättigheter försökte jag hitta en legal väg för gruppen att komma in i samhället men det ständigt återkommande problemet var att gruppen var för fattiga. De var utestängda från arbetsmarknad och utbildning i sina hemländer och därmed även från det i Sverige. Systemet var fullt av paradoxer. Ett enkelt exempel är sjukförsäkringssystemet. För att få rätt till sjukförsäkring i Sverige krävs att du är folkbokförd, för att få bli folkbokförd ska du ha uppehållsrätt, för att ha uppehållsrätt ska du ha sjukförsäkring. Systemets slutenhet återkom i flera olika frågor. Med den här uppsatsen vill jag välja ut en av frågorna och belysa denna särskilt.

## 1.2 Inledande utgångspunkter och terminologi

Fattiga EU-medborgare som tigger på gatorna har blivit ett allt vanligare inslag i Sverige. Fenomenet väcker starka känslor och frågan om vem som ska ta ansvar för gruppens fattigdom och misär är ofta omdebatterad.

En stor del av de som tigger är romer från Rumänien eller Bulgarien. Romer utgör Europas största minoritet och drabbas dagligen av diskriminering, intolerans och social exkludering. Folkgruppen befinner sig, både ekonomiskt och socialt, i Europas lägsta samhällsskikt.<sup>1</sup> Vissa menar att romernas sociala och ekonomiska situation i sina hemländer är så allvarlig att gruppen lämnar länderna för att undkomma ett strukturellt förtryck.<sup>2</sup>

Förutom att undkomma diskriminering och stigmatisering i hemländerna emigrerar många i hopp om att hitta en försörjning.<sup>3</sup> En stor del av de utsatta

---

<sup>1</sup> SOU 2010:55 s. 123 och 165ff.

<sup>2</sup> Civil Rights Defenders 2015, s. 9.

<sup>3</sup> Civil Rights Defenders 2015, s. 26.

EU-medborgarna har tidigare arbetat men förlorade sina inkomstmöjligheter under finanskrisen 2008. Eftersom det är väldigt svårt för gruppen att hitta ett arbete i Sverige får många försörja sig på att tigga. Många tigger på gatorna från sju på morgonen till sju på kvällen för cirka 100 kronor om dagen.<sup>4</sup> De flesta utsatta EU-medborgare lever i akut hemlöshet enligt Socialstyrelsens definition, vilket innebär att de sover utomhus i offentliga utrymmen eller är hänvisade till härbärgen, akutboenden eller liknande.<sup>5</sup>

2004, när tio nya medlemstater anslöt sig till EU, uppstod en debatt i Sverige om rädslan för att EU-medborgare migrerar till ett annat EU-land enbart i syfte att utnyttja mottagarstatens välfärdssystem. Begreppet "social turism" myntades. 2013 kom en rapport från EU-kommissionen som visade att en överväldigande majoritet av de som migrerar inom EU gör på grund av arbete, snarare än på grund av landets välfärdssystem. Rapporten visar även att migrationen har en positiv effekt på mottagarstaternas ekonomi eftersom migranterna betalar mer i skatt än vad de tar emot i sociala förmåner.<sup>6</sup>

I den här uppsatsen har jag valt begreppet "utsatta EU-medborgare" för att beskriva den här gruppen. Ibland används ordet "EU-migranter" för att beskriva den utsatta gruppen vilket är en aning missvisande eftersom det omfattar alla som migrerar inom EU. Vissa anser även att ordet har en stark politisk laddning.<sup>7</sup> Som det kommer att visa sig under kapitel 3 klassas gruppen nästan alltid inom EU-rätten som icke ekonomiskt aktiva. Dessa kategorier sammanfaller till stor del, men begreppet icke ekonomiskt aktiva är vidare och inkluderar även pensionärer och studenter. Därför behövdes ett tydligare begrepp.

### 1.3 Syfte och frågeställning

Syftet med uppsatsen är att studera omfattningen av EU:s fria rörlighet för de allra fattigaste EU-medborgarna. Jag vill undersöka juridiken för att förstå dess verkningar. Fokus kommer att ligga på EU:s och Sveriges regler om fri rörlighet och ekonomiskt bistånd.

Min frågeställning är: Vad innebär dagens svenska och EU-rättsliga socialbidragsregler för utsatta EU-medborgare och hur påverkar reglerna deras tillgång till den fria rörligheten?

---

<sup>4</sup> Civil Rights Defenders 2015, s. 22.

<sup>5</sup> Socialstyrelsen 2013-5-3, s. 16 och 51.

<sup>6</sup> ICF-GHK, 2013..

<sup>7</sup> Ramel & Szoppe 2014.

## 1.4 Teori, metod och material

Eftersom rättsläget till viss del är oklart kommer en stor del av uppsatsens utrymme läggas på att försöka klargöra gällande rätt och visa på olika tolkningar. För denna framställning lämpar sig en rättsdogmatisk metod bäst. Rättsdogmatikens syfte är att rekonstruera en rättsregel eller hitta lösningen på ett rättsligt problem genom att tillämpa en sådan regel.<sup>8</sup> Den fråga som ska besvaras i uppsatsen med hjälp av rättsdogmatik är hur rätten till försörjningsstöd ser ut för icke ekonomiskt aktiva EU-medborgare. Detta kommer att göras genom beskrivningar av rättskällor och argument samt analyser av juridiska begrepp.<sup>9</sup>

Rättsdogmatiken berör vanligtvis inte resultatet av rättssystemet<sup>10</sup> men den här uppsatsen vill jag fokusera mer på rättssystemets effekter. Detta för att sedan kunna analysera slutsatserna med ett kritiskt perspektiv i ljuset av min problemformulering.

I uppsatsen kommer både nationell och EU-rätt att analyseras. Av den nationella rätten är det framför allt socialtjänstlagen (2001:453), SoL, som kommer behandlas. Socialtjänstkontoren följer ofta Socialstyrelsens riktlinjer i sin handläggning när det råder oklarhet. Eftersom uppsatsens analys fokuserar på lagstiftningens praktiska konsekvenser har dessa rekommendationer fått stor tyngd. Eftersom det saknas en del praxis från HFD på området har en del domar från KamR tagits med. Detta för att återigen visa på den praktiska tillämpningen. På grund av bristen på praxis vill jag även ta upp olika tolkningar av gällande rätt. Det finns inte mycket skrivet på området och därför används material utan legal tyngd, bland annat debattartiklar från dagspress och egenpublicerat material.

Uppsatsens EU-rättsliga del utgår främst från Rörlighetsdirektivet.<sup>11</sup> Direktivet berör främst ekonomiskt aktiva medborgare varför många av reglerna som gäller för den grupp som studeras under uppsatsen istället följer av praxis. Över huvud taget finns det få regler som direkt behandlar icke ekonomiskt aktiva EU-medborgare. Frågan är starkt omdiskuterad i dagsmedia men i akademiska texter syns utsatta EU-medborgare desto mindre. Litteraturen fokuserar främst på ekonomiskt aktiva EU-medborgare och ibland på studenter eller pensionärer.

