

Otillåtna bosättningar



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

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

Svara på remiss – hur och varför

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

En kort handledning för dem som ska svara på remiss.

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

Omslag: Regeringskansliets standard

Tryck: Elanders Sverige AB, Stockholm 2016

ISBN 978-91-38-24455-5

ISSN 0284-6012

Förord

Regeringen beslutade den 30 september 2015 att ge kammarrättsrådet Maria Åhrling i uppdrag att analysera och ge förslag på hur möjligheterna att avlägsna otillåtna bosättningar kan förbättras (Ju 2015:F).

Hovrättsassessorn Andreas Gustafsson har arbetat som sekreterare i uppdraget. Uppdraget har bedrivits utan särskild expert- eller referensgrupp. I stället har samråd skett med berörda myndigheter, kommuner och organisationer.

Härmed överlämnas promemorian *Otillåtna bosättningar*.

Uppdraget är med detta slutfört.

Stockholm i maj 2016

Maria Åhrling

/Andreas Gustafsson

Innehåll

Förkortningar	11
Sammanfattning	13
Summary	19
1 Författningsförslag	25
1.1 Förslag till lag om ändring i utsökningsbalken	25
1.2 Förslag till lag om ändring i lagen (1990:746) om betalningsföreläggande och handräckning	30
1.3 Förslag till förordning om ändring i utsökningsförordningen (1981:981).....	34
1.4 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1991:1339) om betalningsföreläggande och handräckning.....	36
1.5 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1992:1094) om avgifter vid Kronofogdemyndigheten.....	38
1.6 Förslag till förordning om ändring i socialtjänstförordningen (2001:937)	39
2 Uppdraget och dess genomförande	41
2.1 Uppdraget.....	41
2.2 Uppdragets genomförande.....	41
2.3 Promemorians disposition	43

3	Otillåtna bosättningar i Sverige – en bakgrund	45
3.1	Inledning	45
3.2	När är en bosättning otillåten?	46
3.3	Olika typer av otillåtna bosättningar.....	47
3.4	De boende i de otillåtna bosättningarna	49
3.4.1	Särskilt om diskrimineringen av romer.....	50
3.4.2	Romers boendesituation i Europa.....	52
3.5	Antalet otillåtna bosättningar.....	53
3.5.1	Statistik från Kronofogdemyndigheten.....	53
3.5.2	Polisens beräkningar	54
3.5.3	Statistik från kommunerna	54
3.6	Problem med de otillåtna bosättningarna	56
3.6.1	För markägaren	56
3.6.2	För de boende i bosättningen.....	57
3.7	Kritiken mot regelverket kring och hanteringen av otillåtna bosättningar	58
4	Rätten till skydd för egendom och hem	63
4.1	Egendomsskyddet	63
4.1.1	Europakonventionen.....	64
4.2	Skyddet för hemmet.....	65
4.2.1	Europakonventionen.....	66
4.2.2	Den europeiska sociala stadgan (reviderad)	69
4.2.3	FN:s konvention om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter	70
4.2.4	FN:s konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen)	71
5	Avhysning.....	73
5.1	Inledning.....	73
5.2	Processen vid Kronofogdemyndigheten	73
5.3	Avhysning	74

5.3.1	Avhysning i den summariska processen.....	75
5.3.2	Avhysning i utökningsprocessen	76
6	Flytt av en otillåten bosättning.....	77
6.1	Inledning.....	77
6.2	Polisens möjligheter att flytta en otillåten bosättning	78
6.2.1	Otillåten bosättning på offentlig plats	78
6.2.2	Otillåten bosättning på annan mark	79
6.2.3	Polismyndighetens rekommendationer	81
6.3	Kronofogdemyndighetens möjligheter att flytta en otillåten bosättning	82
6.3.1	Särskild handräckning i den summariska processen.....	82
6.3.2	Särskild handräckning i utökningsprocessen	84
7	Utländsk rätt	87
7.1	Finland.....	87
7.2	Danmark.....	88
7.3	Norge.....	90
7.4	Frankrike	91
8	Inledande överväganden.....	93
8.1	Markägares möjligheter att få hjälp med att avlägsna otillåtna bosättningar	93
8.2	Polisens ansvar för att ingripa mot otillåtna bosättningar	96
8.3	Förordnande av ordningsvakter för att avlägsna otillåtna bosättningar från offentlig plats.....	99
8.4	Markägares möjligheter att få hjälp med att identifiera de boende i en bosättning.....	100
8.5	Behovet av ett annat förfarande, utöver möjligheten till ett polisingripande	104

8.6	Ett nytt förfarande vid särskild handräckning av otillåtna bosättningar – avlägsnande.....	105
9	Ett nytt avlägsnandeförfarande.....	111
9.1	Inledning.....	111
9.2	Avlägsnandemål i den summariska processen	111
9.2.1	Ansökan om avlägsnande.....	112
9.2.2	Underrättelse till socialnämnden	119
9.2.3	Ansökningsavgiften i avlägsnandemål	122
9.2.4	Föreläggande för svaranden.....	122
9.2.5	Interimistiska beslut.....	123
9.2.6	Proportionalitetsbedömning	124
9.2.7	Svarandens ansvar för kostnader	127
9.2.8	Överklagande.....	129
9.3	Avlägsnandemål i utsökningsprocessen	130
9.3.1	Grundavgift i avlägsnandemål	131
9.3.2	Underrättelse till socialnämnden	134
9.3.3	Underrättelse till svaranden om avlägsnandet.....	135
9.3.4	Proportionalitetsbedömning	137
9.3.5	Kronofogdemyndighetens handläggningstid	138
9.3.6	Tidsfrist för avlägsnande.....	139
9.3.7	Anstånd.....	141
9.3.8	Uppskov.....	142
9.3.9	Tredje man i mål där svarandena har identifierats....	143
9.3.10	Hanteringen av svarandens och tredje mans egendom.....	146
9.3.11	Underrättelse om att avlägsnande har skett	148
9.3.12	Svarandens ansvar för förrättningskostnaderna	149
9.3.13	Sökandens ansvar för förrättningskostnaderna.....	152
9.3.14	Uttagande av förrättningskostnad	155
9.3.15	Överklagande.....	156
9.4	Delgivning.....	157
10	Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser	161
11	Konsekvenser av förslagen	163

11.1	Inledning.....	163
11.2	Andra konsekvenser än ekonomiska	163
11.2.1	Särskilt om barnperspektivet	165
11.3	Ekonomiska konsekvenser	166
11.3.1	Konsekvenser för Kronofogdemyndigheten, Polismyndigheten och de allmänna domstolarna	166
11.3.2	Konsekvenser i övrigt för det allmänna.....	169
11.3.3	Konsekvenser för kommunerna	170
11.3.4	Konsekvenser för företag och andra enskilda.....	171
12	Författningskommentar	173
12.1	Förslaget till lag om ändring i utsökningsbalken	173
12.2	Förslaget till lag om ändring i lagen (1990:746) om betalningsföreläggande och handräckning	181
Bilaga 1	Uppdraget	187
Bilaga 2	Käll- och litteraturförteckning.....	191

Förkortningar

BfF	Förordning (1991:1339) om betalningsföreläggande och handräckning
BfL	Lag (1990:746) om betalningsföreläggande och handräckning
FAK	Förordning (1992:1094) om avgifter vid Kronofogdemyndigheten
OSL	Offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)

Sammanfattning

Ett nytt avlägsnandeförfarande

En markägare som vill få hjälp att flytta på en otillåten bosättning som har etablerats på hans eller hennes mark kan vända sig till Kronofogdemyndigheten med en ansökan om särskild handräckning. Det nuvarande regelverket är dock inte särskilt väl anpassat för att hantera de mycket stora otillåtna bosättningar som har etablerats i landet på senare år. I promemorian föreslås därför att det ska införas ett nytt förfarande vid särskild handräckning för att hantera dessa mål. Det nya förfarandet föreslås få benämningen *avlägsnande*.

Uppdraget har syftat till att förbättra markägares möjligheter att få handräckning vid otillåtna bosättningar. En utgångspunkt för förslagen har därför varit att göra avlägsnandeförfarandet mer effektivt än dagens hantering. Flera av förslagen i promemorian tar sikte på att göra det lättare och billigare för markägare att använda sig av förfarandet.

Behovet av ett effektivt förfarande får dock inte gå ut över rätts-säkerheten. De personer som ska avlägsnas befinner sig ofta i en mycket utsatt social och ekonomisk situation, utan tillgång till något alternativt boende i landet. Att avlägsna dem från platsen är därför ofta en mycket ingripande åtgärd. Dessutom är deras möjligheter att komma till tals i denna typ av mål redan idag begränsade. I promemorian läggs därför också förslag som syftar till att garantera att de boende behåller och i vissa avseenden stärker sina möjligheter att göra invändningar i processen.

Ansökan om avlägsnande

En markägare som vill ansöka om särskild handräckning måste idag först identifiera de boende. Detta är många gånger en svår uppgift och utgör ofta det största hindret för markägaren att kunna ansöka om särskild handräckning.

För att underlätta för markägaren att få en ansökan om avlägsnande prövad av Kronofogdemyndigheten föreslås att det under vissa förutsättningar ska vara möjligt att ansöka utan att behöva identifiera de boende. Utgångspunkten ska visserligen fortfarande vara ett förfarande där svaranden är identifierad. Men om markägaren trots rimliga ansträngningar inte har kunnat klarlägga de boendes identiteter, ska ansökan ändå kunna tas upp till prövning. Därigenom undanröjs ett av markägarnas största problem med dagens förfarande.

Även en tredje man ska kunna avlägsnas

Ett interimistiskt beslut eller utslag om särskild handräckning kan idag bara verkställas mot de personer som anges i avgörandet. Om det vid verkställigheten har anslutit sig ytterligare personer till bosättningen vilka inte nämns i avgörandet, måste markägaren ansöka om särskild handräckning på nytt gentemot dessa personer. Detta bidrar till att det nuvarande systemet fungerar otillfredsställande vid otillåtna bosättningar. En ny ansökan är förenad med ytterligare kostnader och leder till att det tar längre tid innan markägaren får tillbaka besittningen till sin mark.

I promemorian föreslås därför att om markägaren i sin ansökan har identifierat de boende, ska Kronofogdemyndighetens avgörande få verkställas även mot en tredje man som uppehåller sig på platsen, om den tredje mannen saknar fog att motsätta sig verkställigheten.

Kostnader i avlägsnandemål

Ett annat problem med dagens förfarande är att processen hos Kronofogdemyndigheten ofta blir kostsam. Det är visserligen de boende som i första hand ska betala de kostnader som uppkommer

i processen. Eftersom de boende sällan har betalningsförmåga är det dock normalt markägaren som får stå för kostnaderna.

När ett avgörande ska verkställas tas en grundavgift ut. Grundavgiften är 600 kr för varje person som ska avlägsnas. Eftersom det normalt är många personer som ska avlägsnas blir kostnaden ofta stor. För att sänka denna kostnad föreslås att det bara ska tas ut en grundavgift i avlägsnandemål. Grundavgiften ska vara 5 000 kr.

Därutöver föreslås att markägarens ansvar för kostnader för verkställigheten ska begränsas. En markägare ska inte behöva svara för kostnader för förvaring av de boendes egendom eller andra åtgärder som väsentligen avser att skydda dem mot förlust. Inte heller ska markägaren svara för kostnader som uppkommer när Kronofogdemyndigheten säljer eller förstör egendom som tillhör de boende. Även detta förslag leder till att kostnaderna för markägaren i processen minskar.

I promemorian föreslås vidare att en boende som inte har identifierats inte ska ha något ansvar för kostnader i målet. Det innebär att markägaren kommer att ansvara för dessa kostnader. Detta skiljer sig dock i praktiken knappast från hur det är idag, eftersom de boende sällan har förmåga att betala kostnaderna.

Hanteringen av de boendes egendom

I samband med att ett avgörande om särskild handräckning verkställs kan det finnas flera föremål av ringa värde som de boende lämnat kvar på platsen.

I promemorian föreslås därför att det ska vara möjligt för Kronofogdemyndigheten att sälja eller förstöra den egendom som finns på platsen om de boende inte tar hand om den själva och lämpligt förvaringsutrymme inte kan anskaffas. Detsamma ska gälla om egendomen tillhör tredje man.

Ett rättssäkert förfarande för de boende

Att kunna föra en process utan att behöva identifiera motparten utgör ett betydande avsteg från vad som normalt gäller och ställer stora krav på att lagstiftningen garanterar att de boende inte frångår möjligheten att få sina intressen tillvaratagna i processen. En nödvändig förutsättning för att ett sådant förslag ska kunna godtas är därför att det införs bestämmelser som säkerställer att de boende behåller och kanske till och med stärker sina möjligheter att göra invändningar. Detta gäller inte minst med hänsyn till de begränsade möjligheter som de boende redan idag har att göra sina rättigheter gällande i processen.

I promemorian läggs därför flera förslag för att säkerställa att avlägsnandeförfarandet utgör ett rättssäkert förfarande för de boende. Ett av dessa förslag innebär att Kronofogdemyndigheten ska göra en proportionalitetsbedömning såväl inför prövningen av om ansökan om avlägsnande ska bifallas som när myndigheten vid verkställigheten tar ställning till hur och när en otillåten bosättning ska flyttas. Dessutom införs en tidsfrist för när ett utslag om avlägsnande tidigast får verkställas. Härigenom garanteras att de boende får möjlighet att överklaga det utslag som ligger till grund för verkställigheten och att de får en viss tid på sig att frivilligt lämna platsen. Det införs också en möjlighet för Kronofogdemyndigheten att meddela anstånd med verkställigheten om det behövs av hänsyn till de boende. Vidare föreslås åtgärder för att säkerställa att en kungörelsedelgivning får största möjliga genomslag bland de boende.

Barnperspektivet

Det är av yttersta vikt att barn inte far illa i samband med ett avlägsnande. I promemorian lämnas därför flera förslag som tar sikte på att tillförsäkra att barnrättsperspektivet beaktas under processen.

För att socialnämnden ska kunna fullgöra sina uppgifter att förebygga, erbjuda stödinsatser eller vidta åtgärder till skydd för barn som befinner sig i en otillåten bosättning, föreslås att Kronofogdemyndigheten ska underrätta socialnämnden redan när markägaren ansöker om avlägsnande. Det föreslås också att Krono-

fogdemyndigheten ska underrätta socialnämnden om tiden för verkställigheten.

Vissa av de förslag som lämnas gör det också möjligt för Kronofogdemyndigheten att under förfarandet särskilt beakta det förhållandet att det finns barn i bosättningen. Vid de proportionalitetsbedömningar som ska göras ska t.ex. särskild hänsyn tas till om det finns barn på platsen. Om så är fallet kan det bland annat finnas anledning att avvakta något med verkställigheten för att socialnämnden ska kunna göra en bedömning av hjälpbehovet. Även när det gäller förslaget att Kronofogdemyndigheten ska kunna meddela anstånd med verkställigheten, bör särskild hänsyn tas till om barn omfattas av avlägsnandet.

Summary

A new removal procedure

A landowner who wants help to move an unlawful settlement that has been established on his or her land can contact the Swedish Enforcement Authority to apply for special assistance. However, the current regulatory framework is not especially well suited to dealing with the very large unlawful settlements that have been established in this country in recent years. The memorandum therefore contains a proposal on the introduction of a new procedure for special assistance to deal with these cases. It is proposed that the new procedure be given the name *removal*.

The remit involved improving landowners' opportunities to receive assistance with unlawful settlements. One essential point for the proposals was therefore to make the removal procedure more effective and efficient than is currently the case. For this reason, several of the proposals in the memorandum are aimed at making it easier and cheaper for landowners to use the procedure.

However, the need for an effective and efficient procedure must not take precedence over legal security. The people who are to be removed are often in a very vulnerable social and financial situation, without access to any alternative accommodation in the country. Removing them from a place is therefore often a very intrusive measure. Furthermore, their possibilities of making their voice heard in this type of case are already limited. The memorandum therefore also contains proposals aimed at guaranteeing that the settlers retain and in some respects also strengthen their opportunities to make objections during the process.

Application for removal

A landowner wishing to apply for special assistance is currently required to first identify the settlers. This is often a difficult task and is often the biggest obstacle to landowners being able to apply for special assistance.

To make it easier for a landowner to have an application for removal examined by the Swedish Enforcement Authority, it is proposed that it should be possible under certain circumstances to apply without needing to identify the settlers. Of course, the basic premise should still be that a procedure is conducted in which the defendant is identified. However, if the landowner has not been able, despite reasonable efforts, to establish the settlers' identities, it should nonetheless be possible for the application to be examined. This will remove one of the biggest problems for landowners in the current procedure.

It will also be possible to remove a third party

An interim decision or a ruling on special assistance may only be enforced against the individuals listed in the decision. If additional people who are not named in the decision have joined the settlement by the time of enforcement, the landowner must apply again for special assistance vis-à-vis these individuals. This is one reason why the current system does not work satisfactorily with regard to unlawful settlements. A new application entails new costs and means that it takes longer for the landowner to regain possession of his or her land.

The memorandum therefore proposes that if a landowner has identified the settlers in the application, the decision of the Swedish Enforcement Authority may also be enforced against a third party residing at the location, if the third party lacks grounds to oppose enforcement.

Costs in removal cases

Another problem with the current procedure is that the proceedings at the Swedish Enforcement Authority often become costly. To be sure, it is primarily the settlers who are supposed to pay the costs that arise in the proceedings. However, as the settlers rarely have the ability to pay, it is normally the landowner who has to bear the costs.

When a decision is enforced, a basic fee is charged. The basic fee is SEK 600 for each person to be removed. Because there are normally a large number of people to remove, the cost is often considerable. To reduce this cost, it is proposed that only one basic fee be charged in removal cases. The basic fee should be SEK 5 000.

Moreover, it is proposed that the landowner's liability for the costs of enforcement be limited. A landowner should not have to bear the costs of storing the settlers' property or other measures that are mainly aimed at protecting them against losses. Nor should the landowner have to bear the costs that arise when the Swedish Enforcement Authority sells or destroys property belonging to the settlers. This proposal will also result in lower costs for the landowner in the proceedings.

In addition, the memorandum proposes that a settler who has not been identified should not bear any liability for costs in the case. This means that the landowner will be liable for these costs. However, this is hardly any different from the current situation, as the settlers rarely have the ability to pay the costs.

Handling of the settlers' property

When a decision on special assistance is enforced, there may be many items of little value left at the location by the settlers.

It is therefore proposed in the memorandum that it should be possible for the Swedish Enforcement Authority to sell or destroy the property found at the location, unless the settlers take care of it themselves or a suitable storage place can be found. The same should apply to property belonging to a third party.

A legally secure procedure for the settlers

Being able to conduct proceedings without needing to identify the opposite party is a considerable deviation from what normally applies and requires that the legislation guarantees that the settlers are not deprived of the opportunity to have their interests safeguarded in the proceedings. One prerequisite for this kind of proposal being acceptable is therefore that provisions are introduced that guarantee that the settlers retain and perhaps even strengthen their possibilities to make objections. This applies in particular with regard to the limited possibilities that settlers currently have to assert their rights in the proceedings.

The memorandum therefore outlines several proposals to guarantee that the removal procedure is a legally secure procedure for the settlers. One of these proposals involves the Swedish Enforcement Authority carrying out a proportionality assessment both prior to an examination of whether a removal application should be approved and when the Authority decides at the time of enforcement how and when an unlawful settlement is to be moved. In addition, a time limit is to be introduced for when a ruling on removal may be enforced at the earliest. This will guarantee that the settlers have the opportunity to appeal the ruling upon which the enforcement is based and that they are given a certain period of time to leave the place voluntarily. The possibility will also be introduced for the Swedish Enforcement Authority to issue a postponement of enforcement if this is needed out of consideration for the settlers. Moreover, measures are proposed to ensure that any public notice has as much of an impact as possible among the settlers.

Child perspective

It is of the utmost importance that children do not come to harm in connection with a removal. The memorandum therefore contains several proposals aimed at ensuring that a child rights perspective is taken into account during the proceedings.

For the social welfare committee to be able to fulfil its duty to take preventive measures, offer support measures or take measures to protect children who are at an unlawful settlement, it is

proposed that the Swedish Enforcement Authority inform the social welfare committee as soon as the landowner applies for removal. It is also proposed that the Swedish Enforcement Authority inform the social welfare committee of the time of enforcement.

Some of the proposals submitted will also enable the Swedish Enforcement Authority to pay particular attention during the procedure to the fact that there are children at the settlement. When the proportionality assessments are conducted, for example, particular attention must be paid to whether or not there are children at the location. If this is the case, there may be reason to wait a little with enforcement so that the social welfare committee can assess the need for assistance. Also with regard to the proposal that the Swedish Enforcement Authority should be able to issue a postponement of enforcement, particular attention should be paid to whether or not children will be involved in the removal.

1 Författningsförslag

1.1 Förslag till lag om ändring i utsökningsbalken

Häri genom föreskrivs i fråga om utsökningsbalken
dels att 17 kap. 3 och 8 §§ ska ha följande lydelse,
dels att rubriken närmast före 16 kap. 10 § ska sättas närmast
före 16 kap. 11 §,
dels att det ska införas åtta nya paragrafer, 16 kap. 10–10 g §§,
och närmast före 16 kap. 10 § en ny rubrik av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

16 kap.

Avlägsnande

10 §¹

Med avlägsnande avses en förpliktelse för den som rubbat sökandens besittning att flytta från fast egendom, en bostadslägenhet eller något annat utrymme i byggnad eller annan lös egendom, i annat fall än som avses i 1 §.

10 a §

Innan avlägsnande sker ska svaranden underrättas.

¹ Tidigare 10 § upphävd genom 2006:672.

10 b §

Vid genomförandet av avlägsnandet får en åtgärd vidtas endast om åtgärden uppväger den olägenhet eller det men i övrigt som åtgärden innebär för svaranden.

Om det är möjligt ska avlägsnande ske inom tre veckor från det att behövliga handlingar kom in till Kronofogdemyndigheten.

Avlägsnande får ske tidigast fem dagar från det att svaranden underrättades om tiden för avlägsnandeförrättningen. Detta gäller dock inte vid verkställighet av beslut som avses i 63 § lagen (1990:746) om betalningsföreläggande och handräckning.

10 c §

Om det behövs av hänsyn till svaranden får Kronofogdemyndigheten medge anstånd med avlägsnandet under högst en vecka från utgången av den tid som anges i 10 b § andra stycket.

10 d §

Medger sökanden uppskov med avlägsnandet och varar uppskovet över sex månader från dagen för ansökan, är ansökan förfallen. Detsamma gäller om sökanden medger uppskov fler än två gånger.

10 e §

Avlägsnande får genomföras även mot tredje man som hindrar sökanden i utövningen av hans eller hennes rätt, om det är uppenbart att tredje mannen saknar fog att motsätta sig verkställigheten. Vid avlägsnandet ska 10 b § första stycket tillämpas. När det finns anledning ska Kronofogdemyndigheten om möjligt i förväg underrätta tredje mannen om avlägsnandet.

Anstånd enligt 10 c § får meddelas, om det behövs av hänsyn till tredje mannen.

10 f §

Vid genomförandet av avlägsnandet tillämpas 6 § och 7 § första och tredje styckena.

Om det är möjligt ska svaranden underrättas innan egendom säljs eller bortskaffas enligt 6 § tredje stycket eller ett förordnande enligt 7 § första stycket meddelas. På motsvarande sätt ska tredje man underrättas, om egendomen tillhör honom eller henne.

10 g §

Om kungörelsedelgivning ska ske enligt 49 § delgivningslagen (2010:1932), ska ett meddelade som avses i 47 § samma lag dessutom anslås i anslutning till den plats som anges i exekutionstiteln.

17 kap.

3 §²

Sökanden ansvarar inte för förrättningskostnaderna för utmätning enligt 7 kap. 21 § eller för sådan handräckning enligt 8 kap. 18 § som behövs för att komma i besittning av lös egendom eller bostad.

Sökanden ansvarar inte heller för förrättningskostnaderna i mål om utmätning för fordran som vid utmätning av lön har företrädesrätt enligt 7 kap. 14 §.

Vid avhysning ansvarar sökanden inte för kostnader för förvaring av svarandens egendom eller för andra åtgärder som väsentligen avser att skydda *svaranden* mot förlust. Detsamma gäller kostnader för försäljning enligt 16 kap. 7 §.

Vid avhysning *och avlägsnande* ansvarar sökanden inte för kostnader för förvaring av svarandens *eller tredje mans* egendom eller för andra åtgärder som väsentligen avser att skydda *dem* mot förlust. Detsamma gäller kostnader för försäljning enligt 16 kap. 7 §.

8 §³

Förrättningskostnader i mål om verkställighet enligt 16 kap. får genast utsökas hos svaranden, om *ej* annat följer av exekutionstiteln. Detta gäller dock *ej* verkställighet av beslut om kvarstad eller annan säkerhetsåtgärd.

Förrättningskostnader i mål om verkställighet enligt 16 kap. får genast utsökas hos svaranden, om *inte* annat följer av exekutionstiteln. Detta gäller dock *inte* verkställighet av beslut om kvarstad eller annan säkerhetsåtgärd.

Vid avlägsnande får förrättningskostnader bara tas ut hos svarande som anges i den ansökan som ligger till grund för exekutionstiteln.

Om egendom i samband med avhysning säljs enligt 16 kap. 7 §, tas förrättningskostnad för för-

Om egendom i samband med avhysning *eller avlägsnande* säljs enligt 16 kap. 7 §, tas förrätt-

² Senaste lydelse 2007:277.

³ Senaste lydelse 1996:130.

säljningen ut ur köpeskillingen.

När förrättningskostnader för avhysning tas ut hos svaranden, har kostnad som avses i 3 § tredje stycket företräde framför annan förrättningskostnad.

ningskostnad för försäljningen ut ur köpeskillingen.

När förrättningskostnader för avhysning *eller avlägsnande* tas ut hos svaranden, har kostnad som avses i 3 § tredje stycket företräde framför annan förrättningskostnad.

Denna lag träder i kraft den 1 april 2017.

1.2 Förslag till lag om ändring i lagen (1990:746) om betalningsföreläggande och handräckning

Härigenom föreskrivs att 4, 18, 21, 26, 29, 43 och 46 §§ lagen (1990:746) om betalningsföreläggande och handräckning ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

4 §

En ansökan om *särskild handräckning* får avse åläggande för svaranden att

1. vidta rättelse när sökandens besittning har egenmäktigt rubbats eller annan olovlig åtgärd har vidtagits beträffande fast eller lös egendom eller utövningen av sökandens rätt till viss egendom på annat sätt olovligen hindras.

1. vidta rättelse när sökandens besittning har egenmäktigt rubbats eller annan olovlig åtgärd har vidtagits beträffande fast eller lös egendom eller utövningen av sökandens rätt till viss egendom på annat sätt olovligen hindras,

2. vidta eller tåla en åtgärd när särskild handräckning får ske enligt föreskrift i lag.

Om en ansökan enligt första stycket 1 avser åläggande för svaranden att flytta från fast egendom, bostadslägenhet eller annat utrymme i byggnad eller annan lös egendom, ska den handläggas som en ansökan om avlägsnande.

Särskild handräckning enligt *första stycket 1* får inte avse avhysning i fall som anges i 3 § 1.

Särskild handräckning enligt *andra stycket* får inte avse avhysning i fall som anges i 3 § 1.

18 §¹

Ansökningen *skall* innehålla uppgifter om parterna i den

Ansökningen *ska* innehålla uppgifter om parterna i den

¹ Senaste lydelse 2006:709.

utsträckning som anges i 33 kap. 1 § rättegångsbalken.

utsträckning som anges i 33 kap. 1 § rättegångsbalken.

Avser en ansökan avlägsnande, behöver sökanden inte lämna sådana uppgifter om svaranden som avses i första stycket, om sökanden trots rimliga ansträngningar inte har kunnat klarlägga svarandens identitet.

21 §

Ansökningen *skall* också avvisas, om den avser en åtgärd som inte omfattas av denna lag eller om det finns något annat hinder mot att ansökningen tas upp.

Ansökningen *ska* avvisas, om den avser en åtgärd som inte omfattas av denna lag eller om det finns något annat hinder mot att ansökningen tas upp.

En ansökan om avlägsnande ska också avvisas, om sökanden inte har gjort tillräckliga ansträngningar för att klarlägga svarandens identitet.

26 §

Svaranden *skall* i föreläggandet upplysas om att målet kan komma att avgöras även om han inte yttrar sig över ansökningen. *Han skall* också uppmanas att, om han bestrider ansökningen, ange skälen för bestridandet.

Svaranden *ska* i föreläggandet upplysas om att målet kan komma att avgöras även om han *eller hon* inte yttrar sig över ansökningen. *Svaranden ska* också uppmanas att, om han *eller hon* bestrider ansökningen, ange skälen för bestridandet.

Svaranden *skall* vidare uppmanas att lämna de uppgifter om sig som avses i 33 kap. 1 § första–tredje styckena rättegångsbalken i den mån uppgifterna i ansökningen är ofullständiga eller felaktiga. Om det

Svaranden *ska* vidare uppmanas att lämna de uppgifter om sig som avses i 33 kap. 1 § första–tredje styckena rättegångsbalken i den mån uppgifterna i ansökningen *saknas*, är ofullständiga eller felaktiga. Om

behövs, får svaranden föreläggas att vid vite lämna sådana uppgifter. det behövs, får svaranden föreläggas att vid vite lämna sådana uppgifter.

29 §²

Föreläggandet ska delges svaranden i enlighet med vad som enligt rättegångsbalken gäller för delgivning av stämning i tvistemål. Kungörelsedelgivning enligt 48 § delgivningslagen (2010:1932) får dock endast ske i mål om särskild handräckning och i mål om betalningsföreläggande såvitt gäller fastställelse till betalning ur viss egendom enligt 2 § andra stycket.

I mål om avlägsnande får kungörelsedelgivning också ske enligt 49 § delgivningslagen. Ett meddelade som avses i 47 § samma lag ska då dessutom anslås i anslutning till den plats där avlägsnandet enligt ansökan ska ske.

En kopia av ansökningshandlingarna ska fogas till föreläggandet i mål om betalningsföreläggande som avses i 2 § andra stycket, i mål om särskild handräckning samt i andra mål där handlingarna innehåller någonting utöver vad som framgår av föreläggandet.

Om sökanden ska se till att delgivning sker, tillämpas 32 kap. 2 § rättegångsbalken.

43 §

I mål om särskild handräckning skall kronofogdemyndigheten meddela utslag i enlighet med ansöknings i den mån denna är lagligen grundad och de omständigheter som enligt 39 § skall läggas till grund för prövningen utgör skäl för att bevilja åtgärden. I mål om särskild handräckning ska Kronofogdemyndigheten meddela utslag i enlighet med ansöknings i den mån denna är lagligen grundad och de omständigheter som enligt 39 § ska läggas till grund för prövningen utgör skäl för att bevilja åtgärden.

En ansökan som avser

² Senaste lydelse 2010:1957.

avlägsnande får endast bifallas om skälen för åtgärden uppväger den olägenhet eller det men i övrigt som åtgärden innebär för svaranden.

46 §

Om utslag meddelas, *skall* kronofogdemyndigheten i utslaget ålägga svaranden att ersätta sökandens kostnader i målet, om inte sökanden har inlett förfarandet i onödan.

Om utslag meddelas, *ska* Kronofogdemyndigheten i utslaget ålägga svaranden att ersätta sökandens kostnader i målet, om inte sökanden har inlett förfarandet i onödan.

I utslag som avser avlägsnande, ska endast svarande som anges i ansökan åläggas att ersätta sökandens kostnader i målet.

Denna lag träder i kraft den 1 april 2017.

1.3 Förslag till förordning om ändring i utsökningsförordningen (1981:981)

Härigenom föreskrivs att det i utsökningsförordningen (1981:981) ska införas fyra nya paragrafer, 16 kap. 7 a–d §§, och närmast före 16 kap. 7 a § en ny rubrik av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

16 kap.

Avlägsnande

7 a §

Underrättelser enligt 16 kap. 10 a, e, och f §§ utsökningsbalken ska delges, om frågans beskaffenhet kräver det.

7 b §

Svaranden ska underrättas om tiden för avlägsnandeförrättningen.

7 c §

Kronofogdemyndigheten ska underrätta socialnämnden i den kommun där avlägsnandet ska ske om tiden för avlägsnandeförrättningen. Av underrättelsen ska särskilt framgå om avlägsnandet avser barn.

7 d §

Svarande som inte var närvarande vid förrättningen ska underrättas om verkställt avlägsnande. Tredje man som berörs av avlägsnandet ska också underrättas.

Underrättelsen enligt första stycket ska delges, om det är ändamålsenligt.

Denna förordning träder i kraft den 1 april 2017.

1.4 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1991:1339) om betalningsföreläggande och handräckning

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (1991:1339) om betalningsföreläggande och handräckning

dels att 2 § ska ha följande lydelse,

dels att rubriken närmast före 17 § ska lyda "Underrättelser",

dels att det ska införas en ny paragraf, 18 §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 §¹

Om en uppgift om parterna, som sökanden har lämnat i ansökningen eller på annat sätt, behöver ändras eller kompletteras, *skall* detta genast anmälas till Kronofogdemyndigheten.

Om en uppgift om parterna, som sökanden har lämnat i ansökningen eller på annat sätt, behöver ändras eller kompletteras, *ska* detta genast anmälas till Kronofogdemyndigheten.

En ansökan enligt 18 § andra stycket lagen (1990:746) om betalningsföreläggande och handräckning ska så långt möjligt innehålla uppgifter om svarandenas antal, hur länge de funnits på platsen och om ansökan avser barn.

18 §

Om en ansökan avser avlägsnande ska Kronofogdemyndigheten genast underrätta socialnämnden i den kommun där avlägsnandet enligt ansökan ska ske. Av underrättelsen ska särskilt framgå om ansökan avser

¹ Senaste lydelse 2006:770.

barn.

Denna förordning träder i kraft den 1 april 2017.

1.5 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1992:1094) om avgifter vid Kronofogdemyndigheten

Härigenom föreskrivs att 5 a och 6 §§ förordningen (1992:1094) om avgifter vid Kronofogdemyndigheten ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

5 a §¹

Om flera svarande i samma exekutionstitel har förpliktats att fullgöra något till samma sökande, och de inte svarar solidariskt för förpliktelsen, ska en grundavgift tas ut för varje svarande mot vilken verkställighet söks.

Vid verkställighet av avlägsnande ska dock endast en grundavgift tas ut.

6 §²

Grundavgiften är 600 kronor, om inte något annat följer av andra stycket.

Grundavgiften för verkställighet av sådan intrångsundersökning som avses i 18 kap. 6 a § utsökningsförordningen (1981:981) är 5 000 kr.

Grundavgiften för verkställighet *av avlägsnande och* av sådan intrångsundersökning som avses i 18 kap. 6 a § utsökningsförordningen (1981:981) är 5 000 kr.

Denna förordning träder i kraft den 1 april 2017.

¹ Senaste lydelse 2007:795.

² Senaste lydelse 2007:795.

1.6 Förslag till förordning om ändring i socialtjänstförordningen (2001:937)

Härigenom föreskrivs att 5 kap. 4 § socialtjänstförordningen (2001:937) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

5 kap.

4 §

När socialnämnden har fått en underrättelse enligt 16 kap. 2 § utsökningsförordningen (1981:981) om tiden för en avhysning, *skall* nämnden samma dag sända en bekräftelse av mottagandet till *kronofogdemyndigheten*. I bekräftelsen *skall det anges* vem som är ansvarig handläggare vid socialnämnden.

En kopia av bekräftelsen *skall* sändas till den som avhysningen avser.

När socialnämnden har fått en underrättelse enligt 16 kap. 2 *eller* 7 c §§ utsökningsförordningen (1981:981) om tiden för en avhysning *eller ett avlägsnande*, *ska* nämnden samma dag sända en bekräftelse av mottagandet till *Kronofogdemyndigheten*. När *det gäller avhysning ska* bekräftelsen *innehålla uppgift om* vem som är ansvarig handläggare vid socialnämnden.

Vid avhysning ska en kopia av bekräftelsen sändas till den som avhysningen avser.

Denna förordning träder i kraft den 1 april 2017.

2 Uppdraget och dess genomförande

2.1 Uppdraget

Regeringen beslutade den 30 september 2015 att ge en utredare i uppdrag att analysera och ge förslag på hur markägares möjligheter att få handräckning vid otillåtna bosättningar kan förbättras. I arbetet ingår att beakta intresset av rättssäkerhet i förfarandet. Dessutom ska ett barnrättsperspektiv ingå som en del i arbetet. Däremot ingår det inte att föreslå straffbestämmelser.

I uppdraget ingår att lämna fullständiga författningsförslag. I förslagen ska beaktas det arbete som den nationella samordnaren för utsatta EU-medborgare gör för att främja samverkan med berörda aktörer i samband med avlägsnanden från tillfälliga bosättningar. Utredaren ska också belysa konsekvenserna av förslagen. Om förslagen kan förväntas leda till kostnadsökningar för det allmänna ska det föreslås hur dessa ska finansieras.

Den fullständiga uppdragsbeskrivningen framgår av *bilaga 1*.

2.2 Uppdragets genomförande

Arbetet med de frågor som omfattas av uppdraget inleddes den 30 september 2015 och har bedrivits utan särskild expert- eller referensgrupp. I stället har samråd skett med berörda myndigheter, kommuner och organisationer.

I uppdragsbeskrivningen anges att utredaren ska föra en dialog med Kronofogdemyndigheten, Socialstyrelsen och Sveriges Kommuner och Landsting (SKL). Det anges vidare att en dialog ska föras med den nationella samordnaren för utsatta EU-medborgare och att synpunkter ska inhämtas från andra berörda myndigheter,

kommuner, organisationer och privata aktörer i den omfattning utredaren finner det lämpligt.

Redan innan uppdraget formellt påbörjades närvarade utredaren i september 2015 vid en konferens i Stockholm anordnad av den nationella samordnaren för utsatta EU-medborgare. Syftet med konferensen var att främja samverkan mellan svenska idéburna organisationer som arbetar med utsatta grupper i Bulgarien och Rumänien.

Under arbetets inledande skede träffade utredaren och sekreteraren den nationella samordnaren för utsatta EU-medborgare tillsammans med företrädare för Polismyndigheten och Kronofogdemyndigheten. Därefter har ytterligare samråd skett med Polismyndigheten (Polisområde Stockholm city och Nationella operativa avdelningen [NOA]).

Utredaren och sekreteraren har haft flera möten med Kronofogdemyndigheten. Samråd har också skett med Kronofogdemyndigheten genom att myndigheten har fått ta del av utredarens ställningstaganden och beretts tillfälle att lämna synpunkter på dessa. Från Kronofogdemyndigheten har även inhämtats statistik.

I december 2015 närvarade utredaren och sekreteraren på ett seminarium anordnat av Civil Rights Defenders som handlade om utsatta EU-medborgares rättigheter i Sverige. Utredaren och sekreteraren har också, i februari 2016, presenterat uppdraget på ett seminarium om etik och god sed i fastighetsbranschen som anordnades av Fastighetsägarna. Därutöver har utredaren och sekreteraren haft möte med både Civil Rights Defenders och Fastighetsägarna för att inhämta deras synpunkter på uppdraget.

Utöver ovan nämnda kontakter har utredaren och sekreteraren träffat företrädare för Föreningen Hem – hemlösa EU-migranter, Lantbrukarnas Riksförbund (LRF), Socialstyrelsen och Statens Kommuner och Landsting (SKL). Viss information har också inhämtats från Söderhamns kommun.

Information om lagstiftning i andra länder har inhämtats dels från Sveriges ambassader i Köpenhamn, Oslo, Helsingfors och Paris, dels genom sökningar i databaser.

Visst samråd har skett med Utsökningsutredningen (Ju 2014:24).

2.3 Promemorians disposition

Promemorian är indelad i tolv kapitel.

I kapitel 1 finns författningsförslagen. Kapitel 2 behandlar uppdraget och dess genomförande. I kapitel 3 redogörs för vad som avses med otillåtna bosättningar och hur vanliga dessa är. Därefter följer en kortare redogörelse över egendomsskyddet samt vilken rätt den enskilde har till skydd för sitt hem enligt svensk och internationell rätt (kapitel 4). I kapitel 5 behandlas avhysningsförfarandet och i kapitel 6 vilka möjligheter en markägare har att få hjälp att flytta en otillåten bosättning som har etablerats på hans eller hennes mark. I kapitel 7 redogörs för hur man hanterar dessa frågor i utlandet. Kapitel 8 innehåller vissa inledande överväganden. I kapitel 9 presenteras ett förslag till ett nytt avlägsnandeförfarande. I kapitel 10 behandlas frågorna om ikraftträdande- och övergångsbestämmelser och i kapitel 11 vilka konsekvenser som följer av förslagen. Sist i promemorian, i kapitel 12, finns kommentarer till de lagändringar som föreslås.

3 Otillåtna bosättningar i Sverige – en bakgrund

3.1 Inledning

På senare år har flera större tillfälliga bosättningar byggts upp på olika platser i landet. Dessa har framförallt etablerats i anslutning till de större städerna och har i stor utsträckning fungerat som boplatser för personer som tillfälligt uppehållit sig i Sverige. Ofta är det fråga om mycket utsatta personer från något annat EU-land som har sökt sig till Sverige på grund av fattigdom och diskriminering i hemlandet.

Tillfälliga bosättningar har också byggts upp långt utanför städerna. Under i stort sett hela 2000-talet har tillfälliga boplatser etablerats i samband med att utländska medborgare kommit till Sverige för att plocka bär. Det förekommer också att t.ex. parkeringsplatser eller ängar tas i anspråk som boplatser i samband med att personer med ursprung från huvudsakligen Storbritannien eller Irland kommer till Sverige under sommarhalvåret och erbjuder tjänster, ofta bestående av asfaltsläggning, stenläggning eller andra beläggningsarbeten.

I många fall är bosättningarna otillåtna. Begreppet ”otillåten bosättning” återkommer genom hela denna promemoria och avser de fall där markägaren inte har lämnat sitt tillstånd till bosättningen och där personerna inte heller av annan anledning, t.ex. med stöd av allemansrätten, har rätt att uppehålla sig på platsen. En utförligare redogörelse för vad som avses med en otillåten bosättning följer inledningsvis i detta kapitel. Därefter följer en beskrivning av hur de otillåtna bosättningarna kan se ut, hur vanliga dessa är och vilka som bor där. Dessutom redogörs för varför bosättningarna är problematiska, såväl för markägaren som för de boende.

För att beskriva de personer som ingår i de otillåtna bosättningarna används i promemorian begreppet ”boende”. Detta utgör inte något ställningstagande när det gäller om besittningstagandet faktiskt är att betrakta som ett hem eller en bostad enligt svensk lag eller internationella konventioner. I processen vid Kronofogdemyndigheten är de boende svarande.

Den person som har fått besittningen till sin egendom rubbad benämns i promemorian som ”markägare”. Markägarbegreppet i promemorian används i vid betydelse och omfattar även det fallet att den egendom där någon bosätter sig inte är fast egendom, t.ex. en bostadsrätt, en båt eller en husvagn. I processen vid Kronofogdemyndigheten är markägaren sökande.

3.2 När är en bosättning otillåten?

En markägare har som utgångspunkt rätt att fritt förfoga över och bruka sin mark. Det innebär inte att det under alla förhållanden är förbjudet för andra personer att uppehålla sig på och använda markägarens fastighet. Det mest uppenbara exemplet på när detta är tillåtet är när markägaren har lämnat sitt uttryckliga eller underförstådda samtycke till att någon annan använder marken. Även när markägaren inte har lämnat något sådant tillstånd kan han eller hon tvingas att tåla vissa inskränkningar i sin ägande- och förfoganderätt. En sådan inskränkning utgör allemansrätten, som innebär att en markägare måste tåla att andra uppehåller sig på och i viss utsträckning använder hans eller hennes mark utan att ha rätt till någon ersättning för detta.

Allemansrätten är grundlagsskyddad i 2 kap. 15 § fjärde stycket regeringsformen och ger var och en viss rätt att passera över annans mark och även en viss rätt att vistas där oavsett markägarens samtycke.¹ Denna rätt är dock inte obegränsad och bör t.ex. varken ge någon rätt att uppehålla sig på annans gård eller tomt eller att utan lov gå in på en inhägnad byggnadsplats eller annan avskild arbetsplats.²

¹ Bengtsson, Allemansrätten – Vad säger lagen? (2004), s. 39.

² Bengtsson, Allemansrätten – Vad säger lagen? (2004), s. 16 f.

