

Ann Sofi Agnevik, Avd. för juridik
Emilia Danielsson, Avd. för juridik
Mia Hemmestad, Avd. för juridik

Några juridiska frågor gällande utsatta EU-medborgare

Sammanfattning

På senare år har allt fler utsatta EU-medborgare sökt sig till Sverige, flera försörjer sig genom tiggeri. Nya frågor och nya uppgifter för kommuner, regioner och landsting har uppkommit och frågor om vilka skyldigheter det offentliga har gentemot dessa EU-medborgare har aktualiserats.

Nedan redogörs helt kort för aktuella regelverk såsom kompetensreglerna enligt kommunallagen, uppehållsrätten, lokala ordningsstadgor, regler kring bosättningar samt kommunernas och landstingens skyldigheter enligt hälso- och sjukvårdslagen, skollagen och socialtjänstlagen för utsatta EU-medborgare i Sverige.

Fri rörlighet inom EU

EU har idag 28 medlemsländer. Bland de nyaste medlemsländerna är Bulgarien och Rumänien som gick med för bara några år sedan. Medlemmar idag är Belgien, Bulgarien, Cypern, Danmark, Estland, Finland, Frankrike, Grekland, Irland, Italien, Kroatien, Lettland, Litauen, Luxemburg, Malta, Nederländerna, Polen, Portugal, Rumänien, Slovakien, Slovenien, Spanien, Storbritannien, Sverige, Tjeckien, Tyskland, Ungern och Österrike. De s.k. ESS-länderna Norge, Island och Liechtenstein omfattas även genom särskilt avtal av delar av regelverket inom EU.

Den fria rörligheten för personer är en grundprincip som garanteras av EU. Varje unionsmedborgare och deras familjemedlemmar har rätt att röra sig, bo, studera, arbeta, etablera sig eller tillhandahålla tjänster i en annan medlemsstat utan att diskrimineras på grund av sin nationalitet. EU:s politik, bland annat avseende de sociala trygghetssystemen, syftar till att göra det lätt och smidigt att röra sig och vara verksam inom EU:s område. Det är emellertid inte meningen att man ska utnyttja denna rätt till rörlighet helt utan begränsningar. Av det s.k. rörlighetsdirektivet (2004/38/EG) framgår under vilka förutsättningar en unionsmedborgare har rätt att uppehålla sig i en annan medlemsstat. Rörlighetsdirektivet har implementerats i den svenska utlänningslagen, där begreppet uppehållsrätt reserverats för rätten att vistas i Sverige längre än tre månader utan uppehållstillstånd.

För vistelse i högst tre månader ställs inga andra krav än att personen kan identifiera sig med giltigt pass eller annan id-handling. En EU-medborgare kan dock enligt 8 kap. 9 § utlänningslagen (2005:716) avvisas från Sverige under de tre första månaderna

efter inresa om han eller hon visar sig utgöra en orimlig belastning för biståndssystemet enligt socialtjänstlagen.

För att få uppehållsrätt inom en annan medlemsstats territorium under längre tid än tre månader ska personen antingen vara anställd, egenföretagare, arbetssökande med verklig möjlighet att få en anställning, studerande med heltäckande sjukförsäkring och tillräckliga tillgångar för sin och sina familjemedlemmars försörjning eller enbart vistas i den mottagande medlemsstaten men ha en heltäckande sjukförsäkring och tillräckliga tillgångar för sin och sina familjemedlemmars försörjning. EU-rätten kan inte åberopas i samband med missbruk eller bedrägeri, ett s.k. svart arbete kan därför inte ligga till grund för uppehållsrätt.

Rätten till fri rörlighet har på senare år använts av de nyaste medlemmarnas, Bulgarien och Rumänien, medborgare. De som har kommit hit tycks inte ha haft som huvudsyfte att söka arbete alternativt ha en verklig möjlighet att få ett arbete, utan försörjer sig genom att tigga. Det innebär att deras rätt att uppehålla sig i Sverige sträcker sig till högst tre månader.

Beslut om avvisning fattas av Migrationsverket eller Polismyndigheten. Beslut om utvisning fattas av Migrationsverket.

Kommunallagen

Enligt 2 kap. 1 § kommunallagen (1991:900) får en kommun och ett landsting själva ta hand om sådana angelägenheter av allmänt intresse som har anknytning till kommunens eller landstingets område eller deras medlemmar och som inte ska handhas enbart av staten, en annan kommun, ett annat landsting eller någon annan. Kompetensreglerna innebär att kommuner och landsting inte kan göra mer än vad som är stadgat i svensk lagstiftning, hur vällovt syftet än kan tyckas. Det är t.ex. förbjudet för en kommun att ge stöd till enskild, såvida det inte finns lagstiftning som gör det möjligt att ge stöd. Socialtjänstlagen medger t.ex. stöd till enskild i form av bistånd efter behovsprövning. Individuellt stöd till näringsidkare godtas enligt en särskild bestämmelse i kommunallagen bara om det finns synnerliga skäl. I praxis finns exempel på kommunalt stöd som godtagits då det givits för att förhindra bortfall av service i glesbygd, t.ex. bensinmack, livsmedelsbutik eller hotell.