---

<sup>8</sup> Korling & Zamboni 2014, s. 21.

<sup>9</sup> Peczenik 2005, s. 251.

<sup>10</sup> Korling & Zamboni 2014, s. 24.

<sup>11</sup> 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 omupphävande 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



Inför arbetet med uppsatsen har jag läst många artiklar om papperslösa människors situation och förhållande till samhället. Denna grupp har flera gemensamma nämnare med EU-medborgare som saknar försörjning vilket gör papperslösa intressanta att studera i det här sammanhanget. Båda gruppernas migration är ofta oönskad i Västeuropa och de hotas av utvisning om de söker sig till socialtjänstkontoren. Båda grupperna, men papperslösa mer än EU-medborgare, möter främst juridikens repressiva sidor.

Kimberlé Crenshaw är en amerikansk rättsvetare och forskare. Hon arbetar i en nordamerikansk kontext, där det är vanligare att rättsvetenskapen går före politiken i radikalism och i arbetet för social förändring.<sup>12</sup> 1989 och 1991 publicerade Crenshaw två artiklar som tog intersektionalitetsbegreppet till den akademiska världen. Dessa artiklar var *Demarginalizing the Intersection of Race and Sex: A Black Feminist Critique of Antidiscrimination Doctrine, Feminist Theory and Antiracist Politics* och *Mapping the Margins: Intersectionality, Identity Politics, and Violence Against Women of Color*. Artiklarna fokuserar på svarta kvinnors situation och hur den diskriminering de utsätts för förbises av rättsordningen. Crenshaw kritiserar både feminismen och juridiken för att ha ett otillräckligt perspektiv på samspelet mellan olika sorters maktordningar.

Crenshaws teorier behandlar juridikens roll i en förtryckande samhällsstruktur. Det primära begreppet i artikeln är "erfarenheter" eftersom Crenshaw menar att juridiken baseras på de mest privilegierade gruppernas erfarenheter. Detta leder till att mindre privilegierade grupper enbart skyddas i de fall deras erfarenheter sammanfaller med de mer privilegierades. De problem som är unika för den förtryckta gruppen avhjälpas däremot inte av lagstiftningen. Detta leder i sin tur att gruppen och dess problem osynliggörs eftersom juridiken ges ett förklaringsvärde till varför samhället ser ut som det gör. Crenshaws teori kommer att behandlas närmare under kapitel 5.

Jag övervägde flera andra teorier för att studera maktförhållanden men fastnade till slut vid Crenshaws eftersom hennes begreppsbildning fångade situationen bäst. I början utgick jag från marxistiska teorier men dessa fokuserade snarare på ekonomi än juridik. Marx själv uttalar sig väldigt lite om juridiken. Dessutom ligger fokuset i hans verk på maktbalansen mellan kapitalägare och arbetare. Den grupp som behandlas i uppsatsen hade snarare klassats som en del av "trasproletariatet" som Marx kallade för "samhällsklassernas avskräde".

Under en period var jag inne på Roberto Mangabeira Ungers teorier om hur vårt tänkande och vår moral är präglad av liberalismen. Trots att Unger är jurist och filosof är hans teorier snarare tillämpliga på samhället som helhet och var svårare att använda på specifika rättsnormer. Jag övervägde även diskursanalys eftersom språket är centralt i juridiken. Crenshaws teori var

---

<sup>12</sup> Selberg & Wegerstad 2012, s. 2.

dock mer omfattande och även de delar av ämnet som hade varit aktuella för en diskursanalys kunde analyseras genom den.

## 1.5 Disposition och avgränsning

Jag kommer att inleda uppsatsen med att gå igenom rätten till socialt bistånd och hur den ser ut för svenska medborgare. Därefter kommer jag behandla den fria rörligheten och de två kategorierna ekonomiskt aktiva och ekonomiskt ej aktiva migranter. Sedan läggs delarna ihop och jag kommer att förklara hur regleringen för socialt bistånd för ej ekonomiskt aktiva EU-medborgare ser ut idag. Uppsatsen avslutas med en analys där jag använder Kimberlé Crenshaws teorier för att undersöka hur reglerna påupprätthåller och reproducerar ett förtryck.

Uppsatsen fokuserar på ekonomiskt bistånd i form av försörjningsstöd. Jag kommer inte att gå in på kommunens övriga ansvar för barn eller personer med missbruk och heller inte på reglerna om socialförsäkring eller sjukvård. Den grupp som är relevant för uppsatsens analys är den grupp som inte är ekonomiskt aktiv och som saknar annan koppling till arbetslivet, det vill säga som varken är studenter eller pensionärer. Jag kommer att beskriva hur reglerna ser ut för arbetstagare, egenföretagare och arbetsökande men främst i syfte att belysa varför många inte räknas in i de här grupperna och också för att kunna komma fram till en rättvis bild av skillnaderna mellan de ekonomiskt aktiva och de icke ekonomiskt aktiva. EU-medborgares familjers rättigheter kommer bara att nämnas kort.

Som poängterats tidigare under Inledande utgångspunkter och terminologi är gruppens situation ofta ett resultat av rasism. Trots detta fokuserar uppsatsen främst på ekonomiska faktorer och jag kommer inte att ta upp aspekterna av rasism mer än det som nämnts under Inledande utgångspunkter. Det vore ett för stort och komplext projekt att undersöka effekterna av båda faktorerna i den här uppsatsen så jag överlämnar det åt någon annan att göra.

## 2 Rätten till bistånd

### 2.1 Socialtjänstlagens syfte

Socialtjänsten har växt fram ur idén om att staten har en plikt att vårda sina medborgare och att medlemskap i samhället innebär både rättigheter och skyldigheter. Denna uppfattning om relationen mellan stat och individ uppstod under upplysningstiden. Den enskildes rätt till stöd för sin överlevnad har funnits rättsligt reglerad i någon form sedan 1700-talet. Socialtjänsten utgör idag en central del av välfärdspolitiken eftersom den täcker upp där andra ekonomiska stödsystem slutar.<sup>13</sup>

Principerna i dagens socialtjänstlag lades fram under 1980 års socialtjänstreform. Dessa är principerna om frivillighet, helhetssyn, det förebyggande perspektivet och att den enskildes egna resurser ska tas till vara. Socialtjänsten ska präglas av närhet, valfrihet, kontinuitet, normalisering, självbestämmande, valfrihet och flexibilitet. Den enskilde ska vara delaktig och hens eget ansvar ska beaktas.<sup>14</sup> Detta har betonats i 1 kap. 1§ SoL:

Samhällets socialtjänst skall på demokratins och solidaritetens grund främja människornas

- ekonomiska och sociala trygghet,
- jämlikhet i levnadsvillkor,
- aktiva deltagande i samhällslivet.