Var allemansrättens yttre gräns går är inte tydligt definierat i lagstiftningen. Allemansrätten får i stället sitt innehåll främst genom motsatsvisa tolkningar av vissa straffstadganden. Av intresse här är bland annat bestämmelsen i 8 kap. 11 § andra stycket brottsbalken som anger att den som gör intrång i annans besittning av fastighet döms för egenmäktigt förfarande.

Allemansrätten bör inte ge någon rätt att göra uppehåll på annans tomt, plantering eller skadekänslig mark.³ På annan mark bör dock allemansrätten tillåta vissa kortare uppehåll. Hur långt denna rätt sträcker sig är inte säkert. Det står dock klart att allemansrätten endast ger en begränsad rätt att tälta eller ställa upp en husvagn på annans mark. Det är tillåtet att slå upp ett tält för någon enstaka natt, om det sker hänsynsfullt.⁴ Om tältningen innebär påtaglig olägenhet för markägaren bör tältningen dock kunna medföra straffansvar redan efter en natt. Hur lång tid som kan godtas varierar antagligen också beroende på om det är en enstaka person eller en grupp som tältar.

Rätten att ställa upp en husvagn är troligtvis ännu mer begränsad än rätten att tälta.⁵ Det torde dock vara tillåtet att ställa upp sin husvagn någon enstaka natt om det sker långt från bostadshus på fastigheten.⁶

Det kan alltså konstateras att rätten att tälta och sätta upp husvagnar på annans mark är mycket begränsad. Denna rätt är troligtvis ännu mindre om det är fråga om en grupp personer som tältar eller ställer upp husvagnar. Allemansrätten kan därför normalt knappast åberopas till stöd för att de tillfälliga bosättningar som har etablerats skulle vara tillåtna.

3.3 Olika typer av otillåtna bosättningar

En bosättning är alltså otillåten om den har etablerats på annans mark utan markägarens samtycke eller annat stöd i lag. En otillåten bosättning kan avse många olika typer av bosättningar av olika storlek. Det går därför inte att lämna någon enhetlig bild över hur

³ Bengtsson, Allemansrätten – Vad säger lagen? (2004), s. 39.

⁴ Se t.ex. prop. 1993/94:117 s. 18.

⁵ Bengtsson, Allemansrätten – Vad säger lagen? (2004), s. 44.

⁶ Jareborg m.fl. Brotten mot person och förmögensbrotten (2015), s. 208.

en sådan bosättning ser ut. Det kan vara fråga om fall av ren okkupation, där en eller flera personer tagit sig in i ett övergivet hus och bosatt sig där. Otillåtna bosättningar kan också utgöras av större tältläger eller husvagnsläger som har etablerats på skogsmark, parkeringsplatser eller öde industritomter.

De tillfälliga bosättningar som varit föremål för diskussion under senare tid, och som också ökat markant de senaste åren, är de stora bosättningar som har etablerats i anslutning till de större städerna. Det rör sig ofta om medborgare från andra EU-länder som befinner sig tillfälligt i Sverige och som bosätter sig i husvagnar, kojor eller tält på privat eller kommunal mark. Dessa tillfälliga bosättningar varierar i storlek, men har i vissa fall varit boplats för ett mycket stort antal personer. I t.ex. Malmö väckte avlägsnandet av en stor tillfällig bosättning på en privat fastighet i Norra Sorgenfri, det s.k. Sorgenfri-lägret, stort intresse i media under år 2015. Bosättningen hade etablerats på en öde industritomt i Malmö, utan att de boende hade någon form av avtal med markägaren. Inledningsvis tältade de boende på platsen. Därefter växte bosättningen gradvis och tälten ersattes med husvagnar, kojor och bilar.⁷ När bosättningen revs i november 2015 rapporterades från flera håll att det bodde upp mot 200 personer i bosättningen.⁸

Stora tillfälliga bosättningar finns och har funnits även på andra håll i landet. I Högdalen utanför Stockholm har det byggts upp flera större bosättningar de senaste åren. I media har det rapporterats att det vid något tillfälle bott så många som 170 personer i en bosättning där.⁹ Stockholms kommun har också vid upprepade tillfällen vänt sig till Kronofogdemyndigheten och begärt att de otillåtna bosättningarna ska avlägsnas. Så skedde bland annat vid två tillfällen i augusti 2014 när kommunen begärde att Kronofogdemyndigheten skulle avlägsna 63 respektive 40 personer från platsen.¹⁰ Även i Göteborg har det funnits stora bosättningar, bland annat i

⁷ Miljöförvaltningen i Malmö stad, Svar på brev om miljöförvaltningens handläggning rörande boplatsen på fastigheten Brännaren 19 i Malmö, s. 5.

⁸ Se t.ex. FN:s särskilda rapportör i minoritetsfrågor yttrande till Sverige i samband med rivningen av det Sorgenfri-lägret den 30 oktober 2015 och Sydsvenskan den 26 oktober 2015, <http://www.sydsvenskan.se/malmo/nu-ska-migrantlagret-jamnas-med-marken/> (hämtad 2015-11-26).

⁹ Aftonbladet den 2 februari 2015, <http://www.aftonbladet.se/nyheter/article18281948.ab> (hämtad 2015-11-19).

¹⁰ Stockholms exploateringskontor ansökan till Kronofogdemyndigheten i mål nr 01-172205-14 och 01-178932-14.

Kallebäck där det i en bosättning bodde nära 100 vuxna personer och mellan 20 och 30 barn.¹¹

Det är inte bara i anslutning till de större städerna som det förekommer otillåtna bosättningar. I samband med att utländska bärplockare kommer till Sverige för att plocka bär etableras s.k. *bärplockarläger*. Bosättningarna varierar i storlek, men har i vissa fall varit boplats för några hundra personer.¹² Kända läger med bärplockare har funnits bland annat i norra Uppland, i området kring Söderhamn och i södra Dalarna.¹³

Under flera år har det också förekommit s.k. *asfaltläggarläger*. Vanligtvis handlar det om personer som härstammar från Storbritannien eller Irland och som under vår- och sommarsäsongen kommer till Sverige och erbjuder sina tjänster, oftast bestående av asfaltläggning, stenläggning eller andra beläggningsarbeten. Ofta bor de i husvagnar, som de ställer på någon större parkeringsplats, en äng eller installerar sig på någon camping.¹⁴ Även dessa bosättningar kan vara stora. Som exempel kan nämnas att i en sådan bosättning som hade etablerats på en parkeringsplats i Göteborg fanns det 40 husbilar och arbetsfordon.¹⁵

3.4 De boende i de otillåtna bosättningarna

Med hänsyn till att det finns flera olika typer av otillåtna bosättningar går det inte att uttömmande redogöra för vilka personer som bor i dessa. När det gäller de bosättningar som har etablerats i anslutning till städerna talar dock den statistik som finns tillgänglig för att de boende ofta kommer från andra EU-länder. Gemensamt för dessa personer är att de ofta lever i svår fattigdom och är utsatta för diskriminering i sina hemländer. En stor andel kommer från

¹¹ Sociala resursförvaltningen i Göteborgs stad, *Illegala bosättningar i Göteborg – En samordnad bild av förvaltningar i Göteborgs stad som arbetar för att förhindra illegala bosättningar*.

¹² Jävsnämnden i Tierps kommun, *Sammanträdesprotokoll den 26 augusti 2014*, s. 33.

¹³ Swedwatch, *Blåbärsplockning i Sverige – Frågor och Svar (2013)*, s. 2.

¹⁴ Polisens nyhetsarkiv, <https://polisen.se/Arkiv/Nyhetsarkiv/Stockholm/2012/Stor-gemensampolisinsats-mot-asfaltslaggare-i-Arninge/> (hämtad 2015-11-16).

¹⁵ Sociala resursförvaltningen i Göteborgs stad, *Illegala bosättningar i Göteborg – En samordnad bild av förvaltningar i Göteborgs stad som arbetar för att förhindra illegala bosättningar*.

Rumänien eller Bulgarien, främst romer, men det förekommer också personer från länder som Polen, Ungern och Irland.¹⁶

Under år 2012 började utsatta EU-medborgare i större utsträckning än tidigare komma till Sverige. Somliga kom för att tigga och andra för att plocka bär eller söka arbete. De följande tre åren ökade antalet kraftigt. Under våren 2014 beräknades antalet till 2 100 individer. I april 2015 var antalet ca 5 000. Därefter stannade ökningen av och en mindre nedgång har noterats. I november 2015 bedömdes antalet boende vara ca 4 700. Antalet barn i gruppen varierar, men bedöms uppgå till mellan 70 och 100.¹⁷

I många kommuner bedrivs ett aktivt arbete för att hjälpa de utsatta EU-medborgare som finns i kommunerna. Några kommuner har uppsökande arbete i egen regi och andra samverkar med frivilligorganisationer. I t.ex. Stockholm finns ett EU-team som arbetar uppsökande, specifikt med denna grupp. Genom det uppsökande arbetet kan akuta nödsituationer avvägras när minderåriga eller vuxna i behov av särskilt stöd påträffas. Det uppsökande arbetet hjälper också kommunen att upprätthålla en aktuell bild över antalet bosättningar i kommunen och kan ha betydelse när det gäller att förebygga etableringen av otillåtna bosättningar. Några kommuner har också anvisat områden för utsatta EU-medborgare att campa på.

3.4.1 Särskilt om diskrimineringen av romer

Diskrimineringen av romer är väldokumenterad, såväl internationellt som nationellt. I den vitbok som regeringen gav ut under år 2014 beskrivs de övergrepp och kränkningar som begicks mot romer i Sverige under 1900-talet.¹⁸ Här belyses bland annat romernas bristande tillgång till bostäder, utbildning och arbete, men också frågor om kartläggning och sterilisering av romer. Samma år som vitboken gavs ut tillsatte regeringen en kommission mot

¹⁶ Se bland annat Stockholms stad, EU-teamet – Uppsökande arbete med EU-medborgare och tredjelandsmedborgare som befinner sig i hemlöshet eller annan utsatt situation (2014), s. 3 och 9, Sociala resursförvaltningen i Malmö stad, Socialt utsatta EU-medborgare i Malmö – deras situation och behov (2014), s. 7 och Sociala resursförvaltningen i Göteborgs stad, Illegala bosättningar i Göteborg – En samordnad bild av förvaltningar i Göteborgs stad som arbetar för att förhindra illegala bosättningar.

¹⁷ Se SOU 2016:6 s. 7 med hänvisningar.

¹⁸ Ds 2014:8.

antiziganism i syfte att komplettera och förstärka samhällets insatser på området.¹⁹ Kommissionen ska redovisa sitt uppdrag under år 2016. Diskrimineringen av romer framgår också av andra myndighetspublikationer. Diskrimineringsombudsmannen (dåvarande Ombudsmannen mot etnisk diskriminering) publicerade år 2004 rapporten *Diskriminering av Romer i Sverige*²⁰ i syfte att belysa diskrimineringen av romer och för att utforma strategier och förslag till konkreta åtgärder för att förebygga och motverka etnisk diskriminering av romer. I september 2012 lät Socialstyrelsen externa utredare granska myndighetens agerande gentemot romer under 1900-talet, vilket mynnade ut i rapporten *Antiziganism i statlig tjänst*²¹ år 2014. Av rapporten framgår att Socialstyrelsen var aktiv när det bland annat gällde tvångssterilisering och tvångsomhändertagande av barn till romer. Myndigheten ansvarade också för inventeringar och registreringar av dessa grupper.

Även internationellt finns ett stort antal rapporter publicerade som belyser romernas situation i samhället. I februari 2012 gav Europarådet ut en rapport om romernas och resandefolkets mänskliga rättigheter i Europa. Rapporten lyfter fram den utsatta situationen för romer idag och de många former av diskriminering de möter. I rapporten framgår att romerna möter diskriminering och kränkningar av sina mänskliga rättigheter bland annat när det gäller rätten till boende, utbildning, arbete och inom rättsväsendet.²²

EU har länge framhållit att romerna måste integreras bättre. Bland annat har EU-kommissionen uppmanat medlemsländerna att utarbeta nationella strategier för integration av romer. EU har också utvecklat ett gemensamt grundskydd mot diskriminering på centrala samhällsområden, däribland bostadsmarknaden. Det handlar bland annat om direktivet 2000/43/EG om genomförande av principen om likabehandling av personer oavsett deras ras eller etniska ursprung som förbjuder etnisk och religiös diskriminering på bostadsmarknaden.

¹⁹ Dir. 2014:47.

²⁰ Diskrimineringsombudsmannen, *Diskriminering av Romer i Sverige – Rapport från DO:s projekt åren 2002 och 2003 om åtgärder för att förebygga och motverka etnisk diskriminering av Romer (2004)*.

²¹ Westin m.fl. *Antiziganism i statlig tjänst – Socialstyrelsens behandling av romer och resande under 1900-talet (2014)*.

²² Europarådet, *Human Rights of Roma and Travellers in Europe (2012)*.

3.4.2 Romers boendesituation i Europa

Boendesituationen för Europas romer är allvarlig. Många romer bor i undermåliga bostäder, ofta i isolerade områden med långa avstånd till skola och sjukvård. I många fall saknas tillgång till vatten, avlopp, elektricitet och sophämtning. Enligt en rapport utgiven år 2010 av EU:s byrå för grundläggande rättigheter, ett EU-organ som inrättats i syfte att ge medlemsstaterna oberoende och faktabaserat stöd om de grundläggande rättigheterna, är detta särskilt påtagligt i Rumänien, där upp till tre fjärdedelar av de romska bosättningarna saknar tillgång till gas, sophämtning och vatten.²³ Avsaknaden av elektricitet och vatten i de romska bosättningarna är dock påtaglig även i andra delar av EU. Exempelvis rapporterade Europarådets kommissionär för mänskliga rättigheter år 2008 att de flesta romska grupper som fanns i Frankrike vid den tiden bodde i kåkstäder, ofta utan tillgång till vatten och elektricitet.²⁴

Bristande besittningsskydd och tvångsavhysningar utgör ett utbrett problem för romer i princip i hela Europa. Eftersom många romer är mycket fattiga saknar de ofta ekonomiska resurser att själva köpa mark. Som en konsekvens av detta blir de ofta tvungna att bosätta sig på allmän eller privat mark som de inte själva äger. Frivilligorganisationer har uppskattat att mellan 50 till 70 procent av romernas bostäder i Bulgarien är illegalt byggda och studier visar att det saknas tillstånd för runt 70 procent av romernas bostäder i Serbien.²⁵

Det förhållandet att de romska bosättningarna ofta har byggts upp utan tillåtelse från markägaren innebär att de boende ständigt löper risken att bli vräkt från platsen. Sedan år 2008 har det förekommit tvångsavhysningar av romer i flera länder i Europa, bland annat i Bulgarien, Tjeckien, Frankrike, Italien och Rumänien. Som exempel kan nämnas att i Frankrike vräktes, enligt uppgifter från

²³ EU:s byrå för grundläggande rättigheter, *The State of Roma and Traveller Housing in the European Union - Steps towards Equality* (2010), s. 9 och Europarådet, *Human Rights of Roma and Travellers in Europe* (2012), s. 145.

²⁴ Europarådets kommissionär för mänskliga rättigheter, *Memorandum by Thomas Hammarberg following his visit to France from 21 to 23 May 2008*, punkt 157.

²⁵ Se SOU 2010:55 s. 125, FN:s råd för mänskliga rättigheter, *Report of the independent expert on minority issues – Mission to Bulgaria 4 to 11 July 2011*, punkt 46 och Europarådet, *Human Rights of Roma and Travellers in Europe* (2012), s. 150

frivilligorganisationer, nästan 11 000 romer från sammanlagt 116 bosättningar under perioden januari 2010 till september 2011.²⁶

3.5 Antalet otillåtna bosättningar

Det är svårt att exakt ange hur många otillåtna bosättningar det finns i landet. Detta har bland annat att göra med att bosättningarnas antal och geografiska läge hela tiden ändras i takt med att bosättningarna flyttas. Både bärplockar- och asfaltsläggarlägren är dessutom säsongstyrda, vilket innebär att antalet varierar över året.

Viss statistik finns dock tillgänglig från Kronofogdemyndigheten, Polismyndigheten och kommunerna. Sammanfattningsvis talar statistiken för att antalet tillfälliga bosättningar har ökat kraftigt under senare år, men att ökningen har stannat upp under år 2015.

3.5.1 Statistik från Kronofogdemyndigheten

Om en markägare vill att en otillåten bosättning som har etablerats på hans eller hennes mark ska flyttas därifrån, kan markägaren vända sig till Kronofogdemyndigheten med en ansökan om särskild handräckning.

Mellan år 2013 och år 2014 mer än fördubblades antalet ansökningar i sådana mål, från 111 till 235. Under år 2015 låg antalet kvar på samma nivå som året dessförinnan (234 ansökningar). Ansökningarna som kom in under år 2014 avsåg 2 106 personer och år 2015 omfattades 2 038 personer.

Majoriteten av antalet ansökningar under år 2015 stod kommunerna för (56 procent). För övriga ansökningar stod privata markägare i form av juridiska personer (37 procent), statliga markägare (sex procent) och privata markägare i form av fysiska personer (en procent). Ansökningarna kom framför allt från Stockholms län (45 procent), Västra Götalands län (24 procent) och Uppsala län (13 procent).

²⁶ Europarådet, Human Rights of Roma and Travellers in Europe (2012), s. 149.

3.5.2 Polisens beräkningar

I december 2015 gav Polismyndigheten ut en nationell lägesbild över brottslighet med koppling till tiggeri och utsatta EU-medborgare i Sverige. I samband därmed uppskattade myndigheten att det fanns runt 260 boplatser för utsatta EU-medborgare i polisregionerna. Uppskattningen baserades på beräkningar som genomfördes under år 2015 i samtliga polisregioner vid två tillfällen under cirka åtta veckor per tillfälle. Personbilar och andra fordon som användes för boende omfattades inte av beräkningen. Enligt polisen tycktes trenden vara att antalet boplatser blev färre under år 2015. En förklaring till nedgången kunde enligt polisen vara att vissa kommuner hade anvisat utsatta EU-medborgare till platser där de fick uppehålla sig och att personerna fått hjälp med boende av kommuner, församlingar, frivilligorganisationer och privatpersoner.²⁷

3.5.3 Statistik från kommunerna

I Stockholm rapporterades antalet fattiga EU-medborgare som kom till staden under år 2014 ha fördubblats i förhållande till året dessförinnan. I november 2014 hade socialförvaltningen i Stockholm kännedom om 64 aktiva boplatser belägna i Stockholms kommun. Av dessa beboddes 42 boplatser, med sammanlagt 469 boende, av medborgare från andra EU-länder och nio av personer som hade sin tillhörighet till Stockholm. På resterande tretton boplatser var de boendes tillhörighet oklar. Det är värt att påpeka att statistiken inte skiljer mellan boplatser (boenden av mer permanent karaktär) och sovplatser (boenden av mer tillfällig karaktär). Det bör också framhållas att statistiken inte heller tar ställning till om bosättningarna är tillåtna eller inte.²⁸

I Göteborg hade kommunens fastighetskontor kännedom om 28 otillåtna bosättningar under år 2014. Av dessa beboddes 23 av EU-medborgare, tre av asfaltläggare och två av ”svenska bosättare”. Samma år kände kommunens park- och naturförvaltning

²⁷ Polismyndigheten, Nationell lägesbild – Brottslighet med koppling till tiggeri och utsatta EU-medborgare i Sverige. s. 9 och 12.

²⁸ Stockholms stad, EU-teamet – Uppsökande arbete med EU-medborgare och tredjelandsmedborgare som befinner sig i hemlöshet eller annan utsatt situation (2014), s. 15-16 och Tjänsteutlåtande Stockholms stad, Fattiga EU-medborgare i Stockholm s. 3 och 9.

till 20 platser som hade bebotts av EU-medborgare och fem platser som hade bebotts av asfaltsläggare. Slutligen kände Älvstranden utveckling, ett helägt kommunalt bolag som bland annat förvaltar fastigheter, till tre otillåtna bosättningar, varav två beboddes av EU-medborgare och en av asfaltsläggare.²⁹

Sociala Resursförvaltningen i Malmö gav i augusti 2014 ut en rapport över de kontakter som kommunens uppsökarverksamhet för vuxna hade haft med EU-medborgare i staden. Under perioden den 1 juli 2013 – 30 juni 2014 identifierades 145 boplatser för medborgare från andra EU-länder i Malmö. Rapporten tar inte ställning till om boplatserna är tillåtna eller inte. Det bör också påpekas att varje tält, husvagn, bil eller sovplats på marken har registrerats som en boplat.³⁰

När det gäller förekomsten av bärplockarläger förefaller dessa, i vart fall i delar av landet, ha minskat på senare år. Under perioden juli till oktober 2012 fick Miljökontoret i Tierps kommun kännedom om ca tolv lägerplatser för bärplockare inom ett tio kvadratkilometer stort område mellan Mehedeby och Tierp. Den största bosättningen var boplat för några hundra personer. Antalet utländska bärplockare i området uppskattades detta år till mellan 500 och 1 200 personer.³¹ Sedan dess har antalet bärplockare som kommit till kommunen minskat. Under år 2015 fick kommunen information om ungefär 30 tält i området och kanske dubbelt så många bärplockare.³² Samma mönster känns igen från Söderhamns kommun där antalet boplatser under år 2012 var ca 15–16, med allt från 6–8 till 80 boende. Enligt uppgift från kommunen har antalet boplatser och bärplockare därefter blivit färre.

²⁹ Sociala resursförvaltningen i Göteborgs stad, *Illegala bosättningar i Göteborg – En samordnad bild av förvaltningar i Göteborgs stad som arbetar för att förhindra illegala bosättningar*.

³⁰ Sociala resursförvaltningen i Malmö, *Socialt utsatta EU-medborgare i Malmö, deras situation och behov*, s. 9-10.

³¹ Jävsnämnden i Tierps kommun, *Sammanträdesprotokoll den 26 augusti 2014*, s. 33.

³² *Arbetsbladet* den 14 augusti 2014, <http://www.arbetsbladet.se/uppland/tierp/hundratalbarplockare-i-tierp> (hämtad 2015-11-20).

3.6 Problem med de otillåtna bosättningarna

3.6.1 För markägaren

För markägaren eller annan nyttjanderättshavare är de otillåtna bosättningarna problematiska av flera anledningar. Inte minst innebär de en inskränkning i deras möjlighet att använda marken.

Att flytta på en otillåten bosättning är dessutom ofta förenat med stora kostnader för markägaren. Kostnader som bland annat består av kostnader för processen hos Kronofogdemyndigheten och kostnader för att städa, sanera och återställa marken efter att bosättningen har flyttats.

Kostnaderna hos Kronofogdemyndigheten kan ibland bli stora. Det gäller framför allt de kostnader som uppkommer när beslutet att flytta en bosättning verkställs, dvs. när bosättningen faktiskt flyttas från platsen. Dessa kostnader uppgick under år 2015 till sammanlagt runt två miljoner kronor. Även om det i första hand är de boende som ska betala dessa kostnader, är det ofta markägaren som får stå för kostnaden eftersom de boende i regel inte har ekonomiska förutsättningar att betala.

Kostnaderna för att städa och sanera marken efter att en bosättning har flyttats kan vara mycket stora och de kan inte ersättas inom ramen för ett mål om särskild handräckning. Nedskräpningen kan vara omfattande och bestå av matrester, matförpackningar, flaskor och mänsklig avföring, men också större föremål såsom möbler, byggpallar och fordonsvrak.³³ När t.ex. en större bosättning i Högdalen flyttades under år 2014 beräknades kostnaderna för städningen uppgå till flera hundratusen kronor.³⁴ I samband med att den mycket stora bosättningen i Norra Sorgenfri i Malmö flyttades beräknade Miljönämnden i Malmö stad att kostnaderna för rivningen skulle uppgå till mellan en och 2,5 miljoner kronor, beroende på om de boende lämnade fastigheten frivilligt och om de tog med sig de fordon och husvagnar som fanns på platsen. Av dessa kostnader skulle fastighetsägaren stå för 75 pro-

³³ Polismyndigheten, Nationell lägesbild – Brottslighet med koppling till tiggeri och utsatta EU-medborgare i Sverige. s. 19.

³⁴ Sveriges television den 17 februari 2014, <http://www.svt.se/nyheter/regionalt/stockholm/lagren-i-hogdalen-rivna> (hämtad 2015-11-17).

cent, dock högst 375 000 kr.³⁵ I Göteborg uppskattade kommunens park- och naturförvaltning att kostnaderna för att städa och transportera bort avfall m.m. från boplatserna under år 2014 uppgick till över 300 000 kr. För samma år uppskattade kommunens fastighetskontor att kostnaderna för städning, transporter och avgifter till Kronofogdemyndigheten uppgick till mellan 350 000 kr och 400 000 kr.³⁶ Söderhamns kommun har uppskattat att kostnaden för att städa efter bärplockarlägren efter bärsäsongens slut brukar ta flera veckor och uppgå till runt 200 000 kr.³⁷ Under år 2015 var kostnaden dock lägre och uppgick till runt 40 000 kr.

Ofta är arbetet med otillåtna bosättningar också resurskrävande för markägaren. Göteborgs kommun har uppskattat att medarbetarna på kommunens fastighetskontor under år 2014 hade lagt ned ca 600 timmar på arbetet med otillåtna bosättningar. Dessutom satte kommunens parkeringsbolag in extra väktare som besökte parkeringsplatser i centrum för att be de personer som tog upp en parkeringsplats att antingen betala avgift eller lämna platsen. Kostnaderna för detta uppgick till ca 80 000 kr per månad.³⁸

3.6.2 För de boende i bosättningen

Det är inte bara från markägarens perspektiv som det finns problem knutna till de otillåtna bosättningarna. Ofta utgör ett sådant boende också en risk för de boendes hälsa. I många fall bor de boende i provisoriskt byggda hus eller husvagnar utan tillgång till vatten, avlopp och tillfredsställande sophantering. I t.ex. Sorgenfrieläget noterade Miljönämnden i Malmö att fastigheten där läget fanns var kraftigt nedskräpad med hushållssopor och avföring samt att de toaletter som på privat initiativ anordnats på platsen var kraftigt nedsmutsade och inte tillräckliga för antalet boende i bo-

³⁵ Miljönämnden i Malmö stad, Beslut den 27 oktober 2015 om fortsatt handläggning av ärendet om olägenhet för människors hälsa och nedskräpning, Brännaren 19.

³⁶ Sociala resursförvaltningen i Göteborgs stad, Illegala bosättningar i Göteborg – En samordnad bild av förvaltningar i Göteborgs stad som arbetar för att förhindra illegala bosättningar.

³⁷ Sveriges Television den 26 september 2012, <http://www.svt.se/nyheter/regionalt/dalarna/-barplockarlag-stadas-upp> (hämtad 2015-11-19).

³⁸ Sociala resursförvaltningen i Göteborgs stad, Illegala bosättningar i Göteborg – En samordnad bild av förvaltningar i Göteborgs stad som arbetar för att förhindra illegala bosättningar.

sättningen. Dessutom förekom det att de boende eldade med fast bränsle och gas i bosättningen, vilket kunde innebära en omedelbar och allvarlig brandrisk för de boende i lägret och en risk för att branden kunde sprida sig till intilliggande boenden.³⁹

3.7 Kritiken mot regelverket kring och hanteringen av otillåtna bosättningar

En markägare som vill avlägsna en otillåten bosättning som finns på hans eller hennes mark har i huvudsak två alternativ. Det första alternativet är att vända sig till polisen. Polisen har med stöd av ordningslagen (1993:1617) eller polislagen (1984:387) i de flesta fall rätt att avlägsna personer som har bosatt sig på annans mark (se 3 kap. 19 och 21 §§ ordningslagen och 13 § polislagen). Det andra alternativet är att vända sig till Kronofogdemyndigheten med en ansökan om särskild handräckning. Kronofogdemyndigheten kan då besluta att de personer som ingår i den otillåtna bosättningen ska avlägsnas från platsen. En längre redogörelse för under vilka förutsättningar polisen respektive Kronofogdemyndigheten kan agera följer i kapitel 6.

Regelverket kring och myndigheternas hantering av otillåtna bosättningar har utsatts för kritik från olika håll. Från markägarnas synvinkel anses det nuvarande systemet inte i tillräcklig utsträckning skydda deras rätt till sin mark. Både Lantbrukarnas Riksförbund (LRF) och branschorganisationen Fastighetsägarna har riktat kritik mot att det är för svårt att få hjälp med att avlägsna otillåtna bosättningar och att dagens regelverk inte är utformat för att hantera de otillåtna bosättningar som etablerats i landet på senare år. Kritiken går bland annat ut på att det är svårt att få hjälp av polisen med att avlägsna en otillåten bosättning.

Av intresse för denna promemoria är särskilt den kritik som riktas mot möjligheterna att ansöka om särskild handräckning vid Kronofogdemyndigheten för att flytta på bosättningen. Vad som framför allt kritiseras är det förhållandet att varje person som ska avlägsnas från marken måste identifieras, något som i praktiken

³⁹ Se Miljönämnden i Malmö stad, Beslut den 27 oktober 2015 om fortsatt handläggning av ärendet om olägenhet för människors hälsa och nedskräpning, Brännaren 19.

ofta upplevs som omöjligt för markägaren. Dessutom upplevs det problematiskt att personer som tillkommit i bosättningen efter att beslutet om särskild handräckning har fattats inte kan avlägsnas, vilket innebär att markägaren tvingas till en förnyad ansökan för dessa personer.⁴⁰

Samtidigt kritiserar myndigheternas hantering av de otillåtna bosättningarna från annat håll för att inte i tillräcklig utsträckning ta hänsyn till att de boende i bosättningen i många fall befinner sig i en mycket utsatt ekonomisk och social situation. Dessutom ifrågasätts om det är en långsiktigt hållbar lösning att endast flytta på bosättningarna.

I december 2015 publicerade människorättsorganisationen Civil Rights Defenders en rapport som handlar om vilka skyldigheter staten har för utsatta EU-medborgare när de befinner sig i Sverige. Rapporten behandlar flera frågor, bland annat rätten att inte ut sättas för godtyckliga avhysningar. I rapporten menar Civil Rights Defenders att rivningar av otillåtna bosättningar ska omgärdas av samma skyddsåtgärder som andra avhysningar. Organisationen förespråkar vidare, med hänvisning till de förpliktelser som Sverige åtagit sig enligt folkrätten, att en proportionalitetsbedömning alltid ska göras i samband med att en EU-medborgare ska avhysas, i syfte att pröva om det föreligger ett sådant akut socialt behov av att vråka personen att det står i proportion till den ingripande åtgärd detta innebär. I rapporten framhålls också att alternativa boenden alltid ska beredas i samband med att en bosättning rivs, förutom vid katastrofsituationer.⁴¹

I samband med den medialt mycket uppmärksammade rivningen av Sorgenfri-läget i Malmö kritiserades myndigheternas agerande från flera håll. Bland annat uttryckte FN:s särskilde rapportör i minoritetsfrågor oro för att det kunde förstärka det utanförskap och den marginaliserade ställning som romer har och att det kunde

⁴⁰ Se bland annat debattartikel i Svenska Dagbladet den 2 november 2015, "Fel att låta markägaren betala för avhysning" tillgänglig här: <http://www.svd.se/fel-att-lata-markagaren-betala> (hämtad 2016-03-23), Fastighetsägarna den 25 maj 2015, "Allemansrätten skyddar inte olagliga boplatser" tillgänglig här: http://www.fastighetsagarna.se/stockholm/aktuellt_opinion/nyheter_1/2015/allemansratten-skyddar-inte-olovliga-boplatser (hämtad 2016-03-23) och Lantbrukets affärstidning den 2 oktober 2015 "LRF välkomnar utredning om olagliga läger" tillgänglig här: <http://www.atl.nu/lantbruk/lrf-v-lkomnar-utredning-om-olagliga-l-ger> (hämtad 2016-03-23).

⁴¹ Civil Rights Defenders, Utsatta unionsmedborgare i Sverige: Statens skyldigheter enligt internationella människorättsnormer, EU-rätt och svensk rätt, s. 21.

få allvarliga konsekvenser för deras grundläggande mänskliga rättigheter. Hon var särskilt orolig för att avsaknaden av rimliga boendernalternativ för de personer som bodde på platsen, kunde innebära att de blev hemlösa. Rapportören påminde samtidigt om de skyldigheter som följer av de internationella överenskommelser som Sverige har anslutit sig till och som innefattar en skyldighet att säkerställa minoritetsgruppers mänskliga rättigheter i samma utsträckning som övriga, särskilt när det gäller rätten till bostad.⁴² Även Civil Rights Defenders riktade kritik mot hanteringen av rivningen av Sorgenfri-läget i Malmö. Organisationen framförde bland annat att verkställighet av miljöförvaltningens beslut att riva läget innebar en kränkning av de boendes mänskliga rättigheter och att Sverige därigenom bröt mot de åtaganden som landet tagit på sig genom att ansluta sig till internationella människorättskonventioner.⁴³

Under år 2014 tillsatte regeringen en kommission mot antiziganism i syfte att komplettera och förstärka samhällets insatser på området.⁴⁴ Kommissionen har publicerat flera debattartiklar som tar sikte på avlägsnandet av otillåtna bosättningar. Kommissionen uttrycker visserligen förståelse för att det måste vara möjligt att hindra människor från att bosätta sig var som helst, men har anfört att nuvarande system, med upprepade kostsamma vräkningar, inte är en lösning på problematiken. Kommissionen anser i stället att samhället borde arbeta för att erbjuda lagliga alternativ där det ska vara möjligt att t.ex. parkera en husvagn, resa tält eller få tillfälligt tak över huvudet.⁴⁵

Föreningen Hem – hemlösa EU-migranter är en ideell förening som grundades i mars 2014 och som arbetar med att hjälpa marginaliserade EU-medborgare som tillfälligt befinner sig i Sverige. Föreningen har vid upprepade tillfällen kritiserat de rivningar av otillåtna bosättningar som skett runtom i landet. Föreningen har bland annat ifrågasatt om detta överensstämmer med de krav som följer av Europakonventionen och FN:s allmänna förklaring om de

⁴² FN:s särskilda rapportör i minoritetsfrågor yttrande till Sverige i samband med rivningen av det Sorgenfri-läget.

⁴³ Civil Rights Defenders, Öppet brev med anledning av Malmö stads beslut att riva boplatser på Sorgenfri.

⁴⁴ Dir. 2014:47.

⁴⁵ Se Kommissionen mot antiziganism, Andra delrapporten, s. 15 f. med hänvisningar till artiklar publicerade i SVT opinion den 25 juni 2015 och i ETC den 10 augusti 2015.

mänskliga rättigheterna.⁴⁶ Föreningen har också JO-anmält Kronofogdemyndigheten för bristande handläggning i ett ärende som gällde särskild handräckning av en otillåten bosättning.⁴⁷

⁴⁶ Föreningen Hem, <http://foreningehem.se/avhysningarna-ett-brott-mot-manskliga-rattigheter/> (hämtad 2015-11-18).

⁴⁷ JO, Diarienummer 4119-2015.

4 Rätten till skydd för egendom och hem

4.1 Egendomsskyddet

Skyddet för egendom är grundlagsreglerat i 2 kap. 15 § regeringsformen. I bestämmelsens första stycke tillförsäkras enskilda skydd mot det allmänna för sin äganderätt genom ett förbud mot dels expropriation och annan sådant förfogande, dels mot olika rådhetsinskränkningar i mark och byggnad. Det innebär inte att den enskildes egendom är ovillkorligt skyddad. Ingrepp av de slag som omfattas av regleringen får äga rum, men endast om det krävs för att tillgodose angelägna allmänna intressen.

Egendomsskyddet utgör inte hinder mot att allmänheten utnyttjar naturen i enlighet med allemansrätten. Att alla ska ha tillgång till naturen enligt allemansrätten följer av fjärde stycket i samma bestämmelse och kan sägas utgöra en inskränkning i markägarens egendomsskydd som gäller utan att markägaren har någon rätt till ersättning för inskränkningen.

Skyddet i 2 kap. 15 § regeringsformen utgör ett skydd mot ingrepp i den enskildes egendom från det allmänna sida. Det ger däremot inte något skydd mot kränkningar av äganderätten som utförs av enskilda rättssubjekt. Markägaren tillförsäkras dock ett sådant skydd i första hand genom straffbestämmelserna i 8–10 och 12 kap. brottsbalken. Där regleras bland annat stöld, egenmäktigt förfarande och skadegörelse.¹

¹ SOU 2013:85 s. 56 f.

4.1.1 Europakonventionen

Egendomsskyddet regleras i artikel 1 i det första tilläggsprotokollet till Europakonventionen. Europakonventionen gäller som svensk lag och har inkorporerats genom lagen (1994:1219) om den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. Detsamma gäller för vissa av Europakonventionens tilläggsprotokoll, bland annat det första tilläggsprotokollet.

Av artikel 1 i det första tilläggsprotokollet följer att varje fysisk eller juridisk person ska ha rätt till respekt för sin egendom samt att ingen får berövas denna annat än om det sker i det allmännas intresse och under de förutsättningar som anges i lag och i folkrättens allmänna grundsatser. Av artikelns andra stycke framgår att detta inte inskränker en stats rätt att genomföra sådan lagstiftning som staten anser vara nödvändig för att reglera att nyttjandet av egendom sker i överensstämmelse med det allmännas intresse eller för att säkerställa betalning av skatter eller andra pålagor eller av böter och viten.

Europakonventionens bestämmelser om skydd för egendom innebär bland annat att staten inte utan vidare kan ta annans mark i anspråk, t.ex. genom expropriation. Bestämmelserna i Europakonventionen får dock också anses innebära att staten har en positiv förpliktelse att se till att rättigheten skyddas mot kränkningar utförda av andra privata rättssubjekt. Detta sker framför allt genom att utfärda lagar som skyddar mot tillgrepp av egendom och som ger möjlighet att få tillbaka egendom som har frånhänts ägaren olovligen. Staten bör visserligen ha stor frihet att utforma dessa regler. I statens skyldigheter bör dock ingå att se till att det finns lämpliga rättsmedel mot ingrepp i äganderätten.²

Staten har alltså ett ansvar när rätten till skydd för egendom hotas genom åtgärder från andra än staten. I Europadomstolens avgörande *Fotopoulou mot Grekland* (2005) hade en person rest en mur utan tillstånd i närheten av klagandens fastighet och därigenom begränsat klagandens havsutsikt. På klagandens begäran beslutade de grekiska myndigheterna att muren skulle rivas, men beslutet verkställdes inte. Europadomstolen ansåg att myndigheternas

² Danelius, Mänskliga rättigheter i europeisk praxis (2015), s. 578.

underlåtenhet att verkställa beslutet innebar en kränkning av artikel 1 i första tilläggsprotokollet.

Även i avgörandena *RP, Barret och Sirjean samt Fernandez m.fl., samtliga mot Frankrike* ansåg Europadomstolen att en kränkning av artikel 1 i första tilläggsprotokollet hade skett. I dessa fall hade privatpersoner illegalt ockuperat klagandenas mark under lång tid, utan att myndigheterna hade hjälpt till att avlägsna ockupanterna. Europadomstolen ansåg att myndigheterna inte hade gjort vad de borde för att avbryta den illegala ockupationen och förklarade att klagandenas rätt enligt artikel 1 i första tilläggsprotokollet därför hade kränkts.

4.2 Skyddet för hemmet

På ett mer övergripande plan delar staten och kommunerna på svaret för bostadsförsörjningen. Staten svarar för den rättsliga regleringen och för en fungerande infrastruktur för bostadsfinansiering, medan kommunerna ansvarar för bostadsförsörjningen på lokal nivå. I regeringsformen finns dessutom ett allmänt hållet stadgande om att det ankommer på det allmänna att trygga rätten till bostad (1 kap. 2 § regeringsformen). Detta ger emellertid inte den enskilde någon rätt att kräva att staten tillhandahåller ett boende för honom eller henne. Bestämmelsen i 1 kap. 2 § regeringsformen är i stället ett målsättningsstadgande, vars främsta funktion är att ålägga det allmänna att positivt verka för att målsättningarna så långt som möjligt förverkligas.

Varken i regeringsformen eller i socialtjänstlagen (2001:453) finns stöd för att det skulle finnas någon allmän skyldighet för staten eller kommunerna att tillhandahålla den enskilde en bostad. Kommunen har dock enligt socialtjänstlagen ett ansvar för att se till att enskilda får det stöd och den hjälp som de behöver. En person som inte själv kan tillgodose sina behov kan då vara berättigad till bistånd från kommunen. Under mycket speciella omständigheter kan detta innebära en skyldighet för kommunen att bistå med att finna en bostad.³ Socialtjänstlagens bestämmelser gäller som utgångspunkt även för EES-medborgare som har uppe-

³ RÅ 1990 ref. 119.

hållsrätt i landet. När någon sådan rätt inte finns bör kommunens ansvar endast omfatta bistånd för akuta insatser, t.ex. hjälp att arrangera en hemresa eller hjälp med logi.

Att beröva någon hans eller hennes bostad är oftast en mycket ingripande åtgärd för den enskilde. I flera lagar finns därför bestämmelser som skyddar den enskilde från att vräkas från sin bostad utan att det finns en giltig anledning till detta. Sådana bestämmelser finns t.ex. i hyreslagen (12 kap. jordabalken), där det regleras under vilka förutsättningar en hyresgäst får sägas upp från hyreskontraktet. När bosättningen är otillåten, dvs. när den enskilde har tagit annans mark i anspråk utan att ha tillåtelse till detta, är hyreslagen däremot inte tillämplig. Den boende har då inte rätt till det skydd som erbjuds i hyreslagen. I dessa mål gäller inte heller de skyddsregler som gäller till förmån för svaranden i ett avhysningsmål vid Kronofogdemyndigheten. En närmare översikt över processen vid Kronofogdemyndigheten följer i kommande två kapitel.

4.2.1 Europakonventionen

Rätten till respekt för privat- och familjeliv, hem och korrespondens regleras i artikel 8 i Europakonventionen. Bestämmelsen innebär en förpliktelse för staten att avhålla sig från ingrepp i den skyddade rättigheten. Vad som kan förväntas är att staten utfärdar lagar som ger ett tillfredsställande skydd åt privatliv, familjeliv, hem och korrespondens och att de rättsvårdande myndigheterna håller kontroll över att dessa lagar respekteras.⁴ Bestämmelsen kan inte anses ge någon rätt för den enskilde att kräva att han eller hon ska tillhandahållas en bostad av staten. I enstaka undantagsfall kan staten däremot ha en skyldighet att se till att särskilt utsatta individer får tak över huvudet.⁵

För att skyddet i artikel 8 ska vara tillämpligt krävs att det är fråga om ett ”hem” i konventionens mening. Av rättspraxis från Europadomstolen framgår att denna bedömning ska göras utifrån de faktiska omständigheterna i det enskilda fallet, oberoende av om

⁴ Danelius, *Mänskliga rättigheter i europeisk praxis* (2015), s. 365.

⁵ Se *Chapman mot Storbritannien* (2001) punkt 99 och *Yordanova m.fl. mot Bulgarien* (2012) punkt 130.

besittningen enligt nationell rätt är tillåten eller inte. Avgörande vid bedömningen är om den boende har en tillräckligt nära och kontinuerlig anknytning till platsen för att boendet ska kunna betraktas som ett hem.⁶ Så ansågs vara fallet i Europadomstolens avgörande *Winterstein mot Frankrike* (2013), där klagandena under lång tid, mellan fem och trettio år, bott på en plats planlagd för camping, men där klagandena inte hade det tillstånd som krävdes för att få ställa upp husvagnar under längre tid än tre månader.

Till samma slutsats kom Europadomstolen i avgörandet *Yordanova m.fl. mot Bulgarien* (2012), där klagandena under mycket lång tid bott i ett område i Sofia, Bulgarien. En del av klagandena hade bosatt sig där i slutet av 1960-talet, medan andra hade kommit till platsen senare. Klagandena hade byggt sina bostäder på statlig mark utan att ha tillstånd till detta. Marken övergick senare i kommunal ägo. Först år 2005 vidtog myndigheterna åtgärder för att flytta på personerna. Europadomstolen konstaterade att klagandenas bostäder var att betrakta som hem i konventionens mening.

Tillåtna inskränkningar i skyddet för hemmet

Rätten till skydd för hemmet enligt artikel 8 i Europakonventionen får bara inskränkas om det finns stöd i lag. Dessutom måste syftet med inskränkningen vara berättigat (legitimate aim). Vilka syften som kan godtas framgår av artikel 8(2) i konventionen. Till dessa hör bland annat hänsynen till statens säkerhet eller skyddet för andra personers fri- och rättigheter. För att få inskränka den rätt som följer av artikel 8 i konventionen måste inskränkningen slutligen vara nödvändig i ett demokratiskt samhälle.