Frågan om möjligheterna att ge individuellt stöd enligt socialtjänstlagen kommenteras nedan i ett särskilt avsnitt. I vilken utsträckning en kommun har möjlighet att vidta allmänna åtgärder t.ex. i form av föreningsbidrag för att underlätta situationen för utsatta EU-medborgare i kommunen är inte helt klarlagt.

Förvaltningsrätten i Linköping har dock nyligen avgjort ett mål där en kommun ingått en överenskommelse med Stadsmissionen om stöd till utsatta EU-medborgare avseende bl.a. natthärbärgen för perioden januari till juni 2014 (mål 611-14). Förvaltningsrätten kommer i målet fram till att utsatta EU-medborgare som befinner sig inom kommunens gränser är en angelägenhet för kommunen.

Förvaltningsrätten anförde i domskälen bl.a. att kommunen enligt 2 a kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453) har det yttersta ansvaret för att de som vistas inom kommunen får det stöd och den hjälp de behöver och att kommunen har ett ansvar för akuta insatser. Kommunen hade bedömt att det fanns en överhängande risk för att dessa personer skulle frysa ihjäl under den kalla årstiden något som förvaltningsrätten ansåg vara en rimlig bedömning. Mot denna bakgrund fann förvaltningsrätten att det inte hade visats att beslutet stred mot lag eller annan författning. Kammarrätten i Jönköping beviljade inte prövningstillstånd i målet och tog därmed inte ställning i sak (mål 2079-14).

En förvaltningsrättsdom är inte prejudicerande utan är en prövning av det enskilda ärendet. Domen innebär inte någon skyldighet för andra kommunerna att agera på liknande sätt. Det yttersta ansvaret enligt socialtjänstlagen kan tillgodoses även på andra sätt, t.ex. genom biståndsbeslut.

Det förekommer att kommuner och landsting besöker t.ex. Bulgarien och Rumänien för att skaffa sig kunskap om medborgarnas situation och för att lämna information om förutsättningarna för t.ex. arbete och bostad i den egna kommunen. Detta för att få bättre förutsättningar för arbetet i kommunen och för att de enskilda ska ges möjlighet att fatta välgrundade beslut innan avresa. Då detta görs som ett led i utvecklingen av arbetet i den egna kommunen är vår bedömning att detta ligger inom den kommunala kompetensen.

Internationellt bistånd är ett statligt ansvar. Under vissa specifika förutsättningar i 4-9 §§ lag (2009:47) om vissa kommunala befogenheter kan dock även kommuner och landsting lämna visst bistånd. Kommuner och landsting får lämna bistånd i form av utrustning, rådgivning, utbildning eller på annat sätt till ett land som får svenskt statligt bistånd. Bistånd i form av ekonomisk ersättning får endast lämnas för att genomföra utbildning och rådgivning. Bistånd till ett land som får svenskt statligt bistånd ska anmälas till Sida. Bistånd till ett land som inte får statligt bistånd får lämnas i form av utrustning som kommunen eller landstinget inte längre behöver i sin verksamhet. Därutöver måste regeringen ge sitt tillstånd. Möjligheten för kommuner och landsting att genomföra insatser i ett annat EU-land är alltså mycket begränsad.

Socialtjänstlagen

Den som uppfyller kraven för uppehållsrätt och därmed har rätt att vistas i Sverige längre än tre månader har även rätt till likabehandling. Det innebär att de har samma rättigheter och skyldigheter som övriga svenska medborgare och att socialtjänstlagen ska tillämpas fullt ut. För personer som är ekonomiskt aktiva, dvs. arbetstagare, egenföretagare och arbetssökande, ställer upphållsrätten inte krav på att de ska vara självförsörjande. Vid behov av eventuellt bistånd är det i första hand bosättningskommunen som har ansvaret.

När en person inte är bosatt i Sverige har vistelsekommunen biståndsansvaret. För utländska medborgare som inte är bosatta i Sverige men som vistas här för besök

följer av Regeringsrättens praxis (RÅ 1995 ref. 70) att vistelsekommunen endast ansvarar för akuta insatser, s.k. nöd. Personer som inte har för avsikt att söka arbete har inte rätt till långvarigt försörjningsstöd, men har rätt till akuta insatser om behov uppstår och personen vänder sig till socialtjänsten i vistelsekommunen.

Kommunen är skyldig att lämna bistånd om en person ansöker om bistånd och behovet inte kan tillgodoses på annat sätt. För att kontrollera om behovet kan tillgodoses på annat sätt i här aktuella fall, kan en första åtgärd vara att efterhöra med aktuell ambassad om ambassaden har möjlighet att bistå sin medborgare med medel till hemresa. Om ambassaden ger besked om att de kan hjälpa sin medborgare, kan vistelsekommunen bistå med medel för resa till ambassaden i Stockholm, i annat fall kan bistånd lämnas till biljett från vistelsekommunen direkt till hemlandet. Annat bistånd som kan bli aktuellt är pengar till mat eller härbärge.

Alla beslut enligt socialtjänstlagen ska ske efter ansökan och efter en individuell bedömning av sökandes behov.