Socialtjänsten skall under hänsynstagande till människans ansvar för sin och andras sociala situation inriktas på att frigöra och utveckla enskildas och grupperns egna resurser.

Verksamheten skall bygga på respekt för människornas självbestämmanderätt och integritet.

SoL är en målinriktad ramlag vilket innebär att ett visst utrymme för självbestämmande finns hos kommunerna och att detaljreglering undviks.<sup>15</sup> Socialt bistånd ska tillförsäkra den enskilde en skälig levnadsnivå.<sup>16</sup> Vad det innebär kan variera mellan olika former av insatser eller vård efter den enskildes behov. En sammanvägning får göras mellan omständigheter som insatsens lämplighet, kostnader och den enskildes önskemål. Det grundläggande syftet med bestämmelsen är att tillförsäkra medborgarna en yttersta garanti för sin livsföring.<sup>17</sup>

---

<sup>13</sup> Prop. 2000/01:80 s. 81.

<sup>14</sup> Ibid.

<sup>15</sup> Prop. 2000/01:80 s. 85.

<sup>16</sup> 4 kap. 1 § SoL.

<sup>17</sup> Prop. 2000/01:80 s. 90.

## 2.2 Försörjningsstöd

Försörjningsstöd ges till den som inte själv kan tillgodose sina behov eller få dem tillgodosedda på något annat sätt.<sup>18</sup> För att det ska anses att den enskilde inte själv kan tillgodose sina behov ska alla möjligheter ha utnyttjats. För arbetsföra personer innebär det ett krav på att söka arbete.<sup>19</sup> Försörjningsstödet ska täcka personens försörjning och livsföring i övrigt. Detta specificeras i 4 kap. 3 § SoL som skäligen kostnader för boende, el, kläder och skor, hälsa och hygien osv. En skälig summa beräknas efter en riksnorm.<sup>20</sup>

Det yttersta ansvaret för att enskilda får stöd och hjälp ligger enligt 2 kap. 1 § SoL på kommunerna. Genom att kommunerna tar ansvar för det som inte täcks upp av någon annan skapas ett komplett skyddsnät. Ansvaret är strikt och kommunerna får inte sätta upp fler krav än de som finns i lagtexten.<sup>21</sup> Kommunerna har även en möjlighet att ge ytterligare bistånd än det som krävs av lagen.<sup>22</sup>

Kommunernas ansvar gäller enskilda inom kommunens område, närmare bestämt de som är bosatta i kommunen.<sup>23</sup> Detta leder till att bostadsbegreppet blir centralt. Med "bosättningskommun" avses i första hand kommunen där den enskilde är stadigvarande bosatt enligt folkbokföringslagen. Bosättningskommunen kan även vara den kommun som den enskilde har närmast anknytning till. Vid bedömningen av anknytningen ska kommunen beakta bland annat den enskildes egna uppfattning och personens sociala nätverk.<sup>24</sup>

Om den enskilde inte är stadigvarande bosatt, eller om det av någon annan anledning inte går att fastställa personens bosättningskommun, är det istället vistelsekommunen som är ansvarig.<sup>25</sup> Regeln om vistelsekommunens ansvar innebär en garanti för att det alltid finns minst en kommun som ansvarar för den enskilde om hen uppfyller rekvisiten för försörjningsstöd. Ibland uppstår situationen att flera kommuner är ansvariga samtidigt och dessa kan då komma överens om vilken kommun som ska ha det primära ansvaret.<sup>26</sup>

---

<sup>18</sup> 4 kap. 1 § SoL.

<sup>19</sup> Fahlberg 2012, s. 69.

<sup>20</sup> Fahlberg 2012, s. 65.

<sup>21</sup> HFD 2014 ref 37.

<sup>22</sup> 4 kap. 2 § SoL.

<sup>23</sup> 2 kap. 3 § SoL.

<sup>24</sup> Prop. 2010/11:49 s. 39f.

<sup>25</sup> 2a kap. 1 § SoL.

<sup>26</sup> Prop. 2010/11:49 s. 35.

Om det är fastställt att en annan kommun bär det huvudsakliga ansvaret är vistelsekommunens ansvar begränsat till akuta situationer, såsom nödbistånd.<sup>27</sup> Nödbiståndet består ofta i en mindre summa pengar för att täcka tillfälligt boende, matkostnader och hemresa.<sup>28</sup>

---

<sup>27</sup> 2a kap. 2 § SoL.

<sup>28</sup> Prop. 2010/11:49 s 37.

## 3 EU-rätt

### 3.1 Syftet med EU

EU är produkten av den successiva europeiska integrationsutveckling som har pågått sedan 50-talet. Kärnan i EU är att bygga en gemensam inre marknad. Detta projekt berör idag stora delar av samhällslivet och villkoren för enskilda personer och företag. EU syftar till att vara en social marknadsekonomi med hög konkurrenskraft som ska eftersträva full sysselsättning och sociala framsteg. Denna målsättning nås främst genom lagstiftning. Företagen ska beredas fri rörlighet och få likartade konkurrensförutsättningar genom att handelshinder motverkas och lagstiftning harmoniseras. De enskilda EU-medborgarna ska skyddas mot diskriminering och deras rätt till fri rörlighet och arbete ska säkerställas.<sup>29</sup>

EU:s grundläggande mål är att skapa en allt fastare sammanslutning mellan de europeiska folken, inte bara mellan staterna utan även mellan dess medborgare. Verkställandet av målen ska bygga på unionens grundläggande värden: respekt för mänskliga rättigheter, jämlikhet, demokrati, värdighet och frihet. Unionen ska även främja freden, sina värden och folkets välfärd.<sup>30</sup>

Trots att EU har vuxit fram ur en ekonomisk gemenskap har EU numera utvecklat bredare målsättningar som betonar miljöskydd, internationell solidaritet, demokratiska och sociala värden osv. EU anklagas dock allt oftare för att i praktiken prioritera marknadsliberalisering framför sociala och kulturella värden. Nationella regler som värnar strejkrätt, miljöskydd eller andra sociala aspekter får stå tillbaka när den inre marknaden utvecklas. Detta kallas för EU:s sociala underskott.<sup>31</sup>

### 3.2 Fri rörlighet för personer

Rätten för personer att röra och uppehålla sig fritt inom EU stadgas i artikel 3 i Fördraget om Europeiska unionen, FEU och artikel 26 i Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, FEUF. Att unionen ska vara ett område utan inre gränser utgör en del av EU:s grundläggande mål. Den fria rörligheten för personer specificeras närmare i artiklarna 45, 49 och 56

---

<sup>29</sup> Bernitz och Kjellgren 2010, s. 3f.

<sup>30</sup> Bernitz och Kjellgren 2010, s. 22.

<sup>31</sup> Bernitz och Kjellgren 2010, s. 270f.

FEUF som ger rätt till arbetstagare, egenföretagare och tillhandahållare av tjänster att röra sig fritt inom unionen.

