

Otillåtna bosättningar



REGERINGSKANSLIET

Justitiedepartementet

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 fräntas 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 stödsatser 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.