Socialtjänsten har även ett särskilt ansvar för barn. Vid en bedömning av om bistånd till akuta insatser behövs, och i så fall till vad, måste därför särskilt beaktas om det finns barn i familjen. Även om en familj inte själv söker sig till socialtjänsten har socialtjänsten genom bl.a. den uppsökande verksamheten ett ansvar att försäkra sig om att det inte finns barn i kommunen som far illa. Påträffar socialtjänsten eller på annat sätt får kännedom om att ett barn far illa är socialtjänsten skyldig att ingripa och inleda utredning enligt 11 kap. 1 och 2 §§ socialtjänstlagen oavsett barnets nationalitet och hemvist.

Enligt 17 kap. 1 § utlänningslagen ska socialnämnden lämna ut uppgifter om en utlännings personliga förhållanden, om Polismyndigheten, Säkerhetspolisen, Migrationsverket, en migrationsdomstol eller Migrationsöverdomstolen *begär det* och uppgifterna behövs för att avgöra ett ärende om uppehållstillstånd eller ett ärende om ställning som varaktigt bosatt i Sverige eller för att verkställa ett beslut om avvisning eller utvisning. Detsamma gäller när fråga har uppkommit om utlännings har uppehållsrätt.

Vad ambassaden kan göra

Socialtjänsten har det yttersta ansvaret för de personer som vistas i en kommun. Den uppkomna situationen med utsatta EU-medborgare som söker sig till Sverige har påverkat berörda socialtjänster. Det har aktualiserat frågan om vilket ansvar ambassaden har. Enligt ambassadens konsulära regelverk hjälper dock ambassaden endast till med medel för att bekosta en hemresa om släktingar eller vänner deponerar den erforderliga summan på statens utrikesdepartement eller det ekonomiska direktoratet. I de fall vi nu talar om torde det inte finnas så många bulgariska eller rumänska medborgare som har vänner eller familj som kan deponera resekostnaden hos landets utrikesdepartement. Hjälpt från ambassaden kan man alltså troligen få i ytterst få fall.

Hälso- och sjukvårdslagen

Av 4 § hälso- och sjukvårdslagen (1982:763) framgår att om någon som vistas inom landstinget utan att vara bosatt där behöver omedelbar hälso- och sjukvård, ska landstinget erbjuda sådan vård. Denna skyldighet gäller för alla som vistas inom landstinget, oavsett medborgarskap.

Därutöver har EU-medborgare (gäller även personer från EES-länderna och Schweiz) rätt till nödvändig vård i ett annat medlemsland, t.ex. Sverige, genom förordning (EG) nr 883/2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen. Med nödvändig vård avses att den försäkrade under trygga medicinska förhållanden ska kunna vistas här den tid som planerats. De personer som är försäkrade enligt dessa regler ska kunna intyga sin rätt till vård i Sverige till vanliga patientavgifter genom att visa upp det Europeiska sjukförsäkringskortet (EU-kortet), provisoriskt intyg om innehav av EU-kort eller annat intyg som ger rätt till vård i Sverige. Om patienten saknar EU-kortet eller annat intyg som styrker rätten till vård, kan landstinget begära att personen kontant eller mot faktura betalar hela kostnaden för vården. Den försäkrade personen har sedan möjlighet att få ersättning för sina utlägg från sin socialförsäkringsinstitution i hemlandet. En person som är försäkrad enligt förordning (EG) nr 883/2004 har också möjlighet att ansöka om förhandstillstånd hos sin socialförsäkringsinstitution för att finansiera planerad vård (dvs. då syftet med resan är att specifikt söka vård) i en annan EU/EES-stat.

Det s.k. patientrörlighetsdirektivet (2011/24/EU) innebär att en person från ett annat EU/EES-land kan vända sig direkt till en vårdgivare i Sverige för vård (nödvändig eller planerad) och sedan ansöka om ersättning i efterhand enligt bestämmelserna i den nationella lag som berört medlemsland tillämpar som en följd av patientrörlighetsdirektivet. I dessa fall betalar patienten själv hela vårdkostnaden direkt till berörd vårdgivare.

De personer som kommer från andra EU/EES-länder och som arbetar här i Sverige, under högst 12 månader är som regel registrerade hos Försäkringskassan. Försäkringskassan betalar ersättning till landstingen för både nödvändig och planerad vård för denna kategori av patienter som inte är bosatt i Sverige. Om anställningstiden överskrider 12 månader ska personen i fråga folkbokföra sig i Sverige. Därmed är personen bosatt här och har tillgång till hälso- och sjukvården på samma förutsättningar som övriga bosatta i landstinget.

Den 1 juli 2013 trädde lagen (2013:407) om hälso- och sjukvård till vissa utlänningar som vistas i Sverige utan nödvändiga tillstånd i kraft. Lagen omfattar dels personer som håller sig undan verkställighet av beslut om avvisning eller utvisning, och dels personer som befinner sig i Sverige utan att ha ansökt om nödvändiga tillstånd för att vistas i landet. Lagen innebär att personer under 18 år ska erbjudas hälso- och sjukvård samt tandvård i samma omfattning som barn och ungdomar som är bosatta i landstinget samt en hälsoundersökning. Personer som har fyllt 18 år ska erbjudas vård

och tandvård som inte kan anstå, mödrahälsovård, vård vid abort och preventivmedelsrådgivning samt en hälsoundersökning. Vården är subventionerad enligt bestämmelser i förordning (2013:412) om vårdavgifter m.m. för utlänningar som vistas i Sverige utan nödvändiga tillstånd.

