

Avdelningen för juridik
Ann Sofi Agnevik

Några juridiska frågor i samband med organiserad bärplockning i Sverige

Sedan några år tillbaka har företag med arbetskraft från främst sydöstra Europa, bedrivit organiserad bärplockningsverksamhet i flera av Sveriges kommuner. I några fall har EU-medborgare blivit strandsatta i landet efter säsongens slut, eftersom de inte haft ekonomiska möjligheter att bekosta hemresa. I bärplockningens spår har mark lämnats nedskräpad och förstörd där bärplockarna har haft temporära läger under plockningsperioden.

På SKL har vi från flera län och från Stockholms stad fått skrivelser om de allvariga problem som uppstod kring blåbärs-plockare 2012 och om behovet och vikten av att förbereda sig om situationen upprepas 2013. De svårigheter som uppstod berör både kommuner och staten inom flera politikområden.

Nedan redogörs kort för den fria rörligheten av arbetskraft inom EU, allemansrätten, regler om städning av nedskräpad mark, fastighetsägarens ansvar samt kommunernas skyldigheter enligt socialtjänstlagen för strandsatta EU-medborgare i Sverige.

Fri rörlighet för arbetstagare

EU har idag 28 medlemsländer. De nyaste medlemsländerna är Kroatien, Bulgarien och Rumänien. De två senare gick med för några år sedan. Medlemmar idag är Belgien, Bulgarien, Cypern, Danmark, Estland, Finland, Frankrike, Grekland, Irland, Italien, Lettland, Litauen, Luxemburg, Malta, Nederländerna, Polen, Portugal, Rumänien, Slovakien, Slovenien, Spanien, Storbritannien, Sverige, Tjeckien, Tyskland, Ungern och Österrike.

Ett av målen för samarbetet inom EU är en varaktig ekonomisk integration mellan medlemsländerna. Länderna inom EU ska upprätta och vidmakthålla en gemensam marknad samt främja en gynnsam ekonomisk utveckling.

Ett av målen för att uppnå detta är den fria rörligheten för personer. Med den fria rörligheten avses främst rätten för arbetstagare att ta anställning och arbete i ett annat land, men rätten har utökats till att gälla även studerande, pensionärer och andra icke yrkesverksamma personer.

Den fria rörligheten för personer är en grundprincip som garanteras av EU. Alla personer som bor i EU 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-området. Det är emellertid inte meningen att man ska utnyttja denna rätt till rörlighet helt utan begränsningar. Av direktiv 2004/38/EC framgår vilka inskränkningar som finns i rätten till rörlighet, bland annat att medlemmar efter tre månaders vistelse i ett annat EU-land ska skaffa sig uppehållsrätt.

För att få uppehållsrätt inom en annan medlemsstats territorium under längre tid än tre månader ska personen antingen vara anställd, studera eller vara egen företagare i den mottagande medlemsstaten eller för egen och sina familjemedlemmars räkning ha tillräckliga tillgångar för att inte bli en belastning för den mottagande medlemsstatens sociala biståndssystem under vistelsen, samt ha en heltäckande sjukförsäkring som gäller i den mottagande medlemsstaten.

Rätten till fri rörlighet för arbetskraft har på senare år även använts av de nyaste medlemmarna Bulgarien och Rumäniens medborgare under bärplockningsperioden i Sverige, vilken som regel pågår mindre än tre månader.

Allemansrätten

I 2 kap. 15 § fjärde stycket regeringsformen stadgas att ”alla skall ha tillgång till naturen enligt allemansrätten”, alltså ett stöd i grundlagen för allmänheten att vistas i naturen. Denna rätt gäller även om inte ägaren eller den som annars bestämmer över fastigheten har samtyckt till att marken används på sådant sätt. Den närmare innebörden av allemansrätten är inte reglerad i lag, utan bestäms av regler om åtgärder eller beteenden som inte är tillåtna, av sedvana och av rättspraxis. Allemansrätten innebär att det i princip är tillåtet för alla att vistas i skog och mark till fots och att plocka vilda bär. Men allemansrätten innebär samtidigt skyldigheter – den som rör sig i skog och mark måste vara försiktig och ta hänsyn till den bofasta befolkningen och andra människor i närheten och till djur- och växtlivet. Man får inte agera så att markägare och andra drabbas av skada eller annan nämnvärd olägenhet och man får heller inte skada naturen.