När det gäller kravet på att syftet med inskränkningen måste vara berättigat, har Europadomstolen i flera avgöranden framhållit att det är tillåtet för myndigheterna att återta besittning till mark från personer som har tagit marken i anspråk utan tillstånd. Detta har ansetts berättigat bland annat eftersom det är ägnat att skydda

⁶ Se bland annat *Winterstein med flera mot Frankrike* (2013), punkt 141 och *Prokopovitch mot Ryssland* (2004), punkt 36.

andra personers fri- och rättigheter.⁷ Myndigheterna har därför i och för sig i princip rätt att avlägsna en person som tagit annans mark i anspråk utan tillstånd.⁸

För att inskränkningen ska kunna godtas måste den också vara nödvändig i ett demokratiskt samhälle. Så är fallet om åtgärden svarar mot ett angeläget samhälleligt behov (social pressing need), om inskränkningen är proportionerlig i förhållande till ändamålet och om konventionsstatens skäl för inskränkningen är relevanta och tillräckliga.⁹ I denna fråga har varje konventionsstat en viss frihet att avgöra om en inskränkning är nödvändig (margin of appreciation). Europadomstolen har dock framhållit att det är en mycket ingripande åtgärd att beröva någon dennes hem. Varje person som riskerar att bli av med sitt hem har därför rätt att få prövat om denna åtgärd är proportionerlig och rimlig, oavsett om boendet har etablerats med eller utan tillstånd från markägaren.¹⁰

Hur proportionalitetsbedömningen ska göras varierar från fall till fall. I det ovan nämnda avgörandet *Yordanova m.fl. mot Bulgarien* (2012) förklarade Europadomstolen att även om de boende inte kunde räkna med att få stanna på platsen, hade myndigheternas passivitet gjort att de boende hade fått starka band dit och byggt upp ett samhälle där. I ett sådant fall fanns det enligt domstolen anledning att göra andra överväganden än i mer rutinartade fall där någon olagligt ockuperat annans fastighet. Europadomstolen framhöll vidare att det förhållandet att klagandena tillhörde en underprivilegierad samhällsgrupp måste väga tungt inte bara vid bedömningen av *om* bosättningen skulle flyttas, utan också vid bedömningen av *när* detta skulle ske. De bulgariska myndigheternas beslut att flytta på bosättningen tog inte någon hänsyn till proportionalitetsprincipen, utan grundades enbart på det otillåtna besittningstagandet. Europadomstolen ansåg att Bulgarien hade brutit mot artikel 8 i Europakonventionen.¹¹

⁷ Se t.ex. *McCann mot Storbritannien* (2008), punkt 48 och *Winterstein mot Frankrike* (2013) punkt 146.

⁸ *Yordanova m.fl. mot Bulgarien* (2012), punkterna 111 och 120.

⁹ *Winterstein mot Frankrike* (2013) punkt 147.

¹⁰ Se *Yordanova m.fl. mot Bulgarien* (2012) punkt 118(iv) och *Winterstein mot Frankrike* (2013) punkt 155.

¹¹ Se *Yordanova m.fl. mot Bulgarien* (2012) punkterna 121-122, 133 och 144.

4.2.2 Den europeiska sociala stadgan (reviderad)

Den europeiska sociala stadgan är en internationell överenskommelse som har utarbetats inom Europarådet. I stadgan regleras flera sociala rättigheter, däribland rätten till bostad. Syftet med stadgan är att garantera sociala rättigheter, höja levnadsstandarden och öka den sociala välfärden. Stadgan öppnade för undertecknande år 1961 och ratificerades av Sverige året därpå. Stadgan trädde i kraft år 1965.

Under 1990-talet tillsattes en reformkommitté, bestående av experter från de olika medlemsstaterna, med uppdrag att lämna förslag för att förbättra stadgan och dess funktion, särskilt vad avsåg övervakningsmekanismen. Det resulterade i ett förslag till en helt ny stadga, en reviderad europeisk social stadga, som antogs år 1996. Den reviderade sociala stadgan har utformats som en överenskommelse fristående från 1961 års stadga. Avsikten är att den så småningom helt ska komma att ersätta den tidigare stadgan. Sverige undertecknade den reviderade stadgan år 1996. Stadgan trädde i kraft den 1 juli 1999.¹²

Den ursprungliga europeiska sociala stadgan innehöll 19 artiklar. I samband med att stadgan reviderades under 1990-talet tillkom ett antal nya bestämmelser. Rätten till bostad regleras numera i tre artiklar: artikel 16 om rätt till socialt, rättsligt och ekonomiskt skydd för familjen, artikel 19 om rätt till skydd och hjälp för migrerande arbetstagare och deras familjer samt artikel 31 om rätt till bostad. Av en bilaga till den reviderade sociala stadgan framgår att rätten till bostad enligt aktuella bestämmelser omfattar utlänningar endast om de är medborgare i en annan fördragsslutande stat och de bor lagligt eller arbetar i landet som berörs.

Av bestämmelserna följer bland annat att parterna till stadgan ska främja byggandet av familjebostäder och tillgången på bostäder med rimlig standard. Den europeiska kommittén för sociala rättigheter, som övervakar efterlevnaden av stadgan, har förklarat att det ankommer på staten att säkerställa att det finns tillgång till bostäder som håller tillfredsställande standard och som har tillgång till grundläggande bekvämligheter.¹³

¹² En längre bakgrund till stadgans uppkomst finns att läsa i prop. 1997/98:82.

¹³ *ERRC mot Bulgarien* (19 oktober 2009), punkt 46.

Den europeiska kommittén för sociala rättigheter har förklarat att artikel 16 i stadgan innefattar ett skydd mot avhysningar som inte har stöd i lag.¹⁴ Kommittén har dock ansett att det kan vara godtagbart att avlägsna personer som olovligen har tagit annans mark i anspråk. En förutsättning för detta är att avlägsnandet sker i enlighet med tillämpliga regler och att dessa bestämmelser erbjuder ett tillräckligt skydd för att de berörda personernas rättigheter respekteras.¹⁵

4.2.3 FN:s konvention om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter

FN:s konvention om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter antogs av FN:s generalförsamling år 1966. Sverige undertecknade konventionen år 1967 och den trädde i kraft år 1976.

Rätten till en lämplig bostad regleras i artikel 11 i konventionen enligt vilken konventionsstaterna erkänner rätten för var och en till en tillfredsställande levnadsstandard, däribland tillräckligt med mat och kläder, en lämplig bostad samt till ständigt förbättrade levnadsvillkor. Där framgår också att konventionsstaterna ska vidta lämpliga åtgärder för att säkerställa att denna rätt förverkligas och erkänner att internationellt samarbete på frivillig grund är av väsentlig betydelse i detta sammanhang.

Rättigheterna i konventionen ska utövas utan diskriminering av något slag på grund av ras, hudfärg, kön, språk, religion, politisk eller annan åskådning, nationell eller social härkomst, egendom, börd eller ställning i övrigt (artikel 2). FN:s expertkommitté för ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter, som ansvarar för efterlevnaden av konventionen, har förtydligat att rättigheterna i konventionen gäller för alla. Det inkluderar såväl medborgare i landet som utländska medborgare, samt flyktingar, asylsökande, statslösa, migrantarbetare och traffickingoffer, oavsett legal status och dokumentation.¹⁶ Kommitténs tolkning är visserligen inte ju-

¹⁴ *ERRC mot Grekland* (8 december 2004), punkt 24.

¹⁵ *ERRC mot Grekland* (8 december 2004), punkt 51 och *ERRC mot Bulgarien* (18 oktober 2006), punkt 51-52.

¹⁶ FN:s expertkommitté för ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter, *General Comments No 20: Non-discrimination in economic, social and cultural rights* (2009), punkt 30.

ridiskt bindande, men bör anses vägledande i hur konventionens bestämmelser ska tolkas.

FN:s expertkommitté för ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter har vidare framhållit att även när en avhysning är rättfärdigad, t.ex. när en person inte betalar hyra under längre tid, måste myndigheterna säkerställa att verkställigheten av avhysningen överensstämmer med de mänskliga rättigheterna och allmänna principer om rimlighet och proportionalitet. Kommittén har också förklarat att det måste finnas processuella skyddsåtgärder på plats för att skydda de boende vid en tvångsavhysning. Till dessa hör att de berörda personerna får information i rimlig tid före den planerade avhysningen, att alla personer som verkställer avhysningen kan identifieras, att avhysningar inte äger rum i särskilt dåligt väder eller nattetid om inte de personer som berörs av beslutet samtycker till detta, att de berörda personerna ska ha tillgång till rättsmedel och, om möjligt, rättshjälp. Kommittén har också framhållit att vräkningar inte ska resultera i hemlöshet och när de berörda personerna inte själva kan ordna boende, måste konventionsstaten vidta alla rimliga åtgärder för att se till att det finns tillgång till alternativt boende.¹⁷

4.2.4 FN:s konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen)

Barnkonventionen antogs av FN:s generalförsamling i november 1989 och Sverige ratificerade konventionen året därpå. Sverige har därigenom en internationell folkrättslig förpliktelse att följa konventionens bestämmelser. Ett förslag att inkorporera barnkonventionen som svensk lag bereds för närvarande inom Regeringskansliet.¹⁸ Att det allmänna ska verka för att barns rätt tas till vara följer dock redan idag av 1 kap. 2 § femte stycket regeringsformen.

Barnkonventionen innehåller rättigheter av olika slag och gäller för alla barn upp till 18 år (artikel 1 i barnkonventionen). Här skyddas såväl barnets medborgerliga och politiska rättigheter som

¹⁷ FN:s expertkommitté för ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter, General comments no. 7 – The right to adequate housing (art. 11.1): forced evictions (1997), punkt 11, 14–16.

¹⁸ SOU 2016:19 Barnkonventionen blir svensk lag.

ekonomiska, sociala och ekonomiska rättigheter. De medborgerliga och politiska rättigheterna är absoluta till sin karaktär och staten är skyldig att garantera dessa rättigheter så snart konventionen är ratificerad. De ekonomiska, sociala och ekonomiska rättigheterna syftar till att säkerställa grundläggande behov hos barnet och genomförandet av dessa rättigheter är beroende av de resurser och förutsättningar som en stat har.

Konventionen sätter barnets behov i centrum och vid alla åtgärder som rör barn ska barnets bästa komma i främsta rummet (artikel 3 i barnkonventionen). Barnets behov av och rätt till båda sina föräldrar och föräldrarnas ansvar för barnet löper som en röd tråd genom konventionen.

Det är föräldrarna som har huvudansvaret för barnet. När föräldrarna inte kan säkerställa tillräcklig levnadsstandard för sitt barn har dock konventionsstaten ett ansvar för att ta vid. Konventionsstaten ska då vidta lämpliga åtgärder för att bistå föräldrar och andra som är ansvariga för barnet genom att tillhandahålla materiellt bistånd och utarbeta stödprogram, särskilt i fråga om mat, kläder och bostäder (artikel 27 i barnkonventionen).

Barnrättskommittén, som har till uppgift att övervaka efterlevnaden av barnkonventionen, har förtydligat att rätten till en bostad gäller för alla barn. Rätten bör inte tolkas snävt eller restriktivt, utan måste tolkas som en rätt att bo någonstans i trygghet, fred och under värdiga former. Kommittén har också framhållit att rätten till en bostad hör ihop med och är beroende av nästan varje rättighet som följer av konventionen.¹⁹

¹⁹ FN:s barnrättskommitté, Rapport från den elfte sessionen (1996), s. 77 f.

5 Avhysning

5.1 Inledning

I dagligt tal pratar man ofta om att en markägare kan begära *avhysning* för att få en person som bosatt sig på hans eller hennes mark att lämna platsen. Det är visserligen riktigt att markägaren under vissa förhållanden kan ha en sådan möjlighet. Här bör dock påpekas att begreppet ”avhysning” i juridisk mening har en specifik innebörd och används när den som åläggs att flytta tidigare har haft rätt att bo där, t.ex. genom att han eller hon har haft ett hyres- eller arrendeavtal med markägaren. Det är också i denna betydelse som avhysningsbegreppet används i denna promemoria. Om någon har bosatt sig på annans mark utan att ha rätt till det kan markägaren inte använda sig av avhysningsförfarandet. I stället kan markägaren ansöka om särskild handräckning hos Kronofogdemyndigheten.

Processen i ett avhysningsmål skiljer sig från processen i ett mål om särskild handräckning. Den främsta skillnaden består i att de skyddsregler som gäller till förmån för svaranden i ett avhysningsmål inte är tillämpliga i ett mål om särskild handräckning. För förståelsens skull och för att visa på de skillnader som finns mellan förfarandena finns det anledning att inledningsvis redogöra för hur en avhysning går till. Det gäller inte minst eftersom vissa av de förslag som läggs i promemorian tar sin utgångspunkt i vad som gäller i avhysningsmål. I detta kapitel följer därför en redogörelse över avhysningsförfarandet.

5.2 Processen vid Kronofogdemyndigheten

Kronofogdemyndighetens verksamhet i de avseenden som nu är av intresse kan sägas bestå av två delar, dels den *summeriska processen*, dels *utsökningsprocessen*.

Summarisk process är den gemensamma benämningen för de olika processformerna betalningsföreläggande, vanlig handräckning och särskild handräckning i vilka Kronofogdemyndigheten ska pröva yrkanden om att någon ska åläggas att fullgöra en förpliktelse. Processen är helt skriftlig. Om en sökande har svårt att lägga fram skriftlig bevisning och därför har intresse av en muntlig förhandling, kan han eller hon i stället välja att ansöka om stämning i allmän domstol. Kronofogdemyndighetens beslut i den summariska processen benämns utslag. De bestämmelser som reglerar den summariska processen finns i lagen (1990:746) om betalningsföreläggande och handräckning, BfL, och i förordningen (1991:1339) om betalningsföreläggande och handräckning.

Ett avgörande av Kronofogdemyndigheten i ett mål om betalningsföreläggande eller handräckning utgör en s.k. exekutionstitel (3 kap. 1 § första stycket 8 utsökningsbalken) som kan ligga till grund för verkställighet (utsökning) hos Kronofogdemyndigheten. De bestämmelser som reglerar utsökningsprocessen finns i utsökningsbalken och i utsökningsförordningen (1981:981). Det krävs inte någon särskild ansökan från markägarens sida för att verkställighet ska ske. Kronofogdemyndigheten verkställer i stället självmant utslaget, om inte sökanden har angett att verkställighet inte ska ske (2 kap. 1 § tredje stycket utsökningsbalken).

5.3 Avhysning

Med *avhysning* avses en förpliktelse för tidigare ägare eller nyttjanderättshavare att flytta från fast egendom, bostadslägenhet eller annat utrymme i byggnad när besittningsrätten har upphört. Begreppet nyttjanderätt är inte definierat i jordabalken, men kan sägas vara en rätt för annan än ägaren att i ett eller annat avseende använda fastigheten.¹ Det kan t.ex. vara fråga om en hyresrätt, en bostadsrätt eller ett arrende.

När det gäller uppsägning av hyresavtal finns det två regelsystem som kan leda fram till en avhysning. Det ena innebär att hyresrätten är förverkad och att hyresvärden kan säga upp avtalet att upphöra i förtid, dvs. omedelbart. Så kan t.ex. vara fallet om

¹ Bengtsson m.fl., Hyra och annan nyttjanderätt till fast egendom (2013), s. 18.

hyresgästen när det gäller en bostadslägenhet inte har betalat hyran mer än en vecka efter förfallodagen eller om hyresgästen hyr ut hyresrätten i andra hand utan hyresvärdens tillstånd (se 12 kap. 42 § första stycket jordabalken). Det andra systemet innebär att hyresvärden kan säga upp ett hyresavtal att upphöra efter normal uppsägningstid. Om hyresgästen inte flyttar kan hyresvärden lämna över frågan om avtalet ska förlängas till hyresnämnd för prövning. Om hyresnämnden inte anser att hyresavtalet ska förlängas, upphör det att gälla.

5.3.1 Avhysning i den summariska processen

En hyresvärd eller annan som har rätt att begära avhysning kan vända sig till Kronofogdemyndigheten med en ansökan om *vanlig handräckning* (3 § BfL). Om svaranden inte motsätter sig ansökan kan Kronofogdemyndigheten meddela ett utslag, som kan användas vid verkställighet hos Kronofogdemyndigheten om den tidigare nyttjanderättshavaren inte flyttar frivilligt. Om svaranden i stället motsätter sig ansökan om avhysning kan Kronofogdemyndigheten inte göra någon egentlig materiell prövning av målet. Målet kommer då att lämnas över till domstol, där en sådan prövning kan ske.

Avhysning är normalt en mycket ingripande åtgärd för den tidigare nyttjanderättshavaren, inte minst när det är fråga om att avhysa någon från hans eller hennes bostad. En hyresvärd som vill avhysa en hyresgäst måste därför i allmänhet vidta vissa åtgärder innan hyresgästen kan avhysas. Bland annat måste hyresgästen som huvudregel ges tillfälle att vidta rättelse innan han eller hon kan skiljas från lägenheten (12 kap. 42 och 43 §§ jordabalken). Om grunden för att skilja hyresgästen från lägenheten är utebliven betalning måste hyresgästen också få tillfälle att återvinna hyresrätten, vilket innebär att hyresgästen har rätt att få behålla hyresrätten om han eller hon betalar hyran inom viss tid (12 kap. 44 § jordabalken). Dessutom måste socialnämnden underrättas i vissa fall innan avhysning kan ske (se t.ex. 12 kap. 42 kap. tredje stycket jordabalken).

Till en ansökan om avhysning bör hyresvärden bifoga bland annat kopior av uppsägningen, underrättelsen om att hyresgästen

genom att betala hyran kan få tillbaka hyresrätten och meddelandet till socialnämnden. Om underrättelsen inte har bifogats ansökan ankommer det på Kronofogdemyndigheten att självmant se till att hyresgästen delges en sådan samtidigt som ansökan (2 § förordningen [1978:314] om underrättelse och meddelande enligt 12 kap. 44 § jordabalken).

5.3.2 Avhysning i utsökningsprocessen

Vid verkställighet av en avhysning skiljs den förpliktade från besittningen till fastigheten eller utrymmet och hans eller hennes egendom förs bort.²

Innan avhysning sker ska Kronofogdemyndigheten ge svaranden tillfälle att yttra sig (16 kap. 2 § utsökningsbalken). När avhysningen gäller en bostad ska myndigheten dessutom underrätta socialnämnden i den kommun där bostaden finns (16 kap. 2 § utsökningsförordningen). Verkställighet får ske tidigast en vecka från det att svaranden beredd tillfälle att yttra sig (16 kap. 3 § tredje stycket utsökningsbalken). Kronofogdemyndigheten har också en viss möjlighet att bevilja anstånd om det behövs av hänsyn till svaranden (16 kap. 4 § utsökningsbalken).

Vid behov ska Kronofogdemyndigheten ombesörja transport av egendom som ska föras bort, hyra utrymme för förvaring av egendomen och vidta andra liknande åtgärder som föranleds av avhysningen (16 kap. 6 § utsökningsbalken). Om det kan antas att Kronofogdemyndigheten kommer att möta motstånd vid avhysningen eller om det av annan anledning behövs får myndigheten begära biträde av Polismyndigheten för att verkställa avhysningen (3 kap. 3 § utsökningsförordningen).

En avhysning får verkställas även mot inneboende eller tredje man, om det är uppenbart att tredje mannen saknar fog att motätta sig verkställighet (16 kap. 8 § utsökningsbalken).

² Gregow, Utsökningsrätt (2012), s. 33.

6 Flytt av en otillåten bosättning

6.1 Inledning

Avhysningsförfarandet kan som framgår av förra kapitlet bara användas när det gäller någon som tidigare haft besittningsrätt och som inte flyttar trots att besittningsrätten har upphört. Vid ett otillåtet besittningstagande har den boende aldrig haft någon besittningsrätt. Allemansrätten är inte att betrakta som en nyttjanderätt i lagens mening, även om den innebär en begränsad rätt att använda annans fastighet.¹ När den boende aldrig har haft besittningsrätt har markägaren i stället två huvudsakliga alternativ att välja mellan för att få hjälp att avlägsna personen, antingen att vända sig till polisen eller att ansöka om särskild handräckning hos Kronofogdemyndigheten. Det är dessa två alternativ som redovisas i detta kapitel.

För fullständighetens skull bör dock även nämnas att en otillåten bosättning kan avlägsnas även på annan grund. Rivningen av Sorgenfri-lägrät i Malmö skedde med stöd av ett beslut från Miljönämnden i Malmö kommun som ansåg att det fanns skäl för ingripande enligt miljöbalkens bestämmelser. Detta ärende är dock hittills nästintill unikt.² Möjligheterna att ingripa mot en otillåten bosättning med stöd av miljöbalkens bestämmelser berörs därför inte närmare i denna promemoria.

¹ Se Bengtsson m.fl., Hyra och annan nyttjanderätt till fast egendom (2013), s. 18.

² Polismyndigheten, Återredovisning av regeringsuppdrag – Uppdrag till Polismyndigheten om brottslighet som riktas mot utsatta EU-/EES-medborgare och annan brottslighet i anslutning till tiggeri eller tillfälliga boplatser (2015), s. 12.

6.2 Polisens möjligheter att flytta en otillåten bosättning

6.2.1 Otillåten bosättning på offentlig plats

Om en otillåten bosättning har etablerats på offentlig plats kan det strida mot ordningslagens (1993:1617) bestämmelser. Polismyndigheten har då rätt att flytta på bosättningen.

I ordningslagen finns särskilda föreskrifter om allmän ordning och säkerhet på offentliga platser. Med offentlig plats avses bland annat gator, vägar, torg, parker och andra platser som i detaljplan redovisas som allmän plats och som har upplåtits för sitt ändamål (1 kap. 2 § första stycket 2 ordningslagen). Dessutom får regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, en kommun under vissa förutsättningar föreskriva att anläggningar för lek, idrott, camping eller friluftsliv m.m. ska jämföras med offentliga platser, även om områdena inte omfattas av den uttryckliga regleringen av vad som är offentlig plats (1 kap. 2 § andra stycket ordningslagen). Sådant bemyndigande har lämnats i förordningen (1993:1632) med bemyndigande för kommuner och länsstyrelser att meddela lokala föreskrifter enligt ordningslagen. Lokala föreskrifter anger ofta mer preciserade regler kring vilka tillstånd som krävs för olika typer av verksamhet. I många kommuners lokala ordningsföreskrifter är det tydligt att det råder campingförbud på offentlig plats.

En offentlig plats inom detaljplanelagt område får inte utan tillstånd av Polismyndigheten användas på ett sätt som inte stämmer överens med det ändamål som platsen har upplåtits för eller som inte är allmänt vedertaget (3 kap. 1 § ordningslagen). Sådant tillstånd behövs dock inte om platsen tas i anspråk endast tillfälligt och i obetydlig omfattning, utan att inkräkta på någon annans tillstånd. I allmänhet krävs det tillstånd för att använda en offentlig plats som upplagsplats, t.ex. för byggnadsmaterial, varor eller annat skrymmande gods. Dessutom krävs i regel tillstånd för att få använda offentlig plats för montrar, containrar, soffor och cykelställ.³ Tillståndskravet för att få utnyttja mark på offentlig plats motiveras av att ett obegränsat användande av marken för något annat ändamål

³ Åberg, Ordningslagen – kommentarer och rättspraxis (31 januari 2014, Zeteo), kommentaren till 3 kap. 1 §.

än det för vilket den i första hand är avsedd, kan orsaka påtagliga störningar i trafiken eller av den allmänna ordningen eller säkerheten.⁴

Om någon underlåter att vidta en åtgärd som han eller hon är skyldig att vidta enligt ordningslagen eller lokal föreskrift, får Polismyndigheten förelägga den felande att vidta åtgärden (3 kap. 19 § första stycket ordningslagen). Detta gäller i allmänhet endast om den felande dessförinnan fått en tillsägelse av Polismyndigheten och personen inte genast vidtagit rättelse. Polismyndigheten har också viss möjlighet att förelägga den felande att vidta viss åtgärd utan föregående tillsägelse (3 kap. 19 § andra stycket ordningslagen). Ett sådant föreläggande kan t.ex. avse att ta bort upplag, ställningar, containrar eller andra anordningar som har ställts upp på en offentlig plats utan nödvändigt tillstånd. Föreläggandet får förenas med vite, med påföljd att om föreläggandet inte följs kan rättelse ske på den försumliges bekostnad genom Polismyndighetens försorg (3 kap. 20 § ordningslagen). Följs inte ett sådant föreläggande får Polismyndigheten vidta åtgärden på den försumliges bekostnad (3 kap. 21 § ordningslagen).

Den som uppsåtligen eller av oaktsamhet bryter mot vissa bestämmelser i ordningslagen, t.ex. genom att underlåta att ansöka om tillstånd att använda offentlig plats, kan dömas för brott mot ordningslagen (3 kap. 22 § ordningslagen). Dessutom riskerar personen att få sin egendom förverkad (3 kap. 25 § ordningslagen).

6.2.2 Otillåten bosättning på annan mark

Har bosättningen etablerats på annan plats än offentlig, är bestämmelserna i ordningslagen inte tillämpliga. Den som bosätter sig på annans mark utan markägarens tillstånd och utan att ha stöd för detta i allemansrätten gör sig dock i regel skyldig till ett brott. Markägaren kan då vända sig till Polismyndigheten för att få hjälp att avlägsna personen. Polisen har rätt att avvisa eller avlägsna någon om det behövs för att avvärja en straffbelagd handling (13 § polislagen [1984:387]). Ett sådant ingripande kan göras vid såväl brott mot brottsbalken som vid brott mot andra straffstadganden. I

⁴ Se prop. 1992/93:210 s. 102.

samband med ingripandet kan polisen dessutom ha rätt att använda våld (10 § polislagen).

Den straffrättsliga bestämmelse som framför allt aktualiseras vid otillåtna bosättningar är bestämmelsen om *egenmäktigt förfarande* (8 kap. 11 § andra stycket med hänvisning till 8 kap. 8 § brottsbalken). För egenmäktigt förfarande döms den som gör intrång i annans besittning av fastighet eller obehörigen skiljer annan från besittning av fastighet eller del av fastighet. För straffrättsligt ansvar kan det vara tillräckligt att någon ställer upp något skrymmande eller parkerar ett fordon eller en maskin på annans mark.⁵ Så ansågs vara fallet i rättsfallet NJA 1970 s. 29 där en man hade parkerat sitt fordon på en parkeringsplats avsedd för besökande, trots att han inte var besökande till fastigheten. Utanför det straffrättsliga området faller dock sådana handlingar som ingår i ett normalt utövande av friluftsliv och som därigenom skyddas genom allemansrätten.⁶ Som konstaterats tidigare står det dock klart att större bosättningar under längre tid ligger utanför vad allemansrätten tillåter.

Även andra straffrättsliga bestämmelser kan komma i fråga. Den som utan lov tränger in eller stannar kvar i annans bostad kan dömas för *hemfridsbrott* (4 kap. 6 § första stycket brottsbalken). Till bostaden räknas omgivande gård, inklusive trädgård. Det krävs inte att gården är inhägnad om det är tydligt att området hör till bostaden.⁷ Om någon i stället obehörigen tränger in eller stannar kvar i kontor, fabrik, annan byggnad eller fartyg, på upplagsplats eller på annat dylikt ställe kan personen dömas för *olaga intrång* (4 kap. 6 § andra stycket brottsbalken). Med ”annat dylikt ställe” avses t.ex. en inhägnad byggnadsplats, eller annan liknande plats som har inrättats för ett bestämt ändamål i sådana fall då det är angeläget att kunna freda platsen mot obehöriga.⁸

Om någon i en otillåten bosättning förstör, skadar egendom eller skräpar ned kan ansvar komma i fråga för *skadegörelse* (12 kap.1 § brottsbalken), *åverkan* (12 kap. 2 § brottsbalken) eller *nedskräpning* (29 kap. 7 § miljöbalken). Som framgått kan det även bli aktuellt

⁵ Jareborg m.fl. Brotten mot person och förmögenhetsbrotten (2015), s. 208.

⁶ Berggren m.fl. Brottsbalken (1 januari 2015, Zeteo), kommentaren till 8 kap. 11 §.

⁷ Jareborg m.fl. Brotten mot person och förmögenhetsbrotten (2015), s. 70.

⁸ Berggren m.fl. Brottsbalken (1 januari 2015, Zeteo), kommentaren till 4 kap. 6 §.

med ansvar för *brott mot ordningslagen* om bosättningen etablerats på offentlig plats (3 kap. 22 § ordningslagen).

Efter att personerna avlägsnats kan rättegångsbalkens och brottsbalkens bestämmelser om beslag respektive förverkande vara tillämpliga för att ta hand om egendomen på platsen.⁹

6.2.3 Polismyndighetens rekommendationer

Efter att Polismyndigheten gjort en rättslig översyn över myndighetens möjligheter att hantera otillåtna bosättningar tog myndigheten i december 2015 fram rekommendationer för hur hanteringen bör gå till.¹⁰ Dessa har förmedlats till polisregionerna i syfte att säkerställa ett juridiskt korrekt, enhetligt och effektivt polisarbete i hela landet. Polismyndigheten har också beslutat om en nationell informationsinsats som riktas främst mot poliser i yttre tjänst. Informationsinsatsen omfattar en skriftlig juridisk vägledning om bland annat olovliga bosättningar, förbud enligt lokala ordningsföreskrifter, nedskräpning, människohandel och inre utlänningskontroll.¹¹

Polisens rekommendationer skiljer sig åt beroende på om bosättningen finns på offentlig plats eller annan plats. Syftet i båda fall är dock att förmå bosättarna att själva flytta på sig och sina tillhörigheter.

Om bosättningen finns på en *offentlig plats* ska polisen enligt rekommendationerna inhämta information om platsen, bosättningen och, om möjligt, hur länge bosättningen funnits på platsen, hur många som bor där och om det finns barn bland de boende. Om det finns större föremål på platsen kan ett skriftligt föreläggande skrivas för att tas med till platsen. Vid ingripande bör tolkar, socialnämnden och andra som kan vara behjälpliga följa med. Särskild hänsyn bör tas till om det finns barn i bosättningen. Polisen ska med hjälp av tolk informera samtliga bosättare om att bosättningen är olovlig, vad det skriftliga föreläggandet innebär och

⁹ För en närmare analys om polisens möjligheter att ta hand om egendom, se Polismyndigheten, Polisens möjligheter att hantera olovliga bosättningar (2015), s. 9 ff.

¹⁰ Polismyndigheten, Polisens möjligheter att hantera olovliga bosättningar (2015).

¹¹ Polismyndigheten, Återredovisning av regeringsuppdrag – Uppdrag till Polismyndigheten om brottslighet som riktas mot utsatta EU-/EES-medborgare och annan brottslighet i anslutning till tiggeri eller tillfälliga boplatser (2015), s. 11.

om polisens möjligheter att ta till tvång. Polisen ska vidare dokumentera bosättningen i form av foto m.m. och utreda vem som äger vad på platsen. Bosättarna ska därefter ges tillräcklig tid att flytta. Syftet är att inte behöva använda tvång. Om bosättarna inte flyttar självmant eller under den tid som föreläggandet medger kan agerandet utgöra brott. Polisen kan då enligt rekommendationerna ingripa med stöd av 13 § polislagen mot bosättarna och omhänderta den egendom som finns på platsen med stöd av ordningslagen.

I stora drag gäller ovanstående också när bosättningen finns på en *plats som inte är offentlig*. I dessa fall ska dock polisen först tala med fastighetsägaren för att höra om bosättningen är tillåten, hur länge den har funnits på platsen, om fastighetsägaren satt upp skyltar och om fastighetsägaren informerat de boende att de inte får vara på platsen samt hur detta gått till. Även i dessa fall kan polisen enligt rekommendationerna ingripa enligt 13 § polislagen om bosättarna inte flyttar självmant. Den egendom som inte har någon känd ägare eller den egendom som inte flyttas trots uppmaning kan beslagtas i enlighet med bestämmelserna om beslag i rättegångsbalken.

6.3 Kronofogdemyndighetens möjligheter att flytta en otillåten bosättning

6.3.1 Särskild handräckning i den summariska processen

En ansökan om särskild handräckning får avse ett åläggande för svaranden att vidta rättelse när sökandens besittning har egenmäktigt rubbats eller annan olovlig åtgärd har vidtagits beträffande fast eller lös egendom eller utövningen av sökandens rätt till viss egendom på annat sätt olovligen hindras (4 § lagen [1990:746] om betalningsföreläggande och handräckning, BfL). Till besittningsrubbningar räknas bland annat de fall där någon olovligen har satt sig i besittning av en fastighet eller en bostadslägenhet, t.ex. när någon egenmäktigt har tagit en rivningslägenhet i besittning.¹² För att det ska vara fråga om en egenmäktig besittningsrubbning krävs i princip att den har skett genom ett straffbart förfarande.¹³ Så bör

¹² Prop. 1989/90:85 s. 102.

¹³ Se RH 1994:8.

normalt vara fallet när någon bosätter sig på annans mark utan markägarens tillstånd och utan att ha stöd för detta i allemansrätten.

Möjligheten att ansöka om särskild handräckning infördes år 1992 i samband med en översyn av den summariska processen och motiverades bland annat med att det var viktigt att rättsordningen gjorde det möjligt för den som drabbats av en besittningsrubbning att snabbt, enkelt och billigt kunna få rättelse till stånd.¹⁴

En ansökan om särskild handräckning måste innehålla uppgifter om vilka de personer är som omfattas av sökandens begäran. Till skillnad från vad som gäller vid vanlig handräckning ska Kronofogdemyndigheten göra en materiell prövning i mål om särskild handräckning. Om ansökan är lagligen grundad och de omständigheter som ska läggas till grund för prövningen utgör skäl för att bevilja åtgärden, ska Kronofogdemyndigheten meddela utslag (43 § BfL). En annan väsentlig skillnad mellan vanlig och särskild handräckning är att ett utslag i ett mål om särskild handräckning inte vinner rättskraft. Det innebär att ett utslag i mål om särskild handräckning inte utgör hinder mot att talan väcks genom ansökan om stämning vid domstol (65 § BfL).

I mål om särskild handräckning kan sökanden begära ett s.k. interimistiskt beslut. Det gör det möjligt för Kronofogdemyndigheten att fatta beslut om att den sökta åtgärden får beviljas omedelbart utan att svaranden dessförinnan har fått del av ansökan eller fått tillfälle att yttra sig över den. För att ett interimistiskt beslut ska kunna meddelas krävs det att sökanden begär ett sådant beslut och att han eller hon gör sannolikt att saken inte tål uppskov (63 § BfL). För att markägaren ska få bifall till ett yrkande om interimistiskt beslut krävs att han eller hon kan lägga fram sådan bevisning att rätten till särskild handräckning framstår som i stort sett obestridlig.

En markägare som ansöker om särskild handräckning begär i regel ett interimistiskt beslut. Normalt bifaller Kronofogdemyndigheten också sökandens begäran. Skulle markägaren inte begära ett interimistiskt beslut, eller om Kronofogdemyndigheten anser att dennes skäl för att få ett sådant beslut inte är tillräckligt starka, ska svaranden delges föreläggande att yttra sig innan ett utslag kan meddelas (25 § BfL).

¹⁴ Prop. 1989/90:85 s. 35-36.

Kostnader i den summariska processen

För att Kronofogdemyndigheten ska kunna pröva en ansökan om särskild handräckning måste sökanden betala en ansökningsavgift om 300 kr (1 § förordningen [1992:1094] om avgifter vid Kronofogdemyndigheten, FAK). Samma ansökan kan rikta sig mot flera svarande om ansökan stöder sig på väsentligen samma grund.¹⁵ Så bör t.ex. vara fallet om flera personer ockuperar en fastighet. Det innebär att även om en ansökan om särskild handräckning avser flera svarande behöver bara en ansökningsavgift betalas.

Om Kronofogdemyndigheten meddelar utslag har sökanden rätt till ersättning för sina kostnader i målet, om inte sökanden har inlett förfarandet i onödan (46 § BfL). De kostnader som kan ersättas är ovan nämnda ansökningsavgift och kostnader för eget arbete med anledning av målet samt arvode till ombud eller biträde. Ersättningen för eget arbete och för ombud eller biträde får dock endast om det finns särskilda skäl bestämmas till ett högre belopp än 420 kr (48 § BfL).

Om en ansökan om särskild handräckning inte leder till något utslag kan sökanden bli tvungen att ersätta svarandens kostnader i målet (47 § BfL).

6.3.2 Särskild handräckning i utsökningsprocessen

Till skillnad från vad som gäller vid avhysning, vilket regleras relativt utförligt i utsökningsbalken, finns det endast ett fåtal regler av allmän karaktär som reglerar hur andra förpliktelser ska verkställas (se 16 kap. 11–12 a §§ utsökningsbalken). Här gäller inte de regler som har ställts upp till skydd för svaranden vid verkställighet av avhysning, t.ex. i fråga om anstånd med verkställigheten. Vid transport och förvaring av egendom gäller dock i huvudsak samma regler som vid verkställighet av ett avhysningsbeslut (se 16 kap. 12 § utsökningsbalken med hänvisning till 16 kap. 6 § utsökningsbalken). Det innebär att Kronofogdemyndigheten vid behov ska transportera bort egendom, hyra utrymme för förvaring av

¹⁵ Häggman m.fl., Betalningsföreläggande och handräckning (1 januari 2015, Zeteo), kommentaren till 9 §.

egendom och vidta andra liknande åtgärder som föranleds av verkställigheten.

Innan verkställighet sker ska svaranden underrättas. Om saken är brådskande får dock Kronofogdemyndigheten vidta behövlig åtgärd genast (16 kap. 11 § utsökningsbalken). Av kompletterande bestämmelser i utsökningsförordningen (1981:981) följer vidare att svaranden ska underrättas om tiden och platsen för verkställighetsförrättningen, om det kan antas att målets handläggning därigenom främjas eller om det annars är lämpligt (16 kap. 9 § utsökningsförordningen).

Kostnader i utsökningsprocessen

I samband med att beslutet eller utslaget om särskild handräckning verkställs uppkommer i regel kostnader, s.k. förrättningskostnader. För dessa har Kronofogdemyndigheten rätt att ta ut ersättning i form av grundavgift, förberedelseavgift, försäljningsavgift och särskild avgift (2 § FAK).

Grundavgiften är för närvarande 600 kr och kan ses som en form av ansökningsavgift (6 § FAK). Som utgångspunkt tas en grundavgift ut för varje exekutionstitel (5 § FAK). Om flera svarande i samma exekutionstitel har förpliktats att fullgöra någonting, och de inte svarar solidariskt för förpliktelsen, ska dock en grundavgift tas ut för varje svarande mot vilken verkställighet söks (5 a § FAK). I mål som handlar om otillåtna bosättningar innehåller exekutionstiteln i allmänhet flera svarandeparter som inte svarar solidariskt för förpliktelsen. Det innebär att det tas ut en grundavgift för varje person som Kronofogdemyndigheten ska avlägsna från platsen.

Förutom grundavgiften har Kronofogdemyndigheten också rätt att ta ut en *särskild avgift* när det uppkommer kostnader för staten för en åtgärd i målet. Den särskilda avgiften motsvarar de faktiska kostnader som Kronofogdemyndigheten har i målet och kan avse kostnader för t.ex. transport och magasinering. En sådan avgift får dock inte tas ut för att täcka statens kostnader för bland annat resor, delgivning och tolk (13 och 14 §§ FAK).

Verkställigheten av ett beslut om särskild handräckning sker som huvudregel på svarandens bekostnad (17 kap. 8 § utsökningsbalken). Under vissa förutsättningar kan dock Kronofogdemyndig-

heten besluta att kostnaderna inte ska tas ut av svaranden. Så kan t.ex. vara fallet när den sökta verkställigheten inte kan genomföras på grund av att den åberopade exekutionstiteln upphävts eller om sökanden återkallar sin ansökan utan att det har sin grund i åtgärder från svarandens sida (17 kap. 11 § utsökningsbalken).

Även om kostnaderna som utgångspunkt ska tas ut av svaranden, har även sökanden ett ansvar för förrättningskostnaderna (17 kap. 2 § utsökningsbalken). Det innebär att sökanden ska betala kostnaderna om de inte får tas ut av svaranden eller inte kan tas ut i målet på grund av att svaranden inte har förmåga att betala.¹⁶ Från detta görs vissa undantag i 17 kap. 3 och 4 §§ utsökningsbalken och i FAK, som bland annat innebär att Kronofogdemyndigheten får medge befrielse från att betala förrättningskostnaderna om det finns särskilda skäl.

¹⁶ Gregow, Utsökningsrätt (2012), s. 405 med hänvisning till 17 kap. 5 och 11 §§ utsökningsbalken samt 16 a § FAK.

7 Utländsk rätt

7.1 Finland

I likhet med Sverige har Finland en omfattande allemansrätt, som ger var och en rätt att njuta av naturen utan att markägaren lämnat sitt tillstånd till det. Med allemansrätten följer alltid ett krav på varsamhet. Rätten får inte utnyttjas på ett sätt som orsakar skada eller störning och det är inte tillåtet att kränka någon annans hemfrid. Det är därför inte tillåtet att med stöd av allemansrätten slå läger på ett område som omfattas av hemfrid.

Till allemansrätten hör rätten att övernatta och slå läger på annans mark, så länge man inte gör sig skyldig till ett besittningsintrång. Som besittningsintrång räknas bland annat att olovligen bemäktiga sig mark eller byggnad som är i någon annans besittning (28 kap. 11 § i den finska strafflagen). Med detta avses att markägaren eller annan nyttjanderättshavare faktiskt hindras att använda marken på grund av att någon exempelvis slagit läger eller annars vistas där. Att tälta ett par dagar på annans mark kan emellertid vara tillåtet om det inte förorsakar skada eller störande av hemfrid.¹

Av 1 § i den finska polislagen följer att det är polisens uppgift att upprätthålla allmän ordning och säkerhet, förebygga och utreda brott samt sörja för att brott blir föremål för åtalsprövning. Enligt 20 § i den finska polislagen har polisen rätt att avlägsna en person från en plats om det genom dennes hotelser eller övriga uppförande är sannolikt att han eller hon kommer att göra sig skyldig till brott mot liv, hälsa, frihet eller hemfrid eller till egendomsbrott. Av samma bestämmelse framgår att polisen under vissa förutsättningar får avlägsna en person om det är sannolikt att denne kommer att orsaka en betydande störning eller överhängande fara för den allmänna

¹ Se RP 330/2010 rd s. 9 f.

ordningen och säkerheten. Om detta inte är tillräckligt kan polisen ha rätt att gripa personen (20 § tredje stycket i den finska polislagen).

Under år 2010 tillsatte det finska inrikesministeriet en arbetsgrupp för att utreda ett förbud mot tiggeri. Arbetsgruppens uppgift var att utreda eventuella behov av att göra ändringar i den finska ordningslagen. Förslaget ledde till att en proposition om ett förbud mot aggressivt tiggeri lades fram (RP 330/2010 rd). I samband därmed föreslogs även att det skulle införas ett förbud i den finska ordningslagen mot att slå läger. Förslaget har inte lett till någon lagstiftning.

Som skäl för ett förbud mot att slå läger angavs att lägren kunde medföra hälso- och miljöproblem och att det kunde finnas omständigheter i lägren som äventyrade de boendes säkerhet. Det angavs också att konstruktionerna i lägren kunde medföra brandrisker eftersom en eventuell eldsvåda riskerade att sprida sig från en husvagn eller konstruktion till en annan. I propositionen påpekades vidare att det i anslutning till lägren hade förekommit nedskräpning samt otillåten användning av el och vatten.

Det föreslagna förbudet mot att slå läger skulle innebära att det i tätort skulle vara förbjudet att slå läger i tält eller att tillfälligt bo i ett fordon, en släpvagn, en släpanordning, ett fartyg eller någon annan enkel konstruktion avsedd för boende, om detta i betydande grad skulle störa den allmänna ordningen eller allvarligt äventyra hälsan. Enligt förslaget skulle polisen få rätt att avlägsna anordningar som använts för att slå läger, om den som är skyldig att avlägsna dem inte gör detta trots polisens uppmaning.

7.2 Danmark

I Danmark kan en person som utan tillstånd färdas över annans mark eller på privat väg dömas till böter. Det framgår av 17 § i danska mark- och vejfredsloven. En förutsättning för detta är att förbudet att färdas på marken är tillkännagivet genom anslag eller liknande. Bestämmelsen är tillämplig oberoende av om marken är inhägnad och oavsett om personen orsakar någon skada.