2013 års lag omfattar således endast utlänningar som vistas i Sverige utan tillstånd. Eftersom de utsatta EU-medborgare som här är aktuella har rätt att vistas i ett annat medlemsland i tre månader utan särskilt tillstånd är därför utgångspunkten att de inte omfattas av denna lag. Det förekommer även att dessa personer saknar sjukförsäkring i sina hemländer och därmed omfattas de inte heller av förordning (EG) nr 883/04. Konsekvensen av detta är att dessa EU-medborgare måste betala hela kostnaden för den vård som de får här i Sverige. Av förarbetena till lagen (prop. 2012/13:109 s. 41) framgår att regeringen anser att för unionsmedborgare ska så långt som möjligt de EU-rättsliga författningarna tillämpas. Emellertid säger regeringen också att det ”inte är uteslutet att föreslagen lagstiftning om hälso- och sjukvård till personer som vistas i Sverige utan nödvändiga tillstånd i enstaka fall kan komma att bli tillämplig även på unionsmedborgare”. Sammanfattningsvis innebär detta att frågan huruvida 2013 års lag kan bli tillämplig måste avgöras efter omständigheterna i varje enskilt fall.

Skollagen

Ansvarig för all undervisning är *hemkommunen*. Med hemkommun avses i 29 kap. 6 § skollagen (2010:800) den kommun som personen är folkbokförd i. Om man är bosatt i landet utan att vara folkbokförd avses med hemkommun den kommun som han eller hon stadigvarande visats i eller, om han eller hon saknar stadigvarande vistelseort, den kommun som han eller hon för tillfället uppehåller sig i. Detsamma gäller den som är kvarskrivnen i en kommun.

Enligt 7 kap. 2 § skollagen har barn som är *bosatta* i Sverige skolplikt, dvs. bosatta barn ska gå i grundskola eller grundsärskola. Enligt 8 kap. 3 § skollagen ska barn som är *bosatta* i Sverige och som inte har börjat förskoleklassen eller i någon utbildning för fullgörande av skolplikten erbjudas förskola från och med ett års ålder. Enligt 9 kap. 5 § skollagen ska barn som är *bosatta* i Sverige erbjudas förskoleklass från och med höstterminen det år de fyller sex år. Även för andra skolformer som gymnasie- och gymnasiesärskola, kommunal vuxenutbildning, särskild utbildning för vuxna och svenska för invandrare gäller att rätten till utbildning förutsätter att eleven är *bosatt* i landet.

Som bosatt i landet anses enligt 29 kap. 2 § skollagen även den som inte är folkbokförd här men som

1. är asylsökande,
2. har tidsbegränsat uppehållstillstånd enligt 5 kap. 15 § utlänningslagen,
3. har rätt till utbildning eller annan verksamhet enligt skollagen till följd av EU-rätten, avtalet om Europeiska samarbetsområdet (EES) eller avtalet mellan

Europeiska unionen och dess medlemstater, å ena sidan, och Schweiz, å andra sidan, om fri rörlighet för personer.

4. är familjemedlem till en person som tillhör en främmande makts beskickning, eller
5. vistas här utan stöd av myndighetsbeslut eller författning (s.k. papperslösa).

Den sistnämnda gruppen har enligt 7 kap. 2 § inte skolplikt men har samma rätt till utbildning som skolpliktiga barn.

Har ett beslut om avvisning eller utvisning meddelats mot en asylsökande ska denne fortfarande anses vara bosatt i Sverige på den grunden till dess att han eller hon lämnar landet. Om den som avvisats eller utvisats håller sig undan så att beslutet inte kan verkställas ska personen dock anses som fortsatt bosatt i Sverige enligt femte punkten. Personer som åsyftas i denna sista punkt är de som haft rätt enligt författning att vistas här, men för vilka denna rätt upphört. Som exempel kan nämnas personer som enligt 5 kap. 18 § utlänningslagen har haft rätt att vistas här under den tid som deras ansökan om uppehållstillstånd har prövats, men vilkas ansökan har avslagits och som därefter håller sig undan verkställighet. Bestämmelsen avser även andra personer som tidigare har haft ett av myndighet beslutat tillstånd att vistas här men vars tillstånd har upphört, till exempel personer vars tidsbegränsade uppehållstillstånd har upphört men som ändå väljer att stanna kvar i landet. Det kan också vara fråga om personer som vistas här, men som aldrig har givit sig till känna för någon myndighet (prop. 2012/13:58 s.39). Enligt förarbeten omfattar bestämmelsen inte barn med tidsbegränsade uppehållstillstånd som vistas i landet kortare tid än ett år. För dessa saknas alltså rätt till utbildning. Dessa barn vistas lagligen i landet, men är här under så kort tid att de inte ska folkbokföras. Eftersom dessa barn inte heller omfattas av 29 kap. 2 § andra stycket skollagen har de ingen rätt till utbildning (prop. 2012/13:58 s. 16).