Den fria rörligheten har senare utökats genom unionsmedborgarskapet i art 20 och 21 FEUF. Till skillnad från de tidigare nämnda artiklarna, som kräver någon sorts ekonomisk aktivitet, ger unionsmedborgarskapet en rätt att röra sig över EU:s gränser för alla som är medborgare i ett EU-land. Detta gäller så länge inget annat föreskrivs i primär- eller sekundärrätten. Att den fria rörligheten som garanteras här även gäller icke ekonomiskt aktiva slogs fast av EU-domstolen i *Baumbust* (C-413/99).

### 3.2.1 Rörlighetsdirektivet

Den fria rörligheten behandlas än mer specifikt i rörlighetsdirektivet 2004/38/EG. Direktivet är en konsolidering av tidigare praxis och sekundärlagstiftning och syftar till att förenkla och stärka rätten till fri rörlighet. Det är ett minimidirektiv, vilket innebär att nationell lagstiftning har företräde i de fall den är mer förmånlig för enskilda.<sup>32</sup> Direktivet innehåller tre olika sorters uppehållsrätt.

Den första typen av uppehållsrätt stadgas i artikel 6 och innebär att alla som är medborgare i ett EU-land och har giltigt pass eller identitetskort har rätt att vistas i ett annat EU-land i upp till tre månader. Denna uppehållsrätt kräver ingen ekonomisk aktivitet utan är baserad på unionsmedborgarskapet.<sup>33</sup>

Den andra uppehållsrätten finns i artikel 7 och ger EU-medborgare rätt att uppehålla sig i ett annat EU-land i mer än tre månader. För det krävs att personen antingen är ekonomiskt aktiv eller att personen uppfyller de krav som sätts upp i artikeln för icke ekonomiskt aktiva EU-medborgare. De ekonomiskt aktiva är arbetstagare, egenföretagare och arbetssökande (mer om detta nedan). Familjemedlemmar hamnar under samma regler på grund av principen om familjens enhet.<sup>34</sup> Familjemedlemmarna behöver inte vara EU-medborgare. Makar, registrerade partnerskap och barn under 21 år klassas som familjemedlemmar. Det gör även underhållsberättigade släktingar i rakt uppstigande led till den ekonomiskt aktiva personen eller dess make, maka eller partner.<sup>35</sup>

Icke ekonomiskt aktiva är studenter, pensionärer och övriga som inte faller in under någon annan kategori.<sup>36</sup> De övriga kallas ibland för turister.<sup>37</sup> De

---

<sup>32</sup> Artikel 37 Rörlighetsdirektivet.

<sup>33</sup> Artikel 6 Rörlighetsdirektivet samt artikel 20-21 FEUF.

<sup>34</sup> Skäl 5 Rörlighetsdirektivet.

<sup>35</sup> Artikel 2.2.c och d Rörlighetsdirektivet.

<sup>36</sup> Socialstyrelsen 2014-6-16, s. 18.

<sup>37</sup> Socialstyrelsen 2014-6-16, s. 18, SOU 2005:34 s. 118 och 155 samt Marklund, 2015.

icke ekonomiskt aktiva ska ha medel till sin försörjning och en heltäckande sjukförsäkring för att få uppehållsrätt.<sup>38</sup>

Medlemsstaterna får inte bestämma något fast belopp som ska anses utgöra tillräckliga tillgångar. Istället ska en individuell bedömning av personliga omständigheter göras. Kravet får aldrig sättas högre än beloppsgränsen för socialt bistånd, alternativt minimipension.<sup>39</sup> Tillgångarna behöver inte utgöra den migrerande EU-medborgarens egna medel utan det räcker att en tredje man kan tillhandahålla tillräckliga medel för personens försörjning.<sup>40</sup> Inget särskilt myndighetsbeslut krävs för att få uppehållsrätt utan en EU-medborgare anses ha uppehållsrätt enligt artikel 7 i Rörlighetsdirektivet så fort kraven är uppfyllda.

Den tredje sortens uppehållsrätt innebär att en EU-medborgare som har vistats legalt i ett annat EU-land än sitt eget under en oavbruten tid av fem år har rätt till permanent uppehållstillstånd i mottagarstaten.<sup>41</sup>

### 3.2.2 Ekonomiskt aktiva EU-medborgare

Trots en stor mängd primär- och sekundärrätt som berör arbetstagares fria rörlighet definieras inte arbetstagarbegreppet i EU:s lagstiftning. Däremot har EU-domstolen gjort ett flertal uttalanden som tyder på att begreppet ska ges en bred förståelse. Det centrala rättsfallet är *Lawrie-Blum* där EU-domstolen uttalade att begreppet arbetstagare ska definieras enligt de objektiva kriterier som kännetecknar ett anställningsförhållande och med beaktande av de berörda personernas rättigheter och skyldigheter. Ett anställningsförhållande definierades som att en person, mot ersättning, utför arbete med ekonomiskt värde åt någon annan under den senare personens ledning. En person som har tiggeri som medel till försörjning är alltså inte en arbetstagare i EU-rättens mening. Ersättningens storlek har inte någon betydelse för om det föreligger ett anställningsförhållande. Om kraven på ett verkligt och faktiskt arbete är uppfyllda så föreligger uppehållsrätt även om lönen skulle vara under existensminimum.<sup>42</sup>

Arbetet ska innebära en effektiv och genuin ekonomisk aktivitet och ska inte utföras i så liten omfattning att det framstår som sidoordnat och marginellt. Det ska vara fråga om ett verkligt och faktiskt arbete. I fallet *Trojani*, som rörde en man som arbetade i ett program för social och yrkesmässig återanpassning, uttalade EU-domstolen att arbetsuppgifterna som utförs ska vara sådana som i normala fall hör till arbetsmarknaden.<sup>43</sup> Utförande av svart arbete omfattas inte heller eftersom EU-rätten inte kan åberopas i

---

<sup>38</sup> Artikel 7.b Rörlighetsdirektivet samt 3a kap. 3 § UtlL

<sup>39</sup> Artikel 8.4 Rörlighetsdirektivet.

<sup>40</sup> C-200/02 Zhu och Chen.

<sup>41</sup> Artikel 16 Rörlighetsdirektivet

<sup>42</sup> Mål 66/85 Lawrie-Blum.