Den som utan att ha rätt till det bereder sig tillgång till annans hus eller annan inte fritt tillgänglig plats, eller som underlåter att

lämna annans mark efter att ha blivit uppmanad till detta, kan dömas till böter eller fängelse i högst sex månader (264 § danska strafflagen). Syftet med bestämmelsen är att skydda den privata sfären. När bestämmelsen är tillämplig kan markägaren få polisens hjälp att avlägsna de personer som uppehåller sig på marken.

I vissa områden i Köpenhamn är det enligt lokala föreskrifter otillåtet att sova ute. Inom dessa områden kan polisen utfärda böter för den som överträder förbudet.²

Förutom att polisen kan ingripa mot otillåtna bosättningar kan en markägare också få hjälp av danska *fogeden* med att avlägsna personer som uppehåller sig på marken utan tillstånd genom en s.k. *umiddelbar fogedforretning* (596 § danska retsplejeloven med hänvisning till 528 § samma lag). För att kunna ansöka om en sådan krävs emellertid att markägaren kan identifiera den eller de personer som befinner sig på marken eftersom ansökan måste riktas mot en eller flera utpekade personer.

Uppgifter från svenska ambassaden i Köpenhamn tyder på att det inte är vanligt förekommande med otillåtna bosättningar i landet. I en studie finansierad av Sveriges Kommuner och Lands-ting och regeringens nationella samordnare för utsatta EU-medborgare framgår vidare att antalet personer som tältar på platser där det inte är tillåtet har blivit färre på senare tid.³ Det kan också framhållas att Danmark har intagit en strängare hållning än t.ex. Sverige och Norge när det gäller hanteringen av fattiga EU-medborgare, bland annat genom riktade polisinsatser mot hemlösa EU-medborgare som sover utomhus och begränsade bidrag till frivilligorganisationer som tillhandahåller grundläggande tjänster till de utsatta EU-medborgarna.⁴ Det kan också nämnas att Danmark som enda nordiska land har ett nationellt förbud mot tiggeri.⁵

² Enroth, Utblick utsatta EU-medborgare – Institutionella förutsättningar, aktörer och problemdefinition i åtta europeiska städer (2015), s. 32.

³ Ibid.

⁴ Djuve m.fl., When poverty meets affluence – Migrants from Romania on the streets of the Scandinavian capitals (2015), s. 10. Se också <http://sverigesradio.se/sida/-artikel.aspx?programid=83&artikel=5909540> (hämtad 2016-03-01).

⁵ Diskussioner om ett nationellt förbud mot tiggeri har förts både i Finland och i Norge, men har inte lett till någon lagstiftning i något av länderna. I Norge finns däremot en möjlighet för kommunerna att införa ett tiggeriförbud på lokal nivå.

7.3 Norge

Norge har en allemansrätt som ger alla rätt att vistas fritt i naturen. Allemansrätten ger var och en rätt att tälta på landet, i skogar och i bergen, med undantag för odlade markområden och rastplatser, under förutsättning att det är minst 150 meter till närmaste bebodda hus eller stuga. För att rasta eller övernatta på exempelvis gårdsplats eller hustomt krävs markägarens tillstånd. Markägarens tillstånd krävs också för att få stanna mer än två nätter på samma ställe (9 § lov om friluftslivet).

Norsk polis kan ingripa mot otillåtna bosättningar med stöd av 2 § norska polislagen, av vilken bland annat följer att det hör till polisens uppgifter att skydda person och egendom. Polisen har rätt att ingripa oavsett om det är fråga om offentlig eller privatägd mark.

Oslo kommun har även förbjudit tältning, övernattnings och liknande om det sker utan tillstånd från kommunen (§ 2-1 forskrift om politivedtekt, Oslo kommune, Oslo). Förbudet gäller i ”offentliga parker, gröntarealer, friområden, på veier eller plasser i tettbebyggd strøk”. Bestämmelsen infördes mot bakgrund av ”Siste års omfattende økning av tilreisende, bostedsløse utenlandske borgere uten evne til å forsørge seg”.⁶ Under sommaren 2014 ska polisen i Oslo ha lagt ned stora resurser på att söka upp personer som sov utomhus i Oslo och i närliggande skogar.⁷ Enligt ovan nämnda studie, finansierad av Sveriges Kommuner och Landsting och regeringens nationella samordnare för utsatta EU-medborgare, finns det tecken på att förbudet mot övernattnings har lett till att personerna i mindre utsträckning sover i de centrala delarna av Oslo. I stället sover de längre från centrum och på platser med mindre belysning.⁸

⁶ Høring: Endringer i Oslo kommunes politivedtekt §§ 2-1 og 2-2.

⁷ Djuve m.fl., *When poverty meets affluence – Migrants from Romania on the streets of the Scandinavian capitals* (2015), s. 90.

⁸ Se Enroth, *Utblick utsatta EU-medborgare – Institutionella förutsättningar, aktörer och problemdefinition i åtta europeiska städer* (2015), s. 30.

7.4 Frankrike

I Frankrike måste normalt en avhysning föregås av ett domstolsbeslut. Det finns två undantag från denna huvudregel som gör det möjligt att avlägsna en otillåten bosättning utan föregående domstolsbeslut. Det första undantaget är om polisen inom 48 timmar från det att bosättningen etablerades kan konstatera brottslighet ”på bar gärning” på platsen. Brottsligheten måste ha fängelse i straffskalan. Det andra undantaget är om polisen kan konstatera att det finns ”brådskande omständigheter” kring bosättningen. Sådana omständigheter kan vara att bosättningen utgör en fara för de boende eller för omgivningen, hot mot allmän säkerhet eller sanitära olägenheter.

Om polisen inte har möjlighet att ingripa mot den otillåtna bosättningen kan markägaren ansöka om att bosättningen ska avlägsnas. Om bosättningen har etablerats i en byggnad på privat mark är tingsrätten (tribunal d’instance) behörig domstol. Om det däremot gäller avhysning från privat mark som är obebyggd är ”tribunal de grande instance”, även den en form av allmän domstol, behörig domstol.

För att markägaren ska kunna få ett domstolsbeslut måste denne först försöka identifiera de boende. Om någon identifieras ska han eller hon höras inför domstol. Om markägaren däremot visar att denne har försökt att identifiera de boende, men inte lyckats, finns det en möjlighet att avgöra målet på handlingarna. Kravet för att anses ha försökt identifiera de boende är förhållandevis lågt. Det är tillräckligt att ha besökt bosättningen och bett om namn m.m. utan att ha fått svar. Det ankommer på markägaren att förklara varför målet bör avgöras på handlingarna och varför bosättningen ska avlägsnas. Om det fattas beslut att avgöra målet på handlingarna kan individerna i bosättningen överklaga beslutet och höras inför domstol.

Markägaren måste lägga fram bevisning som styrker dennes äganderätt. Alla former av avhysningsbeslut omfattas dessutom av en proportionalitetsbedömning. Markägaren kan åberopa två grunder till stöd för att avhysning ska ske. Det kan antingen vara ”brådskande omständigheter” (*urgence*) eller att det är fråga om ett ”uppenbart olagligt intrång” (*trouble manifestement illicite*).

De brådskande omständigheter som markägaren kan åberopa motsvarar inte de brådskande omständigheter som nämnts ovan och som gör det möjligt för polisen att avlägsna bosättningen utan föregående domstolsbeslut. Här rör det sig i stället om förhållanden om säkerhet eller att markägaren är i färd att använda marken. I praxis har bland annat beaktats att ”hygien och säkerheten i lägret avviker från ett normalt familjeliv” eller att ”barnens rättigheter i lägret inte kan tillgodoses”.

Den andra grunden, att det är fråga om ett uppenbart olagligt intrång, är den grund som används mest frekvent. Den innebär att markägarens äganderätt har kränkts till följd av bosättningen. I praxis finns ett ganska brett spann av hur ”uppenbart” ska tolkas. En fransk överrätt har dock skapat viss vägledning genom att konstatera att kravet är uppfyllt om man kan konstatera att det finns en otillåten bosättning på platsen.

Ett instruktivt formulär med riktlinjer har tagits fram som behandlar hur avhysningar ska gå till. Där understryks bland annat att avhysningen ska föregås av en kartläggning av de boende och deras behov, att avhysningen ska ske på ett värdigt sätt, att alla kommunala och regionala aktörer ska inkluderas i arbetet, att barn ska involveras i handlingsplanerna i största möjliga utsträckning, att barn i bosättningen ska ha rätt till skolgång och att möjligheterna till bostad eller härbärge ska utredas.

Enligt uppgifter från The European Roma Rights Centre (ERRC) och Human Rights League (HRL) avhyste franska myndigheter över 21 000 romska migranter under år 2013. Det utgjorde en fördubbling jämfört med året dessförinnan.⁹ För år 2014 var motsvarande siffra något över 13 000 personer vilka avhystes från 138 platser.¹⁰

⁹ ERRC, Census: Forced evictions of migrant Roma in France (2014), s. 1.

¹⁰ ERRC, Census: Forced evictions of migrant Roma in France (2015), s. 1.

8 Inledande överväganden

8.1 Markägares möjligheter att få hjälp med att avlägsna otillåtna bosättningar

Bedömning: Möjligheterna för en markägare att få hjälp med att avlägsna en otillåten bosättning från hans eller hennes mark måste förbättras. De personer som ska avlägsnas måste garanteras ett rättssäkert förfarande.

Antalet tillfälliga bosättningar som etablerats runt om i landet har ökat kraftigt under de senaste åren. Detta gäller inte minst i anslutning till de större städerna. De boende i bosättningarna kommer ofta från något annat EU-land. I stor utsträckning är det fråga om personer som har sökt sig till Sverige på grund av svår fattigdom i hemlandet, med förhoppning om att hitta någon form av försörjning här. Bosättningarna består i många fall av provisoriskt byggda hus eller husvagnar utan tillgång till rinnande vatten, sophantering eller sanitetsanläggningar. De undermåliga förhållanden som ofta råder i bosättningarna riskerar i många fall att skada de boendes hälsa. Det förekommer också nedskräpning i anslutning till lägren. Detta utgör inte bara en hälsorisk för de boende, utan riskerar även att skada den närliggande miljön. Från markägarens perspektiv är nedskräpningen även problematisk på grund av de stora kostnader som är förknippade med att städa och sanera marken efter att bosättningen flyttats. En markägare som inte vidtar några åtgärder för att avlägsna bosättningen, riskerar dessutom att under vissa förhållanden få svara för de boendes nedskräpning.¹

¹ Jfr MÖD 2006:63.

Frågan hur man ska lösa boendefrågan för utsatta EU-medborgare är svår och ligger utanför uppdraget för denna promemoria. Under år 2015 tillsatte regeringen en nationell samordnare för utsatta EU-medborgare som vistas tillfälligt i Sverige. Samordnarens uppdrag bestod bland annat i att främja kontakter mellan aktörer i Sverige och aktörer i de utsatta EU-medborgarnas hemländer samt att underlätta samverkan och erfarenhetsutbyte mellan berörda aktörer. Samordnaren redovisade sitt uppdrag i februari 2016.² Sverige har också slutit samarbetsavtal med både Bulgarien och Rumänien för att stärka situationen för utsatta EU-medborgare i deras hemländer.³

Det behövs såväl akuta som långsiktiga insatser både i Sverige och i personernas hemländer för att motverka fattigdom och för att skapa bättre förutsättningar för att dessa personer ska kunna förbättra sina levnadsvillkor. Det är också nödvändigt att ta ett helhetsgrepp om situationen. Att endast avlägsna personerna från platsen leder i många fall bara till att personerna etablerar en ny bosättning på annan plats. Den övergripande problematiken kvarstår då. Ett alternativ som har förespråkats för att lösa detta är att kommunerna bör erbjuda lagliga alternativ för övernattningsplatser där det är möjligt att parkera en husvagn eller resa ett tält. Så har också i viss utsträckning skett genom att vissa kommuner under begränsad tid har upplåtit kommunal mark som boplats. I regel har platsen försetts med avfallshantering, toaletter och rinnande vatten. De närmare konsekvenserna av att erbjuda lagliga boplatser omfattas inte av uppdraget för denna promemoria. Erfarenheter från andra länder tyder emellertid på att det finns problem knutna till denna lösning, bland annat eftersom det kan leda till att det utpekade området blir överbelastat och att personer bosätter sig även utanför området.⁴ Denna lösning har också avfärdats av den nationella samordnaren för utsatta EU-medborgare.⁵

² SOU 2016:6 Framtid sökes – Slutredovisning från den nationella samordnaren för utsatta EU-medborgare.

³ Se Joint Declaration between the Ministry of Health and Social Affairs of Sweden and the Ministry of Labour, Family, Social Protection and Elderly of Romania och Letter of Intent between the Ministry of Labour and Social Policy of the Republic of Bulgaria and the Ministry of Health and Social Affairs of the Kingdom of Sweden on cooperation in the area of social policy.

⁴ Enroth, Utblick utsatta EU-medborgare – Institutionella förutsättningar, aktörer och problemdefinition i åtta europeiska städer (2015), s. 24.

⁵ SOU 2016:6 s. 70.

De personer som bor i bosättningarna befinner sig regelmässigt i en både ekonomiskt och socialt utsatt situation. Det är därför extra viktigt att det finns processuella skyddsåtgärder som gör det möjligt för personerna att göra sina rättigheter gällande. Svaret på boendefrågan kan dock inte vara att tillåta att människor bosätter sig på annans mark utan att ha rätt till det. Det är inte och kan inte bli tillåtet att bosätta sig i parker, på annan offentlig plats eller på privat mark utan tillstånd från markägaren.

Det kan redan här konstateras att det inte ingår i uppdraget att föreslå straffbestämmelser. Det har därför inte varit aktuellt att i denna promemoria överväga att straffbelägga otillåten bosättning som ett särskilt brott. Det saknas också anledning att i lag reglera hur långt allemansrätten sträcker sig, genom att t.ex. ange hur länge det är tillåtet att uppehålla sig på annans mark. Även utan en sådan reglering står det klart att rätten att uppehålla sig på annans mark med stöd av allemansrätten är begränsad. Det bör därför sällan råda några gränsdragningsproblem i förhållande till allemansrätten när det gäller tillåtligheten av en tillfällig bosättning.

Det är viktigt att rättsordningen värnar om äganderätten och respekten för allmänna utrymmen. Äganderätten skyddas både i grundlagen och i artikel 1 i Europakonventionens första tilläggsprotokoll. Den senare bestämmelsen innebär att staten har en positiv förpliktelse att se till att äganderätten skyddas mot kränkningar utförda av andra privata rättssubjekt. Detta sker framför allt genom att lagstiftningen skyddar mot tillgrepp av egendom och ger ägaren möjlighet att få tillbaka egendom som har frånhänts honom eller henne olovligen. Staten bör visserligen ha stor frihet vid den närmare utformningen av dessa regler. Det bör dock ingå i statens skyldigheter att se till att det finns lämpliga rättsmedel mot ingrepp i äganderätten.⁶ Europadomstolen har bland annat ansett att egendomsskyddet har kränkts när myndigheterna inte har gjort vad de borde för att avbryta en illegal ockupation av klagandenas mark.⁷

Som framgår av avsnitt 3.7 har regelverket och markägarnas bristande möjligheter att få hjälp med otillåtna bosättningar utsatts för kritik. Det har ansetts att det är för svårt att få hjälp med att avlägsna otillåtna bosättningar och att dagens regelverk inte är

⁶ Danelius, *Mänskliga rättigheter i europeisk praxis* (2015), s. 578.

⁷ *RP, Barret och Sirjean samt Fernandez m.fl., samtliga mot Frankrike* (2010).

utformat för att hantera de otillåtna bosättningar som har etablerats i landet på senare år. Kritiken har riktats mot båda de förfaranden som markägarna kan använda. När det gäller polisen har kritiken främst avsett att det varit svårt att få polisen att agera. När det gäller förfarandet med särskild handräckning hos Kronofogdemyndigheten har kritiken främst riktats mot de stora praktiska svårigheter det innebär för markägarna att uppfylla de krav som ställs på att varje person som finns i bosättningen ska identifieras. Kritiken har även riktats mot att förfarandet vid Kronofogdemyndigheten kan bli särskilt kostsamt för den enskilde markägare som har fått en stor bosättning på sin fastighet. Till detta kommer att ju längre tid som människor olovligen bor kvar på en plats, desto större blir ofta bosättningen och desto större blir kostnaderna för städning och sanering efter att bosättningen flyttats, kostnader som i regel får bäras av den enskilde markägaren. Alla dessa svårigheter har gjort att markägare i många fall har upplevt sig stå maktlösa när det gäller möjligheten att återfå besittningen till sin mark. Det är tydligt att dessa möjligheter måste bli bättre för att skyddet för äganderätten ska anses vara tillräckligt tillgodosett.

8.2 Polisens ansvar för att ingripa mot otillåtna bosättningar

Bedömning: Polismyndigheten har de legala förutsättningar som krävs för att i de flesta fall kunna ingripa mot otillåtna bosättningar. Detta bör Polismyndigheten utnyttja mer aktivt.

Polisen har möjlighet att avlägsna otillåtna bosättningar oavsett om de har etablerats på offentlig plats eller på annan mark. På offentlig plats kan ett avlägsnande ske med stöd av bestämmelser i ordningslagen. Om bosättningen har etablerats på annan mark, utan tillstånd från markägaren och utan att det finns stöd för det i allemansrätten, gör de boende sig i regel skyldiga till brott. Det kan vara fråga om ett egenmäktigt förfarande, ett hemfridsbrott eller ett olaga intrång beroende på situationen i det enskilda fallet. Om polisen gör bedömningen att det är ett brott har polisen enligt

polislagen (1984:387) rätt att avvisa eller avlägsna personerna från platsen.

Polismyndigheten har framfört synpunkten att ett nytt regelverk bör utformas så att polisen kan avlastas dessa ärendegrupper.⁸ Man kan visserligen ha förståelse för att Polismyndighetens ansträngda resurser kan göra det svårt att prioritera denna ärendetyp. Det går dock inte att komma ifrån att till Polismyndighetens uppgifter hör att förebygga, förhindra och upptäcka brottslig verksamhet samt att utreda och beivra brott som hör under allmänt åtal (2 § första stycket 1 och 3 polislagen). Det är därför svårt att tänka sig något annat än att polisen måste hantera dessa frågor. Det är också så som otillåtna bosättningar i huvudsak hanteras i våra grannländer (se kapitel 7).

Även om polisen alltså har de rättsliga verktyg som behövs för att kunna avlägsna otillåtna bosättningar står det klart att polisen inte alltid har använt detta regelverk. Tidigare ingrep polisen sällan när den otillåtna bosättningen inte fanns på offentlig plats, utan hänvisade i stället markägaren att ansöka om särskild handräckning. Efter att ha gjort en översyn av regelverket lämnade polisen i december 2015 riktlinjer för hur otillåtna bosättningar ska hanteras. Av dessa framgår bland annat att en förundersökning ska inledas när rekvisiten för brott är uppfyllda.⁹ Vidare framgår att polisen ska verka för att bosättarna flyttar självmant och att syftet är att inte behöva använda tvång. Det anges att socialnämnden bör närvara vid polisingripandet för att säkerställa att sociala myndigheter får kännedom om förhållandena i bosättningen så att bistånd med akut hjälp kan lämnas om detta skulle vara behövligt. Vidare konstateras i riktlinjerna att anställda vid Polismyndigheten är skyldiga att genast anmäla till socialnämnden om de i sin verksamhet får kännedom om eller misstänker att ett barn far illa (14 kap. 1 § första stycket 2 socialtjänstlagen [2001:453]). Polisen får också omhänderta någon som kan antas vara under arton år om denne anträffas under förhållanden som uppenbarligen innebär överhängande och allvarlig risk för hans eller hennes hälsa och

⁸ Polismyndigheten, Återredovisning av regeringsuppdrag – Uppdrag till Polismyndigheten om brottslighet som riktas mot utsatta EU-/EES-medborgare och annan brottslighet i anslutning till tiggeri eller tillfälliga boplatser (2015), s. 12.

⁹ Ibid.

överlämna den unge till sina föräldrar eller någon annan vårdnadshavare eller till socialnämnden (12 § polislagen).

De nya riktlinjerna har förmedlats ut till samtliga polisregioner och beslut har fattats om en nationell informationsinsats riktad främst mot poliser i yttre tjänst. Det kan alltså förväntas att polisen kommer att arbeta mer aktivt med dessa frågor framöver.

När polisen hanterar otillåtna bosättningar undanröjs de flesta av de problem som en markägare ställs inför vid en ansökan om särskild handräckning, såsom kraven på identifiering av de personer som bor i bosättningen och de kostnader som är förknippade med verkställigheten av ett avgörande i ett mål om särskild handräckning. Polisen har rätt att under vissa förutsättningar ta hand om egendom som finns på platsen enligt bestämmelser i ordningslagen. Det sker på bekostnad av den person som underlåter att flytta sin egendom och innebär därför inte någon kostnad för markägaren (3 kap. 21 § ordningslagen [1993:1617]). Om polisen agerar med stöd av polislagen kan kvarvarande egendom tas om hand enligt bestämmelserna om beslag i rättegångsbalken.

Vid ingripande av polisen uppstår inte heller de problem det innebär för markägaren om det tillkommer personer i bosättningen efter ett beslut om särskild handräckning. Som reglerna om särskild handräckning i dag är uppbyggda måste markägaren i sådana fall på nytt ansöka om särskild handräckning för att de personer som inte omfattas av det tidigare beslutet ska kunna avlägsnas.

Om polisen börjar arbeta mer aktivt med dessa frågor bör uppkomsten av stora otillåtna bosättningar av mer permanent karaktär effektivt kunna förhindras. Det bör också innebära att markägare inte i lika många fall kommer att behöva vända sig till Kronofogdemyndigheten med en ansökan om särskild handräckning. Därigenom kan markägarnas kostnader för att hantera otillåtna bosättningar minska väsentligt. Det gäller för övrigt inte bara i fråga om de kostnader som uppstår i samband med en ansökan om särskild handräckning och den efterföljande verkställigheten av avgörandet, utan även om sådana kostnader som inte kan ersättas inom ramen för en sådan process, t.ex. kostnader för städning och sanering av marken, vilka kostnader ibland kan uppgå till mycket stora summor.

Sammanfattningsvis kan alltså konstateras att Polismyndigheten redan i dag har de legala förutsättningar som krävs för att i de flesta

fall kunna ingripa mot otillåtna bosättningar och att det, inte minst från markägarnas perspektiv, är en fördel om Polismyndigheten mer aktivt utnyttjar detta.

8.3 Förordnande av ordningsvakter för att avlägsna otillåtna bosättningar från offentlig plats

Bedömning: Det bör inte införas regler som gör det möjligt att förordna ordningsvakter för att avlägsna otillåtna bosättningar från offentlig plats.

I syfte att avlasta Polismyndigheten och skapa förutsättningar för ett mer effektivt förfarande kan det övervägas att ge ordningsvakter behörighet att avlägsna otillåtna bosättningar som finns på offentlig plats. Det skulle i så fall ge kommunerna en möjlighet att anlita ordningsvakter för att ingripa mot vissa otillåtna bosättningar.

Polismyndighetens behörighet att avlägsna otillåtna bosättningar på offentlig plats följer av 3 kap. 19 och 21 §§ ordningslagen. Av bestämmelserna framgår att om någon inte vidtar åtgärd som han eller hon är skyldig att utföra enligt 3 kap. ordningslagen eller lokala trafikföreskrifter, får Polismyndigheten förelägga honom eller henne att vidta åtgärden. Om ett sådant föreläggande inte följs får Polismyndigheten vidta åtgärden på den försumliges bekostnad.

Polismyndigheten får förordna ordningsvakter för att tjänstgöra vid bland annat allmänna sammankomster, offentliga tillställningar och lokaler eller platser för idrott, friluftsliv, spel, lek, förströelse eller liknande som allmänheten har tillträde till (2 § lagen [1980:578] om ordningsvakter). En ordningsvakt har vissa polisiära befogenheter. Bland annat gäller bestämmelsen i 13 § polislagen, som ger en ordningsvakt rätt att, när det är nödvändigt för att ordningen ska kunna upprätthållas, avvisa eller avlägsna en person som genom sitt uppträdande stör den allmänna ordningen eller utgör en omedelbar fara för denna. Detsamma gäller om en sådan åtgärd behövs för att en straffbelagd handling ska kunna avväjas. När en ordningsvakt omhändertar eller på annat sätt inskränker någons rörelsefrihet har ordningsvakten under vissa förutsättningar befogenhet att belägga personen med handfängsel (29 § tredje stycket polislagen med hänvisning till 10 a § polislagen).

Uppgiften att upprätthålla allmän ordning och säkerhet i samhället och förebygga brott ankommer på polisen (1 och 2 §§ polislagen). Möjligheten att ge andra än polisen en befogenhet att sköta polisiära uppgifter på offentlig plats, t.ex. att avvärja brott eller ordningsstörande beteende, bör utnyttjas restriktivt. En utökning av antalet ordningsvakter för att möta allvarliga ordningsproblem bör därför inte kunna godtas som en generell lösning.¹⁰ Det finns också betänkligheter ur rättssäkerhetssynpunkt mot att i alltför stor utsträckning överlåta polisiära uppgifter till personer som inte har genomgått polisutbildning, särskilt när det gäller så känsliga och ingripande åtgärder som det är fråga om här. De skäl som talar emot att införa regler som skulle göra det möjligt att förordna ordningsvakter för att avlägsna otillåtna bosättningar är så starka att något sådant förslag inte bör läggas fram.

8.4 Markägares möjligheter att få hjälp med att identifiera de boende i en bosättning

Bedömning: Det bör inte införas en skyldighet för någon myndighet att bistå markägaren med att identifiera de personer som finns i en bosättning. Det bör inte heller införas någon skyldighet för polisen att lämna identitetsuppgifter om de boende till en markägare som behöver uppgifterna för att ansöka om särskild handräckning hos Kronofogdemyndigheten.

För att komma tillrätta med de svårigheter som en markägare som vill ansöka om särskild handräckning ställs inför, kan det övervägas att införa regler som ger markägaren möjlighet att få hjälp från det allmänna med att identifiera de boende i bosättningen. Någon myndighet skulle kunna ges skyldighet att under vissa förutsättningar bistå den enskilde markägaren med att samla in dessa uppgifter. Den myndighet som förefaller ligga närmast till hands för en sådan uppgift är Polismyndigheten.

Polisen har idag ingen generell befogenhet att begära att en enskild ska lämna uppgifter om sin identitet. Även om det saknas

¹⁰ Se prop. 1992/93:210 s. 231.

uttryckliga bestämmelser om detta är det en vedertagen uppfattning att en polis får tillfråga en person om namn och hemvist, om det är nödvändigt för att en tjänsteuppgift ska kunna fullgöras. En sådan förfrågan gör inte i och för sig intrång i någon grundlagskyddad fri- eller rättighet.¹¹ Den tillfrågade är dock inte skyldig att uppge sin identitet i en sådan situation.¹²

I vissa fall har polisen en lagstadgad rätt att begära identitetsuppgifter. Polisen har enligt polislagen rätt att omhänderta en okänd person för identifiering om det finns särskild anledning att anta att han eller hon är efterspanad eller efterlyst och med stöd av lag ska berövas friheten vid anträffandet (14 § polislagen). En förutsättning för det är dock att personen vägrar lämna uppgift om sin identitet eller att det finns anledning att anta att uppgifterna om denna är oriktiga. Dessutom kan en person som är på sannolika skäl misstänkt för brott, med stöd av bestämmelserna i 24 kap. rättegångsbalken gripas av polisman, om personen är okänd och vägrar att uppge namn och hemvist eller om hans uppgift om detta kan antas vara osann. Polisen har också rätt att begära att en okänd person legitimerar sig om det finns grundad anledning att anta att en utlänning saknar rätt att uppehålla sig i landet (9 kap. 9 § utlänningslagen [2005:716]).

Polisen har alltså rätt att begära identitetsuppgifter av en person som är på sannolika skäl misstänkt för brott. I de flesta fall bör det finnas anledning att anta att de boende i en otillåten bosättning, genom bosättningen, har gjort sig skyldiga till ett brott som hör under allmänt åtal. Så snart det finns anledning att anta att ett brott som hör under allmänt åtal har förövats ska en förundersökning inledas (23 kap. 1 § rättegångsbalken). Polisen har då inom ramen för förundersökningen rätt att identifiera de boende.

Uppgifter om en misstänkts identitet i en förundersökning kan skyddas av sekretess både enligt 18 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), OSL, som gäller förundersökningssekretess, och enligt 35 kap. 1 § samma lag, som gäller sekretess till skydd för enskilds personliga och ekonomiska förhållanden. Sekretessen till skydd för den enskilde enligt 35 kap. 1 § OSL gäller för en uppgift, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan

¹¹ Prop. 1983/84:111 s. 99,

¹² JK:s beslut 2001-04-23, diarienummer: 1002-00-21.

att den enskilde eller någon närstående till honom eller henne lider skada eller men. Lydelsen innebär att det gäller en presumtion för sekretess. Att någon är misstänkt för brott i en förundersökning är alltså normalt en så känslig uppgift att den omfattas av sekretess. Om en markägare begär att få ta del av uppgifterna om de misstänkta identiteter får Polismyndigheten efter en sedvanlig sekretessprövning bedöma om uppgifterna kan lämnas ut. En markägare är visserligen målsägande i en förundersökning som inlett med anledning av en otillåten bosättning på hans eller hennes mark. Det kan dock konstateras att en målsägande inte i något skede av förundersökningen intar ställning som part i denna och därför inte kan åberopa rätten till partsinsyn enligt 10 kap. 3 § OSL för att få ta del av dessa uppgifter.¹³ Däremot är det enligt 35 kap. 8 § OSL möjligt för en målsägande som vill få ett anspråk på skadestånd eller på bättre rätt till viss egendom tillgodosett, att under vissa förutsättningar få ta del av identitetsuppgifterna när förundersökningen lagts ned eller avslutats med ett beslut om att åtal inte ska väckas.

Om polisen skulle ges en skyldighet att hjälpa markägaren med identifikationen av personerna i bosättningen kan en sådan skyldighet knappast omfatta annat än de uppgifter som polisen inom ramen för sitt polisarbete redan har tillgång till. Lämpligheten av att ålägga polisen en längre gående skyldighet att samla in identitetsuppgifter kan starkt ifrågasättas. Förutom att det kan inkräkta på den personliga integriteten, ter det sig ur rent principiell synpunkt tveksamt att ge en privatperson rätt att vända sig till polisen för att få hjälp med identifikation för att kunna driva en civil process. Det kan inte heller uteslutas att en sådan möjlighet kan komma att missbrukas. Att ge polisen en generell skyldighet att på begäran av enskild identifiera någon bör därför inte komma i fråga.

Vad som i stället kan övervägas är att införa en sekretessbrytande bestämmelse som ger polisen en skyldighet att på begäran av en markägare, som vill ansöka om särskild handräckning för att få bosättningen avlägsnad, lämna ut sådana identitetsuppgifter som polisen redan har tillgång till. En rimlig avgränsning bör vara att de uppgifter som omfattas av uppgiftsskyldigheten ska ha hämtats in inom ramen för en förundersökning.

¹³ Prop. 1993/94:143 s. 42.

Under dessa förutsättningar skulle det kunna vara berättigat att låta markägarens behov av att ta del av uppgifterna väga tyngre än intresset av att upprätthålla skyddet för uppgifterna om de personer som finns i bosättningen och som utreds för brott. Det kan dock ifrågasättas om detta i praktiken skulle leda till att det blir så mycket enklare för markägare att vända sig till Kronofogdemyndigheten med en ansökan om särskild handräckning. Det kan inte uteslutas att polisen saknar identitetsuppgifter om vissa av dem som bor i bosättningen så att markägaren ändå inte kan lämna in en fullständig ansökan om särskild handräckning. Problemet med att det kan ha tillkommit personer när verkställighet väl ska ske kvarstår. Det kan dock lösas genom det förslag som lämnas senare i promemorian, att införa regler som ger Kronofogdemyndigheten möjlighet att avlägsna även tredje man som uppenbart saknar fog att motsätta sig verkställigheten (se förslag i avsnitt 9.3.9).

Den uppgiftsskyldighet som nu diskuteras förutsätter att polisen har inlett en förundersökning och alltså anser att det finns anledning att anta att ett brott har begåtts. Som tidigare konstaterats bör polisens mer aktiva hållning också leda till att polisen i större utsträckning agerar utifrån detta. Det kan därför ifrågasättas om det innebär några särskilda effektivitetsvinster om markägaren får ta del av identitetsuppgifterna i de fall då polisen ansett att det finns anledning för myndigheten att agera. De fall där markägaren bör få lättnader är tvärtom när polisen av olika anledningar inte har möjlighet att ta sig an en otillåten bosättning och inte inleder någon förundersökning.

Sammanfattningsvis kan konstateras att denna lösning kan antas innebära fördelar för markägarna enbart i ett mindre antal fall. Det leder därför inte till det effektiva förfarande som efterfrågas i det uppdrag som ligger till grund för denna promemoria. Det finns därmed inte anledning att lämna något förslag med denna innebörd.

8.5 Behovet av ett annat förfarande, utöver möjligheten till ett polisingripande

Bedömning: Det finns behov av ett annat förfarande, utöver möjligheten till ett polisingripande.

Som redan konstaterats bör en konsekvens av ett mer aktivt agerande från polisens sida i dessa frågor vara att behovet minskar för markägare att vända sig till Kronofogdemyndigheten för att få hjälp med otillåtna bosättningar. Det kommer dock fortfarande finnas fall som polisen av en eller annan anledning inte kan hantera. Det kan exempelvis bero på att polisen gör en annan rättslig bedömning än markägaren när det gäller frågan om de boende genom bosättningen gör sig skyldiga till brott. Även om polisen inleder en förundersökning är det inte heller säkert att det leder till omedelbara åtgärder. Det kan inte heller bortses ifrån att polisens resurser är begränsade och att det inte är säkert att myndigheten kan prioritera dessa frågor. Här bör dock påpekas att polisens resurser kan behöva tas i anspråk även inom ramen för förfarandet vid Kronofogdemyndigheten, om myndigheten begär bistånd av Polismyndigheten med genomförandet av förrättningen (3 kap. 3 § utsökningsförordningen [1981:981]).

Det kan alltså förutses att det även med ett mer aktivt agerande från polisens sida kommer att finnas fall då markägaren inte kan förlita sig på att få hjälp av polisen. Även i dessa fall måste det finnas något annat effektivt rättsmedel som gör det möjligt för en markägare att snabbt återfå besittningen till sin mark. I nästa avsnitt presenteras ett förslag som innebär en specialreglering av hanteringen av otillåtna bosättningar inom ramen för särskild handräckning hos Kronofogdemyndigheten.

8.6 Ett nytt förfarande vid särskild handräckning av otillåtna bosättningar – avlägsnande

Förslag: Det ska införas ett nytt förfarande vid särskild handräckning av otillåtna bosättningar som ska benämnas avlägsnande. Vid avlägsnande ska delvis andra bestämmelser gälla än för övriga mål om särskild handräckning och de ska särskilt ta sikte på att tillgodose sökandens behov av ett effektivt förfarande och de boendes intresse av en rättssäker process. På motsvarande sätt ska det införas särskilda bestämmelser i utsökningensbalken för att reglera hur verkställigheten av ett avgörande om avlägsnande ska gå till.

När någon har bosatt sig på annans mark utan att ha rätt till det måste det vara möjligt för markägaren att snabbt, enkelt och utan större kostnader kunna få rättelse till stånd. Förutom de insatser som markägaren kan räkna med från polisens sida, finns möjligheten att vända sig till Kronofogdemyndigheten med en ansökan om särskild handräckning. Till skillnad från vad som gäller vid vanlig handräckning, t.ex. i ett mål som avser avhysning, ska Kronofogdemyndigheten i ett mål om särskild handräckning göra en materiell prövning av förhållandena. Om svaranden bestrider ansökan ska Kronofogdemyndigheten alltså inte lämna över målet till tingsrätten för prövning, utan i stället göra en egen prövning. Om ansökan är lagligen grundad och de omständigheter som ska läggas till grund för prövningen utgör skäl för att bevilja åtgärden, ska Kronofogdemyndigheten meddela utslag. Kronofogdemyndigheten har också möjlighet att på sökandens begäran meddela ett interimistiskt beslut. Både utslaget och det interimistiska beslutet kan verkställas.

Särskild handräckning utgör i och för sig ett effektivt rättsmedel. Kronofogdemyndigheten som myndighet har bland annat genom att ansvara för hanteringen av avhysningar dessutom stor erfarenhet av och är väl skickad för att hantera dessa uppgifter och göra de avvägningar som är nödvändiga. När det gäller otillåtna bosättningar kan det dock konstateras att det för den enskilde markägaren ofta är både besvärligt och kostsamt att vända sig till Kronofogdemyndigheten med en ansökan om särskild handräckning.

Det handlar särskilt om svårigheterna för markägaren att identifiera de personer som finns i bosättningen, något som är nödvändigt för att Kronofogdemyndigheten över huvud taget ska ta upp ansökan till prövning. Även om markägaren lyckas identifiera de boende i bosättningen är det endast de personer som anges i ansökan som omfattas av beslutet. Det innebär att om det har tillkommit personer i bosättningen när beslutet ska verkställas, kan verkställighet inte ske i förhållande till dessa personer. Markägaren måste då på nytt ansöka om särskild handräckning, om dessa personer inte väljer att flytta självmant.

Redan i samband med att förfarandet med särskild handräckning infördes förutsågs visserligen att det skulle kunna användas i sådana fall där någon olovligen har satt sig i besittning av en fastighet eller en bostadslägenhet. Vad man då syftade på var t.ex. situationer när någon egenmäktigt har tagit en rivningslägenhet i besittning.¹⁴ Det särskilda handräckningsförfarandet är dock inte särskilt väl anpassat för att hantera den typ av otillåtna bosättningar som har etablerats på senare år och som på många sätt skiljer sig från de fall av ren ockupation som exemplifierades i förarbetena. Det gäller för övrigt inte bara från markägarens synvinkel. Även från svarandenas perspektiv framstår förfarandet som otillfredsställande. De personer som ska flyttas från platsen befinner sig ofta i en mycket utsatt social och ekonomisk situation, utan tillgång till något alternativt boende i landet. Att avlägsna dem från platsen är därför ofta mycket ingripande. Trots detta är deras möjligheter att komma till tals i denna typ av mål begränsade eftersom Kronofogdemyndigheten både kan fatta ett interimistiskt beslut och verkställa detta utan att svarandena i något skede av processen behöver delges.

Om särskild handräckning ska kunna utgöra ett lämpligt och rättssäkert förfarande för att hantera otillåtna bosättningar, finns det ett behov av att dels underlätta för en markägare som vill vända sig till Kronofogdemyndigheten med en begäran om att flytta en otillåten bosättning, dels tillgodose svarandenas intresse i förfarandet i större utsträckning.

En central fråga under framtagandet av promemorian har varit om det är möjligt att införa ett förfarande inom ramen för den

¹⁴ Prop. 1989/90:85 s. 102.

särskilda handräckningen där markägaren kan vända sig till Kronofogdemyndigheten med en ansökan om att få hjälp att flytta en otillåten bosättning utan att ha identifierat de enskilda personerna i bosättningen. En sådan lösning har flera fördelar. Framför allt bör det innebära en avsevärd effektivisering eftersom det skulle bli betydligt enklare för markägaren att vända sig till Kronofogdemyndigheten med en begäran om särskild handräckning. Det skulle också innebära att det inte är nödvändigt för markägaren att ansöka om särskild handräckning på nytt om det har tillkommit personer i bosättningen innan beslutet hunnit verkställas, eftersom samtliga personer som ingår i bosättningen då verkställigheten ska ske skulle komma att omfattas av beslutet.

Behovet av ett effektivt förfarande får dock inte gå ut över rättssäkerheten. Ett förfarande som innebär att det inte längre skulle vara nödvändigt att identifiera motparterna ställer stora krav på att lagstiftningen erbjuder ett tillräckligt skydd för att de berörda personernas rättigheter respekteras. Detta gäller inte minst med hänsyn till de begränsade möjligheter som svarandena redan idag har att göra sina rättigheter gällande i processen. De nuvarande reglerna om särskild handräckning och verkställigheten av dessa avgöranden kan inte sägas leva upp till de krav som kan ställas i dessa avseenden. Däremot kan konstateras att sådana rätts-säkerhetsgarantier som bör ingå i ett förfarande som avser avlägsnande av fysiska personer till stora delar återfinns i regleringen kring sådana mål om vanlig handräckning som avser avhysning. Det är dock knappast rimligt att mål som gäller otillåtna bosättningar ska handläggas med samma krav på hänsynstagande gentemot den enskilde som gäller i avhysningsmål. Även om de boende lever i svår fattigdom och befinner sig i en mycket utsatt situation kan en person som utan tillåtelse har bosatt sig på annans mark inte räkna med att ha samma skydd som en person som tidigare har haft besittningsrätten till en bostad.

Med hänsyn till att det i grund och botten är fråga om att någon egenmäktigt rubbat annans besittning talar övervägande skäl för att det alltjämt bör vara inom ramen för förfarandet med särskild handräckning som de otillåtna bosättningarna ska hanteras. I denna promemoria föreslås därför vissa ändringar av förfarandet när det gäller otillåtna bosättningar som är nödvändiga, dels för att förbättra markägarens möjligheter att få myndighetens hjälp att få tillbaka

besittningen till sin egendom, dels för att i större utsträckning kunna ta tillvara de boendes intresse i processen. Ändringarna innebär att delvis andra regler ska gälla för särskild handräckning som avser otillåtna bosättningar än för övriga mål om särskild handräckning.

Det nya förfarandet föreslås få benämningen *avlägsnande*. Benämningen har valts för att markera att målen skiljer sig från övriga mål om särskild handräckning, samtidigt som det markeras att det finns en viss anknytning till avhysningsmålen.¹⁵

Avsikten är inte att tillämpningsområdet för särskild handräckning ska utökas. Av 4 § första stycket 1 lagen (1990:746) om betalningsföreläggande och handräckning, BfL, framgår att det är möjligt att ansöka om särskild handräckning i tre fall: 1) när sökandens besittning har egenmäktigt rubbats, 2) när annan olovlig åtgärd har vidtagits beträffande fast eller lös egendom och 3) när utövningen av sökandens rätt till viss egendom på annat sätt olovligen hindras.

I förarbetena till 4 § första stycket 1 BfL anges att till (1) *besittningsrubbningar* räknas de fall där någon olovligen har satt sig i besittning av en fastighet eller en bostadslägenhet, t.ex. när någon egenmäktigt har tagit en rivningslägenhet i anspråk. Där erinras också om att besittningsrubbningar i regel är straffbara och att ingripande ofta kan ske i straffprocessuell ordning. Uttrycket (2) *annan olovlig åtgärd vidtagits beträffande fast eller lös egendom* syftar enligt förarbetena bland annat på sådana fall där någon har stängt av en väg som sedan lång tid begagnats av annan eller att någon olovligen har placerat någonting på annans mark. Med uttrycket avses också egenmäktig rubbning av förhållande som inte kan betecknas som besittning. Slutligen framgår att utövningen av rätt till viss egendom kan (3) *olovligen hindras på annat sätt*, t.ex. genom att någon vägrar att utlämna egendom som han eller hon fått i sin besittning på grund av avtal eller tjänst, eller att någon vägrar lämna tillbaka hyrd egendom, t.ex. en tv eller en bil, när hyrestiden gått ut.¹⁶

¹⁵ I strikt juridisk mening brukar avlägsnande och avhysning benämnas under samlingsnamnet vräkning (Ds 2004:41 s. 261 fotnot 4 och SOU 2005:88 s. 37 fotnot 2). Se också följande uttalande i förarbetena till utsökningsbalken: ”Det får antas att vräkningen avser ett förfarande som går ut på att skilja svaranden från besittningen av fast egendom, hus eller lägenhet i hus, vare sig det är fråga om bostadslägenhet eller annan lokal, och det är utan betydelse vilken rättsgrund svaranden åberopar för sin besittning. Vräkning avser också det fallet att svaranden över huvud taget inte har någon rättsgrund för sin besittning.” (prop. 1980/81 s. 763).

¹⁶ Prop. 1989/90:85 s. 102.

Otillåtna bosättningar utgör sådana besittningsrubbningsfall som faller under (1) ovan. De mål som ska handläggas som avlägsnande omfattas alltså redan idag av bestämmelserna om särskild handräckning i 4 § första stycket 1 BfL. För att avgränsa de mål som ska handläggas som avlägsnande föreslås att ett nytt andra stycke införs i 4 § BfL. Av detta ska framgå att en ansökan om särskild handräckning enligt första stycket 1 ska handläggas som en ansökan om avlägsnande, om den avser åläggande för svaranden att flytta från fast egendom, bostadslägenhet eller annat utrymme i byggnad eller annan lös egendom.