Den grupp utsatta EU-medborgare som är aktuell i denna promemoria finns inte omnämnd i förarbetena till bestämmelsen i femte punkten. Det synes inte heller vara den grupp som lagstiftaren tagit sikte på vid beskrivning av målgruppen.

Gruppen utsatta EU-medborgare grundar sin vistelse i landet på EU:s rörlighetsdirektiv/utlänningslagen. Såsom redogjorts för ovan har EU-medborgare rätt att vistas i ett annat medlemsland i tre månader utan särskilt tillstånd. Man anses inte vara bosatt här, utan får anses vara här tillfälligt dvs. som ”turist”. För uppehållsrätt och vistelse längre än tre månader måste den enskilde vara;

- anställd eller egenföretagare i värdlandet,
- arbetssökande med verklig möjlighet att få en anställning, eller
- studerande eller annan med tillräckliga tillgångar för sin och sina familjemedlemmars försörjning samt har en heltäckande sjukförsäkring.

Familjemedlemmar till de som uppfyller ovanstående krav har också uppehållsrätt. De personer som omfattas av denna grupp har enligt rörlighetsdirektivet/utlänningslagen

rätt till likabehandling och därmed värdlandets sociala trygghetssystem. Enligt 29 kap. 2 § tredje punkten skollagen ska dessa anses bosatta i landet och har rätt till skolgång.

Den EU-medborgare som inte uppfyller kraven i rörlighetsdirektivet/utlänningslagen på uppehållsrätt har bara rätt att vistas här tillfälligt och omfattas inte av värdlandets sociala trygghetssystem. De personer som då ligger det sociala biståndssystemet enligt socialtjänstlagen till last, kan enligt 8 kap. 9 § utlänningslagen avvisas. Beslut om avvisning fattas av Migrationsverket eller Polismyndigheten. Utsatta EU-medborgare kan alltså inte enligt vår bedömning anses omfattas av uppräkningsen i 29 kap. 2 § skollagen och har därmed ingen i skollagen grundad rätt till skolgång.

I 4 kap. 2 § skolförordningen (2011:185) regleras emellertid skyldigheterna att ordna skolgång för elever från utlandet i grundskolan och grundsärskolan, dvs. i de skolformer då skolplikt gäller. Barn som anses *bosatta i utlandet* hos sina vårdnadshavare har samma rätt till utbildning i grundskolan eller grundsärskolan, om vårdnadshavarna eller en av dem är *svensk medborgare*. Den kommun där barnet stadigvarande vistas ska anses som barnets hemkommun vid tillämpningen av skollagen. Frågan om mottagande av ett sådant barn prövas på begäran av barnets vårdnadshavare.

Vidare anges i bestämmelsens sista mening att en huvudman även i andra fall får ta emot ett barn som inte anses bosatt i Sverige som elev i sin grundskola. Detta innebär att det får anses vara tillåtet enligt kompetensreglerna i 2 kap. 1 § kommunallagen, att i sin grundskola ta emot ett barn även om man inte har någon skyldighet att göra det.

Internationella konventioner

De internationella konventioner, t.ex. barnkonventionen, som Sverige ratificerat är Sverige skyldigt att se till att de följs. Det är regeringen som är ytterst ansvarig för att dessa rättigheter tillgodoses och att nationell lagstiftning överensstämmer med Sveriges åtaganden. Kommuner och landsting har att tillämpa den nationella lagstiftningen.

Lokala ordningsföreskrifter

Tiggeri, dvs. att utan erbjudande av någon motprestation utbe sig om ekonomiskt understöd, är inte straffbart eller ens otillåtet enligt svensk lag. Det gäller även då sådan verksamhet bedrivs i former som kan beskrivas som organiserade, om man med detta menar att enskilda som tigger samordnar sin aktivitet samt bor, reser och lever tillsammans. Det är en annan sak att vissa organisationer i sådana sammanhang kan tänkas ägna sig åt verksamhet som är straffbar såsom människohandel enligt 4 kap. 1 a § brottsbalken. I förening med andra omständigheter kan tiggeri dock vara straffbart. Det kan till exempel vara fallet när den som tigger tar till hot eller handgripligheter som utgör ofredanden enligt 4 kap. 7 § brottsbalken. Ett annat exempel är om tiggeriet innefattar vilseledande av dem tiggaren vänder sig till med exempelvis med förespeglning av påhittade handikapp m.m., vilket under vissa ytterligare

förutsättningar skulle innefatta bedrägeribrott enligt 9 kap. brottsbalken (JO 2011/12 s. 171).

Kommunens rätt att meddela lokala ordningsföreskrifter måste enligt regeringsformen anges i lag. Enligt 3 kap. 8 § ordningslagen (1993:1617) bemyndigas därför regeringen eller, efter regeringens bemyndiganden, en kommun att meddela lokala ordningsföreskrifter. Bemyndigande för en kommun att meddela lokala ordningsföreskrifter återfinns i 1 § förordningen (1993:1632) med bemyndigande för kommuner och länsstyrelser att meddela lokala föreskrifter enligt ordningslagen.