<sup>43</sup> C-456/02 Trojani.



samband med missbruk eller bedrägerier.<sup>44</sup> Uppehållsrätten kvarstår i vissa fall även efter att en EU-medborgare har förlorat sin anställning.<sup>45</sup>

Även arbetssökande har uppehållsrätt eftersom även de omfattas av arbetstagarbegreppet.<sup>46</sup> I fallet *Antonissen* konstaterar EU-domstolen att arbetssökandes uppehållsrätt får begränsas i tiden, men att de arbetssökande ska ges rimlig tid att informera sig om arbetsmarknaden och vidta nödvändiga åtgärder för att få en anställning. "Rimlig tid" definierades som minst sex månader. Om den berörda personen kan styrka att han fortfarande söker anställning och har en reell möjlighet att bli anställd så gäller uppehållsrätten ännu längre.<sup>47</sup>

Omständigheter som kan påverka ifall den arbetssökande anses ha en reell möjlighet till anställning är om personen har en eftertraktad utbildning, arbetslivserfarenhet, språkkunskaper eller en praktikplats.<sup>48</sup> Bevisbördan för om de här omständigheterna föreligger ligger på den enskilde.<sup>49</sup> Arbetssökande EU-medborgare har rätt till likabehandling avseende stöd och förmåner som ska underlätta inträdet på arbetsmarknaden.<sup>50</sup>

Egenföretagare grundar sin fria rörlighet på etableringsrätten i artiklarna 49-55 FEUF. För mottagare eller tillhandahållare av tjänster grundas rätten istället på artiklarna 56-62 FEUF. För att bevisa att en EU-medborgare faller in under någon av artiklarna används ofta registreringsbevis på företaget, alternativt F-skattesedel. I vissa fall kan även annan dokumentation användas, till exempel fakturor och kvitton, hyreskontrakt för lokaler eller marknadsplaner.<sup>51</sup>

Till skillnad från arbetstagare behåller inte egenföretagare sin uppehållsrätt när de upphör med sin ekonomiska verksamhet, det vill säga att driva företag eller tillhandahålla tjänster. Trots det kan de fortfarande uppehålla sig i landet på grund av reglerna om tjänsterörlighet och fri etablering. De kan även söka ett nytt arbete i EU-landet och bedöms då utifrån reglerna om arbetssökande.<sup>52</sup>

---

<sup>44</sup> Socialstyrelsen 2014-6-16 s. 12.

<sup>45</sup> 3a kap. 5 § UtL.

<sup>46</sup> Artikel 14.4.b Rörlighetsdirektivet

<sup>47</sup> C-292/89 *Antonissen*.

<sup>48</sup> Kammarrätten i Göteborgs dom den 15 oktober 2009 i mål nr 5917-09 och Kammarrätten i Jönköpings dom den 27 september 2007 i mål nr 3248-07.

<sup>49</sup> MIG 2007:56.

<sup>50</sup> C-138/02 *Collins* punkt 63

<sup>51</sup> Socialstyrelsen 2014-6-16 s.15.

<sup>52</sup> *Ibid.*

# 4. Bistånd för icke ekonomiskt aktiva EU-medborgare

## 4.1 Ekonomiskt bistånd enligt EU-rätten

### 4.1.1 Social belastning

Enligt vad som visats ovan kan uppehållsrätten framstå som mycket vidsträckt. Upphållsrätten i en annan medlemsstat inskränks emellertid av art 14.1 i Rörlighetsdirektivet. Artikel 14.1 stadgar att en unionsmedborgares rätt att uppehålla sig i en annan medlemsstat upphör om den enskilde utgör en belastning för landets sociala biståndssystem. Syftet med regeln är att skydda medlemsstaternas offentliga finanser.<sup>53</sup> Detta gäller enbart icke ekonomiskt aktiva EU-medborgare. Arbetstagare, egenföretagare och arbetssökande med en verklig möjlighet till anställning kan endast utvisas om de utgör ett hot mot landets allmänna ordning eller säkerhet.<sup>54</sup>

EU-domstolen har slagit fast i fallet *Grzelczyk* att utvisning inte får bli den automatiska följderna av att en person utnyttjar social hjälp i mottagarstaten. Detta har senare kodifierats i artikel 14.3 i Rörlighetsdirektivet. En individuell bedömning ska alltid göras av ifall en person utgör en orimlig belastning. I bedömningen ska man beakta faktorer relaterade till bidragets storlek, individens personliga omständigheter samt bidragets varaktighet. Omständigheter som tyder på ifall det är fråga om tillfälliga svårigheter eller om personen kommer förbli en börda för det sociala biståndssystemet är relevanta vid bedömningen. Även bosättningsens längd och rent personliga förhållanden såsom ålder, familjesituation och hälsotillstånd ska beaktas.<sup>55</sup> Bedömningen ska göras med hänsyn till proportionalitetsprincipen. För att en unionsmedborgare ska anses vara en belastning måste det röra sig om ett belastande av det sociala biståndssystemet som helhet.<sup>56</sup>

### 4.1.2 Likabehandlingsprincipen

En central princip för unionsmedborgarskapet är likabehandlingsprincipen. Den gäller generellt inom EU-rättens tillämpningsområden men stadgas även särskilt i artikel 24 i Rörlighetsdirektivet. Principen innebär att

---

<sup>53</sup> Skäl 10 Rörlighetsdirektivet samt C-184/99 *Grzelczyk*.

<sup>54</sup> Artikel 14.4 samt skäl 16 Rörlighetsdirektivet.

<sup>55</sup> KOM (2009) 313 slutlig s 8f samt skäl 16 Rörlighetsdirektivet.

<sup>56</sup> C-140/12 *Brey* punkt 72.

unionsmedborgare som befinner sig i ett annat EU-land har rätt att behandlas likadant som mottagarlandets egna medborgare. En medlemsstat får därmed inte diskriminera någon på grund av nationalitet inom fördragens områden.<sup>57</sup>

Likabehandlingsprincipen är en huvudregel som gäller både under de tre första månaderna och vid förlängd uppehållsrätt. Under de tre första månaderna finns två undantag från principen. Det första handlar om studiestöd och kommer inte att behandlas här. Det andra går ut på att den mottagande staten inte är skyldig att betala ut socialt bistånd under de första tre månaderna en EU-medborgare befinner sig i mottagarstaten.<sup>58</sup> Detta är ett utflöde av överenskommelsen mellan EU:s medlemsstater om att unionsmedborgare som flyttar sig över gränserna inte ska utgöra en orimlig belastning för mottagarstatens välfärdssystem.<sup>59</sup>

I fallet *Grzelczyk* förtydligades EU-staternas ansvar för varandras medborgare. Fallet handlade om en fransk medborgare som studerade i Belgien och ansökte om försörjningsstöd för att kunna finansiera sitt uppehälle under det fjärde och sista året av sina studier. Tidigare år hade han försörjt sig själv. Försörjningsstöd beviljades inte eftersom Grzelczyk inte var belgisk medborgare eller arbetstagare. EU-domstolen uttalade att EU-rätten medgav en viss ekonomisk solidaritet mellan medlemsstaternas medborgare. Detta gäller särskilt om det rör sig om tillfälliga svårigheter.<sup>60</sup>

## 4.2 Ekonomiskt bistånd enligt svensk lag

Med andra ord finns endast väldigt begränsade rättigheter till försörjningsstöd för icke ekonomiskt aktiva EU-medborgare. Eftersom Rörlighetsdirektivet är ett minimidirektiv får medlemsländerna utöka rättigheterna genom nationell lag.<sup>61</sup> I det här avsnittet ska vi undersöka den svenska lagstiftningen. Det saknas praxis som prövar frågan om icke ekonomiskt aktiva EU-medborgares rätt till försörjningsstöd, men det finns olika tolkningar och tillämpningar av dagens lagstiftning som vi ska gå igenom.