Även om det i denna promemoria genomgående talas om markägare, är avsikten alltså att reglerna om avlägsnande även ska tillämpas när någon olovligen har bosatt sig på egendom som inte är fast egendom, såsom en bostadsrätt eller ett hus på ofri grund. Avsikten är också att avlägsnandeförfarandet ska kunna användas när någon egenmäktigt har rubbat någons besittning till lös egendom som inte är utrymme i byggnad. Det kan t.ex. handla om att någon olovligen har bosatt sig i annans båt, bil eller husvagn.

Det föreslagna avlägsnandeförfarandet innebär en särreglering av vad som gäller vid hanteringen av mål om särskild handräckning. De bestämmelser som gäller för särskild handräckning kommer att gälla även i mål som avser avlägsnande, om inte något annat är särskilt föreskrivet. Det nya förfarandet vid särskild handräckning föreslås även få konsekvenser för den fortsatta processen när Kronofogdemyndigheten ska verkställa avgörandet om att avlägsna en bosättning (utsökningsprocessen). Även i den delen föreslås att särskilda bestämmelser ska införas i 16 kap. utsökningsbalken för att tillgodose behovet av en effektiv och rättssäker process när det gäller verkställigheten av ett avgörande om avlägsnande. Avsikten är att ett mål som har handlagts som ett avlägsnande i den summariska processen ska handläggas som ett avlägsnande även i utsökningsprocessen. Detta föreslås framgå av en ny bestämmelse i 16 kap. 10 § utsökningsbalken. I likhet med vad som ska gälla i den summariska processen ska avlägsnandeförfarandet inte heller i utsökningsprocessen användas när det är fråga om avhysning.

Förslaget presenteras närmare i det följande kapitlet.

9 Ett nytt avlägsnandeförfarande

9.1 Inledning

Om markägaren vänder sig till Kronofogdemyndigheten med en ansökan om särskild handräckning består som framgått förfarandet vid Kronofogdemyndigheten av två delar, dels den *summariska processen*, dels *utsökningsprocessen*.

I föregående kapitel har redogjorts för varför det behövs ett nytt förfarande hos Kronofogdemyndigheten för att hantera otillåtna bosättningar och den avgränsning som föreslås gälla för ett sådant förfarande. I detta kapitel presenteras förslaget till nytt avlägsnandeförfarande närmare. Förslaget innebär ändringar såväl i den summariska processen som i utsökningsprocessen. I avsnitt 9.2 redogörs för de ändringar som föreslås gälla i den summariska processen, dvs. fram till dess att ett utslag har meddelats. Därefter, i avsnitt 9.3, följer en redogörelse över de ändringar som bör ske i utsökningsprocessen, dvs. de bestämmelser som reglerar verkställigheten av avgörandet om avlägsnande. Slutligen lämnas förslag om delgivning med anledning av det nya förfarandet.

9.2 Avlägsnandemål i den summariska processen

I detta avsnitt behandlas de förslag som gäller den summariska processen, dvs. handläggningen fram till dess att ett utslag har meddelats i målet. De bestämmelser som berörs finns huvudsakligen i lagen (1990:746) om betalningsföreläggande och handräckning, BfL. Som framgått i föregående kapitel föreslås det nya avlägsnandeförfarandet utgöra en särreglering inom ramen för vad som gäller för särskild handräckning. De bestämmelser som gäller för särskild handräckning gäller därför även i avlägsnandemål, om inte något annat föreslås.

Strukturen i avsnittet följer målets gång vid Kronofogdemyndigheten och inleds med vilka åtgärder sökanden behöver vidta innan han eller hon ansöker om avlägsnande. Därefter följer de förslag som avser hur målet ska handläggas av Kronofogdemyndigheten och slutligen ansvaret för kostnader och möjligheterna att överklaga ett beslut om avlägsnande.

9.2.1 Ansökan om avlägsnande

Förslag: I en ansökan om avlägsnande ska sökanden inte behöva lämna uppgifter om svarandens identitet, om sökanden trots rimliga ansträngningar inte har kunnat klarlägga denna. Om sökandens ansträngningar inte anses tillräckliga, ska ansökan avvisas.

En ansökan om avlägsnande, som saknar uppgifter om svarandenas identiteter, ska så långt möjligt innehålla uppgifter om svarandenas antal, hur länge de funnits på platsen och om ansökan avser barn.

För att Kronofogdemyndigheten ska kunna pröva en ansökan om särskild handräckning måste svaranden vara identifierad (18 § BfL). Vad som krävs är att sökanden lämnar uppgift om bland annat motpartens namn, personnummer och adress. Om sökanden inte kan lämna sådana uppgifter riskerar han eller hon att ansökan avvisas (20 § BfL). Kronofogdemyndigheten tar dock vid otillåtna bosättningar i regel upp en ansökan till prövning även om personnummer saknas.

Det är sökanden själv som har ansvaret för att identifiera svaranden. Varken Kronofogdemyndigheten eller någon annan har skyldighet att hjälpa till med detta. Som berörts tidigare har sökanden endast begränsade möjligheter att få ta del av uppgifter som polisen inom ramen för en förundersökning har tillgång till (se avsnitt 8.4).

Är det möjligt att undanta en ansökan om avlägsnande från kravet på identifikation av svarandena?

Även om Kronofogdemyndigheten prövar en ansökan utan att svarandens personnummer anges fråntar det inte sökanden från ansvaret att ange motpartens övriga identitetsuppgifter i ansökan. Denna uppgift kan vara både mödosam och resurskrävande, inte minst om det bor ett stort antal personer i bosättningen. Identifieringen försvåras ofta ytterligare av språkliga barriärer och det förhållandet att de personer som befinner sig på platsen byts ut med korta intervall. Det är inte heller säkert att personerna är villiga att uppge sina identitetsuppgifter. I fall av ren ockupation, t.ex. om svaranden har låst in sig i en byggnad, kan det i praktiken vara omöjligt för sökanden att identifiera motparten.

Uppdraget i promemorian syftar till att förbättra möjligheterna för markägare att få handräckning vid otillåtna bosättningar. En utgångspunkt vid utformandet av ett nytt avlägsnandeförfarande måste därför vara att förfarandet blir mer effektivt än vad som är fallet idag och att det blir lättare för markägare att kunna använda sig av det. Kravet på sökanden att lämna uppgifter om svarandenas identitet i samband med ansökan utgör ofta det största hindret för markägare att kunna ansöka om särskild handräckning i dessa fall. En förutsättning för att ett nytt förfarande ska bli mer effektivt än vad det är idag är alltså att det blir enklare för sökanden att få sin ansökan prövad av Kronofogdemyndigheten. Detta kan tillgodoses antingen genom att sökanden får hjälp med att identifiera svarandena eller genom att man undantar ansökningar om avlägsnande från kravet på identifikation.

Det första alternativet, att ge sökanden hjälp med att identifiera svarandena, har i tidigare avsnitt i promemorian övervägts utan att några förslag har lagts fram (se avsnitt 8.4). Nu bör därför övervägas om det är möjligt att lätta på identifikationskraven i dessa mål. Det är då inte tillräckligt att endast undanta ansökningarna från kravet på att sökanden ska lämna uppgift om vissa av svarandenas personuppgifter, såsom personnummer, eftersom det kan vara lika svårt för markägaren att få fram personernas namn. I stället bör övervägas att helt undanta dessa ansökningar från kravet på att sökanden ska ange uppgifter om motparterna. På så sätt skulle

markägarnas möjligheter att ansöka om avlägsnande underlättas avsevärt.

Det kan konstateras att det inte finns någon sådan lösning i våra grannländer. Där är detta i första hand en polisiär fråga. I Danmark är det visserligen möjligt att vända sig till danska *fogeden* för att avlägsna en otillåten bosättning. Precis som i Sverige måste dock motparten identifieras vid en sådan process. I Frankrike däremot finns en möjlighet att avgöra avhysningsmål på handlingarna, utan att personerna i bosättningen har identifierats, om markägaren kan visa att denne har försökt att identifiera de boende, men inte har kunnat få fram dessa uppgifter.

Att undanta avlägsnandemålen från kravet på identifikation är inte problemfritt. Det går framför allt att rikta invändningar om rättssäkerheten i ett sådant förslag eftersom det riskerar att frånta svarandena deras möjligheter att göra sina rättigheter gällande i målet. Viss sådan kritik har också riktats mot det identifikationslösa franska förfarandet.¹ Dessa invändningar är långt ifrån obefogade. Att kunna föra en process utan att behöva identifiera motparten utgör ett betydande avsteg från vad som normalt gäller inom svensk processrätt, såväl i den summariska processen som i processen vid allmän domstol, och det ställer stora krav på att lagstiftningen garanterar att svarandena inte fråntas möjligheten att få sina intressen tillvaratagna i processen.

En nödvändig förutsättning för att rättssäkerhetsaspekterna ska anses vara tillgodosedda är därför att bestämmelser införs som säkerställer att svarandena behåller eller kanske till och med stärker sina möjligheter att göra sina invändningar gällande i processen. Sådana regler bör avse att svarandena alltid ska underrättas om tiden för verkställighet och att frister införs för när avlägsnande tidigast får ske. Det finns också anledning att införa bestämmelser som gör det möjligt att meddela anstånd med verkställigheten om det behövs av hänsyn till svarandena. Härigenom garanteras att de får möjlighet att överklaga det utslag som ligger till grund för verkställigheten och att de även får en viss tid på sig att frivilligt lämna platsen. Dessutom bör klargöras att Kronofogdemyndigheten ska göra en proportionalitetsbedömning vid prövningen av om och när

¹ Se Amnesty International, *Chased Away – Forced Evictions of Roma in Ile-De-France* (2012), s. 56 fotnot 94.

ett avlägsnande ska ske. Det bör också säkerställas att svarandena delges sökandens ansökan på ett sätt som ger största möjliga genomslag bland svarandena. I de följande avsnitten kommer förslag med dessa innehåll presenteras närmare. Genom förslagen bedöms rättssäkerhetsaspekterna vara tillräckligt tillgodosedda även om en ansökan om avlägsnande undantas från kravet på identifikation av svarandena.

Det bör framhållas att svarandenas möjligheter att idag göra invändningar i processen i praktiken är små. Ofta kan ett beslut om att flytta på de boende både fattas och verkställas utan att svarandena behöver delges vare sig ansökan, det interimistiska beslutet eller underrättelse om att verkställighet kommer att ske. Är saken brådskande får Kronofogdemyndigheten dessutom vidta behövlig åtgärd genast, utan föregående underrättelse. Genom de förslag som läggs för att tillgodose svarandenas rättssäkerhet, bör det nya avlägsnandeförfarandet därför i praktiken leda till att deras intressen kan tas tillvara i större utsträckning än vad som är fallet idag, även om ansökan undantas från kravet på att svarandena ska ha identifierats.

Sammanfattningsvis görs alltså bedömningen att det bör vara möjligt att med bibehållen rättssäkerhet undanta en ansökan om avlägsnande från kravet på att svaranden måste identifieras.

Ska det alltid vara möjligt att ansöka om avlägsnande utan att ha identifierat svarandena?

Frågan är då när det ska vara möjligt att ansöka om avlägsnande utan att behöva identifiera motparterna. Här kan man antingen tänka sig att helt undanta ansökningarna om avlägsnande från kravet på identifikation eller att villkora identifikationskravet så att det endast gäller under vissa förutsättningar.

Att undanta alla ansökningar om avlägsnande från kravet på att svarandena måste identifieras har flera fördelar och skulle inte bara bidra till ett effektivt förfarande för sökanden utan också underlätta Kronofogdemyndighetens handläggning av dessa mål. Sökanden skulle kunna vända sig direkt till Kronofogdemyndigheten med en ansökan om avlägsnande utan att dessförinnan behöva vidta några särskilda åtgärder eller behöva argumentera för varför Kronofogdemyndigheten ska ta upp ansökan till prövning trots att

svarandena inte har angetts. En sådan ordning skulle också innebära de största fördelarna för Kronofogdemyndighetens hantering.

För att ett identifikationslöst förfarande ska kunna godtas är det av största vikt att det finns tillräckliga rättssäkerhetsgarantier i lagstiftningen som säkerställer att svaranden inte fråntas möjligheten att göra invändningar i målet. Ju lägre krav som ställs för att kunna ansöka utan att behöva identifiera svaranden, desto högre krav bör ställas på att lagstiftningen gör det möjligt för svarandena att få sina rättigheter tillvaratagna i målet. I valet mellan att undanta alla ansökningar om avlägsnande från kravet på identifikation och att villkora denna möjlighet till att endast gälla under vissa förutsättningar bör därför rättssäkerhetsaspekterna väga tungt. Dessa bör bättre kunna tillgodoses om sökanden inte har en ovillkorlig rätt att ansöka om avlägsnande utan att behöva identifiera svarandena. Det kan också finnas fall där sökanden redan från början vet vilka som har bosatt sig på hans mark. Lämpligheten av att en sökande även i sådana fall skulle kunna ansöka om särskild handräckning utan att lämna uppgifter om svarandena kan starkt ifrågasättas. Övervägande skäl talar därför för att sökanden endast under vissa förutsättningar ska kunna underlåta att lämna uppgifter om svarandena.

När ska det vara möjligt att ansöka om avlägsnande utan att ha identifierat svarandena?

Frågan blir då under vilka förutsättningar det ska vara möjligt att ansöka om avlägsnande utan att behöva identifiera svaranden.

Ett alternativ som har förespråkats av branschorganisationen Fastighetsägarna är att det ska vara möjligt att använda ett identifikationslöst förfarande när sökandens anspråk är uppenbart befogat. I avlägsnandemål bör dock sökandens talan regelmässigt vara uppenbart befogad. I praktiken bör det därför inte vara någon större skillnad mellan detta alternativ och alternativet att helt ta bort kravet på identifikation i avlägsnandemålen. För Kronofogdemyndighetens hantering skulle det snarare vara en fördel att generellt undanta ansökningarna om avlägsnande från kravet på identifikation, eftersom myndigheten då inte skulle behöva ta ställning till om talan är uppenbart befogad i varje enskilt fall. Som

framgått talar dock övervägande skäl mot att generellt undanta dessa ansökningar från kravet på identifikation.

Det framstår i stället lämpligt med ett förfarande där utgångspunkten är att svaranden ska vara identifierad i målet. Detta bör kunna tillgodoses genom en lösning liknande vad som gäller i Frankrike, dvs. genom att ställa krav på att sökanden försöker att identifiera sina motparter innan en ansökan utan identifikationsuppgifter kan godtas. Om sökanden trots rimliga ansträngningar inte har kunnat klarlägga svarandenas identitet skulle ansökan alltså ändå kunna tas upp till prövning. Fördelen med en sådan ordning är att svarandena genom identifikationsförsöket kan få information om den kommande processen och dessutom tillfälle att lämna platsen självmant. Det får förutsättas att markägaren senast i samband med detta tillfälle informerar de boende om att de inte har rätt att vara på platsen och om hans eller hennes avsikter att ansöka om avlägsnande.

Vilka utredningsåtgärder markägaren måste ha vidtagit för att ha gjort vad som rimligen kan krävas, får bedömas från fall till fall. Kravet bör dock inte ställas särskilt högt. Normalt bör kunna förutsättas att sökanden har besökt platsen och tillfrågat svarandena om deras identiteter för att anses ha gjort vad som kan krävas av honom eller henne. Detta är också ofta nödvändigt för att sökanden ska kunna lämna uppgifter om antalet personer som finns i bosättningen och om det finns barn på platsen, uppgifter som behövs för Kronofogdemyndighetens handläggning. Om personerna i bosättningen vägrar att lämna uppgifter om sina identiteter får sökanden normalt anses ha vidtagit tillräckliga ansträngningar. Det kan i regel antas vara svårare att få fram uppgifter när det gäller större bosättningar än mindre sådana.

Ibland kan omständigheterna vara sådana att det framstår som utsiktslöst att få fram uppgifterna även om sökanden besöker platsen. Så kan vara fallet när någon har ockuperat och låst in sig i en byggnad eller om det finns befogad anledning att anta att sökanden riskerar att utsättas för våld eller hot i samband med identifikationsförsöket. I sådana fall bör det inte krävas att sökanden har tillfrågat svarandena om deras identiteter för att anses ha gjort tillräckliga ansträngningar. En ansökan om avlägsnande bör då kunna tas upp till prövning även om sökanden inte har gjort något faktiskt försök att få fram uppgifter om svarandena.

Möjligheten att ansöka om avlägsnande utan att behöva identifiera svaranden föreslås regleras i ett nytt andra stycke i 18 § BfL.

Om sökanden har lyckats identifiera någon eller några av sina motparter ska sökanden även fortsättningsvis lämna uppgifter om dessa i ansökan. Det är också viktigt för Kronofogdemyndighetens handläggning av målet att sökanden så noga som möjligt anger sin uppskattning av antalet personer som vistas på platsen och hur länge de befunnit sig där. I ansökan bör också särskilt anges om den avser barn. Det föreslås att en bestämmelse om detta förs in i 2 § förordningen (1991:1339) om betalningsföreläggande och handräckning, BfF.

Vad blir följden av att sökanden inte har gjort tillräckliga ansträngningar för att klarlägga svarandenas identiteter?

Mot bakgrund av att möjligheten att föra en process utan att ha identifierat motparterna utgör ett tydligt avsteg från vad som normalt gäller i svensk processrätt, bör kravet på att sökanden har försökt att få fram uppgifter om svaranden vara en förutsättning för att Kronofogdemyndigheten ska ta upp ansökan till prövning. Sökanden bör därför i sin ansökan redogöra för vilka åtgärder denne vidtagit för att försöka identifiera svarandena. Kronofogdemyndigheten har sedan att bedöma om sökanden har gjort tillräckliga ansträngningar för att få fram uppgifter om svarandena. Om myndigheten anser att så inte är fallet ska ansökan avvisas.

Möjligheterna att avvisa en ansökan i den summariska processen regleras i två paragrafer. I 20 § BfL anges bland annat att en ansökan ska avvisas om den är så ofullständig att den inte kan läggas till grund för handläggning i målet. Enligt 21 § BfL ska en ansökan avvisas om den avser en åtgärd som inte omfattas av lagen eller om det finns något annat hinder mot att ansökningen tas upp. Bestämmelsen tar sikte på brister av mer materiell natur. Som exempel på en åtgärd som inte omfattas av lagen kan nämnas att ansökningen gäller en fastställsetalan eller ett indispositivt rättsförhållande. Exempel på andra hinder mot att ansökningen ska tas upp är att det av ansökningen framgår att skyldigheten för svaranden att fullgöra betalning eller annat ännu inte har inträtt eller att saken

är föremål för tvist vid domstol eller redan är avgjord. Det är här fråga om s.k. absoluta rättegångshinder.²

Den avvisningssituation som nu är i fråga omfattas knappast av de situationer som avses i 21 § BfL. Den avser dock en fråga av materiell natur som därför lämpligen bör regleras här. Bestämmelsen i 21 § BfL föreslås därför kompletteras med ett nytt andra stycke där det framgår att Kronofogdemyndigheten kan avvisa ansökan om sökanden inte har gjort tillräckliga ansträngningar för att klarlägga svarandens identitet.

9.2.2 Underrättelse till socialnämnden

Förslag: När en ansökan om avlägsnande har gjorts, ska Kronofogdemyndigheten genast underrätta socialnämnden i den kommun där avlägsnandet enligt ansökan ska ske. Av underrättelsen ska särskilt framgå om ansökan avser barn.

Det är kommunerna, i form av socialnämnderna, som har det yttersta ansvaret för att enskilda får det stöd och den hjälp som de behöver (2 kap. 1 § socialtjänstlagen [2001:453]). En av socialnämndens viktigaste uppgifter är att verka för att barn och ungdomar växer upp under trygga och goda förhållanden, att bedriva uppsökande verksamhet och annat förebyggande arbete för att förhindra att barn och ungdomar far illa och att se till att barn och ungdomar får det skydd och stöd som de behöver (5 kap. 1 § socialtjänstlagen). Om socialnämnden får kännedom om att ett barn i kommunen far illa har nämnden en skyldighet att inleda en utredning för att kunna bedöma om någon åtgärd bör vidtas (11 kap. 1 och 1 a §§ socialtjänstlagen).

För att socialnämnden ska kunna fullgöra dessa skyldigheter är det viktigt att nämnden får information om att en ansökan om avlägsnande som avser barn har gjorts. Kommunerna bör i och för sig ofta ha en relativt god uppfattning om förekomsten av bosättningar i kommunen, inte minst om det är fråga om större bosättningar. Det kan dock finnas fall när det inte har kommit till

² Häggman m.fl., Betalningsföreläggande och handräckning (1 januari 2015, Zeteo), kommentaren till 21 §.

kommunens kännedom. Socialnämnden bör därför informeras om avlägsnandeprocessen redan när markägaren ansöker om avlägsnande. På så sätt kan nämnden i ett tidigt skede av processen få upplysning om förekomsten av barn och har då möjlighet att utreda om det finns behov av åtgärder.

Det finns även andra fördelar med att kommunernas socialnämnder involveras så tidigt som möjligt. Alla personer som vistas i Sverige omfattas av bestämmelserna om kommunernas yttersta ansvar för stöd och hjälp enligt socialtjänstlagen. Detta ger var och en som vistas i en kommun rätt att ansöka om ekonomiskt eller annat bistånd och att få sin sak prövad och avgjord genom ett formellt beslut. Denna rätt gäller som utgångspunkt även för EU-medborgare som vistas i landet. Om dessa bedöms sakna uppehållsrätt i Sverige och därmed inte har någon egentlig hemvist i landet är ansvaret dock ofta begränsat till att avhjälpa en tillfällig akut nödsituation som inte går att lösa på annat sätt.³ Det kan handla om bistånd till hemresa, logi eller mat. Ett avlägsnande berör ofta personer som befinner sig i en ekonomiskt mycket utsatt situation. I samband med att ett avlägsnande sker kan ansökningarna om akut nödbistånd därför öka. Genom en underrättelse kan kommunernas socialnämnder ges en beredskap även för detta. Det ökar också möjligheterna för socialnämnden att vara tillgänglig.

Ansvar för underrättelsen

Frågan är då vem som ska ha ansvaret för en sådan underrättelseskyldighet. Här finns två alternativ: sökanden eller Kronofogdemyndigheten. Av dessa två är det sökanden som kan antas ha bäst kännedom om förhållandena på platsen. Om skyldigheten att underrätta socialnämnden läggs på sökanden skulle det emellertid innebära att sökanden åläggs en ny skyldighet, vilket inte kan sägas underlätta för honom eller henne. Skulle möjligheten att ansöka om avlägsnande göras beroende av att sökanden har underrättat socialnämnden, kan det dessutom leda till att processen uppehålls.

Ett alternativ skulle kunna vara att Kronofogdemyndigheten ges en sekundär underrättelseskyldighet så att myndigheten åläggs att

³ Se prop. 2010/11:49 s. 35, RÅ 1995 ref. 70 och Socialtjänstens promemoria: Rätten till socialt bistånd för medborgare inom EU/EES-området - En vägledning (2014), s. 8.

skicka en underrättelse till socialnämnden om det inte framgår av ansökan att detta redan har skett. Det förefaller dock lämpligare och mer effektivt att i stället lägga underrättelseskyldigheten direkt på Kronofogdemyndigheten. Myndigheten behöver då inte i varje enskilt fall kontrollera om underrättelse har lämnats, samtidigt som sökanden inte åläggs någon ny förpliktelse som riskerar att fördröja ansökan.

Kronofogdemyndigheten har idag ingen skyldighet att underrätta socialnämnden när någon ansöker om särskild handräckning. Däremot har myndigheten en sådan skyldighet i samband med att en ansökan görs om verkställighet av avhysning. Det bör därför redan idag finnas vissa rutiner för hur socialnämnden kan underrättas. Det kan också antas att standardiserade meddelanden kommer att tas fram för underrättelserna.

Innehållet i underrättelsen

Underrättelsen bör innehålla sådan information som har bäring på socialnämndens arbete. Särskilt viktigt är det därför att underrättelsen innehåller information om att ansökan avser barn. För att Kronofogdemyndigheten ska kunna förmedla sådan information till socialnämnden är det angeläget att sökanden även i en ansökan som inte innehåller uppgifter om svarandenas identitet lämnar informationen redan i sin ansökan om handräckning. Som framgått av avsnitt 9.2.1 föreslås också att sökanden i en sådan ansökan lämnar uppgift om svarandenas antal, hur länge de funnits på platsen och om ansökan avser barn. Om Kronofogdemyndigheten har fått uppgift om svarandenas språkkunskaper är det lämpligt att även denna uppgift förmedlas till socialnämnden. Underrättelseskyldigheten bör införas i en ny 18 § i BfF.

9.2.3 Ansökningsavgiften i avlägsnandemål

Bedömning: Ansökningsavgiften bör även i mål om avlägsnande vara 300 kr.

Kronofogdemyndigheten tar i regel ut avgifter för att i viss utsträckning täcka det allmännas kostnader för myndighetens arbete i ett ärende. Avgiften för att ansöka om särskild handräckning är för närvarande 300 kr (1 § FAK). Den avgiften är låg redan idag och bör gälla även i avlägsnandemål.

9.2.4 Föreläggande för svaranden

Förslag: Om ansökan saknar uppgifter om svaranden, ska svaranden i samband med att han eller hon föreläggs att yttra sig över ansökan, även uppmanas att lämna uppgifter om sig själv.

I samband med att svaranden föreläggs att yttra sig över en ansökan om betalningsföreläggande eller handräckning ska svaranden enligt gällande rätt uppmanas att lämna de uppgifter om sig som avses i 33 kap. 1 § första–tredje styckena rättegångsbalken i den mån uppgifterna i ansökningen är ofullständiga eller felaktiga (26 § BfL).

I de avlägsnandemål där uppgifter om svaranden saknas i ansökan är det viktigt att svaranden lämnar uppgifter om sin identitet om han eller hon yttrar sig i målet. Kravet på att svaranden i föreläggandet att yttra sig ska uppmanas att komplettera sina uppgifter om dessa är ofullständiga eller felaktiga i ansökan ska därför även gälla om uppgifterna helt saknas. Detta föreslås framgå genom ett förtydligande tillägg till bestämmelsen i 26 § BfL.

9.2.5 Interimistiska beslut

Bedömning: Det bör vara möjligt att meddela interimistiska beslut i avlägsnandemål.

Till skillnad från vad som gäller i ett avhysningsmål kan sökanden i ett mål om särskild handräckning begära att Kronofogdemyndigheten beviljar den sökta åtgärden omedelbart, ett s.k. interimistiskt beslut (63 § BfL). Ett sådant beslut ska meddelas om sökanden yrkar det och gör sannolikt att saken inte tål uppskov. För att sökanden ska få bifall till ett yrkande om interimistiskt beslut krävs att han eller hon lägger fram sådan bevisning att rätten till särskild handräckning framstår som i stort sett obestridlig. I praktiken har markägaren regelmässigt begärt ett interimistiskt beslut och normalt har då Kronofogdemyndigheten meddelat ett sådant beslut i målet, även om det skulle kunna ifrågasättas om saken alltid är så brådskande att den inte tål uppskov. Av 63 § BfL följer att beslutet ska omprövas så snart som möjligt.

Ett interimistiskt beslut kan meddelas utan att ansökan behöver delges eller att svaranden behöver ges tillfälle att yttra sig över den.⁴ Det har gjort det möjligt för sökanden att snabbt få ett verkställbart beslut i denna typ av mål, vilket alltså nästan alltid sker. I viss utsträckning är detta problematiskt eftersom det minskar svarandenas möjligheter att yttra sig i målet. Genom att kravet på att svaranden måste vara identifierad tas bort blir detta än tydligare. Mot detta måste dock ställas markägarens intresse av att snabbt kunna återfå besittningen till sin mark när det av olika skäl, såsom miljöhänsyn eller om de boende uppehåller sig på en plats som orsakar stora inskränkningar i markägarens besittning, är särskilt viktigt med en snabb hantering. Övervägande skäl talar därför för att det bör finnas en möjlighet att meddela interimistiska beslut även i avlägsnandemål. En konsekvens av förslaget i avsnitt 9.2.6 att Kronofogdemyndigheten ska göra en proportionalitetsbedömning bland annat inför prövningen av om ett interimistiskt beslut ska fattas bör dock vara att utrymmet för att meddela interimistiska beslut i dessa mål minskar.

⁴ Prop. 1989/90:85 s. 143.

Kronofogdemyndigheten har enligt 59 § BfL en skyldighet att underrätta parterna om ett interimistiskt beslut, om det inte är uppenbart obehövt. Att underlåta att lämna underrättelse bör knappast komma i fråga när det gäller beslut om avlägsnande. Av bestämmelsens gällande lydelse följer att det krävs starka skäl för att inte underrätta parterna om beslutet. Det saknas därför anledning att föreslå några ändringar i denna del.

9.2.6 Proportionalitetsbedömning

Förslag: Kronofogdemyndigheten ska göra en proportionalitetsbedömning vid prövningen av om en ansökan om avlägsnande ska bifallas.

Rätten till skydd för hem och bostad regleras i flera internationella överenskommelser. En av de viktigaste är Europakonventionen, där rätten till skydd för hemmet regleras i artikel 8. Som hem räknas inte bara lagligt etablerade boenden. Bedömningen av om ett boende är att betrakta som hem i konventionens mening beror i stället på de faktiska omständigheterna i det enskilda fallet. Vad som krävs är att de boende har en tillräckligt nära och kontinuerlig anknytning till platsen.⁵

Rätten till skydd för hemmet i Europakonventionen får endast inskränkas om det finns stöd för detta i lag. Det krävs dessutom att syftet med inskränkningen är berättigat (legitimate aim). Till de syften som kan godtas hör statens säkerhet, den allmänna säkerheten och skyddet för andra personers fri- och rättigheter. Europadomstolen har framhållit att det i och för sig är berättigat att återta besittningen av mark, när någon har tagit den i besittning utan att ha rätt till det. För att få inskränka skyddet för hemmet måste dock inskränkningen också vara nödvändig i ett demokratiskt samhälle.

För att bedöma om en åtgärd är nödvändig tillämpas proportionalitetsprincipen. Proportionalitetsprincipen är en grundläggande princip som genomsyrar konventionsrätten och kan sägas innebära att en åtgärd inte får vara mer ingripande, omfattande eller varaktig än att den står i rimlig proportion till vad som kan vinnas

⁵ Se *Winterstein mot Frankrike* (2013) punkt 141.

med åtgärden. Det ska med andra ord göras en avvägning av hur stort ingreppet i den enskildes rätt är och hur starkt det behov är som ska tillgodoses genom ingreppet. Endast om det finns ett rimligt förhållande mellan dessa två faktorer är ingreppet proportionerligt, och endast då kan ingreppet anses nödvändigt i ett demokratiskt samhälle.⁶

Europadomstolen har framhållit att varje person som riskerar att bli av med sitt hem har rätt att få prövat om denna åtgärd är proportionerlig och rimlig.⁷ Det gäller oavsett om personen enligt nationell rätt har laglig rätt till besittningen eller inte. Vid proportionalitetsbedömningen bör dock besittningstagandets tillåtlighet kunna beaktas särskilt. Om personen inte har någon laglig rätt till besittningen väger den boendes invändningar mot att avlägsnas från platsen svagare än om så vore fallet.⁸ Vid bedömningen bör dessutom beaktas om avlägsnandet avser en stor bosättning där de boende har tillåtits att bo på platsen under lång tid.⁹

Mot denna bakgrund talar mycket för att Kronofogdemyndigheten bör göra en proportionalitetsbedömning i samband med att myndigheten tar ställning till om ett beslut eller ett utslag om avlägsnande ska meddelas. De otillåtna bosättningar som på senare år har etablerats i Sverige kan visserligen knappast anses ha fått sådan tillräckligt nära och kontinuerlig anknytning till platsen så att boendet skulle kunna betraktas som hem i konventionens mening. Det utesluter dock inte att det kan uppkomma fall där skyddet i artikel 8 i Europakonventionen kan komma att aktualiseras. Redan idag har vi sett exempel på mycket stora bosättningar som har tillåtits att vara kvar på samma plats under relativt lång tid. Så var t.ex. fallet med Sorgenfri-lägret, där uppemot 200 personer utan fastighetsägarens tillstånd hade bosatt sig på en privat fastighet i Malmö. Bosättningen fanns kvar under nästan två års tid.

BfL innehåller inte några bestämmelser som anger att en proportionalitetsbedömning ska göras i mål om särskild handräckning. I takt med att unionsrätten och Europakonventionen har fått större

⁶ Danelius, *Mänskliga rättigheter i europeisk praxis* (2015), s. 58

⁷ Se *Yordanova m.fl. mot Bulgarien* (2012) punkt 118(iv) och *Winterstein mot Frankrike* (2013) punkt 155.

⁸ *Chapman mot Storbritannien* (2001) punkt 102 och *Winterstein mot Frankrike* (2013) punkt 148(e).

⁹ Se *Yordanova m.fl. mot Bulgarien* (2012) punkt 121.

inflytande i svensk rätt har proportionalitetsprincipen fått genomslag i svenska domstolar och myndigheter. Exempelvis har Högsta förvaltningsdomstolen förklarat att proportionalitetsprincipen gäller som en allmän rättsgrundsats inom förvaltningsrätten.¹⁰ Svenska domstolar tenderar också att göra en fördragskonform tolkning, vilket innebär att svenska lagbestämmelser tolkas så att de uppfyller Europakonventionens krav även när detta innebär ett frångående av tidigare rättspraxis.¹¹ Mycket talar därför för att Kronofogdemyndigheten kan beakta proportionalitetsprincipen även om uttryckligt lagstöd för detta saknas.

Med en bestämmelse som uttryckligen anger att proportionalitetsprincipen gäller och vad principen innebär skulle det inte råda någon tvekan om att myndigheten ska beakta den i avlägsnandemål. Det skulle också bli lättare för enskilda att åberopa principen. Det föreslås därför att en uttrycklig proportionalitetsbestämmelse införs i 43 § BFL.

Vid bedömningen av om en åtgärd är proportionerlig bör hänsyn kunna tas till konsekvenserna av avlägsnandet och risken för att personerna blir hemlösa. Det bör också beaktas att ett beslut om avlägsnande ofta drabbar personer som befinner sig i en mycket utsatt situation. Som utgångspunkt måste dock gälla att en markägare ska återfå besittningen till mark som någon annan har tagit i anspråk utan tillåtelse. Europadomstolen har också framhållit att rätten till skydd för hemmet i artikel 8 inte innebär någon skyldighet för konventionsstaterna att tolerera ett otillåtet besittningstagande under obegränsad tid och att en person som har tagit annans mark i besittning utan att ha rätt till detta, inte kan räkna med att få stanna kvar på platsen.¹² Proportionalitetsbedömningen kan antas få särskild betydelse vid prövningen av om ett yrkande om interimistiskt beslut ska bifallas. Utrymmet för att bedömningen ska kunna leda till att den otillåtna bosättningen får vara kvar bör dock vara ytterst begränsat.

¹⁰ HFD 2012 ref. 12.

¹¹ Bernitz m.fl., *Europarättens grunder* (2014), s. 160 f. och 171 med hänvisning till rättsfallet HFD 2012 ref. 12.

¹² *Yordanova m.fl. mot Bulgarien* (2012) punkt 121 och 131.

9.2.7 Svarandens ansvar för kostnader

Förslag: En svarande som inte har identifierats i en ansökan om avlägsnande ska inte ha något ansvar för att ersätta sökandens kostnader i målet.

Bedömning: För en svarande som har identifierats i ansökan bör gällande regler om ansvaret för kostnader i mål om särskild handräckning tillämpas.

När ett utslag meddelas ska svaranden ersätta sökandens kostnader i målet, om sökanden inte har inlett förfarandet i onödan (46 § BfL). Det är alltså enbart när ett utslag meddelas som sökanden har rätt till ersättning för sina kostnader. Om Kronofogdemyndigheten avvisar en ansökan eller skriver av ett mål efter att sökanden har återkallat sin ansökan, kan svaranden inte förpliktas att ersätta sökandens kostnader i målet. Som framgått bifaller Kronofogdemyndigheten ofta ansökan genom ett interimistiskt beslut. När det beslutet har verkställts återkallar i regel sökanden sin ansökan, vilket innebär att Kronofogdemyndigheten sällan meddelar utslag i denna typ av mål. I praktiken får sökanden därför endast i undantagsfall sina kostnader ersatta i målet.

Kostnaderna i den summariska processen är normalt inte så stora. De kostnader som kan ersättas är ansökningsavgift och ersättning för eget arbete med anledning av målet samt arvode till ombud eller biträde (48 § BfL). Ansökningsavgiften är 300 kr. Ersättning för eget arbete med anledning av målet samt arvode till ombud eller biträde får bestämmas till ett högre belopp än 420 kr endast om det finns särskilda skäl.

Kostnadsansvaret för en svarande som inte har identifierats i ansökan

En svarande som har identifierats i ansökan om avlägsnande bör, i likhet med vad som gäller idag, ersätta sökanden för dennes kostnader i målet om sökanden inte har inlett förfarandet i onödan.

När svaranden inte har identifierats i ansökan är det dock svårt att se att denne skulle kunna åläggas något ansvar för sökandens

kostnader eftersom det saknas en utpekad person som kan åläggas ansvar för kostnaderna. Det kan däremot hända att svaranden identifieras under målets handläggning, t.ex. om svaranden yttrar sig över Kronofogdemyndighetens föreläggande, och då anges som part i målet. Ett alternativ skulle då kunna vara att de svarande som yttrar sig också blir ansvariga för kostnaderna. En ordning som innebär att svaranden endast bär ett kostnadsansvar om han eller hon invänder mot sökandens ansökan riskerar emellertid att minska svarandenas incitament att yttra sig i målet. Med hänsyn till de lättnader som sökanden får när det gäller att identifiera motparterna är det nödvändigt att garantera att svarandena ges en faktisk och reell möjlighet att komma till tals i målet. Starka skäl talar därför mot en sådan lösning.

Det framstår i stället som lämpligt att endast de svarande som har identifierats redan i ansökan har ett ansvar för att ersätta sökandens kostnader i målet. Det spelar då inte någon roll om svaranden identifieras under handläggningen och därmed anges i exekutionstiteln. Fördelen med en sådan ordning är att det kommer att vara tydligt vilka svarande som ansvarar för kostnaderna, samtidigt som det inte minskar svarandenas incitament att yttra sig i målet. Det framstår dessutom som rimligt att den sökande som har lyckats identifiera någon eller några svarande ska ha vissa kostnadsmissiga fördelar i förhållande till den sökande som inte har lyckats med detta. En risk med att undanta vissa svarande från kostnadsansvaret är visserligen att det kan bli svårare för sökanden att få fram uppgifter om svarandenas identitet. Så länge svarandena inte lämnar ut sina identitetsuppgifter riskerar de ju inte att få betala kostnaderna i målet. Detta kan emellertid inte anses utgöra tillräckliga skäl mot att begränsa svarandenas kostnadsansvar i målet, inte minst med hänsyn till att det redan idag är svårt för sökanden att få fram sådana uppgifter.

Det kan antas att majoriteten av avlägsnandemål kommer att avse fall där svaranden inte har identifierats. Det innebär att sökanden i regel inte kommer att få sina kostnader ersatta i dessa mål. Detta skiljer sig dock i praktiken inte från vad som gäller idag, eftersom Kronofogdemyndigheten sällan meddelar utslag i dessa mål.

Ansvaret för kostnader vid överklagande

I den summariska processen är rätten till kostnadsersättning begränsad till nämnda ansökningsavgift och ersättning för eget arbete samt arvode till ombud eller biträde (50 § BfL). Någon motsvarande begränsning gäller inte vid ett överklagande. Om målet överklagas till tingsrätten är de kostnader som uppkommit vid Kronofogdemyndigheten ersättningsgilla som kostnader för rättegångens förberedande enligt 18 kap. 8 § rättegångsbalken. För att ha rätt till ersättning krävs att kostnaderna har varit skäligen påkallade för att ta tillvara partens rätt. Även om någon motsvarande begränsning i rätten till kostnadsersättning inte gäller i domstolsprocessen är det vid tillämpningen av denna regel naturligt att de regler som gäller för rätt till ersättning inom ramen för den summariska processen är vägledande för vad som kan anses vara skäligen kostnader.¹³ Några ändringar i rättegångsbalken bedöms därför inte vara nödvändiga.

9.2.8 Överklagande

Bedömning: De bestämmelser som gäller för överklagande av Kronofogdemyndighetens utslag och interimistiska beslut ska gälla även för avlägsnande.

Rätten att överklaga ett beslut eller ett utslag regleras i 55–57 §§ BfL. Där framgår att både Kronofogdemyndighetens utslag och interimistiska beslut får överklagas. I detta ligger att sökanden även har rätt att överklaga ett utslag om han eller hon är missnöjd med Kronofogdemyndighetens bedömning av anspråket på kostnadsersättning. Det är också möjligt att överklaga ett beslut som innebär att målet avgörs på annat sätt än genom utslag (56 § BfL). Bestämmelsen tar sikte på sådana fall där Kronofogdemyndigheten har avvisat en ansökan, skrivit av målet eller lämnat en ansökan helt utan bifall.

Nuvarande överklagandebestämmelser bör vara tillämpliga även i avlägsnandemålen. Enligt 58 § BfL som hänvisar till 18 kap. 1 §

¹³ Se prop. 1989/90:85 s. 135.

utsökningsbalken gäller lagen (1996:242) om domstolsärenden vid processen i tingsrätten, om inte annat följer av 18 kap. utsökningsbalken. Av 5 § lagen om domstolsärenden följer att en svarande som vill överklaga ett interimistiskt beslut eller ett utslag måste lämna uppgifter om sig själv i överklagandet. I tingsrätten kommer därför båda parter att vara identifierade oavsett om svaranden har varit identifierad hos Kronofogdemyndigheten eller inte. Några lagändringar i denna del bedöms därför inte vara nödvändiga.

9.3 Avlägsnandemål i utsökningsprocessen

I detta avsnitt behandlas de förslag som gäller hanteringen av avlägsnandemål i utsökningsprocessen, dvs. den del av processen där Kronofogdemyndigheten ska ta ställning till om ett avgörande kan verkställas och bestämma formerna för verkställigheten. De bestämmelser som berörs finns i utsökningsbalken och i utsökningsförordningen (1981:981).

Både ett interimistiskt beslut och ett utslag får verkställas, om inte något annat beslutas med anledning av ett överklagande (3 kap. 12 § utsökningsbalken). En ansökan om verkställighet kan göras antingen muntligen eller skriftligen. Ett interimistiskt beslut eller utslag verkställs självant av Kronofogdemyndigheten, om inte sökanden har angett att verkställighet inte ska ske.¹⁴ Ansökan om verkställighet anses gjord när utslaget meddelas.

Eftersom vissa särskilda bestämmelser ska gälla vid verkställighet av avlägsnanden föreslås att detta förfarande regleras under en egen mellanrubrik i 16 kap. utsökningsbalken. Därutöver föreslås vissa ändringar dels i 17 kap. utsökningsbalken när det gäller vilket ansvar sökanden och svaranden har för kostnader i målet, dels i utsökningsförordningen. Dispositionen i avsnittet följer målets gång vid Kronofogdemyndigheten efter att ett utslag meddelas till dess verkställigheten har avslutats.

¹⁴ 2 kap. 1 § tredje stycket utsökningsbalken och prop. 1989/90:85 s. 150.

9.3.1 Grundavgift i avlägsnandemål

Förslag: Det ska endast tas ut en grundavgift vid verkställighet av avlägsnandemål. Grundavgiften ska vara 5 000 kr.

Grundavgiften kan sägas motsvara en ansökningsavgift som tas ut för statens kostnader för verkställigheten av utslaget. Grundavgiften i mål om särskild handräckning är 600 kr. Som utgångspunkt tas en grundavgift ut för varje exekutionstitel. Om flera svarande i samma exekutionstitel har förpliktats att fullgöra något till samma sökande, och de inte svarar solidariskt för förpliktelsen, ska dock en grundavgift tas ut för varje svarande mot vilken verkställighet söks (5 a § FAK). Det innebär att vid verkställighet av ett utslag i ett mål om särskild handräckning med flera svarande ska en grundavgift betalas för varje svarande.