Boendes rätt att vara ostörda innebär att man inte får störa dem som bor i området. Man får inte uppehålla sig vid eller passera alldeles nära boningshus, t.ex. gårdar och tomter. Inte heller får man passera över plantskog, åkrar eller annan mark med grödor.

Man får plocka *vilda bär*, t.ex. lingon, blåbär och hjortron, och växer, under förutsättning att de inte är fridlysta. Det är tillåtet enligt allemansrätten, även om det görs i stor skala och för försäljning – dock under förutsättning att marken inte skadas eller andra olägenheter uppkommer för markägaren. Det är förstås förbjudet att ta bär, frukt, grönsaker och liknande i trädgårdar och odlingar. Det är heller inte tillåtet att hugga ner träd eller buskar, bryta grenar, ta näver eller på annat sätt skada träd.

Man får *tälta* i naturen någon natt med enstaka tält. Även då måste man hålla avstånd till boningshus. För att tälta längre tid på samma plats krävs markägares tillåtelse. Det är inte tillåtet att campa på iordningställda badstränder, i parker och annan naturmark

nära tät bebyggelse. Mer omfattande tältning, t.ex. tältning i större grupp, kräver sannolikt alltid markägarens tillåtelse. Markägarens tillstånd krävs också regelmässigt för att t.ex. ställa upp en husvagn över natten på privat mark.

Allemansrätten gäller inte för trafik med motordrivna fordon. När det gäller enskilda vägar är det markägaren som bestämmer vilken trafik som ska tillåtas. Man får således inte köra in på väg med förbudsskylt mot motortrafik. Det är inte heller tillåtet att köra med motorfordon i terrängen – det följer av terrängkörningslagen. Som terräng räknas all naturmark utanför väg. Man får alltså inte ställa upp sin bil eller husvagn på till exempel en strand, äng eller naturmark. Det är bara tillåtet att tillfälligt stanna i omedelbar anslutning till vägen, där man inte skadar marken eller är en fara för trafiken.

Parkeringsplatser och rastplatser vid allmän väg är till för rast och vila, inte för övernattningsplatser. Ofta är det förbjudet att stå över natten på vägarnas rastplatser.

Att skräpa ner utomhus är inte tillåtet. Förbudet mot nedskräpning gäller på platser utomhus dit allmänheten har tillträde eller insyn, dvs. både i naturen och inom bebyggda områden. Den som skräpar ner eller lämnar kvar skräp i naturen kan dömas till böter eller fängelse. Sopor och skräp kan lämnas i sopkärl vid vägarnas rastplatser.

På sommaren gäller ofta allmänt eldningsförbud. All öppen eld är då förbjuden, även i iordningsställda eldstäder. Som bränsle till en liten lägereld får man dock ta pinnar och kottar på marken. Man får aldrig elda på berghällar, de kan spricka sönder. Det är förbjudet att slänga cigarettfimpar i skogen. Den som bryter mot eldningsförbud eller är ovarsam med eld kan dömas till böter.

Arrangörer av organiserad bärplockning har ett ansvar för den verksamhet de bedriver inte leder till att man bryter mot de regler som gäller för allemansrätten. Arrangörerna av verksamheten ska prata med markägaren i förväg. Som nämnts ovan är det tillåtet att i liten skala tälta någon natt i naturen, men att slå upp ett läger och stanna på samma plats under en längre period, vilket är fallet vid organiserad bärplockning, är inte tillåtet.