Ordningsföreskrifter får enligt bemyndigandet meddelas om de behövs för att upprätthålla den allmänna ordningen på en offentlig plats. Av 3 kap. 1 § ordningslagen framgår att en offentlig plats inom ett detaljplanelagt område enligt huvudregeln inte utan Polismyndighetens tillstånd får användas på ett sätt som inte stämmer överens med det ändamål som platsen har upplåtits för eller som inte är allmänt vedertaget. Ordningens krav på tillstånd motiveras av att ett obegränsat användande av marken för något annat ändamål än det för vilket den i första hand är avsedd kan orsaka påtagliga störningar i trafiken eller av den allmänna ordningen eller säkerheten. Föreskrifterna får inte lägga onödigt tvång på allmänheten eller annars göra obefogade inskränkningar i den enskildes frihet. Tillsynen av att ordningen på allmän plats upprätthålls ansvarar Polismyndigheten för. Ingripanden som kan komma att genomföras för att upprätthålla ordningen sker därför genom Polismyndighetens försorg.

I förarbetena till ordningslagen anförs att det kan finnas behov av lokala bestämmelser som reglerar penninginsamling på offentligt plats. Undantag från tillståndskrav för sådan verksamhet bör emellertid regelmässigt göras i de fall då penninginsamlingen är ett led i en allmän sammankomst eller en offentlig tillställning som i sig är tillståndskrävande. Skälet till detta tycks vara att någon prövning från ordningssynpunkt utöver den som görs i tillståndsärendet rörande sammankomsten eller tillställningen inte anses behövlig.

Enligt dåvarande Kommunförbundets cirkulär 1995:41 är penninginsamling i samband med framförande av gatamusik inte tillståndspliktig, dels med hänvisning till att den enskildes frihet att framföra ett musikaliskt eller annat konstnärligt verk i sådant fall begränsas, dels med hänvisning till att en musikants insamling i en instrumentlåda eller på ett klädesplagg är en passiv handling. Det förhåller sig annorlunda om musikanten går runt bland publiken och samlar in pengar. Ett sådant tillvägagångssätt betraktas som en penninginsamling som kan omfattas av tillståndskrav genom en lokal ordningsföreskrift (prop. 1992/93:210 s. 141 f). Undantag från tillståndskravet kan göras för till exempel skolklasser som samlar in pengar till hjälporganisationer.

Länsstyrelsen i Västmanlands län beslutade den 26 april 2011 (Dnr 213-1208-11) att Sala kommuns ordningsföreskrifter, där ett generellt förbud mot tiggeri på offentlig

och därmed jämställd plats införts, skulle upphävas. Länsstyrelsen ansåg bland annat att föreskriften om förbud mot tiggeri inte var motiverad med hänsyn till ordningen och säkerheten på offentlig plats. Att lägga fram ett klädesplagg för att samla in pengar ansågs påverka ordningen på den offentliga platsen i mindre omfattning och insamlingen ansågs vara passiv. Förbudet var för vidsträckt och enligt länsstyrelsens uppfattning innebar föreskriften vidare ett onödigt tvång mot allmänheten och en alltför långtgående inskränkning i den enskildes frihet.

Rörande gatuförsäljare har man i förarbetena (prop. 1992/93:210 s. 274 f) till ordningslagen resonerat så att ju mer omfattande och till sin karaktär trafik- eller ordningsstörande ett ianspråktagande är, desto snävare blir utrymmet för ett tillståndsfritt ianspråktagande av platsen. Ett nyttjande av platsen som sträcker sig längre än någon timme kan som regel inte anses vara ett tillfälligt ianspråktagande. Inte heller blir ianspråktagandet att anse som tillfälligt, om platsen används endast under någon timme men nyttjaren efter ett kortare uppehåll återkommer till platsen och återupptar sin verksamhet där. Sålunda krävs tillstånd om en gatuförsäljare nyttjar en plats på till exempel en gågata under någon timme, varefter han avbryter sin verksamhet för att kort därefter återkomma till platsen och återuppta sin försäljningsverksamhet. I än högre grad gäller detta om ett avbrott beror på att polisen uppträder på platsen. För att ett ianspråktagande av en offentlig plats inte ska kräva tillstånd uppställs som ett ytterligare krav att ianspråktagandet är endast obetydligt. Av avgörande betydelse i sammanhanget blir då storleken på ytan av den offentliga platsen. Är det fråga om en begränsad yta kan således ett mycket blygsamt ianspråktagande komma att omfattas av krav på tillstånd, om en större del av den offentliga platsen därigenom tas i anspråk. Av betydelse för bedömningen av omfattningen av ianspråktagandet blir också om flera personer nyttjar den offentliga platsen samtidigt, t.ex. om ett stort antal gatuförsäljare samtidigt belamrar en gågata med stånd och filter. Det får i så fall göras en samlad bedömning av ianspråktagandena. Inte heller blir sådana gatuförsäljares verksamhet fri från kravet på tillstånd enbart av den anledningen att de under verksamhetens gång byter platser med varandra. Även om en enskild nyttjare skulle anses ta en offentlig plats i anspråk endast i obetydlig omfattning kan hans verksamhet således anses falla under kravet på tillstånd, om flera andra personer tar platsen i anspråk på samma eller något liknande sätt. Samma resonemang som här ovan förs rörande gatuförsäljare skulle kunna tillämpas på tiggare.