Om ansökan om verkställighet riktar sig mot ett stort antal personer kan de samlade grundavgifterna i målet bli mycket stora. Som exempel kan nämnas att Kronofogdemyndigheten under år 2015 debiterade grundavgifter i denna typ av mål med sammanlagt 1 005 000 kr (1 675 personer à 600 kr), motsvarande ungefär hälften av de sammanlagda förrättningskostnaderna i målen. I första hand är det svarandena som ska betala dessa kostnader. Om de inte har förmåga att betala har dock även sökanden ett ansvar för att grundavgiften betalas. Eftersom svarandeparterna i denna typ av mål sällan har några tillgångar är det nästan alltid markägaren som får svara för denna kostnad. Från markägarens synvinkel utgör detta ett av de största problemen med dagens förfarande. Att minska de kostnader för grundavgifter som uppkommer i målen bedöms därför vara nödvändigt för att förbättra markägarens möjligheter att använda avlägsnandeförfarandet.

Sänkta kostnader för grundavgifterna

Två huvudsakliga alternativ har övervägts för att sänka kostnaderna för grundavgifterna. Det första alternativet avser att sänka storleken på grundavgiften, det andra att endast ta ut en grundavgift i avlägsnandemålen oavsett hur många svarande som omfattas av exekutionstiteln.

Genom att ta ut en lägre grundavgift i avlägsnandemål skulle de samlade kostnaderna i denna del kunna sänkas betydligt. Det finns dock i vart fall två invändningar som kan riktas mot detta alternativ.

Den ena invändningen gäller det förhållandet att antalet grundavgifter skulle variera beroende på hur många personer som omfattas av exekutionstiteln. Ju fler personer som omfattas av denna, desto högre blir kostnaderna för grundavgifterna. I det avseendet skulle det alltså inte bli någon skillnad mot vad som gäller idag. Även om grundavgiften skulle halveras skulle kostnaden därför ändå bli hög i de mål där ett stort antal personer ska avlägsnas.

Den andra invändningen, som är av mer principiell natur, är att det kommer att vara svårt att avgöra hur många grundavgifter som ska tas ut när exekutionstiteln innehåller svarande som inte är identifierade. Det ska visserligen ankomma på sökanden att i den summariska processen ange hur många svarande ansökan avser (se förslaget till 2 § andra stycket BfF). Att lägga dessa uppgifter till grund för hur många grundavgifter som ska betalas innebär att bedömningen skulle baseras på en uppskattning från sökanden, vilket inte framstår som en tillfredsställande lösning. Med hänsyn till att antalet personer som befinner sig på platsen ofta varierar över tid, skulle antalet grundavgifter som ska betalas dessutom bli beroende av hur många personer som befinner sig på platsen i samband med identifikationsförsöket. Hur många grundavgifter som ska betalas skulle då närmast bli beroende av slumpen och dessutom ge sökanden ett incitament att göra en alltför låg uppskattning av antalet personer. Inte heller framstår det som lämpligt att låta Kronofogdemyndigheten uppskatta antalet svarande som finns på platsen i samband med förrättningen. Även med en sådan lösning skulle antalet grundavgifter som ska betalas bero på hur många personer som befinner sig på platsen vid en given tidpunkt, nu tiden för förrättningen. Dessutom skulle det innebära merarbete för Kronofogdemyndigheten.

Mot denna bakgrund framstår en sänkning av grundavgiften inte som den lämpligaste lösningen. I stället bör strävas efter ett enhetligt system där sökanden redan på förhand kan uppskatta hur stora kostnader denne riskerar att få svara för i målet. Starka skäl talar därför för att endast ta ut en grundavgift i avlägsnandemålen. Utgångspunkten bör vara att den sökande som har lyckats

identifiera svaranden inte försätts i ett sämre läge än den sökande som har misslyckats med detta. Det framstår då som ändamålsenligt att bara ta ut en grundavgift oavsett om svarandena har identifierats eller inte. Ändringen föreslås föras in som ett nytt andra stycke i 5 a § FAK.

Grundavgiftens storlek

Frågan är därefter hur stor denna grundavgift ska vara. Skulle den nuvarande grundavgiften om 600 kr gälla även fortsättningsvis skulle det innebära en avsevärd sänkning av kostnaderna för grundavgifterna. Om detta hade gällt under år 2015 skulle de samlade grundavgifterna ha uppgått till 87 000 kr (145 ansökningar à 600 kr), att jämföra med de grundavgifter på 1 005 000 kr som faktiskt togs ut.

Verkställigheten är en del av statens rättsvårdande verksamhet och grundavgiften bör inte vara avsedd att täcka statens fulla kostnad.¹⁵ Om endast en grundavgift om 600 kr skulle tas ut i dessa mål skulle det med 2015 års siffror innebära en kostnadsänkning med över 90 procent. Det framstår inte som rimligt att staten ska svara för en så stor del av kostnaderna i dessa mål. Om avgiften är alltför låg finns det dessutom en viss risk för att Kronofogdemyndighetens resurser tas i anspråk i onödan.

Mot denna bakgrund görs bedömningen att grundavgiften bör bestämmas till ett högre belopp än dagens 600 kr. Utgångspunkten måste då vara att grundavgiften inte sätts till ett så högt belopp att den avskräcker markägare från att vända sig till Kronofogdemyndigheten med en ansökan om avlägsnande. Ett belopp om 5 000 kr förefaller härvid vara väl avvägt. Med en grundavgift om 5 000 kr blir det i jämförelse med dagens lagstiftning något dyrare att ansöka om avlägsnande när det bor färre än nio personer i bosättningen. Det är dock osannolikt att detta i någon större utsträckning skulle avskräcka markägare från att ansöka om avlägsnande även om bosättningen skulle bestå av ett mindre antal personer. Om detta hade gällt under år 2015 hade de samlade

¹⁵ Prop. 2006/07:34 s. 20 f.

grundavgifterna för året uppgått till 725 000 kr (145 ansökningar à 5 000 kr), vilket motsvarar en sänkning med knappt 300 000 kr.

Den föreslagna grundavgiften om 5 000 kr är samma belopp som idag gäller vid verkställighet av sådan intrångsundersökning som avses i 18 kap. 6 a § utsökningsförordningen (se 6 § andra stycket FAK). Det föreslås därför att 6 § andra stycket FAK ska gälla även i avlägsnandemål.

9.3.2 Underrättelse till socialnämnden

Förslag: Kronofogdemyndigheten ska underrätta socialnämnden i den kommun där avlägsnandet ska ske om tiden för avlägsnandet. Av underrättelsen ska särskilt framgå om avlägsnandet avser barn. Socialnämnden ska samma dag bekräfta mottagandet av underrättelsen.

I avsnitt 9.2.2 har föreslagits att Kronofogdemyndigheten ska informera socialnämnden när en ansökan om avlägsnande görs i den summariska processen. En sådan underrättelse kan i ett tidigt skede uppmärksamma socialnämnden på att det kan finnas barn som riskerar att fara illa på platsen och dessutom förbereda nämnden på att antalet ansökningar om nödbistånd tillfälligt kan komma att öka.

Det är också viktigt att socialnämnden får information om när avlägsnandet ska ske. Det bedöms därför lämpligt att Kronofogdemyndigheten underrättar socialnämnden om tiden för förrättningen. Någon motsvarande skyldighet finns inte i mål om särskild handräckning idag. Däremot finns en sådan skyldighet i mål om avhysning (se 16 kap. 2 § utsökningsförordningen). Skyldigheten att underrätta socialnämnden föreslås regleras i en ny bestämmelse, 16 kap. 7 c §, i utsökningsförordningen. Av underrättelsen ska särskilt framgå om avlägsnandet avser barn.

När socialnämnden har fått en underrättelse om tiden för en avhysning ska nämnden samma dag sända en bekräftelse av mottagandet till Kronofogdemyndigheten (se 5 kap. 4 § socialtjänstförordningen [2001:937]). Detta bör gälla även i avlägsnandemål. På så sätt minskar risken för att socialnämnden inte nås av underrättelsen. Eftersom socialnämndens ansvar i avlägsnandemålen är

mindre än i ett avhysningsmål bör däremot inte krävas att socialnämnden i bekräftelsen anger vem som är ansvarig handläggare eller att socialnämnden skickar en kopia av bekräftelsen till den person som ska avlägsnas, något som krävs när socialnämnden får under rättelse om en avhysning.

9.3.3 Underrättelse till svaranden om avlägsnandet

Förslag: Kronofogdemyndigheten ska underrätta svaranden innan avlägsnandet sker. Svaranden ska också underrättas om tiden för avlägsnandet.

Underrättelsen om avlägsnandet ska delges om målets beskaffenhet kräver det.

Innan ett utslag i mål om särskild handräckning verkställs ska svaranden underrättas (16 kap. 11 § utsökningsbalken). Om saken är brådskande, får dock Kronofogdemyndigheten genast vidta behövlig åtgärd. Att verkställighet i brådskande fall inte behöver föregås av underrättelse innebär inte i och för sig något undantag från underrättelseskyldigheten. Sedan den brådskande åtgärden vidtagits ska svaranden beredas tillfälle att yttra sig och det befogade i åtgärden prövas.¹⁶ Svaranden ska också underrättas om tid och plats för förrättningen, om det kan antas att målets handläggning därigenom främjas eller om det annars är lämpligt (16 kap. 9 § utsökningsförordningen).

En underrättelse om avlägsnandet och tiden för detta ger svarandena tillfälle att förbereda sig och en möjlighet att lämna platsen frivilligt. I likhet med vad som gäller redan idag bör svarandena därför även fortsättningsvis underrättas före avlägsnandet. Med hänsyn till att avlägsnandet ofta är en ingripande åtgärd för svarandena bör en underrättelse alltid lämnas innan någon åtgärd vidtas. I brådskande fall, framför allt om det är fråga om att verkställa ett interimistiskt beslut, bör dock underrättelsen kunna lämnas i nära anslutning till att avlägsnandet ska ske.

Skyldigheten att underrätta svaranden om att ett avlägsnande ska ske och tiden för avlägsnandet föreslås föras in i nya bestäm-

¹⁶ Prop. 1980/81:8 s. 797.

melser i utsökningsbalken (16 kap. 10 a §) respektive utsökningsförordningen (16 kap. 7 b §).

Formerna för underrättelsen

Enligt gällande rätt ska underrättelsen i ett mål om särskild handräckning delges om målets beskaffenhet kräver det (16 kap. 8 § utsökningsförordningen). Vidare finns gemensamma bestämmelser som reglerar hur underrättelse ska gå till i 4 kap. 4 § utsökningsförordningen. Där framgår att underrättelse får lämnas muntligen, om inte skriftlig form är föreskriven. Om underrättelse sker skriftligen får den sändas med posten eller lämnas på annat lämpligt sätt. Dessutom framgår att underrättelsen ska delges om det är av betydelse för det fortsatta förfarandet.

Kronofogdemyndigheten har upplyst att formerna för hur underrättelse lämnas i denna typ av mål varierar inom myndigheten. I Stockholm sker underrättelse normalt genom att Kronofogdemyndigheten åker till den plats där verkställigheten ska ske och lämnar underrättelsen till svarandena eller, om detta inte är möjligt, sätter upp informationen på lämplig plats. När det behövs ges informationen på svenska, engelska och rumänska. Den skriftliga underrättelsen kompletteras med muntlig information, om myndigheten har fått tag på tolk som kan följa med.

De nuvarande bestämmelserna om formerna för underrättelsen bör kunna tillämpas även i avlägsnandemål. Såväl muntlig som skriftlig underrättelse bör då godtas. Ofta bör den kunna lämnas på det sätt som beskrivits ovan, dvs. genom ett anslag i anslutning till den plats där avlägsnandet ska ske. Så långt som möjligt bör den lämnas på ett språk som de berörda personerna förstår. Eftersom det inte är säkert att dessa personer kan läsa, är det också bra om informationen kan förmedlas muntligt även om underrättelse lämnas genom ett anslag på platsen.

I likhet med vad som gäller för övriga mål om särskild handräckning bör underrättelsen delges, om målets beskaffenhet kräver det. Detta föreslås framgå av en ny bestämmelse, 16 kap. 7 a §, i utsökningsförordningen.

9.3.4 Proportionalitetsbedömning

Förslag: Vid genomförandet av avlägsnandet ska en åtgärd endast få vidtas om åtgärden uppväger den olägenhet eller det men i övrigt som åtgärden innebär för svaranden.

I avsnitt 9.2.6 har föreslagits att Kronofogdemyndigheten ska göra en proportionalitetsbedömning vid prövningen av om ett beslut eller utslag om avlägsnande ska meddelas. Där framgår bland annat att Europadomstolen har ansett att varje person som riskerar att bli av med sitt hem har rätt att få prövat om denna åtgärd är proportionerlig och rimlig. Europadomstolen har vidare framhållit att det finns anledning att skilja mellan fall som handlar om att avlägsna någon enstaka individ och fall där en större bosättning har tillåtit finnas på platsen under lång tid och där de boende etablerat starka band till platsen.¹⁷ Enligt domstolen kan det vid den proportionalitetsbedömning som ska göras finnas anledning att ta särskild hänsyn till om det är fråga om att flytta på en utsatt minoritetsgrupp. Det gäller inte bara vid bedömningen av om ett avlägsnande är nödvändigt, utan också vid bedömningen av när och hur avlägsnandet ska ske.¹⁸

Utsökningsbalkens bestämmelser om hur verkställighet av särskild handräckning ska gå till är knapphändigt utformade. De kompletteras av bestämmelser i utsökningsförordningen av vilka bland annat framgår att Kronofogdemyndigheten ska se till att förrättningen inte orsakar svaranden eller annan enskild större olägenhet än som är nödvändigt eller att förrättningen inte utan särskilda skäl hålls före klockan 6 eller efter klockan 21 (3 kap. 1 § utsökningsförordningen).

I 16 kap. 3 § utsökningsbalken finns en bestämmelse som ger Kronofogdemyndigheten en skyldighet att vid avhysning ta skälig hänsyn till såväl sökandens intresse som svarandens situation. Bestämmelserna i utsökningsbalken och utsökningsförordningen erbjuder inte något motsvarande skydd för svaranden i ett mål om särskild handräckning. Som tidigare konstaterats är det naturligt att verkställigheten i ett avlägsnandemål inte omfattas av samma

¹⁷ *Yordanova m.fl. mot Bulgarien* (2012) punkt 121.

¹⁸ *Winterstein mot Frankrike* (2013) punkt 160.

skyddsregler som gäller till förmån för svaranden i ett avhysningsmål. Det är inte rimligt att en person som utan tillåtelse tagit annans mark i anspråk ska skyddas på samma sätt som en person som har haft besittningsrätt till en bostad. Samtidigt går det inte att bortse från att personerna i de bosättningar som har etablerats på senare år ofta lever i svår fattigdom och befinner sig i en socialt mycket utsatt situation. Att avlägsna personer från en otillåten bosättning är därför ofta, i likhet med vad som är fallet vid en avhysning, en mycket ingripande åtgärd för den enskilde. För att garantera att svaranden även i avlägsnandemål får en rättssäker prövning som är förenlig med internationella konventioner bör därför en proportionalitetsbedömning göras i samband med att avgörandet verkställs. En sådan bestämmelse föreslås föras in i en ny paragraf, 16 kap. 10 b §, i utsokningsbalken.

I utsokningsmålet bör proportionalitetsbedömningen kunna få ett större genomslag än vid bedömningen av om ett utslag ska meddelas. Den bör särskilt kunna ha betydelse för bedömningen av när personerna i bosättningen ska flyttas från platsen och hur detta ska gå till. Av särskilt intresse är om barn omfattas av avlägsnandet. Om så är fallet kan det finnas anledning att avvakta något med verkställigheten för att socialnämnden ska kunna göra en bedömning av hjälpbehovet. Vid bedömningen bör vidare beaktas hur länge bosättningen har funnits på den aktuella platsen och hur många personer som omfattas av avlägsnandet. Det kan vara nödvändigt att ge de boende viss tid för att själva lämna platsen och att ta hand om sina saker samt att hitta alternativt boende. Hänsyn bör också tas till om det bor sjuka eller andra särskilt utsatta individer i bosättningen.

9.3.5 Kronofogdemyndighetens handläggningstid

Förslag: Om möjligt ska avlägsnande ske senast inom tre veckor från det att behövliga handlingar kom in till Kronofogdemyndigheten.

Det finns inte några regler för när ett avgörande i ett mål om särskild handräckning senast ska ha verkställts. En sådan reglering finns emellertid när det gäller avhysning. Av 16 kap. 3 § andra

stycket utsökningsbalken framgår att avhysning, om det är möjligt, ska ske inom fyra veckor från det att behövliga handlingar kom in till Kronofogdemyndigheten.

En reglering av när avlägsnande senast ska ske, kan bidra till att en markägare snabbt kan återfå besittningen till sin mark. Det bedöms därför vara lämpligt att införa en sådan bestämmelse även för avlägsnandemålen. Detta föreslås ske i den nya paragrafen, 16 kap. 10 b §, i utsökningsbalken.

I regel är skyddsbehovet i avlägsnandemål inte lika stort som i avhysningsmål. Det talar för att den tid inom vilken avlägsnande normalt ska ske kan sättas kortare än motsvarande tid i ett avhysningsmål. Kronofogdemyndigheten har upplyst att verkställighet i denna typ av mål under år 2015 skedde inom tjugo dagar från det att ansökan om verkställighet kom in till myndigheten och att den genomsnittliga tiden för verkställighet var 6,2 dagar. Mot denna bakgrund bör handläggningstiden i normala fall inte överskrida tre veckor. I många fall bör dock inte hela denna tid behöva utnyttjas.

Den angivna handläggningstiden bör inte vara absolut, eftersom det ibland kan vara nödvändigt att överskrida tiden. Så kan t.ex. vara fallet om arbetsläget hos Kronofogdemyndigheten är ansträngt eller om det är fråga om en stor bosättning.

9.3.6 Tidsfrist för avlägsnande

Förslag: Avlägsnande får ske tidigast fem dagar från det att svaranden underrättades om tiden för förrättningen. Detta ska dock inte gälla vid verkställighet av ett interimistiskt beslut om avlägsnande.

Utsökningsbalken innehåller inte några bestämmelser som tar sikte på när verkställighet av särskild handräckning tidigast får ske. I stället gäller att svaranden ska underrättas innan verkställighet sker, men att detta kan underlåtas om saken är brådskande då Kronofogdemyndigheten genast kan vidta behövlig åtgärd (16 kap. 11 § utsökningsbalken). Avhysning får dock ske tidigast en vecka från det att svaranden bereddes tillfälle att yttra sig (16 kap. 3 § tredje stycket utsökningsbalken). Tidigare var denna tid satt till fyra dagar. Det ansågs dock vara för kort tid för att ge svaranden

tillräckligt rådrum för att ta kontakt med Kronofogdemyndigheten och sociala myndigheter.¹⁹

Om det på motsvarande sätt skulle införas en tidsfrist även för avlägsnande, skulle svarandena ges tillfälle att förbereda sig och dessutom få en möjlighet att frivilligt lämna platsen. Det skulle också ge svarandena utrymme för att ta kontakt med sociala myndigheter och med Kronofogdemyndigheten för frågor eller för att rikta invändningar mot verkställigheten. I likhet med vad som gäller vid verkställighet av en avhysning finns alltså goda skäl för att säkerställa att ett avlägsnande som utgångspunkt inte sker omedelbart. Samtidigt kan konstateras att även om avlägsnandet innebär en ingripande åtgärd för den enskilde bör behovet av att avvakta med verkställigheten inte vara lika stort som vid en avhysning. Dessutom sträcker sig de sociala myndigheternas ansvar i ett avlägsnandemål oftast inte lika långt som vid en avhysning. Tiden bör därför kunna sättas till en kortare tid än en vecka. Fem dagar bedöms vara en väl avvägd tidsgräns. Regleringen av tidsfristen föreslås ske i den nya paragrafen, 16 kap. 10 b §, i utsokningsbalken.

Att avlägsnandet tidigast får ske fem dagar från underrättelsen bör emellertid inte gälla utan undantag. När verkställigheten avser ett interimistiskt beslut enligt 63 § BfL bör någon motsvarande tidsfrist inte gälla. En förutsättning för att få ett sådant beslut är att sökanden gör sannolikt att saken inte tål uppskov. Att då föreskriva att verkställighet inte får ske inom viss tid skulle medföra att betydelsen av ett sådant beslut riskerar att bli utan värde för sökanden.

¹⁹ Prop. 1980/81:8 s. 771.

9.3.7 Anstånd

Förslag: Kronofogdemyndigheten ska kunna meddela anstånd med avlägsnandet om det behövs av hänsyn till svaranden. Anstånd ska kunna medges under högst en vecka från utgången av den tid inom vilken Kronofogdemyndigheten annars borde ha verkställt avlägsnandet.

I ett avhysningsmål har Kronofogdemyndigheten en möjlighet att meddela visst anstånd med avhysningen om det behövs av hänsyn till svaranden (16 kap. 4 § utsökningsbalken). Någon motsvarande möjlighet finns inte i mål om särskild handräckning. Avsaknaden av anståndsbestämmelser i dessa mål kan motiveras med att sådana sociala skäl som ofta finns vid avhysning i allmänhet inte finns vid verkställighet av ett mål om särskild handräckning. Kronofogdemyndigheten saknar därför befogenhet att meddela formellt anstånd i dessa mål.²⁰

Som framgått skiljer sig avlägsnandemålen till viss del från övriga mål om särskild handräckning. Detta är också en av anledningarna till att det föreslås att handläggningen av avlägsnandemålen ska ske i delvis annan ordning än övriga mål om särskild handräckning. Även om det inte går att likställa ett avlägsnande med en avhysning går det att konstatera att det finns vissa gemensamma beröringspunkter mellan dessa båda måltyper. Det gäller framför allt det förhållandet att det i båda måltyperna ofta handlar om att flytta på personer som befinner sig i en mycket utsatt ställning. På samma sätt som när det gäller avhysningsmål kan det i ett mål om avlägsnande finnas sådana sociala skäl som gör att Kronofogdemyndigheten i vissa fall kan behöva avvakta något med verkställigheten.

Mot denna bakgrund bör Kronofogdemyndigheten ges en viss möjlighet att medge anstånd om det behövs av hänsyn till svaranden. Detta föreslås framgå av en ny paragraf, 16 kap. 10 c §, i utsökningsbalken. För att tillgodose behovet av att snabbt kunna återställa besittningen till marken bör något längre anstånd inte komma i fråga. Anstånd bör därför kunna medges under högst en

²⁰ Gregow, Utsökningsrätt (2012), s. 382-383.

vecka från utgången av Kronofogdemyndighetens handläggningstid enligt förslaget i avsnitt 9.3.5. Någon möjlighet att, i likhet med vad som gäller vid avhysning, bevilja ytterligare anstånd bör inte finnas (jfr 16 kap. 4 § utsökningsbalken).

Möjligheten att medge anstånd bör utnyttjas restriktivt. Det bör således inte förekomma någon slentrianmässig anståndsgivning. Vid bedömningen av om anstånd ska meddelas bör hänsyn kunna tas till t.ex. sjukdom eller andra ömmande omständigheter. Vid anståndsbedömningen bör också hänsyn kunna tas till om det finns barn som omfattas av verkställigheten.

9.3.8 Uppskov

Förslag: Om sökanden medger uppskov med avlägsnandet och uppskovet varar över sex månader från dagen för ansökan, är ansökan förfallen. Detsamma gäller om sökanden medger uppskov fler än två gånger.

Vid verkställighet av ett utslag i ett mål om särskild handräckning kan sökanden medge svaranden uppskov upp till sex månader från ansökningsdagen. Sökanden får emellertid inte medge uppskov fler än två gånger (16 kap. 12 a § utsökningsbalken). Om sökanden medger uppskov fler än två gånger eller om uppskovet varar under längre tid än sex månader är ansökan förfallen. I avhysningsmål har sökanden en möjlighet att medge uppskov som överstiger sex månader om det finns särskilda skäl för det (16 kap. 5 § utsökningsbalken).

Utgångspunkten bör vara att verkställighet av ett avlägsnande ska ske snarast och att mål där verkställighet inte sker på grund av sökandens agerande inte ska belasta Kronofogdemyndigheten. En möjlighet för sökanden att medge kortare uppskov kan dock leda till att svarandena frivilligt lämnar platsen. På så sätt kan ett uppskov bidra till en effektivare och billigare lösning än om Kronofogdemyndigheten verkställer beslutet. Det bör därför finnas en viss möjlighet för sökanden att medge uppskov. Den nuvarande fristen om sex månader som gäller i mål om särskild handräckning är relativt lång och det är svårt att se att en sökande kommer ha intresse av att utnyttja hela denna frist. Det bör därför inte komma

i fråga att i likhet med vad som gäller i avhysningsmålen införa en möjlighet att i särskilda fall kunna medge en längre frist än sex månader. Sökanden bör därför i avlägsnandemål ha motsvarande möjlighet att medge uppskov som gäller i övriga mål om särskild handräckning. Det innebär dessutom den ytterligare begränsningen att ansökan förfaller om sökanden medger uppskov fler än två gånger. Det föreslås att en bestämmelse med denna innebörd förs in i en ny paragraf, 16 kap. 10 d §, i utsökningsbalken.

9.3.9 Tredje man i mål där svarandena har identifierats

Förslag: Avlägsnande ska få genomföras även mot tredje man som hindrar sökanden i utövningen av hans eller hennes rätt, om det är uppenbart att tredje mannen saknar fog att motsätta sig verkställigheten. Om det är möjligt ska Kronofogdemyndigheten underrätta tredje mannen om avlägsnandet i förväg.

Vid genomförandet av avlägsnandet ska en åtgärd endast få vidtas om åtgärden uppväger den olägenhet eller det men i övrigt som åtgärden innebär för tredje man.

Kronofogdemyndigheten ska kunna meddela anstånd om det behövs av hänsyn till tredje man.

Ett avgörande i ett mål om särskild handräckning får endast verkställas mot de personer som omfattas av det interimistiska beslutet eller av utslaget. Någon möjlighet att verkställa beslutet mot tredje man finns inte. En sådan möjlighet finns däremot vid avhysning. Avhysning får genomföras även mot tredje man som hindrar sökanden i utövningen av hans eller hennes rätt, om det är uppenbart att tredje mannen saknar fog att motsätta sig verkställigheten (16 kap. 8 § utsökningsbalken).

Avsaknaden av möjlighet att vid verkställighet av ett beslut om särskild handräckning avlägsna tredje man som anslutit sig till bosättningen efter det att beslutet meddelades, innebär att sökanden är tvungen att ansöka om särskild handräckning på nytt gentemot en sådan person. Detta bidrar till att det nuvarande systemet är svårt att använda eftersom en förnyad ansökan är förenad med ytterligare kostnader och leder till att det tar längre tid innan markägaren återfår besittningen till sin mark.

I och med förslaget att göra det möjligt för sökanden att ansöka om avlägsnande utan att behöva identifiera svarandena blir det också möjligt att verkställa beslutet mot samtliga de personer som då har bosatt sig på platsen. Alla personer som bor där är då att betrakta som svarande och inte som tredje män.

Annorlunda förhåller det sig när sökanden har lyckats identifiera samtliga svarande i ansökan. Så kan tänkas vara fallet när det endast finns några enstaka svarande i målet. Om det då tillkommer ytterligare personer till platsen innan förrättningen sker omfattas dessa personer inte av verkställigheten. En utgångspunkt i det nya avlägsnandeförfarandet måste vara att en sökande som har identifierat sin motpart inte ska försättas i ett sämre läge än en sökande som inte har gjort det. Även en sökande som har identifierat svarandena måste därför kunna få verkställigheten genomförd mot alla de personer som befinner sig på platsen utan att behöva ansöka om avlägsnande på nytt. Det finns därför ett behov av att göra det möjligt att under vissa förutsättningar verkställa ett avlägsnande även mot tredje man.

Det kan möjligen invändas att möjligheten att avlägsna tredje man till viss del minskar sökandens incitament att försöka identifiera samtliga personer i bosättningen. En sökande som har identifierat någon svarande skulle då kunna låta sig nöja med det eftersom beslutet går att verkställa mot övriga personer såsom tredje män. Detta bör emellertid vara ett mer teoretiskt än praktiskt problem. Om en sökande har lyckats identifiera några personer bör denne i regel kunna antas ha gjort vad som kan krävas för att klarlägga även övriga personers identiteter. Det kan vidare antas att sökanden har ett intresse av att lämna så utförliga uppgifter om svarandena som möjligt för att inte riskera att ansökan avvisas i den summariska processen.

Möjligheten att avlägsna även tredje man bör utformas med motsvarande regler i avhysningsförfarandet som förebild. Avlägsnande bör därför få genomföras även mot tredje man som hindrar sökanden i utövningen av dennes rätt, om det är uppenbart att tredje mannen saknar fog för att motsätta sig verkställigheten (jfr 16 kap. 8 § utsökningsbalken). Detta föreslås regleras i en ny bestämmelse, 16 kap. 10 e §, i utsökningsbalken.

Underrättelse till tredje man

I likhet med vad som gäller i avhysningsmål bör tredje man underrättas om avlägsnandet i förväg om det är möjligt. På så sätt ges han eller hon tillfälle att lämna platsen frivilligt. Underrättelsen bör kunna lämnas i samband med att Kronofogdemyndigheten underrättar svarandena om tiden för förrättningen (se avsnitt 9.3.3), genom att myndigheten samtidigt informerar om att verkställigheten även kan omfatta tredje man. Att underrättelse inte har lämnats bör däremot inte utgöra något hinder mot att verkställighet ändå sker. Detta föreslås regleras i den nya bestämmelsen, 16 kap. 10 e § utsökningsbalken. Underrättelsen bör delges om målets beskaffenhet kräver det. Det föreslås framgå av en ny paragraf, 16 kap. 7 a §, i utsökningsförordningen.

Proportionalitetsbedömning och anstånd

När ett avlägsnande ska genomföras får en åtgärd endast vidtas om åtgärden uppväger den olägenhet eller det men i övrigt som åtgärden innebär för svaranden (se förslaget i avsnitt 9.3.4). I dessa mål kommer i regel den enda skillnaden mellan en person som är att betrakta som svarande och en person som är att betrakta som tredje man vara, att svaranden fanns på platsen och blev identifierad av sökanden vid upprättandet av ansökan. Det framstår därför som lämpligt att en proportionalitetsbedömning ska göras även i förhållande till den tredje mannen när avlägsnandet ska genomföras. Av samma anledning bör Kronofogdemyndigheten även ges en möjlighet att meddela anstånd om det behövs av hänsyn till tredje man (se förslaget i avsnitt 9.3.7).

Att en proportionalitetsbedömning ska göras får till följd att om det först i samband med förrättningen framkommer att det finns en tredje man på platsen kan det finnas anledning att avvakta något med förrättningen i syfte att ge den tredje mannen tillfälle att självant lämna platsen. Den tredje mannens situation måste emellertid också vägas mot sökandens intressen i målet. Det finns därför inte anledning att rutinmässigt avvakta med förrättningen enbart av den anledningen att det finns en tredje man på platsen. I stället får en bedömning göras i varje enskilt fall. Har Kronofogdemyndigheten

underrättat om att även tredje man kan komma att avlägsnas från platsen bör detta också tala mot att avvakta med förrättningen.

När det gäller Kronofogdemyndighetens möjligheter att meddela anstånd bör i huvudsak samma överväganden kunna göras som när det gäller möjligheten att meddela anstånd av hänsyn till svaranden. Inte heller i dessa fall bör det därför komma i fråga att slentrianmässigt meddela anstånd.

9.3.10 Hanteringen av svarandens och tredje mans egendom

Förslag: Kronofogdemyndigheten ska vid behov ordna transport av egendom som ska bortföras och hyra utrymme för förvaring av egendomen. Om svaranden inte tar hand om egendomen och om lämpligt förvaringsutrymme inte kan anordnas får Kronofogdemyndigheten förordna att egendomen ska säljas eller, om egendomen kan antas sakna försäljningsvärde, att den ska förstöras. Kronofogdemyndigheten får också sälja eller förstöra egendom som tillhör tredje man, om tredje mannen underlåter att själv ta hand om egendomen.

Om det är möjligt ska svaranden underrättas innan egendomen säljs eller förstörs. På motsvarande sätt ska tredje man underrättas om egendomen tillhör honom eller henne. Underrättelsen ska delges om målets beskaffenhet kräver det.

Det finns endast ett fåtal regler av allmän karaktär som reglerar hur verkställighet av ett avgörande i ett mål om särskild handräckning ska ske. När det gäller Kronofogdemyndighetens skyldigheter att transportera och förvara egendom tillämpas i huvudsak de bestämmelser som gäller i mål om avhysning från bostad. Det följer av 16 kap. 12 § andra stycket utsökningsbalken som hänvisar till 6 § samma kapitel. Det innebär att Kronofogdemyndigheten vid behov ska transportera bort egendom, hyra utrymme för förvaring av egendomen och vidta andra liknande åtgärder som föranleds av den särskilda handräckningen. Till skillnad från vad som är fallet när avhysning ska ske från annat än bostad (16 kap. 7 § utsökningsbalken) finns dock inte någon möjlighet för Kronofogdemyndigheten att förordna att egendom som tillhör svaranden eller tredje man ska säljas eller förstöras.

Omhändertagande av egendom i avlägsnandemål

Mycket av den egendom som finns på platsen för ett avlägsnande bör kunna hanteras på samma sätt som gäller vid verkställighet av övriga avgöranden i mål om särskild handräckning. Vid ett avlägsnande är det dock inte ovanligt att det finns många och stora föremål av ringa värde på platsen. Det kan t.ex. vara fråga om bilar, husvagnar och andra fordon. Svårigheterna att ta hand om egendomen i samband med ett avlägsnande kan därför vara särskilt stora. Det bör därför inte alltid krävas att Kronofogdemyndigheten ska hyra utrymme för förvaring av egendomen. Om svaranden inte tar hand om egendomen och om lämpligt förvaringsutrymme inte kan anordnas bör Kronofogdemyndigheten i stället kunna förordna att egendomen ska säljas eller, om egendomen kan antas sakna försäljningsvärde, att den ska förstöras. En sådan ordning gäller redan idag när det är fråga om avhysning från annat än bostad (16 kap. 7 § utsökningsbalken).

Vid ett avlägsnande där svarandena har identifierats kan det finnas egendom på platsen som tillhör tredje man. Det måste även i dessa fall vara möjligt för sökanden att få verkställigheten genomförd utan att behöva göra en ny ansökan om avlägsnande. Kronofogdemyndigheten bör därför även ha rätt att sälja eller förstöra egendom som tillhör tredje man om tredje mannen underlåter att själv ta om hand om egendomen. Även detta överensstämmer med vad som gäller vid avhysning från annat än bostad.

Hanteringen av svarandens och tredje mans egendom föreslås regleras i en ny bestämmelse, 16 kap. 10 f §, i utsökningsbalken.

Underrättelse till svaranden och tredje man

Innan Kronofogdemyndigheten säljer eller förstör egendom vid en avhysning från annat än bostad ska svaranden eller tredje man beredas tillfälle att yttra sig (16 kap. 7 § andra stycket utsökningsbalken). Ska egendomen i stället förvaras enligt 16 kap. 6 § första stycket utsökningsbalken, har den som har mottagit egendomen för förvaring rätt till skäligen ersättning för förvaringen. Det följer av 16 kap. 6 § tredje stycket utsökningsbalken. Har egendomen inte hämtats inom tre månader efter avhysningen, får den som har mottagit egendomen sälja den och ta ut sin fordran ur köpeskillingen

eller, om egendomen uppenbarligen saknar försäljningsvärde, bortskaffa den. Innan egendomen säljs eller bortskaffas ska svaranden, om han eller hon kan nås, anmanas att hämta egendomen.

Om svaranden även vid avlägsnande tar hand om egendomen själv, kan Kronofogdemyndighetens resurser besparas och förrättningskostnaderna i målet hållas nere. Det är därför lämpligt att svaranden först ges tillfälle att själv ta hand om egendomen. Svaranden bör därför underrättas innan egendomen säljs eller förstörs. Med tanke på de svårigheter som kan finnas att få tag på en svarande bör dock möjligheten att sälja eller förstöra egendomen inte göras helt beroende av att en sådan underrättelse har lämnats. Underrättelseskyldigheten bör därför bara gälla om det bedöms vara möjligt att nå svaranden med en sådan underrättelse. De regler om underrättelse som föreslås gälla för egendom som tillhör svaranden bör även gälla när egendomen tillhör en tredje man vid avlägsnande i sådana mål där svarandena har identifierats.

Underrättelseskyldigheten föreslås framgå av den nya bestämmelsen i 16 kap. 10 f § utsökningsbalken. Om målets beskaffenhet kräver det ska underrättelsen delges. Detta föreslås framgå av en ny paragraf, 16 kap. 7 a §, i utsökningsförordningen.

9.3.11 Underrättelse om att avlägsnande har skett

Förslag: Svaranden ska underrättas om att avlägsnande har skett, om han eller hon inte var närvarande vid förrättningen. Tredje man som berörs av avlägsnandet ska också underrättas. Underrättelsen ska delges om det är ändamålsenligt.

Vid verkställighet av ett avgörande i ett mål om särskild handräckning ska en svarande som inte var närvarande vid förrättningen underrättas om att verkställighet har skett (se 16 kap. 10 § utsökningsförordningen). Det saknas anledning att avvika från denna ordning i avlägsnandemål. Eftersom det i avlägsnandemål där svarandena har identifierats kommer att vara möjligt både att avlägsna tredje man och att sälja eller förstöra tredje mans egendom, bör även tredje man i dessa fall underrättas. Detta motsvarar i huvudsak vad som gäller i avhysningsmål. Underrättelsen bör kunna lämnas genom ett anslag i anslutning till

den plats där avlägsnandet har skett. I enlighet med vad som gäller i avhysningsmål ska underrättelsen delges om det är ändamålsenligt. Detta föreslås framgå av en ny bestämmelse, 16 kap. 7 d §, i utsokningsförordningen.

9.3.12 Svarandens ansvar för förrättningskostnaderna

Förslag: En svarande som inte har identifierats i en ansökan om avlägsnande i den summariska processen ska inte ansvara för förrättningskostnaderna i utsokningsmålet.

Bedömning: En svarande som har identifierats i en ansökan om avlägsnande i den summariska processen bör på motsvarande sätt som idag ansvara för förrättningskostnaderna i utsokningsmålet.

Det är främst två slags kostnader som kan uppkomma i utsokningsprocessen. Det handlar dels om processkostnader, dels om förrättningskostnader.

Processkostnaderna kan t.ex. bestå av utgifter för att anlita ett ombud eller förlust av arbetsinkomst. Dessa kostnader kan inte ersättas i målet. Kronofogdemyndigheten kan alltså inte ålägga den förlorande parten att utge ersättning till den vinnande. I förarbetena till utsokningsbalken angavs att frågan om möjligheten att få ersättning för processkostnad ska ses mot bakgrund av att endast verkställighet regleras i lagen. Verkställighet förutsätter att förpliktelsen har prövats av domstol eller i annan ordning. Av detta följer att den som söker verkställighet i allmänhet inte behöver anlita biträde eller vidta annan kostnadskrävande åtgärd för att bevaka sin rätt. Det ansågs därför inte finnas något direkt behov av att kunna få ersättning för processkostnader i utsokningsmålet.²¹

Av större intresse är då de förrättningskostnader som kan uppkomma. Förrättningskostnader tas ut i form av grundavgift, förberedelseavgift, försäljningsavgift och särskild avgift (utsokningsavgifter), om inte annat är särskilt föreskrivet (2 § FAK). Dessa kostnader kan bli mycket stora i avlägsnandemål.

²¹ Prop. 1980/81:8 s. 827.

Utöver processkostnader och förrättningskostnader kan en otillåten bosättning också medföra stora kostnader för markägaren för att städa och sanera marken. Dessa uppgifter omfattas inte av Kronofogdemyndighetens ansvar för att genomföra verkställigheten. Svaranden kan därför inte i utskningsmålet förpliktas att ersätta sökanden för dessa kostnader. Om markägaren vill kräva de boende på ersättning för sådana kostnader får han eller hon i stället vända sig till Kronofogdemyndigheten med en ansökan om betalningsföreläggande alternativt ansöka om stämning vid tingsrätten.

Normalt ska de förrättningskostnader som uppkommer i utskningsmålet tas ut av svaranden. Detta gäller dock inte kostnad som till följd av exekutionstitelns upphävande, ansökans återkallande eller annan särskild anledning bör betalas av sökanden (17 kap. 11 § utskningsbalken). Det anges inte uttryckligen när det finns särskild anledning att låta sökanden stå för förrättningskostnaderna. Något förenklat gäller dock att kostnaderna ska tas ut av svaranden när denne får anses som förlorande och sökanden som vinnande, medan sökanden ska svara för kostnaderna då utgången är det motsatta.²² När två eller flera svarande svarar för förrättningskostnad får de i allmänhet anses svara solidariskt.²³

Kostnadsansvaret för en svarande som inte har identifierats

I avsnitt 9.2.7 har gjorts bedömningen att en svarande som inte har identifierats i ansökan om avlägsnande i den summariska processen inte ska ha något ansvar för kostnaderna i det målet. Det spelar då inte någon roll om svaranden identifieras under processens gång, t.ex. genom att han eller hon lämnar sina uppgifter i samband med ett yttrande i målet.

Med hänsyn till de lättnader som sökanden föreslås få när det gäller skyldigheten att identifiera svarandena är det av största vikt att svarandena inte avhålls från att göra sina invändningar gällande på grund av en risk för att då behöva stå för kostnaderna i målet. Skälen för detta väger ännu tyngre i utskningsprocessen än i den summariska processen eftersom kostnaderna i utskningsprocessen

²² Gregow, Utskningsrätt (2012), s. 400.

²³ Se prop. 1980/81:8 s. 829 och Walin m.fl., Utskningsbalken – En kommentar (1 augusti 2013, Zeteo), Kommentaren till 17 kap. 6 §.

i regel är mycket större. Inte heller i utsokningsprocessen bör därför en svarande som inte har identifierats i målet ha något ansvar för de kostnader som uppkommer. För att garantera att svaranden ges en faktisk och reell möjlighet att göra invändningar i målet bör detta gälla även om svaranden identifieras under processens gång, oavsett om detta sker i den summariska processen eller i utsokningsprocessen. Avgörande för om en svarande ska stå för förrättningskostnaderna bör därför vara om han eller hon har angetts i ansökan om avlägsnande i den summariska processen och inte om svaranden finns identifierad i exekutionstiteln. Det föreslås att begränsningen av svarandens kostnadsansvar ska föras in som ett nytt andra stycke i 17 kap. 8 § utsokningsbalken.

Även om en svarande anges i exekutionstiteln är det alltså inte detsamma som att han eller hon ska ansvara för förrättningskostnaderna. För att undvika merarbete för Kronofogdemyndigheten kan det därför finnas anledning för myndigheten att i beslutet eller utslaget ange om en angiven svarande har yttrat sig under processens gång eller om personen fanns angiven redan i ansökan.

Om det inte finns någon identifierad svarande som kan ansvara för förrättningskostnaderna betyder det att dessa kostnader kommer att belasta sökanden. Med hänsyn till de lättnader i identifikationshänseende som sökanden får i dessa mål kan detta inte anses orimligt. Det bör dessutom framhållas att sökanden redan idag står för större delen av förrättningskostnaderna i dessa mål eftersom svarandena oftast inte har några tillgångar. Som exempel kan nämnas att Kronofogdemyndigheten under år 2015 debiterade grundavgifter och särskilda avgifter med sammanlagt 1 985 400 kr. Av beloppet betalades endast 40 238 kr av svarandeparter. Det bör också erinras om att en sökande som vill att svaranden ska hållas ansvarig för förrättningskostnaderna kan föra en process där svaranden har identifierats.

Kostnadsansvaret för en svarande som har identifierats

Det får anses rimligt att en sökande som har lyckats identifiera svarandena har vissa kostnadsmissiga fördelar i förhållande till den sökande som inte har lyckats med detta. En svarande som har identifierats i ansökan om avlägsnande i den summariska processen

bör därför ansvara för förrättningskostnaderna i utskökningsmålet. Eftersom ansvaret för förrättningskostnaderna i allmänhet är solidariskt kan en identifierad svarande i ett mål där inte alla svarande är identifierade komma att få stå för kostnader som är hänförliga till andra oidentifierade svarande. Kostnadsansvaret i denna del kan då i vissa fall bli orimligt stort. Kronofogdemyndigheten har emellertid en möjlighet att medge befrielse helt eller delvis från skyldigheten att betala förrättningskostnaderna, om det finns särskilda skäl (17 kap. 4 § utskökningsbalken). Tillämpningen av bestämmelsen bör enligt förarbetena vara restriktiv.²⁴ Det förhållandet att en identifierad svarande får svara för kostnader hänförliga till flera oidentifierade svarandeparter bör dock i vissa fall kunna utgöra särskilda skäl för att i vart fall delvis medge befrielse med att betala förrättningskostnaderna. Befrielsen inverkar däremot inte på sökandens skyldighet att betala kostnaderna.²⁵

9.3.13 Sökandens ansvar för förrättningskostnaderna

Förslag: Sökanden ska varken i avhysningsmål eller i avlägsnandemål, ansvara för kostnader för förvaring av svarandens eller tredje mans egendom, eller för andra åtgärder som avser att skydda svaranden eller tredje man mot förlust. Detsamma gäller för kostnader som uppstår vid försäljning av egendom som svaranden eller tredje man underlåtit att ta hand om.