Vårt att nämna är att många andra länder har anpassat sin biståndslagstiftning efter EU-inträdet i enlighet med undantaget från likabehandlingsprincipen. De nya reglerna består antingen av specialregleringar, som uttryckliga krav på ekonomisk aktivitet, eller av indirekta regler, som bosättningskrav.<sup>62</sup> Sådana regler har inte genomförts i Sverige, även om förslag har lyfts på att avgränsa rätten till socialt bistånd

---

<sup>57</sup> Artikel 18 FEUF.

<sup>58</sup> Artikel 24.2 Rörlighetsdirektivet.

<sup>59</sup> Civil Rights Defenders 2015, s. 10.

<sup>60</sup> C-184/99 *Grzelczyk* punkt 44.

<sup>61</sup> Artikel 37 Rörlighetsdirektivet.

<sup>62</sup> SOU 2005:34 s. 156.

för arbetssökande och icke ekonomiskt aktiva EU-medborgare till endast omfatta akuta nödsituationer.<sup>63</sup> Förslaget genomfördes inte eftersom utredaren ansåg att rätt till försörjningsstöd redan saknades för grupperna.<sup>64</sup>

## 4.2.1 Socialstyrelsens tolkning

Under kapitel två nämndes att vistelsekommunen har ett yttersta ansvar för alla som vistas i kommunens område för att enskilda inte ska falla mellan stolarna. Trots detta är frågan om vad som definieras som "vistelse" mer komplicerad för utländska medborgare.

Ett centralt rättsfall för bedömningen är *RÅ 1995 ref 70*. Fallet handlar om A. G, som var utländsk medborgare men hade tillfälligt uppehållstillstånd i Sverige. A. G. ansökte om försörjningsstöd i Sverige vilket avlogs eftersom han hade bostad och fast anställning i Iran, där han vistades under långa perioder. Totalt hade A. G, vistats i Sverige i sju och en halv månad under en period av fyra år.

A.G. ansågs ha minskat sin anknytning till Sverige och sina försörjningsmöjligheter här genom att så ofta befinna sig i hemlandet. Regeringsrätten uttalade att A. G. inte kunde anses ha sin "egentliga bo och hemvist" i den kommun där han ansökte om försörjningsstöd. A. G. ansågs däremot ha rätt till bistånd i en akut nödsituation, s k nödbistånd. För att få rätt till nödbistånd krävs alltså inte att en person är bosatt i Sverige.

Detta rättsfall ligger till grund för Socialstyrelsens bedömning av att icke ekonomiskt aktiva EU-medborgare saknar rätt till försörjningsstöd i Sverige. Socialstyrelsen menar i sina riktlinjer *Rätten till socialt bistånd för medborgare inom EU/EES-området* att EU-medborgare måste ha uppehållsrätt i mer än tre månader för att de ska anses ha sin egentliga vistelse i landet. Personer som vistas tillfälligt i Sverige eller som saknar den uppehållsrätt som krävs för att vistelsen ska vara laglig har därför endast rätt till bistånd i sådana akuta nödsituationer som avses i 2a kap. 2 § SoL.<sup>65</sup> Denna tolkning delades i SOU 2005:34.<sup>66</sup>

Icke ekonomiskt aktiva EU-medborgare har däremot alltid rätt att få göra en ansökan och att få denna ansökan prövad. Skulle socialtjänsten meddela avslag har de även rätt att överklaga beslutet till högre instans.<sup>67</sup>

---

<sup>63</sup> SOU 2005:34.

<sup>64</sup> SOU 2005:34 s. 195.

<sup>65</sup> Socialstyrelsen 2014-6-16, s. 8.

<sup>66</sup> SOU 2005:34 s. 199.

<sup>67</sup> Socialstyrelsen 2014-6-16 s. 8.

## 4.2.2 Övriga tolkningar

Andreas Pettersson är jurist och forskare i socialrätt vid Umeå Universitet. Han kritiserar Socialstyrelsens tolkning och menar att *RA 1995 ref 70* inte är tillämplig på situationen eftersom rättsfallet rör den tidigare socialtjänstlagen. En ny socialtjänstlag har sedan dess trätt i kraft som pekar ut vistelseprincipen som starkare än innan. Andreas Pettersson menar att det är viktigt att skilja mellan de nationella och de kommunala frågorna. Att personer som vistas i en kommun och uppfyller rekvisiten i 4 kap 1 § SoL ska få försörjningsstöd är kommunens ansvar. Frågan om vem som får uppehålla sig i ett land är statens ansvar. Därför ska inte kommunen bedöma huruvida den enskildes vistelse i kommunen är förenlig med EU-rätten eller inte utan enbart tillämpa de rekvisit som följer av SoL.

Personen i *RA 1995 ref. 70* hade dessutom bostad och arbete i sitt hemland, vilket innebar att hans behov kunde tillgodoses på ett annat sätt. Eftersom detta sällan gäller för utsatta EU-medborgare menar Andreas Pettersson att rättsfallet inte är tillämpligt på gruppens situation. Han betonar även kommunernas yttersta ansvar och alla unionsmedborgares okränkbara rätt till fri rörlighet.<sup>68</sup>

Civil Rights Defenders släppte i december 2015 sin rapport *Utsatta unionsmedborgare i Sverige: Statens skyldigheter enligt internationella människorättsnormer, EU-rätt och svensk rätt*. I rapporten argumenterar de för att Sverige bryter mot bindande människorättsnormer när de inte betalar ut försörjningsstöd till EU-medborgare i en ekonomiskt och socialt utsatt situation som befinner sig i Sverige. Organisationen anser att Socialstyrelsens analogi från ansvarsfördelningen mellan bostadskommun och vistelsekommun haltar eftersom EU, till skillnad från Sverige, saknar gemensamt välfärdssystem. De menar även att *RA 1995 ref 70* inte är tillämpligt eftersom det härrör från en tid då Sverige precis hade gått med i EU och dessutom rör en person med arbete och bostad i sitt hemland.<sup>69</sup>

---

<sup>68</sup> Pettersson 2014.

<sup>69</sup> Civil Rights Defenders 2015, s. 25.