Sammanfattningsvis kan konstateras att utrymmet för att i lokala ordningsföreskrifter förbjuda tiggeri är begränsat, men att en sådan möjlighet troligen finns. Framförallt torde det finnas en möjlighet att förbjuda tiggeri på livligt trafikerade platser, såsom exempelvis vid gallerior där ett stort antal personer passerar eller vid omstigningsplatser för kollektivtrafik. Ett krav är dock att förbudet är erforderligt för att upprätthålla den allmänna ordningen. Detsamma gäller för en föreskrift i lokala ordningsföreskrifter om krav på tillstånd för tiggeri.

I sammanhanget kan nämnas att JO i beslut den 24 september 2014 (Dnr 457-2014) kritiserade Polismyndigheten efter en händelse då polisen hade gripit tre personer för tiggeri, med hänvisning till kommunens lokala ordningsföreskrifter som säger att det krävs Polismyndighetens tillstånd för insamling av pengar. Gripandet varade i tre timmar. Grunden för att gripa personerna uppgavs vara att de saknade hemvist i Sverige och att det fanns risk för att de genom att bege sig från riket skulle undandra sig lagföring eller straff. JO fann att det stred mot proportionalitetsprincipen att gripa personerna för misstanke om en förseelse som endast kan medföra penningböter.

Åtal väcktes sedermera mot de tre personerna, men tingsrätten ogillade åtalet. Tingsrätten motiverade detta med att de gärningar som personerna hade åtalats för inte var att betrakta som aktiv penningsinsamling. Ordningsföreskriften om krav på tillstånd var därmed inte tillämplig på deras agerande (Södertälje tingsrätt den 21 februari 2014, B 266-14).

Bosättningar

Allemansrätten ska trygga allmänhetens tillgång till naturen och det kan därför vara tillåtet att tälta under något enstaka dygn på annans mark. Är det fråga om övernattning under en längre tid än någon enstaka natt eller en större grupp med många tält eller husvagnar krävs normalt tillstånd från markägaren. Allemansrätten gäller dessutom bara i naturen.

Att olovligen bosätta sig på annans mark i t.ex. tält eller husvagn kan utgöra ett brott, såsom egenmäktigt förfarande enligt 8 kap. 8 § brottsbalken eller självtäkt enligt 8 kap. 9 § brottsbalken. För brott enligt dessa bestämmelser krävs att det olovliga intrånget har skett med uppsåt, dvs. med insikt och avsikt.

Om ett brott har begåtts kan polisen under vissa förutsättningar gripa den misstänkte, se 24 kap. rättegångsbalken (1942:740). Polisen kan även, utan att ett brott har begåtts, ingripa med stöd av 13 § polislagen (1984:387). Av bestämmelsen följer att en polisman får avvisa eller avlägsna en person från ett visst område eller utrymme bl.a. om någon genom sitt uppträdande stör den allmänna ordningen och det är nödvändigt för att ordningen ska kunna upprätthållas. Detsamma gäller om det behövs för att en straffbelagd handling ska kunna avvärjas. Personen får även tillfälligt omhändertas, om ett avvisande eller ett avlägsnande är otillräckligt. Att avvisa någon innebär att en person hindras från att komma in i ett område eller en byggnad, medan ett avlägsnande innebär att personen förs från bort från den plats där denne befinner sig. Ett omhändertagande syftar till att föra en person till en viss plats. Kan situationen lösas med mindre ingripande åtgärder än de som föreskrivs, exempelvis tillsägelse, ska denna lösning i första hand väljas (se prop. 1983/84:111 s. 98).

Att ställa upp och bosätta sig i ett tält eller i en husvagn under en längre tid eller bygga upp en bostadsanordning av något slag kan därtill vara otillåtet enligt reglerna i plan- och bygglagen (2010:900). För att få bygga en ny byggnad krävs nämligen normalt bygglov enligt 9 kap. 2 § plan- och bygglagen. Husvagnar och tält som står uppställda

på samma plats under lång tid kan också räknas som byggnad. Om bygglov saknas kan byggnadsnämnden i kommunen meddela ett föreläggande att vidta rättelse inom en viss tid, vilket kan innebära att byggnaden måste rivas ner eller husvagnen flyttas. Föreläggandet riktas mot fastighetsägaren och kan förenas med vite (se 11 kap. 20 § och 37 § plan- och bygglagen).