Bedömning: Sökanden bör ha ett ansvar för förrättningskostnaderna i utskökningsmålet på motsvarande sätt som gäller idag.

Enligt gällande rätt har både sökanden och svaranden ett ansvar för att förrättningskostnaderna betalas. Det innebär att sökanden i regel ska betala kostnaderna om de inte kan tas ut av svaranden. Detta gäller dock inte utan undantag. Dessa undantag finns i 17 kap 3 och 4 §§ utskökningsbalken och i FAK. Bland annat får Kronofogdemyndigheten medge befrielse från att betala

²⁴ Prop. 1980/81:8 s. 837.

²⁵ Jfr prop. 1980/81:8 s. 837.

förrättningskostnaderna om det finns särskilda skäl (17 kap. 4 § utsökningsbalken).

Även om svaranden har det huvudsakliga ansvaret för förrättningskostnaderna, är det oftast sökanden som får stå för dessa kostnader eftersom svarandena i denna typ av mål i regel saknar tillgångar. Förrättningskostnaderna kan bli mycket stora. Som nämnts uppgick de samlade kostnaderna för grundavgifter och särskilda avgifter för år 2015 till strax under två miljoner kronor.

I syfte att sänka förrättningskostnaderna i avlägsnandemål har redan föreslagits att endast en grundavgift ska betalas i dessa mål. Det bör också övervägas om det finns anledning att undanta sökanden från ansvaret för förrättningskostnaderna eller i vart fall begränsa detta ansvar.

Mot att helt undanta sökanden från ansvaret för förrättningskostnader kan anföras principiella skäl eftersom det skulle innebära att staten i de flesta fall, på grund av svarandens bristande betalningsförmåga, skulle få bära hela denna kostnad. Att sökanden har ett ansvar för kostnaderna medför dessutom att han eller hon måste göra en bedömning av de ekonomiska risker som en ansökan om avlägsnande kan innebära. Därigenom kan man undvika att Kronofogdemyndighetens resurser tas i anspråk i onödan. Det kan också utgöra ett incitament för sökanden att söka begränsa kostnaderna genom att ansöka om avlägsnande så tidigt som möjligt. Det förhållandet att det vid ett avlägsnande kan bli aktuellt att transportera bort större fordon och husvagnar från platsen innebär visserligen att förrättningskostnaderna riskerar att bli stora. Kostnaderna kan dock bli stora även i andra mål där sökanden har ett ansvar för förrättningskostnaderna. Så kan t.ex. vara fallet när handräckning krävs för att sökanden ska komma i besittning av en industrifastighet, där det kan bli aktuellt att forsla bort t.ex. skrot eller maskiner som lämnats kvar på fastigheten.²⁶ Inte heller det förhållandet att motparterna ofta saknar ekonomiska resurser för att stå för kostnaderna utgör tillräckliga skäl för att särreglera sökandens ansvar för kostnaderna i dessa mål. Sökanden bör alltså även i avlägsnandemål ha ett ansvar för att förrättningskostnaderna betalas.

²⁶ Walin m.fl., Utsökningsbalken – En kommentar (1 augusti 2013, Zeteo), kommentaren till 17 kap. 3 §.

Förrättningskostnader som avser att skydda svaranden mot förlust

Även om sökanden ska ha ett ansvar för förrättningskostnaderna i avlägsnandemål bör detta ansvar i viss utsträckning begränsas. Liksom vid avhysning kan Kronofogdemyndigheten vid avlägsnande behöva förvara egendom eller vidta andra vårdande åtgärder med den egendom som transporteras bort. Enligt 17 kap. 3 § tredje stycket utsökningsbalken ansvarar sökanden vid avhysning inte för kostnader för förvaring av svarandens egendom eller för andra åtgärder som väsentligen avser att skydda svaranden mot förlust. Av bestämmelsen framgår även att sökanden inte heller ska ansvara för sådana kostnader som kan uppkomma i samband med att Kronofogdemyndigheten säljer egendom som tillhör svaranden eller tredje man.

I bestämmelsen görs alltså en skillnad mellan svarandens och tredje mans egendom, så att sökanden undgår kostnadsansvar enbart för sådana kostnader som uppkommer på grund av åtgärder som vidtas till skydd mot svarandens förlust. För kostnader som uppkommer vid försäljning av egendom behöver dock sökanden aldrig svara, oavsett om egendomen tillhör svaranden eller tredje man. Vad denna skillnad beror på är oklart. Kronofogdemyndigheten har dock förklarat att man vid avhysning i regel hanterar dessa kostnader så, att kostnader för magasinering om möjligt tas ut av svaranden och i annat fall låter dem stanna på staten, oavsett om det är svaranden eller en tredje man som äger egendomen.

Bestämmelsen i 17 kap. 3 § tredje stycket utsökningsbalken är enbart tillämplig vid avhysningar. Kronofogdemyndigheten har dock i vissa fall tillämpat bestämmelsen även i mål där det har varit fråga om att avlägsna en otillåten bosättning. Något direkt lagstöd för en sådan hantering förefaller dock inte finnas. Kronofogdemyndighetens hantering av kostnadsansvaret i dessa avseenden förefaller emellertid rimlig. De kostnader som uppkommer i dessa delar är kostnader som sökanden knappast ska behöva svara för. Bestämmelsen i 17 kap. 3 § andra stycket utsökningsbalken bör därför ändras så att den omfattar även avlägsnandemål.

Det är knappast rimligt att sökandens ansvar för förrättningskostnaderna är avhängigt om kostnaderna avser att skydda svar-

anden eller tredje man mot förlust. Det bör därför även klargöras att sökanden inte heller ska ha något ansvar för sådana kostnader som uppkommer för att skydda tredje man mot förlust. Detta bör gälla både vid avhysning och vid avlägsnande.

9.3.14 Uttagande av förrättningskostnad

Förslag: Om egendom som tillhör svaranden eller tredje man säljs i samband med ett avlägsnande, ska förrättningskostnaden för försäljningen tas ut ur köpeskillingen.

När förrättningskostnad för avlägsnande tas ut hos svaranden, ska kostnader för förvaring av svarandens eller tredje mans egendom eller för andra åtgärder som väsentligen avser att skydda svaranden eller tredje man mot förlust ha företräde framför annan förrättningskostnad. Detsamma gäller kostnader för försäljning av svarandens eller tredje mans egendom.

I avsnitt 9.3.10 föreslås att Kronofogdemyndigheten ska ha en möjlighet att sälja egendom som tillhör svaranden eller tredje man. Den föreslagna regleringen överensstämmer i huvudsak med vad som gäller i ett avhysningsmål, när avhysning ska ske från annat än bostad.

I samband med att egendomen säljs kan det uppkomma förrättningskostnader. I avhysningsmål gäller att sådana kostnader ska tas ut ur köpeskillingen (17 kap. 8 § andra stycket utsökningsbalken). Med hänsyn till att avlägsnandemålen och avhysningsmålen kommer att handläggas på samma sätt när det gäller möjligheterna att sälja egendom som tillhör svaranden eller tredje man, är det också naturligt att samma regler gäller vid uttagande av förrättningskostnader. Bestämmelsen i nuvarande 17 kap. 8 § andra stycket utsökningsbalken föreslås därför kompletteras för att även omfatta avlägsnandemålen.

I avsnitt 9.3.13 föreslås att sökanden inte ska ha något ansvar för kostnader för förvaring av svarandens eller tredje mans egendom eller för andra åtgärder som väsentligen avser att skydda dem mot förlust. Detsamma gäller kostnader för försäljning enligt 16 kap. 7 § utsökningsbalken. Förslaget motsvarar vad som gäller i avhysningsmål.

När förrättningskostnaderna i ett avhysningsmål ska tas ut av svaranden har kostnader för förvaring och försäljning företräde framför annan förrättningskostnad. Detta motiverades i förarbetena med att staten borde ha företräde framför sökanden, om endast en del av kostnaderna i målet kunde tas ut av svaranden.²⁷ Det framstår som lämpligt att uttagandet av förrättningskostnader i avlägsnandemål även i denna del följer vad som gäller i avhysningsmål. Detta föreslås regleras genom en ändring i nuvarande 17 kap. 8 § tredje stycket utsökningsbalken.

9.3.15 Överklagande

Bedömning: Några särskilda överklagandebestämmelser behövs inte.

Kronofogdemyndighetens beslut får överklagas av den som beslutet angår under förutsättning att det har gått honom eller henne emot (18 kap. 2 § utsökningsbalken). Överklagande sker hos vissa utpekade tingsrätter med hänsyn till var svaranden i målet hos Kronofogdemyndigheten har sitt hemvist (18 kap. 1 § utsökningsbalken och 17 kap. 1 § utsökningsförordningen). Om svaranden saknar hemvist i Sverige, överklagas beslutet till Nacka tingsrätt (17 kap. 1 § utsökningsförordningen).

Det är inte bara sökanden och svaranden som har rätt att överklaga Kronofogdemyndighetens beslut. Även en tredje man har möjlighet att överklaga om beslutet angår honom eller henne. Det innebär att en tredje man som riskerar att avlägsnas av den anledningen att han eller hon uppenbart saknar fog att motsätta sig verkställigheten, har rätt att överklaga beslutet. Detsamma gäller för den tredje man som riskerar att få sin egendom såld eller förstörd. Något särskilt påpekande om att tredje man har rätt att överklaga är därför inte nödvändigt.

Ett överklagande innebär inte att verkställigheten avbryts. Tingsrätten kan däremot förordna om inhibition. Ett sådant beslut innebär att någon åtgärd för verkställighet tills vidare inte får vidtas

²⁷ Prop. 1980/81:8 s. 843.

(18 kap. 12 § första stycket utsökningsbalken). Detta bör gälla även i avlägsnandemål. Någon författningsändring är inte nödvändig.

9.4 Delgivning

Förslag: I mål om avlägsnande, ska kungörelsedelgivning kunna ske enligt 49 § delgivningslagen (2010:1932). Det gäller såväl i den summariska processen som i utsökningsprocessen. Ett meddelande ska då dessutom anslås i anslutning till den plats som avlägsnandet avser.

Frågor om delgivning kan komma upp såväl i den summariska processen som i utsökningsprocessen.

I den *summariska processen* får ett utslag inte meddelas innan svaranden delgetts föreläggandet att yttra sig (29 § BfL). Delgivning får ske enligt samma regler som enligt rättegångsbalken gäller för delgivning av stämning i tvistemål. Kungörelsedelgivning enligt 48 § delgivningslagen får dock inte användas i mål om betalningsföreläggande, med undantag av betalningsfastställelse, och mål om vanlig handräckning. I mål om särskild handräckning får dock kungörelsedelgivning användas. I förarbetena till BfL motiverades detta med att rättskraften hos ett utslag i mål om särskild handräckning är begränsad eftersom svaranden alltid har en möjlighet att väcka talan vid tingsrätt rörande det bakomliggande rättsförhållandet.²⁸

I *utsökningsprocessen* krävs det normalt inte att svaranden delges de underrättelser som ska skickas i mål om särskild handräckning. Så ska dock ske om målets beskaffenhet kräver det eller om det är av betydelse för det fortsatta förfarandet (4 kap. 4 § och 16 kap. 8 § utsökningsförordningen). Till skillnad från vad som är fallet vid t.ex. avhysning, saknas närmare föreskrifter om hur delgivningen ska gå till vid verkställighet av särskild handräckning (för avhysning: se 16 kap. 2 § andra stycket utsökningsbalken). Det innebär att delgivningslagens bestämmelser ska tillämpas.

²⁸ Prop. 1989/90:85 s.63.

Genom förslaget att göra det möjligt att ansöka om avlägsnande utan att ha identifierat svarandena är det bland annat nödvändigt att överväga om möjligheten att använda kungörelsedelgivning i mål om särskild handräckning behöver förtydligas.

Kungörelsedelgivning

När svaranden är identifierad bör delgivning kunna ske i enlighet med de bestämmelser som gäller idag. Eftersom man vet vem som ska delges bör delgivning i första hand ske genom s.k. vanlig delgivning, vilket betyder att handlingen som ska delges lämnas till delgivningsmottagaren (16 § delgivningslagen). Det kan dock tänkas att det kan vara svårt att delge personerna även i dessa fall. Det är t.ex. inte säkert att den person som har identifierats fortfarande uppehåller sig på platsen när delgivningen ska ske eller så kan det av annan anledning vara svårt att få tag på personen. I dessa fall bör kungörelsedelgivning med stöd av 48 § delgivningslagen kunna användas.

Kungörelsedelgivning enligt 48 § delgivningslagen är begränsad till sådana fall där delgivningsmottagaren saknar känt hemvist eller undandrar sig delgivning. En förutsättning i dessa fall är att identiteten på den som ska delges är känd. Bestämmelsen kan alltså inte användas för att delge en person som inte är identifierad. En sådan möjlighet finns dock i 49 § delgivningslagen enligt vilken det är möjligt att delge en obestämd krets eller ett stort antal personer genom kungörelsedelgivning.

Som exempel på när 49 § delgivningslagen är tillämplig kan nämnas delgivning av nätmyndighetens beslut enligt 8 kap. 4 a § ellagen (1997:857) kallelse av okända sakägare enligt 5 kap. 6 § expropriationslagen (1972:719) och tillsynsmyndighetens beslut enligt 7 kap. 5 § tredje stycket naturgaslagen (2005:403).²⁹

För att det överhuvudtaget ska vara möjligt för Kronofogdemyndigheten att delge svarandena om dessa inte är identifierade måste 49 § delgivningslagen accepteras i dessa mål.

Möjligheten till kungörelsedelgivning i den summariska processen regleras i 29 § BfL. Såväl bestämmelsens ordalydelse som för-

²⁹ Andersson m.fl., Delgivningslagen – En kommentar (2 september 2014, Zetee), kommentaren till 49 §.

arbetena till bestämmelsen talar för att det redan idag är möjligt att använda 49 § delgivningslagen för att delge handlingar i mål om särskild handräckning, om förutsättningarna för det är uppfyllda.³⁰ Det finns dock anledning att se till att detta uttryckligen framgår i lagtexten för att det inte ska råda någon tvekan om att det är möjligt att använda sig av kungörelsedelgivning enligt 49 § delgivningslagen i avlägsnandemål.

I utsökingsprocessen finns det inte någon begränsning vad gäller möjligheten att använda kungörelsedelgivning. Det finns därför inte anledning att särskilt förordna att 49 § delgivningslagen är tillämplig under denna.

Vid kungörelsedelgivning ska den handling som ska delges hållas tillgänglig hos myndigheten eller på annan plats och ett meddelande om detta föras in i Post- och Inrikes Tidningar och, om det finns skäl, i ortstidning. Delgivning har skett när två veckor har förflutit från beslutet om kungörelsedelgivning. Till skillnad från många andra delgivningsfall är det i avlägsnandemålen känt var den obestämda kretsen befinner sig. För att delgivningen ska få största möjliga genomslag bör meddelandet därför också anslås i anslutning till den plats varifrån avlägsnandet ska ske. Därigenom ökar sannolikheten högst väsentligt för att svarandena får kännedom om meddelandets innehåll. Det finns anledning att reglera detta särskilt. Förslagen i dessa delar föreslås föras in i 29 § andra stycket BfL och i en ny paragraf, 16 kap. 10 g §, i utsökingsbalken.

³⁰ Se Ds 1995:53 s. 19 och prop. 1995/96:211 s. 16.

10 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Förslag: De nya bestämmelserna ska träda i kraft den 1 april 2017.

Bedömning: Några övergångsbestämmelser behövs inte.

Det nuvarande handräckningsförfarandet är inte anpassat för att hantera de otillåtna bosättningar som har etablerats i landet på senare år. Det är därför angeläget att förslagen träder i kraft så snart som möjligt. Kronofogdemyndigheten har upplyst att det inte finns några tekniska hinder för myndigheten att hantera ett förfarande där svaranden inte är identifierad. Det är därför inte nödvändigt med en omställningsperiod av den anledningen. Det bör inte heller vara nödvändigt med några andra större praktiska förberedelser som gör att det finns anledning att avvakta med ikraftträdandet. Med beaktande av remissförfarandet och den tid som behövs för den fortsatta beredningen inom Regeringskansliet bör bestämmelserna kunna träda i kraft den 1 april 2017.

Förslagen i promemorian innebär att ett nytt avlägsnandeförfarande inrättas. Vid ikraftträdandet kan det finnas pågående mål hos Kronofogdemyndigheten som omfattas av ändringarna. Kronofogdemyndighetens handläggningstid i denna typ av mål är i regel kort, vilket talar för att det endast bör handla om ett fåtal mål. Med hänsyn till de lättnader som förfarandet innebär för sökanden när det gäller att identifiera svaranden, kan det också antas att markägare väljer att invänta den nya lagstiftningen innan de ansöker om avlägsnande, om det kan förutses att målet inte hinner avgöras före ikraftträdandet. Även detta talar för att det endast kommer att finnas ett fåtal pågående mål hos Kronofogdemyndigheten som påverkas av ändringarna. Det kan inte heller av andra anledningar

antas att det skulle leda till några direkta tillämpningsproblem att låta de föreslagna ändringarna gälla omedelbart vid ikraftträdandet. Det är dessutom önskvärt att bestämmelserna börjar tillämpas så snart som möjligt. Det gäller inte minst de bestämmelser som gäller till skydd för svaranden. Det bedöms därför inte nödvändigt med några övergångsbestämmelser.

11 Konsekvenser av förslagen

11.1 Inledning

I uppdraget ingår att belysa konsekvenserna av förslagen i promemorian. Om förslagen kan förväntas leda till kostnadsökningar för det allmänna ska det dessutom föreslås hur dessa ska finansieras.

I föregående kapitel har fördelarna och nackdelarna med respektive förslag analyserats. Där har också ett antal alternativa lösningar presenterats, med en motivering till varför dessa lösningar inte har valts. Nedan följer en mer övergripande och sammanfattande analys av förslagens kostnadsmässiga och andra konsekvenser.

11.2 Andra konsekvenser än ekonomiska

Bedömning: Förslagen i promemorian innebär att det blir enklare för enskilda att få handräckning för att avlägsna otillåtna boplatser, att förfarandet blir mer effektivt och att de boendes intressen tas tillvara i högre grad än tidigare. Dessutom tillförsäkras att barnperspektivet kan beaktas i större utsträckning än vad som är fallet idag.

Förslagen i promemorian innebär att förfarandet hos Kronofogdemyndigheten effektiviseras. Genom förslaget att göra det möjligt att ansöka om avlägsnande utan att behöva identifiera de boende blir det betydligt lättare för markägare att få en ansökan prövad av Kronofogdemyndigheten. Därigenom undanröjs ett av markägarnas största problem med dagens förfarande. Förslaget att det under vissa förhållanden ska vara möjligt att avlägsna tredje man som uppehåller sig på platsen kan förväntas ha stor praktisk betydelse i de fall markägaren har kunnat identifiera de boende. Det bör leda till

att verkställigheten oftast kommer att kunna omfatta samtliga de personer som uppehåller sig på platsen. För markägaren innebär det att han eller hon normalt inte kommer att behöva ansöka på nytt för att få verkställigheten genomförd mot personer som har kommit till platsen efter ansökan men innan förrättningen hunnit ske. Även detta leder till att förfarandet blir mer effektivt.

Det nya avlägsnandeförfarandet bör även underlätta Kronofogdemyndighetens handläggning av målen, framför allt i verkställighetsskedet. Verkställighet av särskild handräckning är idag mycket kortfattat reglerat i utsökningsbalken och regleringen är inte särskilt väl anpassad för hanteringen av otillåtna bosättningar. Det har lett till osäkerhet hos Kronofogdemyndigheten kring hur mål om otillåtna bosättningar ska handläggas. Det har också lett till att myndigheten i viss utsträckning har hanterat målen på olika sätt i landet. Genom förslagen i promemorian regleras verkställigheten när det gäller otillåtna bosättningar betydligt mer utförligt, vilket bör leda till en mer enhetlig hantering. Vissa av förslagen bör få stor praktisk betydelse för Kronofogdemyndighetens handläggning av målen. Det gäller inte minst förslaget att göra det möjligt för Kronofogdemyndigheten att sälja eller förstöra egendom som svaranden eller tredje man underlåter att ta hand om i samband med avlägsnandet. Detta bör underlätta myndighetens hantering.

Att undanta avlägsnandemålen från kravet på att svaranden måste identifieras innebär att rättssäkerheten i förfarandet kan ifrågasättas. Därför syftar flera av förslagen i promemorian till att säkerställa att svarandena behåller eller till och med stärker sina möjligheter att göra sina invändningar gällande i processen. Det gäller bland annat förslagen att Kronofogdemyndigheten ska göra en proportionalitetsbedömning både i samband med att ett utslag ska meddelas och under verkställigheten, att ett utslag inte får verkställas alltför snabbt och att det ska vara möjligt att meddela anstånd om det behövs av hänsyn till de boende. Med hänsyn till att de boendes möjligheter att göra invändningar i denna typ av mål enligt gällande regler är små, bör förslagen innebära att deras intressen kan tas tillvara i större utsträckning i det nya avlägsnandeförfarandet än vad som är fallet idag.

Det bör också framhållas att, även om det blir möjligt att ansöka om avlägsnande utan att identifiera de boende, innebär förslaget inte något avsteg från dagens krav på att de måste delges ansökan

innan ett utslag kan meddelas. Tvärtom föreslås åtgärder för att säkerställa att delgivning som sker genom kungörelsedelgivning får största möjliga genomslag, genom att ett meddelande om delgivningen och dess huvudsakliga innehåll ska anslås i anslutning till den plats där avlägsnandet ska ske. Däremot kommer det även fortsättningsvis vara möjligt för Kronofogdemyndigheten att meddela ett interimistiskt beslut i dessa mål. Det innebär att svarandena på samma sätt som idag inte alltid kommer att få tillfälle att yttra sig över ansökan innan beslutet om avlägsnande meddelas. Det kan dock antas att utrymmet för att meddela interimistiska beslut minskar som en konsekvens av den proportionalitetsbedömning som ska ske vid prövningen av om ett interimistiskt beslut ska meddelas.

11.2.1 Särskilt om barnperspektivet

I uppdraget ingår att beakta barnrättsperspektivet, bland annat utifrån regleringen i socialtjänstlagen (2001:453) och de åtaganden som följer av FN:s barnkonvention. När barn förekommer i bosättningsarna aktualiseras flera barnrättsfrågor. Av särskilt intresse här är kravet på att söka förhindra att barn far illa eller hamnar i hemlöshet. När det gäller andra frågor som kan uppkomma, t.ex. rätten till skola och rätten till sjukvård, kan hänvisas till den nationella samordnarens betänkande ”Framtid sökes – Slutredovisning från den nationella samordnaren för utsatta EU-medborgare” (SOU 2016:6).

För att socialnämnden ska kunna fullgöra sina uppgifter att förebygga, erbjuda stödinsatser eller vidta åtgärder till skydd för barn som befinner sig i en otillåten bosättning är det av största vikt att nämnden får kännedom om att det finns barn i bosättningen. Genom förslaget att Kronofogdemyndigheten ska underrätta socialnämnden redan i samband med att en ansökan om avlägsnande görs, tillförsäkras att socialnämnden i så tidigt skede av avlägsnandeförfarandet som möjligt får denna information.

Vissa av de förslag som lämnas gör det möjligt för Kronofogdemyndigheten att vid verkställigheten särskilt beakta det förhållandet att det finns barn på platsen. Bland annat ska Kronofogdemyndigheten göra en proportionalitetsbedömning inför frågan om

utslag ska meddelas och i samband med att avlägsnandet ska ske. Vid denna bedömning bör särskild hänsyn tas till om ansökan avser barn. Om så är fallet kan det finnas anledning att avvakta något med verkställigheten för att socialnämnden ska kunna göra en bedömning av hjälpbehovet. Även när det gäller förslaget att Kronofogdemyndigheten ska kunna meddela anstånd med verkställigheten om det behövs av hänsyn till svaranden, bör särskild hänsyn tas till om barn omfattas av avlägsnandet. Förslagen om att det ska finnas en tidsfrist för när ett utslag om avlägsnande tidigast får verkställas, liksom möjligheten att meddela anstånd om det behövs av hänsyn till svaranden ger också möjligheter att särskilt beakta förekomsten av barn i bosättningen.

De samlade förslag som lämnas i promemorian bedöms tillförsäkra att barnperspektivet beaktas under processen i större utsträckning än vad som är fallet idag.

11.3 Ekonomiska konsekvenser

11.3.1 Konsekvenser för Kronofogdemyndigheten, Polismyndigheten och de allmänna domstolarna

Bedömning: Förslagen kan i ett inledande skede komma att leda till en viss ökad måltillströmning hos Kronofogdemyndigheten. Eventuella kostnadsökningar bör dock vara av övergående natur och kan rymmas inom myndighetens befintliga resursramar.

Förslagen bör inte ha annat än marginell påverkan på Polismyndighetens och de allmänna domstolarnas verksamhet.

Vilka ekonomiska konsekvenser förslagen i promemorian kommer att leda till är i huvudsak beroende av om antalet ansökningar i denna typ av mål kommer att öka i samband med att ett nytt avlägsnandeförfarande införs. Detta är svårt att dra några säkra slutsatser om. Det förhållandet att det blir möjligt för markägaren att ansöka om avlägsnande utan att behöva identifiera de boende innebär att det blir betydligt lättare att vända sig till Kronofogdemyndigheten för att få hjälp med att avlägsna en otillåten bostättning. Detta talar för att måltillströmningen kan komma att öka.

Samtidigt kan det antas att Polismyndigheten, mot bakgrund av de nya riktlinjer myndigheten gav ut i december 2015, kommer att arbeta mer aktivt med att ingripa mot otillåtna bosättningar. Ett mer aktivt arbete från polisens sida bör innebära att markägarens behov av att vända sig till Kronofogdemyndigheten minskar. I förlängningen kan det betyda att antalet ansökningar om handräckning för att få hjälp med otillåtna bosättningar i själva verket blir färre än vad som är fallet idag. De nya riktlinjerna har varit i kraft för kort tid för att man ska kunna dra några säkra slutsatser om vilken effekt de kommer att ha.

Som tidigare har konstaterats innebär ett polisingripande att de flesta av de problem för markägaren som har uppmärksammats med dagens förfarande kan undvikas. Om polisen i ett tidigt skede ingriper mot en otillåten bosättning kan också de kostnader för städning och sanering av marken som ofta uppkommer efter att bosättningen har flyttats, och som inte kan ersättas inom ramen för processen vid Kronofogdemyndigheten, bli betydligt lägre. Om detta är en prioriterad fråga kan det vara nödvändigt att öka Polismyndighetens resurser för att myndigheten ska kunna genomföra detta arbete. Det är dock inga kostnader som uppkommer med anledning av förslagen i denna promemoria.

Frågan om förslagen i promemorian kommer att leda till några ökade kostnader är alltså nära knuten till hur aktivt Polismyndigheten arbetar med dessa frågor. Ju mer aktivt polisen arbetar, desto mindre blir behovet för markägare att vända sig till Kronofogdemyndigheten med en ansökan om avlägsnande. Ett rimligt antagande är att måltillströmningen hos Kronofogdemyndigheten kan komma att öka något i samband med att bestämmelserna träder i kraft, men att den på sikt bör ligga på ungefär samma nivå som idag eller, beroende på hur aktivt polisen arbetar med dessa frågor, kanske till och med något lägre. De eventuella kostnadsökningar som förslagen kan innebära för Kronofogdemyndigheten bedöms alltså vara av övergående natur och bör rymmas inom befintliga resursramar.

En ökad måltillströmning hos Kronofogdemyndigheten skulle kunna få vissa konsekvenser även för Polismyndigheten eftersom den under vissa förutsättningar har en skyldighet att biträda Kronofogdemyndigheten i samband med verkställigheten (se 3 kap. 3 § utsökningsförordningen [1981:981]). Det skulle också kunna påverka de allmänna domstolarna eftersom en ökad måltillströmning

hos Kronofogdemyndigheten med stor sannolikhet också innebär ett ökat antal överklaganden. Det är dock svårt att se att eventuell ökad måltillströmning hos Kronofogdemyndigheten skulle leda till annat än marginella kostnadsökningar för Polismyndigheten och de allmänna domstolarna.

För att förslaget att inte behöva identifiera de boende ska kunna genomföras krävs det att Kronofogdemyndighetens IT-baserade handläggarstöd kan hantera en ansökan där svaranden inte är identifierad. Kronofogdemyndigheten, som är i färd med att byta ut sitt nuvarande IT-stöd i den summariska processen, har förklarat att det inte finns något hinder, vare sig i det nuvarande stödet eller i det kommande, mot att hantera en sådan ansökan. Det gäller såväl i den summariska processen som i utsökningsprocessen. Förslaget bedöms därför inte föranleda några kostnader av denna anledning.

För Kronofogdemyndigheten innebär förslagen att ålägga myndigheten en skyldighet att underrätta socialnämnden både i den summariska processen och i utsökningsprocessen, delvis nya uppgifter. Detta kommer att innebära ett visst merarbete för myndigheten. Med hänsyn till att en motsvarande underrättelseskyldighet finns idag i avhysningsmål, finns det redan vissa rutiner för hur detta kan genomföras. Det kan också antas att Kronofogdemyndigheten kommer att ta fram standardiserade meddelanden för underrättelserna. Det merarbete som underrättelseskyldigheten innebär bör därför inte medföra någon nämnvärd ökad arbetsbelastning för myndigheten. Eventuella kostnadsökningar i denna del bör därför kunna hanteras inom befintliga resursramar.

Övriga förslag bör inte innebära några kostnadsökningar för Kronofogdemyndigheten utan underlättar snarare myndighetens hantering av målen och leder därmed till vissa kostnadsbesparingar. Så är t.ex. fallet med förslaget att göra det möjligt att sälja eller förstöra egendom som tillhör svaranden eller tredje man i stället för att regelmässigt behöva förvara egendomen.

Sammanfattningsvis bör förslagen i promemorian inte leda till några kostnadsökningar för Kronofogdemyndigheten, Polismyndigheten och de allmänna domstolarna som inte ryms inom ramen för befintliga anslag. Det finns dock anledning att noggrant följa upp att det enklare förfarandet inte medför en kraftig ökning av antalet mål hos Kronofogdemyndigheten.

11.3.2 Konsekvenser i övrigt för det allmänna

Bedömning: Förslagen innebär marginellt ökade kostnader i övrigt för det allmänna i form av minskade avgiftsintäkter och ökade kostnader för åtgärder som vidtas för att skydda de boende mot förlust.

Förslaget att endast en grundavgift ska tas ut i avlägsnandemålen innebär att de sammanlagda grundavgifter som tas ut blir lägre än idag. Kronofogdemyndigheten disponerar inte över dessa intäkter. Om avgiftsintäkterna minskar innebär det i stället ett intäktsbortfall för det allmänna.

Enligt gällande bestämmelser ska en grundavgift om 600 kr tas ut för varje person som omfattas av exekutionstiteln. Under år 2015 debiterade Kronofogdemyndigheten grundavgifter med 1 005 000 kr (1 675 personer à 600 kr) i denna typ av mål. Beräknat på samma måltillströmning som under år 2015 innebär förslaget att endast ta ut en grundavgift om 5 000 kr per svarande, att de sammanlagda grundavgifterna i stället hade uppgått till 725 000 kr (145 ansökningar à 5 000 kr). Under förutsättning att antalet mål inte ökar i någon större utsträckning genom det nya avlägsnandeförfarandet, innebär förslaget ett intäktsbortfall för det allmänna med ungefär 300 000 kr per år. De minskade avgiftsintäkterna innebär alltså marginellt ökade kostnader för det allmänna.

I promemorian föreslås att sökanden inte ska svara för kostnader för förvaring av svarandens eller tredje mans egendom eller för andra åtgärder som väsentligen avser att skydda dessa personer mot förlust. Kostnader som sökanden inte ansvarar för och som inte kan tas ut av svaranden får det allmänna stå för. Eftersom svarandena i denna typ av mål sällan har ekonomiska förutsättningar för att betala förrättningskostnaderna innebär förslaget att det allmänna i regel kommer att få stå för denna kostnad. Det bör dock inte innebära något annat än marginella kostnadsökningar för det allmänna, eftersom Kronofogdemyndigheten redan idag, i vart fall i vissa delar av landet, hanterar kostnadsansvaret på det sätt som föreslås i promemorian. Det är

heller inte fråga om några större belopp.¹ En enhetlig hantering av kostnadsansvaret bör därför inte innebära annat än en obetydlig kostnadsökning för det allmänna.

11.3.3 Konsekvenser för kommunerna

Bedömning: Kommunernas kostnader för att i egenskap av markägare vända sig till Kronofogdemyndigheten för att få hjälp att avlägsna en otillåten bosättning blir lägre.

Förslagen innebär endast försumbara kostnader för kommunernas socialnämnder.

Genom förslaget att endast en grundavgift ska tas ut i avlägsnandemål bör de sammanlagda kostnaderna för parterna i dessa mål kunna sänkas med ungefär 300 000 kr per år (se avsnitt 11.3.2). Eftersom svarandena ofta saknar ekonomiska tillgångar är det i regel sökanden som får svara för dessa kostnader. Merparten av denna kostnadsänkning kommer därför sökanden, dvs. markägaren, tillgodo. Under år 2015 stod kommunerna för ungefär 60 procent av det totala antalet ansökningar om särskild handräckning avseende otillåtna bosättningar. Beräknat på en oförändrad måltillströmning innebär förslaget en sammanlagd besparing för kommunerna med runt 200 000 kr per år (60 procent av 300 000 kr).

Förslagen att begränsa en oidentifierad svarandes ansvar för kostnaderna i den summariska processen och i utsökningsprocessen bör inte leda till annat än marginella ökningar av kostnaderna för kommunerna som markägare. Skälen för detta redovisas i nästa avsnitt.

I promemorian föreslås att Kronofogdemyndigheten ska underätta socialnämnden dels när en ansökan om avlägsnande görs i den summariska processen, dels om tiden för förrättningen. Syftet med förslagen är att säkerställa att socialnämnden får kännedom om personer som kan vara i behov av stöd från nämndens sida. Framför allt handlar det om att se till att socialnämnden får information när

¹ Under år 2015 uppgick kostnaderna som endast svaranden ansvarade för (s.k. A-avgifter) till 166 606 kr i denna typ av mål, medan kostnaderna som både svaranden och sökanden ansvarade för (s.k. S-avgifter) uppgick till 813 794 kr.

det finns barn i bosättningarna som riskerar att fara illa. Socialnämnden har dock även utan en sådan underrättelse ett ansvar för att enskilda får det stöd och den hjälp som de behöver. Underrettelseskyldigheten innebär alltså inte att socialnämndens ansvar på något sätt utvidgas i förhållande till vad som gäller idag. Förslaget lägger därför inte några nya uppgifter på socialnämnden annat än själva mottagandet och, i utskökningsprocessen, bekräftandet av underrättelserna. Förslaget bedöms mot denna bakgrund inte ge upphov till annat än försumbara kostnader för kommunerna.

11.3.4 Konsekvenser för företag och andra enskilda

Bedömning: Kostnaderna för privata markägare att vända sig till Kronofogdemyndigheten för att få hjälp att avlägsna otillåtna bosättningar blir lägre.

Möjligheten att ansöka om avlägsnande utan att identifiera de boende innebär en kostnadsbesparing för markägarna. Även möjligheten att i de fall en markägare har identifierat de boende låta tredje man omfattas av verkställigheten, innebär att markägarna besparas kostnader för ett nytt förfarande.

Under år 2015 stod privata markägare för nästan 40 procent av det totala antalet ansökningar om särskild handräckning avseende otillåtna bosättningar. Beräknat på en fortsatt jämn måltillströmning innebär förslaget att endast ta ut en grundavgift, en sammanlagd besparing för privata markägare med ungefär 100 000 kr per år (40 procent av 300 000 kr). I de fall en ansökan om avlägsnande avser en bosättning med färre än nio personer kommer dock den föreslagna grundavgiften på 5 000 kr att vara högre än om en grundavgift om 600 kr skulle tas ut per svarande.

En konsekvens av förslaget att en svarande som inte har identifierats inte ska ha något ansvar för sökandens kostnader i samband med att ett utslag meddelas, är att sökanden regelmässigt i dessa fall får stå för kostnaderna. Dessa kostnader är dock i sammanhanget försumbara. Eftersom Kronofogdemyndigheten hittills sällan meddelar utslag i denna typ av mål, står sökanden dessutom redan idag regelmässigt för denna kostnad.

Även när det gäller förslaget att en svarande som inte har identifierats inte ska ansvara för de förrättningskostnader som uppkommer i utredningsprocessen blir konsekvensen att sökanden normalt får svara för denna kostnad. Så är dock fallet i allmänhet redan idag eftersom svaranden oftast saknar ekonomiska förutsättningar för att betala dessa kostnader. Förslaget kommer därför inte leda till någon faktisk kostnadsökning för sökanden. Tvärtom innebär förslaget att endast ta ut en grundavgift i dessa mål att de samlade förrättningskostnaderna som regel kommer att bli lägre. Dessutom föreslås sökanden undgå ansvar för kostnader för förvaring av svarandens eller tredje mans egendom eller för andra åtgärder som väsentligen avser att skydda dessa mot förlust. Sammantaget innebär förslagen därför att sökandens kostnader, även i de mål där svarandena inte är identifierade, kommer att bli lägre än idag.

12 Författningskommentar

12.1 Förslaget till lag om ändring i utsökningsbalken

16 kap.

10 § Med avlägsnande avses en förpliktelse för den som rubbat sökandens besittning att flytta från fast egendom, en bostadslägenhet eller något annat utrymme i byggnad eller annan lös egendom, i annat fall än som avses i 1 §.

Paragrafen, som är ny, anger vilka mål som ska handläggas som avlägsnande.

Bestämmelsen tar sikte på de mål som kommer att ha handlagts som en ansökan om avlägsnande enligt 4 § andra stycket lagen (1990:746) om betalningsföreläggande och handräckning, BfL. Det innebär att ett interimistiskt beslut eller ett utslag om avlägsnande ska verkställas som ett avlägsnande i utsökningsprocessen. Hänvisningen till 1 § avser att klargöra att reglerna om avlägsnande inte ska användas då det är fråga om avhysning. För en närmare genomgång av innebörden av bestämmelsen hänvisas till kommentaren till 4 § andra stycket BfL.

Förslaget behandlas i avsnitt 8.6.

10 a § Innan avlägsnande sker ska svaranden underrättas.

Paragrafen, som är ny, reglerar Kronofogdemyndighetens skyldighet att underrätta svaranden i avlägsnandemål.

Av bestämmelsen framgår att svaranden ska underrättas innan avlägsnande sker. Till skillnad från vad som gäller vid verkställighet av andra avgöranden i mål om särskild handräckning finns det inte någon möjlighet att i brådskande fall vidta behövlig åtgärd genast,

dvs. utan att svaranden dessförinnan har underrättats. I brådskande fall får underrättelsen i stället lämnas i nära anslutning till verkställigheten.

Förslaget behandlas i avsnitt 9.3.3.

10 b § *Vid genomförandet av avlägsnandet får en åtgärd vidtas endast om åtgärden uppväger den olägenhet eller det men i övrigt som åtgärden innebär för svaranden.*

Om det är möjligt ska avlägsnande ske inom tre veckor från det att behövliga handlingar kom in till Kronofogdemyndigheten.

Avlägsnande får ske tidigast fem dagar från det att svaranden underrättades om tiden för avlägsnandeförrättningen. Detta gäller dock inte vid verkställighet av beslut som avses i 63 § lagen (1990:746) om betalningsföreläggande och handräckning.

Paragrafen är *ny* och reglerar vad Kronofogdemyndigheten ska beakta när formerna för verkställigheten bestäms.

I paragrafens *första stycke* genomförs förslaget att Kronofogdemyndigheten ska göra en proportionalitetsbedömning vid verkställigheten av ett avlägsnande. Det innebär att en åtgärd endast får vidtas om åtgärden uppväger den olägenhet eller det men i övrigt som åtgärden innebär för svaranden. Det gäller både vid bedömningen av när avlägsnandet ska ske och hur det ska gå till. Inriktningen bör vara att sträva efter att svaranden lämnar platsen frivilligt. Avlägsnandeförrättningen bör därför planeras för att så långt som möjligt undvika onödiga skada för parterna och så att verkställigheten ska kunna ske så enkelt och billigt som möjligt.

Proportionalitetsbedömningen ska göras i varje enskilt fall. Sökandens intresse av att snabbt återfå besittningen till sin mark väger dock tungt. Den som olovligt rubbar annans besittning kan inte räkna med att få stanna på platsen. Det bör därför sällan komma i fråga att avvakta någon längre tid med verkställigheten. Detta gäller särskilt om besittningsrubbningen innebär stora inskränkningar i sökandens besittning eller om sökanden riskerar att få betala stora kostnader, t.ex. för städning och sanering av marken, om han eller hon inte snabbt återfår tillgång till marken.

Av särskilt intresse för proportionalitetsbedömningen är om barn omfattas av avlägsnandet. Om så är fallet är det lämpligt att socialnämnden ges tillfälle att närvara under förrättningen. Framkommer det först under förrättningen att avlägsnandet omfattar barn, bör Kronofogdemyndigheten omedelbart informera social-

nämnden om detta. Det kan då finnas anledning att avvakta något med förrättningen för att socialnämnden ska ha möjlighet att bedöma hjälpbehovet.

Andra omständigheter som bör beaktas är om det finns sjuka eller andra särskilt utsatta individer bland de personer som ska avlägsnas. Allmänt bör också viss hänsyn tas till hur många personer avlägsnandet avser. Om avlägsnandet omfattar ett mycket stort antal personer kan det finnas anledning att vänta något med verkställigheten eftersom det kan ta längre tid för svarandena att lämna platsen frivilligt. Dessutom bör beaktas hur länge svarandena uppehållit sig på platsen. Har besittningsrubbningsen pågått under mycket lång tid utan att markägaren vidtagit några åtgärder för att återfå besittningen bör detta särskilt beaktas. Viss hänsyn bör dessutom kunna tas till konsekvenserna av avlägsnandet och risken för att svaranden blir hemlös. Att Kronofogdemyndigheten vid proportionalitetsbedömningen ska ta hänsyn till svarandens situation betyder dock inte att myndigheten har möjlighet att avvakta med verkställigheten under obestämd tid. Om det behövs med anledning av svarandens situation kan det i så fall bli aktuellt för Kronofogdemyndigheten att meddela anstånd enligt förslaget till ny 10 c §.

Av paragrafens *andra stycke* följer att ett avlägsnande bör ske inom tre veckor från det att behövliga handlingar kom in till Kronofogdemyndigheten. Det kan hända att denna handläggnings-tid måste överskridas. Så kan vara fallet bland annat om arbetsläget vid Kronofogdemyndigheten är ansträngt, om det är fråga om en stor bosättning eller om målets beskaffenhet kräver att under-rättelsen om avlägsnande ska delges.

Paragrafens *tredje stycke* anger när avlägsnande tidigast får ske. Att denna tidsfrist inte gäller vid verkställighet av interimistiska beslut framgår uttryckligen av andra meningen.

Förslagen behandlas i avsnitt 9.3.4, avsnitt 9.3.5 och avsnitt 9.3.6.

10 c § Om det behövs av hänsyn till svaranden får Kronofogdemyndigheten medge anstånd med avlägsnandet under högst en vecka från utgången av den tid som anges i 10 b § andra stycket.

I paragrafen, som är ny, införs en möjlighet för Kronofogdemyndigheten att medge anstånd med verkställigheten om det behövs av hänsyn till svaranden. Någon motsvarande möjlighet finns inte i andra mål om särskild handräckning, men däremot vid avhysning (4 §). Tidsfristen för ett anstånd är begränsad till högst en vecka efter den tid då Kronofogdemyndigheten i annat fall borde ha verkställt avlägsnandet.

Möjligheten att meddela anstånd bör utnyttjas restriktivt. Det bör således inte förekomma någon slentrianmässig anståndsgivning. Vid bedömningen av om anstånd ska medges kan hänsyn t.ex. tas till sjukdom och andra ömmande omständigheter. Om avlägsnandet avser barn kan det också bli aktuellt att medge anstånd om det behövs för att socialnämnden ska kunna bedöma om barnet är i behov av hjälpinsatser. I undantagsfall bör det också kunna bli aktuellt med anstånd om det betyder att svaranden därigenom själv kan ta hand om den egendom som ska avlägsnas.