# 5. Analys

## 5.1 Teori

I Crenshaws första artikel, *Demarginalizing the Intersection of Race and Sex: A Black Feminist Critique of Antidiscrimination Doctrine, Feminist Theory and Antiracist Politics*, studerar hon USA:s diskrimineringslagar och undersöker hur domstolar konstruerar och tolkar svarta kvinnors käromål. "Erfarenheter" är det primära begreppet i artikeln. Det är de mest privilegierade grupperna i samhället som får ta plats, synas och bli bekräftade. Detta leder enligt Crenshaw till att lagstiftningen och rättstillämpningen baseras på dessa gruppers erfarenheter.<sup>70</sup>

Lagar och regler uppstår ofta ur ett behov av att värna om ett skyddsvärt subjekt eller objekt. När denna lagstiftning endast baseras på vissa gruppers erfarenheter leder det till att de som tillhör en mindre privilegierad grupp bara skyddas av juridiken i de avseenden de delar situation med en mer privilegierad grupp, alltså när gruppernas erfarenheter sammanfaller. Problem som enbart drabbar den mindre privilegierade gruppen faller därför ofta utanför lagstiftningens avhjälpande tillämpningsområde.<sup>71</sup>

Vidare argumenterar Crenshaw för att juridiken ges ett förklaringsvärde till varför samhället ser ut som det gör. Att juridiken osynliggör underordningen är därför förtryckande i sig. Att mindre privilegierade gruppers erfarenheter inte bekräftas i lagstiftningen förminskar och reducerar erfarenheterna. Att inte ens kunna se en grupp eller klass som just detta, att inte kunna särskilja den från andra grupper, gör också att erfarenheterna förblir osynliga.<sup>72</sup>

I den andra artikeln, *Mapping the Margins: Intersectionality, Identity Politics, and Violence Against Women of Color*, ligger fokus istället på sexualbrott och våld i nära relationer. Crenshaw visar på hur juridiken länge har upprätthållit dikotomier mellan bra och dåliga kvinnor och hur svarta kvinnor regelbundet har placerats i den senare kategorin. I den här artikeln ger Crenshaw snarare uttryck för åsikten att juridiken inte har en självständig eller nödvändig roll utan att den utgör en exponent för ett bakomliggande större problem. De maktstrukturer som finns i övriga samhället speglas i juridiken.<sup>73</sup>

Eftersom lagar enligt Crenshaw baseras på ett vitt medelklassperspektiv missar man de problem som uppstår. Om man till exempel stiftar en lag som är menad att ge fler rättigheter till en utsatt grupp så hjälper det inte om gruppen saknar kunskaperna för att kunna tillgodogöra sig dessa

---

<sup>70</sup> Crenshaw 1989, s. 64.

<sup>71</sup> Crenshaw 1989, s. 59.

<sup>72</sup> Crenshaw 1989, s. 61.

<sup>73</sup> Crenshaw 1991, s. 1266, 1271 och 1280.

rättigheter.<sup>74</sup> Ett annat exempel på vikten av erfarenheter som Crenshaw tar upp är hur de fördomar som utgör en integrerad del av kulturen påverkar rättsliga bedömningar vid till exempel trovärdighetsbedömningar.<sup>75</sup>

## 5.2 Analys

I praktiken krävs det, för att få rätt till det försörjningsstöd som ska försäkra alla en skälig levnadsnivå, att många tillgångar redan innehas. För att vara garanterad försörjningsstöd krävs att den enskilde har ett eget företag eller arbete, eller att personen precis har avslutat sitt tidigare arbete. Om den enskilde saknar detta kan denne ändå ha möjlighet till att få försörjningsstöd, om personen söker arbete och dessutom har andra, icke ekonomiska, tillgångar. Det kan vara språkkunskaper, kontakter i mottagarlandet eller utbildningar och arbetslivserfarenheter som eftertraktas på arbetsmarknaden. De EU-medborgare som kan få rätt till försörjningsstöd är alltså de som redan har medel till sin försörjning eller har lätt för att få det.

För de som står långt från arbetsmarknad och försörjning är det svårare. Även i EU-rättens definitioner av arbete finns ett utestängande. De få medel till försörjning som utsatta EU-medborgare kan få tillgång till, som tiggeri, gatumusicerande och svarta jobb, räknas inte som riktiga arbeten. Åtgärder som syftar till återanpassning till samhället klassas ibland som arbeten men oftast inte. Detta, i kombination med den strukturella diskriminering gruppen utsätts för, gör det svårt för utsatta EU-medborgare att lämna sitt utanförskap. De hänvisas istället tillbaka till sina hemländer och på så sätt cementeras deras position.

Ett osynliggörande återfinns även på andra områden. Inom EU-rätten nämns gruppen oftast indirekt, genom att inte falla in under några andra kategorier. När gruppen diskuteras i andra juridiska texter benämns de ofta som "turister", vilket inte kan sägas spegla gruppens livssituation särskilt bra. Detta osynliggörande av gruppen är förtryckande i sig och bidrar till att gruppens erfarenheter reduceras och förminskas. Allt detta bidrar till skapandet av ett slutet system där det är svårt att hitta vägar in. Detta kan ses som ett uttryck för hur juridiken saknar förmåga att förstå och lindra effekterna av underordning eftersom lagstiftarens erfarenheter skiljer sig från den påverkade gruppens.

Detta utestängande leder även till det saknas legala vägar in i Sverige för utsatta EU-medborgare. Då många ändå reser hit i syfte att trygga sin familjs försörjning lever de en majoritet av tiden i ett land där de saknar grundläggande medborgerliga rättigheter och utsikter att förvärva sådana.

---

<sup>74</sup> Crenshaw 1991, s 1245ff.

<sup>75</sup> Crenshaw 1991, s. 1271.

De saknar rösträtt och inflytande i det mottagande landet och har starkt begränsad tillgång till sjukvård och skolgång för deras barn. Personerna som tillhör den här gruppen blir därmed en sorts andra klassens medborgare. De har tillgång till det nya landets territorium men inte till medborgarskap och att få vara en del av staten. Utsatta EU-medborgare skapar därmed nya frågeställningar om politiskt inflytande och vilka som ska inkluderas i ett samhälle.

Ett argument som ofta lyfts fram mot att är att beskattning och ekonomisk omfördelning sker på nationell nivå istället för på EU-nivå. Som nämnts i inledningen betalar även EU-medborgare som kommer till Sverige och arbetar skatt på sina inkomster. Över lag betalar unionsmedborgare mer i skatt än vad de tar ut i sociala förmåner i de mottagande länderna. I bedömningen av vem som utgör en ekonomisk belastning anses dessutom enbart inkomstbeskattning utgöra ett bidrag till en stats ekonomi. Man bortser ifrån att även tiggare betalar moms på mat och basvaror som de köper och sätter därmed pengar i rullning som även beskattas i senare led. Genom att vistas på territoriet får gruppen skyldigheter och kan utsättas för juridikens repressiva sidor. Genom att sakna ekonomiska medel och därmed uppehållsrätt stängs de ute från många rättigheter. Detta skapar en asymmetri i förhållandet mellan stat och individ.