Om en bosättning uppstår på en offentlig plats blir reglerna i ordningslagen, som redogjorts för ovan, tillämpliga. Med offentlig plats menas, enligt 1 kap. 2 § ordningslagen, bl.a. allmänna vägar, gator, vägar, torg, parker och andra platser som i detaljplan redovisas som allmän plats och som har upplåtits för sitt ändamål samt andra landområden och utrymmen inomhus som stadigvarande används för allmän trafik. Kommunerna kan i lokala ordningsföreskrifter föreskriva att camping inte får ske på vissa platser. En bosättning på offentlig plats kan därmed innebära en förseelse mot sådana föreskrifter. Den som bryter mot lokala ordningsföreskrifter kan dömas till penningböter (se 3 kap. 22 § ordningslagen).

Polisen kan, med stöd av 3 kap. 19 § ordningslagen, mer direkt ingripa för att upprätthålla ordningen på offentlig plats. Om en person inte vidtar en åtgärd som denne är skyldig att utföra enligt bl.a. 3 kap. ordningslagen eller lokala ordningsföreskrifter får polisen förelägga personen att inom en viss tid vidta åtgärden. En tillsägelse ska som huvudregel ske innan ett föreläggande meddelas. Föreläggande får nämligen bara meddelas om den enskilde inte vidtar rättelse genast efter tillsägelse eller inte kan anträffas efter rimlig efterforskning. På vilket sätt tillsägelsen görs är inte närmare reglerat och den kan därför vara muntlig. Själva föreläggandet ska dock vara skriftligt. Om den som ska vidta rättelse inte kan nås med en tillsägelse och inte heller anträffas efter rimlig efterforskning får polisen genast utfärda föreläggandet.

Polisen kan, utan att tillsägelse har skett innan, förelägga en person att ta bort vissa anordningar som har placerats på en offentlig plats utan nödvändigt tillstånd (se 3 kap. 19 § andra stycket ordningslagen). Under vissa förutsättningar kan polisen även vidta sådana åtgärder som menas i 3 kap. 19 § ordningslagen på den enskildes bekostnad. Så kan vara fallet bl.a. om föreläggandet inte följs och denna påföljd har satts ut eller om personen inte kan anträffas efter rimlig efterforskning (se 3 kap. 21 § ordningslagen).

En markägare kan, för att förmå en eller flera personer som ockuperat dennes mark att flytta sig, ansöka hos kronofogden om s.k. särskild handräckning. Regler om detta förfarande finns i lagen (1990:746) om betalningsföreläggande och handräckning. Kronofogden måste ha personuppgifter på var och en som ansökan avser. Ett individuellt beslut för varje person meddelas. Kronofogden är inte behjälplig med identifiering, men polisen kan i vissa fall bistå med detta. Vid en eventuell verkställighet av kronofogdens beslut kan endast de personer som omfattas av ansökan tvingas lämna platsen. Om det vid denna tidpunkt finns andra personer på platsen måste markägaren ansöka om särskild handräckning på nytt för denna grupp.

Nedskräpning vid läger

Enligt de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. 3 § miljöbalken gäller att alla som bedriver eller avser att bedriva en verksamhet eller vidta en åtgärd ska utföra de skyddsåtgärder, iakttä de begränsningar och vidta de försiktighetsmått i övrigt som behövs för att förebygga, hindra eller motverka att verksamheten eller åtgärden medför skada eller olägenhet för människors hälsa eller miljön. I samma syfte ska vid yrkesmässig verksamhet användas bästa möjliga teknik. Dessa försiktighetsmått ska vidtas så snart det finns skäl att anta att en verksamhet eller åtgärd kan medföra skada eller olägenhet för människors hälsa eller miljön.

Av 15 kap. 30 § miljöbalken följer vidare att ingen får skräpa ned utomhus på en plats som allmänheten har tillträde eller insyn till. Den som med uppsåt eller av oaktsamhet skräpar ned utomhus på en plats som allmänheten har tillträde eller insyn till döms för nedskräpning till böter eller fängelse i högst ett år.

Med nedskräpning enligt miljöbalken avses bl.a. plåt, däribland bilvrak, glas, plast, papper, avfall eller annat liknande.

Enligt lag (1998:814) med särskilda bestämmelser om gatuhållning och skyltning finns en regel i 4 § som ger kommunen en skyldighet att återställa en plats som skräpats ned. Dessa bestämmelser ska inte tillämpas, om skyldigheten ska fullgöras av någon annan enligt lag eller annan författning eller särskilda föreskrifter.

Enligt plan- och bygglagen är det fastighetsägaren som ska hålla en tomt i vårdat skick. Fastighetsägaren ska även ta hänsyn till säkerhet och trafiksäkerhet, dvs. se till att risken för olycksfall begränsas och betydande olägenheter för omgivningen och för trafiken inte förekommer.

Om krav framställs på kommunen att kommunen ska städa upp får kommunen hänvisa till fastighetsägaren. Det är dock skillnad om det är fråga om nedskräpning inom ett populärt friluftsområde jämfört med ett trist kalhygge där ingen går. Detta innebär att i ett allmansrättsligt tillgängligt skogsområde på privat mark där nedskräpning skett och man inte vet vem som är skyldig, så kan kommunen ha ett visst ansvar. Det är dock svårt att säga hur långt detta ansvar går. Ytterst får frågan prövas av länsstyrelse och förvaltningsdomstol.

Även i fall då nedskräpning skett kan polisanmälan bli aktuell.