Vid bedömningen av om ett anstånd ska medges bör hänsyn också tas till sökandens intresse. Om sökanden genom anståndet kommer att lida skada talar detta mot att anstånd meddelas.

Om svaranden begär anstånd bör Kronofogdemyndigheten förhöra sig om skälen för detta. Inför beslutet bör även sökanden höras. Ett beslut om att inte bevilja anstånd kan överklagas av svaranden.

Förslaget behandlas i avsnitt 9.3.7.

10 d § Medger sökanden uppskov med avlägsnandet och varar uppskovet över sex månader från dagen för ansökan, är ansökan förfallen. Det samma gäller om sökanden medger uppskov fler än två gånger.

I paragrafen, som är ny, regleras att sökanden kan medge uppskov med avlägsnandet. Bestämmelsen motsvarar regleringen i 12 a § första stycket och överensstämmer med vad som gäller i andra mål om särskild handräckning. En ansökan förfaller alltså om ett uppskov varar över sex månader eller om sökanden medger uppskov fler

än två gånger. Någon möjlighet att godta ytterligare uppskov finns inte.

Förslaget behandlas i avsnitt 9.3.8.

10 e § Avlägsnande får genomföras även mot tredje man som hindrar sökanden i utövningen av hans eller hennes rätt, om det är uppenbart att tredje mannen saknar fog att motsätta sig verkställigheten. Vid avlägsnandet ska 10 b § första stycket tillämpas. När det finns anledning ska Kronofogdemyndigheten om möjligt i förväg underrätta tredje mannen om avlägsnandet.

Anstånd enligt 10 c § får meddelas, om det behövs av hänsyn till tredje mannen.

I paragrafen, som är ny, införs en möjlighet att verkställa ett avlägsnande även mot andra personer än de som anges i beslutet eller i utslaget. Bestämmelsen tar sikte på de fall där svarandena har identifierats och när det i samband med verkställigheten har tillkommit personer på platsen som inte omfattas av exekutionstiteln.

I första stycket framgår att ett avlägsnande får genomföras även mot tredje man. Förutsättningen för detta är att tredje man hindrar sökanden i utövningen av hans eller hennes rätt och att det är uppenbart att tredje mannen saknar fog att motsätta sig verkställigheten. Detta motsvarar vad som gäller vid avhysning enligt 8 §. Om tredje man invänder att han eller hon har rätt att uppehålla sig på platsen ankommer det på Kronofogdemyndigheten att pröva invändningen. Detta ska göras i det redan pågående verkställighetsärendet. Sökanden behöver alltså inte ansöka särskilt om avlägsnande av tredje man.

Tredje man kan överklaga Kronofogdemyndighetens beslut i den mån det rör hans eller hennes rätt (18 kap. 2 § utsökningsbalken). Ett överklagande innebär dock inte att verkställigheten ställs in om inte överinstansen beslutar om inhibition.

Av hänvisningen till 10 b § första stycket i andra meningen följer att en åtgärd endast får vidtas om åtgärden uppväger den olägenhet eller det men i övrigt som åtgärden innebär för den tredje mannen. Enbart det förhållandet att tredje man omfattas av verkställigheten utgör inte skäl för att avvakta med förrättningen, utan en bedömning får göras i varje enskilt fall. Om det först i samband med förrättningen framkommer att det finns en tredje man på platsen kan Kronofogdemyndigheten emellertid behöva avvakta

något med förrättningen för att ge honom eller henne tillfälle att lämna platsen frivilligt. Även i dessa fall kan det finnas skäl som talar mot att avvakta med förrättningen, t.ex. om sökanden har starkt intresse av att snabbt återfå besittningen till marken. Samma sak gäller om Kronofogdemyndigheten i god tid har underrättat om att även tredje man kan komma att avlägsnas från platsen. Andra omständigheter som kan beaktas anges i kommentaren till 10 b §.

Vidare framgår av första stycket att Kronofogdemyndigheten ska underrätta tredje mannen om avlägsnandet i förväg när det finns anledning och om det är möjligt. Sådan underrättelse bör kunna lämnas redan i samband med att svarandena underrättas om tiden för förrättningen (se kommentaren till 10 a §). Kronofogdemyndigheten kan då samtidigt informera om att även en tredje man som uppehåller sig på platsen kan komma att avlägsnas. Att tredje mannen inte har underrättats utgör däremot inte något hinder mot verkställigheten.

I *andra stycket* anges att Kronofogdemyndigheten får meddela anstånd om det behövs av hänsyn till tredje mannen. Det förhållandet att avlägsnandet omfattar en tredje man är inte i sig tillräckligt för att meddela anstånd. Det krävs i stället att omständigheterna i det enskilda fallet är sådana att anstånd ska meddelas. En redogörelse över omständigheter som bör kunna beaktas finns i kommentaren till 10 c §.

Förslaget behandlas i avsnitt 9.3.9.

10 f § *Vid genomförandet av avlägsnandet tillämpas 6 § och 7 § första och tredje styckena.*

Om det är möjligt ska svaranden underrättas innan egendom säljs eller bortskaffas enligt 6 § tredje stycket eller ett förordnande enligt 7 § första stycket meddelas. På motsvarande sätt ska tredje man underrättas, om egendomen tillhör honom eller henne.

Paragrafen, som är ny, reglerar hur avlägsnandet ska genomföras.

Hänvisningen i *första stycket* till 6 § motsvarar regleringen i 12 § andra stycket och överensstämmer med vad som gäller i andra mål om särskild handräckning när det gäller bortforsling av egendom, magasinering m.m. Genom hänvisningen till 7 § ges Kronofogdemyndigheten rätt att i dessa fall sälja egendom som svaranden inte

kan ta hand om och för vilken lämpligt förvaringsutrymme inte kan anskaffas. Kan egendomen antas sakna försäljningsvärde får Kronofogdemyndigheten i stället besluta att den ska förstöras. Genom hänvisningen till 7 § följer vidare att egendom som tillhör tredje man får säljas eller förstöras endast om denne underlåter att själv ta hand om egendomen.

I det nya avlägsnandeförfarandet behövs det inte någon ny ansökan om verkställighet för att Kronofogdemyndigheten ska kunna sälja eller förstöra egendom som tillhör tredje man. Ett beslut om försäljning eller om att egendomen ska förstöras får överklagas av såväl svaranden som tredje man. Ett överklagande hindrar dock inte att verkställigheten fortsätter, om inte tingsrätten eller högre rätt beslutar om inhibition.

Paragrafens *andra stycke* reglerar skyldigheten för Kronofogdemyndigheten eller annan som har mottagit egendom för förvaring att underrätta svaranden eller tredje man innan egendomen säljs eller förstörs. Sådan underrättelse ska lämnas om det är möjligt. Att underrättelse inte har lämnats utgör därför inte i och för sig hinder mot att egendomen säljs eller förstörs.

Förslaget behandlas i avsnitt 9.3.10.

10 g § Om kungörelsedelgivning ska ske enligt 49 § delgivningslagen (2010:1932), ska ett meddelande som avses i 47 § samma lag dessutom anslås i anslutning till den plats som anges i exekutionstiteln.

Av paragrafen, *som är ny*, följer att om kungörelsedelgivning i mål om avlägsnande ska ske enligt 49 § delgivningslagen (2010:1932), ska ett meddelande också anslås väl synligt i anslutning till den plats som anges i exekutionstiteln.

Förslaget behandlas i avsnitt 9.4.

17 kap.

3 § Sökanden ansvarar inte för förrättningskostnaderna för utmätning enligt 7 kap. 21 § eller för sådan handräckning enligt 8 kap. 18 § som behövs för att komma i besittning av lös egendom eller bostad.

Sökanden ansvarar inte heller för förrättningskostnaderna i mål om utmätning för fordran som vid utmätning av lön har företrädesrätt enligt 7 kap. 14 §.

Vid avhysning *och avlägsnande* ansvarar sökanden inte för kostnader för förvaring av svarandens *eller tredje mans* egendom eller för andra åtgärder som väsentligen avser att skydda *dem* mot förlust. Detsamma gäller kostnader för försäljning enligt 16 kap. 7 §.

Paragrafen undantar sökanden från ansvaret för vissa förrättningskostnader.

I paragrafens *tredje stycke* görs den ändringen att även kostnader för avlägsnande ska omfattas. Ändringen innebär att sökanden inte ska ansvara för kostnader för förvaring av svarandens egendom eller för andra åtgärder som väsentligen avser att skydda svaranden mot förlust. Vidare ska sökanden även undgå ansvar för kostnader som avser att skydda tredje man mot förlust. Detta ska även gälla i avhysningsmål. Även om detta inte har framgått av bestämmelsens ordalydelse tidigare, överensstämmer det med hur Kronofogdemyndigheten i regel har hanterat sökandens kostnadsansvar vid avhysningar. Sökanden ska inte heller ha något ansvar för de kostnader som uppkommer i samband med att egendom säljs enligt 16 kap. 7 §.

Förslaget behandlas i avsnitt 9.3.13.

8 § Förrättningskostnader i mål om verkställighet enligt 16 kap. får genast utsökas hos svaranden, om *inte* annat följer av exekutionstiteln. Detta gäller dock *inte* verkställighet av beslut om kvarstad eller annan säkerhetsåtgärd.

Vid avlägsnande får förrättningskostnader bara tas ut hos svarande som anges i den ansökan som ligger till grund för exekutionstiteln.

Om egendom i samband med avhysning *eller avlägsnande* säljs enligt 16 kap. 7 §, tas förrättningskostnad för försäljningen ut ur köpeskillingen.

När förrättningskostnader för avhysning *eller avlägsnande* tas ut hos svaranden, har kostnad som avses i 3 § tredje stycket företräde framför annan förrättningskostnad.

Paragrafen innehåller bestämmelser om förrättningskostnader i mål om verkställighet enligt 16 kap. utsökningsbalken.

I *första stycket* görs endast språkliga justeringar.

Paragrafens *andra stycke* är *nytt* och innebär att en svarande som inte har identifierats i en ansökan om särskild handräckning i den summariska processen inte ansvarar för förrättningskostnaderna i utökningsprocessen. Det spelar alltså inte någon roll om svaranden har identifierats under handläggningen i den summariska processen och att hans eller hennes uppgifter därför framgår av exekutionstiteln.

Av ändringen i *tredje stycket* framgår att även förrättningskostnader som uppkommer när Kronofogdemyndigheten säljer egendom enligt 16 kap. 7 § i ett avlägsnandemål, ska tas ut ur köpeskillingen.

Ändringen i *fjärde stycket* innebär att när förrättningskostnaderna i ett avlägsnandemål tas ut hos svaranden ska kostnad, som uppkommit för förvaring av svarandens eller tredje mans egendom eller för andra åtgärder som väsentligen avser att skydda svaranden eller tredje man mot förlust, ha företräde framför annan förrättningskostnad. Detsamma gäller för kostnader som uppkommer när Kronofogdemyndigheten har sålt egendom enligt 16 kap. 7 §.

Ändringsförslaget behandlas i avsnitt 9.3.12 och avsnitt 9.3.14.

12.2 Förslaget till lag om ändring i lagen (1990:746) om betalningsföreläggande och handräckning

4 § En ansökan om *särskild handräckning* får avse åläggande för svaranden att

1. vidta rättelse när sökandens besittning har egenmäktigt rubbats eller annan olovlig åtgärd har vidtagits beträffande fast eller lös egendom eller utövningen av sökandens rätt till viss egendom på annat sätt olovligen hindras,

2. vidta eller tåla en åtgärd när särskild handräckning får ske enligt föreskrift i lag.

Om en ansökan enligt första stycket 1 avser åläggande för svaranden att flytta från fast egendom, bostadslägenhet eller annat utrymme i byggnad eller annan lös egendom, ska den handläggas som en ansökan om avlägsnande.

Särskild handräckning enligt *andra stycket* får inte avse avhysning i fall som anges i 3 § 1.

I paragrafen regleras under vilka förutsättningar det är möjligt att ansöka om särskild handräckning.

I *första stycket första punkten* görs endast en redaktionell ändring.

Av paragrafens *andra stycke*, som är nytt, följer att om en ansökan om särskild handräckning avser åläggande för svaranden att flytta från fast egendom, bostadslägenhet eller annat utrymme i byggnad eller annan lös egendom ska den handläggas som en ansökan om avlägsnande. I avlägsnandemål ska gälla delvis andra bestämmelser än i andra mål om särskild handräckning. Om något annat inte är föreskrivet tillämpas de bestämmelser som gäller för övriga mål om särskild handräckning. Ändringen är inte avsedd att utvidga bestämmelsens tillämpningsområde.

Avlägsnandeförfarandet är tillämpligt när sökandens besittning till fast egendom har rubbats genom att någon olovligen har bosatt sig på dennes egendom. Det kan t.ex. avse den situationen att någon olovligen har ställt upp och bosatt sig i en husvagn eller ett tält på annans mark. Som avlägsnande ska också handläggas fall där någon utan tillåtelse har tagit en bostadslägenhet eller annat utrymme i byggnad eller annan lös egendom i sin besittning. Även ett olovligt besittningstagande av viss egendom som inte är fast egendom omfattas alltså av bestämmelsens tillämpningsområde. Hit hör t.ex. att någon olovligen rubbar sökandens besittning till en lägenhet eller till ett hus som byggts och ägs av någon annan än fastighetsägaren och därför är att betrakta som lös egendom. Begreppet ”utrymme i annan lös egendom” tar sikte på fall där någon olovligen rubbat någons besittning till annat utrymme än i byggnad. Det kan vara fråga om att någon olovligt har rubbat sökandens besittning till en båt, en bil eller en husvagn. Att någon utan lov placerat någonting på annans fastighet är däremot inte tillräckligt för att avlägsnandeförfarandet ska vara tillämpligt. En ansökan om att få handräckning i ett sådant fall ska i stället hanteras enligt de vanliga reglerna om särskild handräckning.

Ändringen i paragrafens *tredje stycke* är en följdändring av att det i andra stycket regleras vilka ansökningar som ska handläggas i det nya avlägsnandeförfarandet. Det innebär att avlägsnandeförfarandet inte får användas för att få en tidigare ägare eller nyttjanderättshavare att flytta från fast egendom, bostadslägenhet eller annat utrymme i byggnad när besittningsrätten har upphört. I dessa fall ska sökanden, på samma sätt som idag, istället ansöka om avhysning enligt 3 §.

Förslaget behandlas i avsnitt 8.6.

18 § Ansökningen ska innehålla uppgifter om parterna i den utsträckning som anges i 33 kap. 1 § rättegångsbalken.

Avser en ansökan avlägsnande, behöver sökanden inte lämna sådana uppgifter om svaranden som avses i första stycket, om sökanden trots rimliga ansträngningar inte har kunnat klarlägga svarandens identitet.

Paragrafen behandlar vilka uppgifter om parterna en ansökan ska innehålla.

I första stycket görs endast en språklig justering.

Paragrafens andra stycke, som är nytt, innehåller ett undantag från sökandens ansvar för att lämna uppgifter om svaranden när ansökan avser avlägsnande. Undantaget innebär att en sådan ansökan i vissa fall kan tas upp till prövning även om sökanden inte har identifierat svaranden i ansökan. Förutsättningen för detta är att sökanden trots rimliga ansträngningar inte har kunnat klarlägga svarandens identitet. I kommentaren till 21 § lämnas en närmare redogörelse över vilka utredningsåtgärder sökanden bör vidta för att anses ha gjort tillräckliga ansträngningar.

Förslaget behandlas i avsnitt 9.2.1.

21 § Ansökningen ska avvisas, om den avser en åtgärd som inte omfattas av denna lag eller om det finns något annat hinder mot att ansökningen tas upp.

En ansökan om avlägsnande ska också avvisas, om sökanden inte har gjort tillräckliga ansträngningar för att klarlägga svarandens identitet.

Paragrafen innehåller bestämmelser om avvisning av en ansökan.

I paragrafens första stycke görs endast en språklig justering.

Paragrafens andra stycke, som är nytt, tar sikte på de avlägsnandemål där sökanden inte har identifierat svaranden i ansökan. Där framgår att Kronofogdemyndigheten ska avvisa ansökan om sökanden inte har gjort tillräckliga ansträngningar för att klarlägga svarandens identitet. För att Kronofogdemyndigheten ska kunna göra denna bedömning bör sökanden i sin ansökan redogöra för vilka åtgärder han eller hon har vidtagit för att försöka identifiera svaranden. Om sökanden inte har gjort något försök, bör sökanden ange skälen till detta.

Vilka utredningsåtgärder sökanden bör ha vidtagit får bedömas från fall till fall, men kravet på sökanden bör inte sättas särskilt högt. Normalt bör krävas att sökanden har uppsökt platsen där

svaranden uppehåller sig och efterfrågat dennes identitetsuppgifter. Vägrar svaranden att uppge sin identitet bör detta i regel vara tillräckligt för att sökanden ska anses ha gjort tillräckliga ansträngningar för att få fram uppgifterna. Några mer omfattande utredningsåtgärder krävs således inte.

Ibland kan förutsättningarna för att ha framgång med ett försök att identifiera svaranden vara närmast obefintliga. Så kan vara fallet om svaranden har ockuperat och låst in sig i en rivningslägenhet eller om det med fog kan antas att sökanden riskerar att utsättas för våld eller hot i samband med identifikationsförsöket. En ansökan som saknar uppgifter om svaranden kan då tas upp till prövning även om sökanden inte har gjort något faktiskt försök att identifiera motparten.

Ett beslut om att avvisa ansökan kan överklagas enligt 56 § BfL. Förslaget behandlas i avsnitt 9.2.1.

26 § Svaranden *ska* i föreläggandet upplysas om att målet kan komma att avgöras även om han *eller hon* inte yttrar sig över ansökningen. *Svaranden ska* också uppmanas att, om han *eller hon* bestrider ansökningen, ange skälen för bestridandet.

Svaranden *ska* vidare uppmanas att lämna de uppgifter om sig som avses i 33 kap. 1 § första–tredje styckena rättegångsbalken i den mån uppgifterna i ansökningen *saknas*, är ofullständiga eller felaktiga. Om det behövs, får svaranden föreläggas att vid vite lämna sådana uppgifter.

Paragrafen anger vad ett föreläggande till svaranden ska innehålla.

I *första stycket* görs endast vissa språkliga justeringar.

I *andra stycket* görs en ändring som innebär att Kronofogdemyndigheten ska uppmana svaranden att lämna uppgifter om sig själv om sådana uppgifter saknas i ansökan. Om en svarande yttrar sig i målet ska han eller hon alltså tas upp som en namngiven part i målet.

Förslaget behandlas i avsnitt 9.2.4.

29 § Föreläggandet ska delges svaranden i enlighet med vad som enligt rättegångsbalken gäller för delgivning av stämning i tvistemål. Kungörelsedelgivning enligt 48 § delgivningslagen (2010:1932) får dock endast ske i mål om särskild handräckning och i mål om betalningsföreläggande såvitt gäller fastställelse till betalning ur viss egendom enligt 2 § andra stycket.

I mål om avlägsnande får kungörelsedelgivning också ske enligt 49 § delgivningslagen. Ett meddelade som avses i 47 § samma lag ska då dessutom anslås i anslutning till den plats där avlägsnandet enligt ansökan ska ske.

En kopia av ansökningshandlingarna ska fogas till föreläggandet i mål om betalningsföreläggande som avses i 2 § andra stycket, i mål om särskild handräckning samt i andra mål där handlingarna innehåller någonting utöver vad som framgår av föreläggandet.

Om sökanden ska se till att delgivning sker, tillämpas 32 kap. 2 § rättegångsbalken.

Paragrafen innehåller bestämmelser om delgivning.

Av paragrafens *andra stycke, som är nytt*, framgår att i avlägsnandemål får kungörelsedelgivning även ske enligt 49 § delgivningslagen. Hur kungörelsedelgivning går till regleras i den bestämmelsen. Utöver vad som framgår där ska ett meddelande om delgivningen och det huvudsakliga innehållet i den handling som ska delges också anslås väl synligt i anslutning till den plats där avlägsnandet ska ske.

Förslaget behandlas i avsnitt 9.4.

43 § I mål om *särskild handräckning ska Kronofogdemyndigheten* meddela utslag i enlighet med ansökningshandlingarna i den mån denna är lagligen grundad och de omständigheter som enligt 39 § ska läggas till grund för prövningen utgör skäl för att bevilja åtgärden.

En ansökan som avser avlägsnande får endast bifallas om skälen för åtgärden uppväger den olägenhet eller det men i övrigt som åtgärden innebär för svaranden.

I paragrafen regleras Kronofogdemyndighetens förutsättningar att meddela utslag i mål om särskild handräckning och under vilka förutsättningar en ansökan om avlägsnande kan bifallas.

I *första stycket* görs endast vissa språkliga justeringar.

Av paragrafens *andra stycke, som är nytt*, framgår att det ska ingå en proportionalitetsbedömning när Kronofogdemyndigheten fattar interimistiskt beslut eller meddelar utslag i ett avlägsnandemål. Kronofogdemyndigheten ska göra en avvägning av hur stort

ingreppet i den enskildes rätt är och hur starkt det behov är som ska tillgodoses genom ingreppet.

Bedömningen av om ett avlägsnande är proportionerligt måste göras från fall till fall. Regelmässigt väger sökandens rätt att återfå besittningen till sin mark mycket tungt. Den som olovligen rubbar annans besittning kan därför normalt inte räkna med att få stanna på platsen. Detta gäller särskilt i de fall personen befunnit sig på platsen endast under kort tid och det inte finns några ömmande omständigheter att ta hänsyn till. Bedömningen bör därför som regel inte leda till att svaranden får stanna kvar.

Det kan dock finnas fall där proportionalitetsbedömningen får något större genomslag. Det gäller framför allt vid prövning av interimistiska yrkanden och i sådana fall där besittningsrubbnings pågått under mycket lång tid utan att markägaren vidtagit några åtgärder för att återfå besittningen. Viss hänsyn bör dessutom kunna tas till konsekvenserna av avlägsnandet och risken för att svaranden blir hemlös. Om beslutet om avlägsnande avser barn eller andra personer som befinner sig i en mycket utsatt situation bör detta också beaktas.

Förslaget behandlas i avsnitt 9.2.6.

46 § Om utslag meddelas, ska Kronofogdemyndigheten i utslaget ålägga svaranden att ersätta sökandens kostnader i målet, om inte sökanden har inlett förfarandet i onödan.

I utslag som avser avlägsnande, ska endast svarande som anges i ansökan åläggas att ersätta sökandens kostnader i målet.

I paragrafen regleras vilket ansvar svaranden har för att ersätta sökandens kostnader i målet.

I första stycket görs endast vissa språkliga justeringar.

Paragrafens *andra stycke* är *nytt* och innebär att en svarande som inte har identifierats i ansökan inte har något ansvar för att ersätta sökanden för dennes kostnader i målet. Avgörande för om en svarande är skyldig att ersätta sökandens kostnader i målet är om svaranden har identifierats i ansökan. Det spelar således inte någon roll om svaranden identifieras under handläggningen och därmed anges i exekutionstiteln. Ändringen påverkar inte kostnadsansvaret för svarande som har identifierats i ansökan.

Förslaget behandlas i avsnitt 9.2.7.

Uppdraget

Uppdrag om hur markägares möjligheter att få handräckning vid otillåtna bosättningar kan förbättras

Uppdraget

En utredare ges i uppdrag att analysera och ge förslag på hur markägares möjligheter att få handräckning vid otillåtna bosättningar kan förbättras. I arbetet ska utredaren beakta intresset av rättssäkerhet i förfarandet. I uppdraget ingår inte att föreslå straffbestämmelser. Uppdraget ska redovisas senast den 30 maj 2016.

Bakgrund

På senare år har flera större tillfälliga bosättningar byggts upp på olika platser i landet och kring de större städerna. Dessa har i stor utsträckning fungerat som boplats för personer som tillfälligt uppehållit sig i Sverige. I vissa fall har det förekommit barn i dessa bosättningar. Det rör sig ofta om mycket utsatta människor som lever i svår fattigdom i sina hemländer.

Tillfälliga bosättningar har etablerats både på offentliga platser och på privat mark. I stor utsträckning ägs marken av kommuner eller juridiska personer men även enskilda privata fastighetsägare är berörda. För markägare kan en tillfällig bosättning innebära olägenheter i form av t.ex. skadegörelse, nedskräpning och brandrisk.

Ett tillfälligt ianspråktagande av annans mark behöver inte vara otillåtet. Enligt allemansrätten har alla tillgång till naturen och denna rätt gäller oberoende av markägarens samtycke. Rätten att vistas tillfälligt på annans mark är dock begränsad. Större bosättningar under en längre tid ligger utanför vad allemansrätten medger. I ett

sådant fall krävs samtycke från markägaren för att bosättningen ska få bestå.

Om det är fråga om en offentlig plats kan regler i ordningslagen (1993:1617) bli tillämpliga. Polismyndigheten får t.ex. förelägga en person att ta bort anordningar som placerats på offentlig plats utan tillstånd eller i strid med kommunala ordningsföreskrifter. Följs inte föreläggandet får Polismyndigheten vidta åtgärden. Polismyndigheten får även ingripa för att avvärja en straffbelagd handling. Gäller det däremot en otillåten bosättning på en plats som inte är offentlig är ordningslagen inte tillämplig och markägaren får i stället vända sig till Kronofogdemyndigheten för att ansöka om särskild handräckning.

Dagens regler om särskild handräckning är utformade med målsättningen att hitta en balans mellan sökandens intressen och nödvändiga rättssäkerhetsgarantier för svaranden. En ansökan om särskild handräckning ska innehålla uppgifter om den som ska förmås att flytta, bl.a. namn, personnummer och adress. När det gäller tillfälliga bosättningar kan det vara svårt för markägaren att lämna erforderliga uppgifter, bl.a. på grund av språkliga hinder och för att personsammansättningen på platsen ändras med korta intervall. Identifikation är inte en uppgift som Kronofogdemyndigheten kan hjälpa till med. Även om det ofta kan bli aktuellt med interimistiska beslut kan förfarandet ta tid då utgångspunkten är att svaranden ska delges ansökan, få tillfälle att yttra sig och kunna överklaga Kronofogdemyndighetens beslut. Den som ansöker om särskild handräckning ska betala en ansökningsavgift och andra kostnader med anledning av målet. Kostnaden för att få ett beslut om särskild handräckning verkställt är 600 kr per person som ska förmås att flytta. Eftersom svaranden i många fall saknar betalningsförmåga är det ofta den sökande som i slutändan får stå för kostnaderna. Ur ett markägarperspektiv kan alltså det nuvarande systemet med särskild handräckning vara både tidskrävande och förenat med stora kostnader. Det är inte heller anpassat för att användas vid avlägsnande av en stor grupp av människor vars identitet kan vara okänd eller svår att fastställa och där gruppens sammansättning varierar.

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. Socialtjänsten har ett särskilt ansvar för barn och

unga. Socialtjänsten ska t.ex. tillsammans med samhällsorgan, organisationer och andra som berörs, uppmärksamma och verka för att barn och ungdom inte vistas i miljöer som är skadliga för dem.

Regeringen tillsatte i januari 2015 en nationell samordnare för arbetet med utsatta EES-medborgare som vistas tillfälligt i Sverige (S2015:01). Samordnaren har i uppdrag att stödja det arbete som utförs av myndigheter, kommuner, landsting och organisationer som möter utsatta EES-medborgare som vistas tillfälligt i Sverige. Samordnaren ska bl.a. främja samverkan mellan berörda aktörer då det sker ett avlägsnande från tillfälliga bosättningar.

Närmare om uppdraget

Det kan således vara svårt och kostsamt för en markägare att ta till vara sin rätt genom särskild handräckning för att få personer i en otillåten bosättning att lämna platsen. En utredare ges därför i uppdrag att analysera och ge förslag på hur markägares möjligheter att få handräckning vid otillåtna bosättningar kan förbättras. I arbetet ska utredaren beakta intresset av rättssäkerhet i förfarandet. Ett barnrättsperspektiv ska ingå som en del i arbetet, bl.a. utifrån vad som regleras i socialtjänstlagen (2001:453) avseende barns särskilda rätt till skydd och stöd och de åtaganden som följer av FN:s barnkonvention. Det skydd som följer av den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna ska också beaktas.

Utredaren ska lämna fullständiga författningsförslag utifrån de överväganden som görs. Utredaren ska i sina förslag beakta det arbete som den nationella samordnaren för arbetet med utsatta EES-medborgare gör för att främja samverkan med berörda aktörer i samband med avlägsnanden från tillfälliga bosättningar. Det ingår inte i uppdraget att föreslå straffbestämmelser.

Utredaren ska belysa konsekvenserna av förslagen. Om förslagen kan förväntas leda till kostnadsökningar för det allmänna ska utredaren föreslå hur dessa ska finansieras.

Utredaren ska i sitt arbete föra en dialog med Kronofogdemyndigheten, Socialstyrelsen och Sveriges kommuner och landsting. Utredaren ska även föra en dialog med den nationella samordnaren för arbetet med utsatta EES-medborgare som vistas tillfälligt

i Sverige. Synpunkter ska även inhämtas från andra berörda myndigheter, kommuner, organisationer och privata aktörer i den omfattning utredaren finner det lämpligt. Utredaren ska också i lämplig omfattning undersöka hur frågan i förekommande fall har reglerats i andra länder.

Uppdraget ska redovisas senast den 30 maj 2016.

(Justitiedepartementet)

Käll- och litteraturförteckning

- Andersson, Charlotte och Synnergren, Stieg, *Delgivningslagen – En kommentar*, 18 januari 2016, Zeteo.
- Bengtsson, Bertil, *Allemansrätten – Vad säger lagen?*, 2004.
- Bengtsson, Bertil, Hager, Richard och Victorin, Anders, *Hyra och annan nyttjanderätt till fast egendom*, 2013.
- Berggren, Nils-Olof, Bäcklund, Agneta, Leijonhufvud, Madeleine, Munck, Johan, Träskman, Per Ole, Victor, Dag, Wennberg, Suzanne och Wersäll, Fredrik, *Brottsbalken – En kommentar*, 1 januari 2015, Zeteo.
- Bernitz, Ulf och Kjellgren Anders, *Europarättens grunder*, 2014.
- Danelius, Hans, *Mänskliga rättigheter i europeisk praxis*, 2015.
- Djuve, Anne Britt, Friberg, Jon, Tyldum, Guri och Zhang, Huafeng, *When poverty meets affluence – Migrant from Romania on the streets of the Scandinavian capitals*, 2015.
- Enroth, Nicklas, *Utblick utsatta EU-medborgare – Institutionella förutsättningar, aktörer och problembeskrivning i åtta europeiska städer* (Bilaga 3 i SOU 2016:6), 2015.
- Gregow, Torkel, *Utsökningsrätt*, 2012.
- Häggman, Bertil, Boström, John och Linders, Jan, *Betalningsföreläggande och handräddning – En kommentar*, 1 januari 2015, Zeteo.
- Jareborg, Nils, Friberg, Sandra, Asp, Petter och Ulväng, Magnus, *Brotten mot person och förmögenhetsbrotten*, 2015.
- Walén, Gösta, Gregow, Torkel, Löfmarck, Peter, Millqvist, Göran och Persson, Annina H., *Utsökningsbalken – En kommentar*, 1 augusti 2013.
- Westin, Niklas, Wallengren, Simon, Dimiter-Taikon, Kati och Westin, Charles, *Antiziganism i statlig tjänst – Socialstyrelsens behandling av romer och resande under 1900-talet*, 2014.

Åberg, Kazimir, *Ordningsslagen – Kommentarer och rättspraxis*,
31 januari 2014, Zeteo.

Offentligt tryck

Propositioner

- Prop. 1980/81:8 *med förslag till utsökningsbalk*
- Prop. 1983/84:111 *med förslag till polislag m.m.*
- Prop. 1989/90:85 *om en ny summarisk process*
- Prop. 1992/93:210 *om ny ordningslag m.m.*
- Prop. 1993/94:117 *Inkorporering av Europakonventionen och andra fri- och rättighetsfrågor*
- Prop. 1993/94:143 *Brottsoffren i blickpunkten – en brottsofferfond och andra åtgärder för att stärka brottsoffrens ställning*
- Prop. 1995/96:211 *Effektiviseringar inom den summariska processen*
- Prop. 1997/98:82 *Europarådets sociala stadga*
- Prop. 2006/07:34 *Förenklat utmättningsförfarande*
- Prop. 2010/11:49 *Ansvarsfördelning mellan bosättningskommun och vistelsekommun.*

Statens offentliga utredningar

- SOU 2005:88 *Vräkning och hemlöshet - drabbar också barn*
- SOU 2010:55 *Romers rätt – en strategi för romer i Sverige*
- SOU 2013:85 *Stärkt straffrättsligt skydd för egendom*
- SOU 2016:6 *Framtid sökes – Slutredovisning från den nationella samordnaren för utsatta EU-medborgare*
- SOU 2016:19 *Barnkonventionen blir svensk lag*

Departementsserien (Ds)

- Ds 1995:53 *Effektiviseringar inom den summariska processen*
- Ds 2004:41 *Ekonomiskt utsatta barn*
- Ds 2014:8 *Den mörka och okända historien - Vitbok om övergrepp och kränkningar av romer under 1900-talet*

Utländska förarbeten

Finland

RP 330/2010 rd *Regeringens proposition till Riksdagen med förslag till lag om ändring av ordningslagen*

Norge

Høring: Endringer i Oslo kommunes politivedtekt §§ 2-1 og 2-2.

Rättsfall och beslut

Europadomstolen

Barret och Sirjean mot Frankrike (13829/03). Dom den 21 januari 2010.

Chapman mot Storbritannien (27238/95). Dom den 18 januari 2001.

Fernandez m.fl. mot Frankrike (28440/05). Dom den 21 januari 2010.

McCann mot Storbritannien (19009/04). Dom den 13 maj 2008.

Prokopovitch mot Ryssland (58255/00). Dom den 18 november 2004.

R.P. mot Frankrike (10271/02). Dom den 21 januari 2010.

Winterstein m.fl. mot Frankrike (27013/07). Dom den 17 oktober 2013.

Yordanova m.fl. mot Bulgarien (25446/06). Dom den 24 april 2012.

Högsta domstolen

NJA 1970 s. 29

Högsta förvaltningsdomstolen

RÅ 1995 ref. 70

HFD 2012 ref. 12

Miljööverdomstolen

MÖD 2006:63

Rättsfall från hovrätterna

RH 1984:137

RH 1993:97

RH 1994:8

Justitiekanslern

JK:s beslut 2001-04-23, diarienummer: 1002-00-21.

Justitieombudsmannen

JO, Diarienummer 4119-2015.

Europeiska kommittén för sociala rättigheter

ERRC mot Bulgarien (18 oktober 2006), Complaint No. 31/2005.

ERRC mot Bulgarien (19 oktober 2009), Complaint No. 51/2008.

ERRC mot Grekland (8 december 2004), Complaint No. 15/2003.

Miljönämnden

Miljönämnden i Malmö stad, *Beslut den 27 oktober 2015 om fortsatt handläggning av ärendet om olägenhet för människors hälsa och nedskräpning, Brännaren 19.*

Myndighetspublikationer

Diskrimineringsombudsmannen, *Diskriminering av Romer i Sverige – Rapport från DO:s projekt åren 2002 och 2003 om åtgärder för att förebygga och motverka etnisk diskriminering av Romer, 2004.*

- Jävsnämnden i Tierps kommun, *Sammanträdesprotokoll den 26 augusti 2014*
- Kommissionen mot antiziganism, *Andra delrapporten*, 2015.
- Miljöförvaltningen i Malmö stad, *Svar på brev om miljöförvaltningens handläggning rörande boplatser på fastigheten Brännaren 19 i Malmö*, ärende 548:04567-2015.
- Polismyndigheten, *Nationell lägesbild – Brottslighet med koppling till tiggeri och utsatta EU-medborgare i Sverige*, 2015.
- Polismyndigheten, *Polisens möjligheter att hantera olovliga bosättningar*, 2015.
- Polismyndigheten, *Återredovisning av regeringsuppdrag – Uppdrag till Polismyndigheten om brottslighet som riktas mot utsatta EU-/EES-medborgare och annan brottslighet i anslutning till tiggeri eller tillfälliga boplatser*, 2015.
- Sociala resursförvaltningen i Göteborgs stad, *Illegala bosättningar i Göteborg – En samordnad bild av förvaltningar i Göteborgs stad som arbetar för att förhindra illegala bosättningar*.
- Sociala resursförvaltningen i Malmö stad, *Socialt utsatta EU-medborgare i Malmö, – deras situation och behov*, 2014.
- Socialstyrelsen, *Rätten till socialt bistånd för medborgare inom EU/EES-området – En vägledning*, 2014.
- Stockholms stad, *EU-teamet – Uppsökande arbete med EU-medborgare och tredjelandsmedborgare som befinner sig i hemlöshet eller annan utsatt situation*, 2014.
- Stockholms stad, *Stadsövergripande rutiner för avhysning av illegala boplatser där det bor fattiga EU-medborgare*, Dnr: 439-281/2015.
- Tjänsteutlåtande Stockholms stad, *Fattiga EU-medborgare i Stockholm*, Dnr 156-139/2015.

Övriga publikationer

- Amnesty International, *Chased Away – Forced Evictions of Roma in Ile-De-France*, 2012.
- Civil Rights Defenders, *Utsatta unionsmedborgare i Sverige: Statens skyldigheter enligt internationella människorättsnormer, EU-rätt och svensk rätt*, 2015.
- Civil Rights Defenders, *Öppet brev med anledning av Malmö stads beslut att riva boplatser på Sorgenfri*, 2015.

- ERRC, *Census: Forced evictions of migrant Roma in France*, 2014.
- ERRC, *Census: Forced evictions of migrant Roma in France*, 2015.
- EU:s byrå för grundläggande rättigheter, *The State of Roma and Traveller Housing in the European Union - Steps towards Equality*, 2010.
- Europarådet, *Human Rights of Roma and Travellers in Europe*, 2012.
- Europarådets kommissionär för mänskliga rättigheter, *Memorandum by Thomas Hammarberg following his visit to France from 21 to 23 May 2008*, 2008.
- FN:s barnrättskommitté, *Rapport från den elfte sessionen*, 1996
- FN:s expertkommitté för ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter, *General comments no. 7 – The right to adequate housing (art. 11.1): forced evictions*, 1997.
- FN:s expertkommitté för ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter, *General Comments No 20: Non-discrimination in economic, social and cultural rights*, 2009.
- FN:s råd för mänskliga rättigheter, *Report of the independent expert on minority issues – Mission to Bulgaria 4 to 11 July 2011 (A/HRC/19/56/Add.2)*, 2012.
- FN:s särskilda rapportör i minoritetsfrågor yttrande till Sverige i samband med rivningen av det Sorgenfri-lägrat, Swe 1/2015, 30 oktober 2015.
- Swedwatch, *Blåbärsplockning i Sverige – Frågor och Svar*, 2013.

Tidningsartiklar och internetkällor

- Aftonbladet den 2 februari 2015, *De ska vräkas från kåkstaden*, <http://www.aftonbladet.se/nyheter/article18281948.ab> (hämtad 2015-11-19).
- Arbetsbladet den 14 augusti 2014, *Hundratal bärplockare i Tierp*, <http://www.arbetsbladet.se/uppland/tierp/hundratal-barplockare-i-tierp> (hämtad 2015-11-20).
- Fastighetsägarna den 25 maj 2015, *Allemansrätten skyddar inte olagliga boplatser*, http://www.fastighetsagarna.se/stockholm/aktuellt_opinion/nyheter_1/2015/allemansratten-skyddar-inte-olovliga-boplatser (hämtad 2016-03-23).

- Föreningen hem, *Avhysningarna ett brott mot mänskliga rättigheter?*, <http://foreningenhem.se/avhysningarna-ett-brott-mot-manskliga-rattigheter/> (hämtad 2015-11-18).
- Lantbrukets affärstidning den 2 oktober 2015, *LRF välkomnar utredning om olagliga läger*, http://www.atl.nu/lantbruk/lrf-v-lkomnar-utredning-om-olagliga-l-ger_ (hämtad 2016-03-23).
- Polisens nyhetsarkiv, *Stor insats mot asfaltsläggare i Arninge*, <https://polisen.se/Arkiv/Nyhetsarkiv/Stockholm/2012/Stor-gemensam-polisinsats-mot-asfaltslaggare-i-Arninge/> (hämtad 2015-11-16).
- Svenska Dagbladet den 2 november 2015, *Fel att låta markägaren betala för avhysning*, <http://www.svd.se/fel-att-lata-markagaren-betala> (hämtad 2016-03-23).
- Sveriges Television den 26 september 2012, *Bärplockarläger städas*, <http://www.svt.se/nyheter/regionalt/dalarna/barplockarlagert-stadas-upp> (hämtad 2015-11-19).
- Sveriges Television den 17 februari 2014, *Lägren i Högdalen rivna*, <http://www.svt.se/nyheter/regionalt/stockholm/lagren-i-hogdalen-rivna> (hämtad 2015-11-17).
- Sveriges Radio, *Olagligt att hjälpa tiggare i Danmark*, <http://sverigesradio.se/sida/artikel.aspx?programid=83&artikel=5909540> (hämtad 2016-03-01).
- Sydsvenskan den 26 oktober 2015, *De tvingas lämnas migrantläger i Malmö*, <http://www.sydsvenskan.se/malmo/nu-ska-migrantlagret-jamnas-med-marken/> (hämtad 2015-11-26).

Departementsserien 2016

Kronologisk förteckning

1. Kontroller och inspektioner i Sverige av Europeiska byrån för bedrägeribekämpning. Fi.
2. Några frågor om offentlighet och sekretess. Ju.
3. Uppföljning av återvändandedirektivet och direktivet om varaktigt bosatta tredjelandsmedborgares ställning. Ju.
4. Effektivare hyres- och arrendenämnder. Ju.
5. Mer tydlighet och aktivitet i sjuk- och aktivitetsersättningen. S.
6. Entreprenörsansvar och svenska kollektivavtalsvillkor vid utstationering. A.
7. Tolktjänst för vardagstolkning. S.
8. Hälsoväxling för aktivare rehabilitering och omställning på arbetsplatserna. S.
9. Ny lag om tilläggsavgift i kollektivtrafik. N.
10. Nya regler för europeiska småmål – lättare att pröva tvister inom EU. Ju.
11. Anpassningar av svensk rätt till EU-förordningen om kliniska läkemedelsprövningar. S.
12. Etisk granskning av klinisk läkemedelsprövning. U.
13. Nya möjligheter till operativt polissamarbete med andra stater. Ju.
14. Förtydliganden av lönestöden för personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga. Byte av benämningar på lönebidrag, utvecklingsanställning och trygghetsanställning. A.
15. Normgivningen inom åklagarväsendet m.m. Ju.
16. Ersättning vid expropriation av bostäder. Ju.
17. Otillåtna bosättningar. Ju.

Departementsserien 2016

Systematisk förteckning

Arbetsmarknadsdepartementet

Entreprenörsansvar och svenska kollektiv-
avtalsvillkor vid utstationering. [6]

Förtydliganden av lönestöden för personer
med funktionsnedsättning som medför
nedsatt arbetsförmåga.

Byte av benämningar på lönebidrag,
utvecklingsanställning och
trygghetsanställning. [14]

Hälsovaxling för aktivare rehabilitering
och omställning på arbetsplatserna. [8]

Anpassningar av svensk rätt till EU-
förordningen om kliniska läkemedels-
prövningar. [11]

Utbildningsdepartementet

Etisk granskning av klinisk
läkemedelsprövning. [12]

Finansdepartementet

Kontroller och inspektioner i Sverige
av Europeiska byrån för bedrägeri-
bekämpning. [1]

Justitiedepartementet

Några frågor om offentlighet och
sekretess. [2]

Uppföljning av återvändandedirektivet
och direktivet om varaktigt bosatta
tredjelandsmedborgares ställning. [3]

Effektiva hyres- och arrendenämnder.
[4]

Nya regler för europeiska småmål – lättare
att pröva tvister inom EU. [10]

Nya möjligheter till operativt
polissamarbete med andra stater. [13]

Normgivningen inom åklagarväsendet
m.m. [15]

Ersättning vid expropriation av bostäder.
[16]

Otillåtna bosättningar. [17]

Näringsdepartementet

Ny lag om tilläggsavgift i kollektivtrafik.
[9]

Socialdepartementet

Mer tydlighet och aktivitet
i sjuk- och aktivitetsersättningen. [5]

Tolktjänst för vardagstolkning. [7]