På sikt borde reglernas utformning även förstärka ekonomisk ojämlikhet mellan stater. I Europa pågår en migration av människor från de östra delarna till de västra. Personer som är högtbildade eller på annat sätt besitter ett starkt mänskligt kapital söker sig till rikare länder med högre löner och bättre levnadsstandard. Människor i den andra änden av skalan, som helt saknar mänskligt kapital och möjligheter till arbete, reser också till rikare länder för att kunna tigga ihop till ett värdigt liv. Att högtbildade människor söker sig till länder med högre standard ses som något normalt i en allt mer globaliserad värld. Att människor utan tillgångar gör samma sak anses överlag vara mindre eftersträvävärt.

Något som komplicerar migrationen är att de högtbildade tidigare har fått sin skolgång och sjukvård betald av sina hemländer. När de flyttar till länderna i väst börjar de istället betala skatt i de länderna vilket leder till att de blir en utgift för de länderna där de har vuxit upp men en inkomst för länderna där de arbetar. De fattigare länderna går därmed miste om de pengar som är investerade i personens skolgång och om de skatteintäkter de hade fått in om personen hade stannat. De som saknar ett mänskligt kapital och kommer för att tigga blir, genom sin brist på tillgång till mottagarlandets välfärd, sällan någon stor kostnad för de rikare länderna. När de börjar utgöra en ekonomisk belastning skickas de hem till sina fattigare hemländer.

Den aktuella gruppens rörlighet skiljer sig från den hos andra EU-medborgare. På grund av deras fattigdom och utsatthet är deras rörlighet oönskad. När EU-rättens grundläggande syfte, att skapa ekonomisk tillväxt, ofta ställs över sociala värden upprättas ett system där bara de som kan bidra



till detta mål är välkomna. Trots unionsmedborgarskapet framstår det som att EU-rättens öppna gränser inte omfattar alla EU-medborgare. De utsatta EU-medborgarna kan fortfarande korsa gränserna, men bara tillfälligt och utan att fullt ut släppas in i mottagarlandets samhälle, vilket indirekt hänvisar dem tillbaka till sina hemländer. Samblfattningsvis bottnar detta i frågan om vilka människor som är värda att omfattas av ett samhälles trygghetssystem.

# Käll- och litteraturförteckning

## Offentligt tryck

### *Propositioner*

Prop. 2000/01:80 Ny socialtjänstlag m.m.

Prop. 2010/11:49 Ansvarsfördelning mellan bosättningskommun och vistelsekommun

### *Betänkanden*

SOU 2005:34 Socialtjänsten och den fria rörligheten

SOU 2010:55 Romers rätt – en strategi för romer i Sverige

### *Övriga myndighetspublikationer*

Socialstyrelsen, artikelnr 2013-5-3, Hemlöshet bland utrikesfödda personer utan permanent uppehållstillstånd i Sverige, 2013-05-24

Socialstyrelsen, artikelnr 2014-6-16, Rätten till socialt bistånd för medborgare inom EU/EES-området – en vägledning, 2014-06-05

## Europeiskt offentligt tryck

KOM (2009) 313 slutlig, Meddelande från Kommissionen till Europaparlamentet och Rådet om vägledning till ett bättre införlivande och en bättre tillämpning av direktiv 2004/38/EG om unionsmedborgares och deras familjemedlemmars rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier

## Litteratur

Bernitz, Ulf & Kjellgren, Anders: *Europarättens grunder*, 5 uppl, Stockholm 2014

Crenshaw, Kimberle: "Mapping the margins: Intersectionality, Identity Politics, and Violence against Women of Color". I: *Stanford Law Review* 1991

Crenshaw, Kimberlé: "Demarginalizing the Intersection of Race and Sex: A Black Feminist Critique of Antidiscrimination Doctrine, Feminist Theory and Antiracist Politics". I: *University of Chicago Legal Forum* 1989

Fahlberg, Gunnar: *Socialtjänstlagarna*, 13 uppl, Stockholm 2012

Kleineman, Jan: "Rättsdogmatisk metod". I: *Juridisk metodlära*, Korling, Fredric & Zamboni, Mauro (red.), s. 21-46, Lund 2014

Peczenik, Aleksander: "Juridikens allmänna läror". I: *Svensk Juristtidning* 2005

Selberg, Niklas & Wegerstad, Linnéa: "Intersektionella analyser. Att begreppsliggöra ojämlikheter i och genom rätten". I: *Retfaerd* 2012

## Rapporter

Civil Rights Defenders, *Utsatta unionsmedborgare i Sverige: Statens skyldigheter enligt internationella människorättsnormer, EU-rätt och svensk rätt*, 2015.

ICF-GHK, *A fact finding analysis on the impact on the Member States' social security systems of the entitlements of non-active intra-EU migrants to special noncontributory cash benefits and healthcare granted on the basis of residence*, 2013.

## Nyhets- och debattartiklar

Marklund, Ingrid: *Lorents Burman: Tiggarna är turister*, Sveriges Radio, publicerad 2015-03-31. Hämtad 2015-11-17 från:  
<http://sverigesradio.se/sida/artikel.aspx?programid=109&artikel=6130251>

Pettersson, Andreas: *Kommunerna är skyldiga att bistå EU-migranterna*, Aftonbladet, publicerad 2014-11-21. Hämtad 2015-12-09 från:  
<http://www.aftonbladet.se/debatt/debattamnen/politik/article19898040.ab>

Ramel, Fredrik & Szoppe, Adam: *EU-migrant ett problematiskt begrepp*, Sveriges Radio, publicerad 2014-07-16. Hämtad 2015-12-27 från:  
<http://sverigesradio.se/sida/artikel.aspx?programid=3993&artikel=5915740>

# Rättsfallsförteckning

## Svenska domstolar

RÅ 1995 ref. 70

HFD 2014 ref. 37

Kammarrätten i Göteborgs dom den 15 oktober 2009 i mål nr 5917-09

Kammarrätten i Jönköpings dom den 27 september 2007 i mål nr 3248-07

MIG 2007:56

## EU-domstolen

Mål 66/85 Deborah Lawrie-Blum mot Land Baden-Württemberg, VIII 00661

Mål C-292/89 The Queen mot Immigration Appeal Tribunal, ex parte Gustaff Desiderius Antonissen, REG 1991 s. I-00745

Mål C-184/99 Rudy Grzelczyk mot Centre public d'aide sociale d'Ottignies-Louvain-la-Neuve, REG 2001 s. I-06193

Mål C-413/99 Baumbast, R mot Secretary of State for the Home Department, REG 2002 s. I-07091

Mål C-200/02 Kunqian Catherine Zhu och Man Lavette Chen mot Secretary of State for the Home Department, REG 2004 s. I-09925

Mål C-456/02 Michel Trojani mot Centre public d'aide sociale de Bruxelles (CPAS), REG 2004 s. I-07573

Mål C-140/12 Pensionsversicherungsanstalt mot Peter Brey, ännu ej publicerad i REU

Mål C-333/13 Elisabeta Dano, Florin Dano mot Jobcenter Leipzig, ännu ej publicerad i REU