De flesta brott mot allemansrätten är förenade med bötesstraff och i vissa fall fängelse. Om markägaren eller någon annan upptäcker brott mot allemansrätten som medför skada eller olägenhet av någon betydelse, kan det därför finnas skäl att överväga att göra en polisanmälan. Uppstår skada för markägaren kan han eller hon vara berättigad till skadestånd.

Markägaren kan också vidta åtgärder för att avhysa personer som uppehåller sig utan tillstånd på marken, t.ex. vid förbjuden husvagnsuppställning eller förbjuden tältning, genom ansöka om särskild handräckning hos kronofogdemyndigheten. Ett problem kan dock här vara att man inte alltid vet mot vem en sådan ansökan ska riktas.

Rent praktiskt får markägaren ansöka hos Kronofogdemyndigheten om att man önskar få ett antal individer avlägsnade, ansökningsavgift 300 SEK/person. Efter att ansökan

prövats kan Kronofogdemyndigheten besluta om så kallad särskild handräckning, vilket innebär att en markägare får hjälp att avlägsna personer som tältar på hans eller hennes mark utan tillstånd. Polisen hjälper till att verkställa beslutet.

Kronofogdemyndigheten tar en avgift för varje person som avlägsnas, 600 SEK/person. Normalt står den som blivit avlägsnad för kostnaden. Om personen inte har egna medel att betala får markägaren stå för kostnaden.

Handlar det om återkommande arrangemang som medför skada eller olägenhet, kan det undantagsvis finnas skäl för markägaren att försöka utverka ett vitesförbud mot arrangören.

Nedskräpning

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, iaktta 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.”

I 15 kap. 30 § miljöbalken finns vidare regler om 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.”

Om ingen annan är ansvarig för att åtgärda en plats som skräpats ned, har kommunerna en allmän skyldighet att göra det, se 4 § lagen (1998:814) med särskilda bestämmelser om gaturenhållning och skyltning. Det uttrycks i bestämmelsen så att kommunen i sådana fall ska återställa platsen i sådant skick som med hänsyn till ortsförhållandena, platsens belägenhet och omständigheterna i övrigt tillgodoser skäliga anspråk. Formuleringen antyder att kommunens skyldighet inte sträcker sig lika långt som nedskräparens. Viktigt att notera är, som framgår av bestämmelsen, att kommunens skyldighet bara aktualiseras om skyldigheten inte ska fullgöras av någon annan enligt lag eller annan författning eller särskilda föreskrifter.

I första hand är det alltså den som skräpat ned eller den som arrangerat eller annars ansvarar för den verksamhet som orsakat nedskräpningen är skyldig att återställa platsen. Under vissa omständigheter kan ibland markägaren anses ansvarig – t.ex. om markägaren har tillåtit verksamheten eller känner till verksamheten utan att vidta några åtgärder mot den (se bl.a. RÅ 1997 ref. 12 och MÖD 2006:12).

Om krav framställs på kommunen att kommunen ska städa upp bör kommunen i första hand hänvisa till den som skräpat ned eller bedrivit eller arrangerat den verksamhet som medfört nedskräpningen och i andra hand till fastighetsägaren. Det är först om det inte går att finna någon annan som är ansvarig att vidta åtgärder, som frågan om

kommunens städningsansvar uppkommer. Det är dock svårt att säga hur långt detta ansvar går – det beror bl.a. på vilken plats det gäller och på nedskräpningens karaktär och omfattning. Närmare rättspraxis som belyser frågan saknas.

Även vid fall av nedskräpning kan det finnas skäl att göra polisanmälan.

Socialtjänstlagen

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. För personer som är ekonomiskt aktiva ställer upphållsrätten inte krav på att de ska vara självförsörjande. 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, under förutsättning att 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 får bistånd lämnas till biljett från vistelsekommunen direkt till hemlandet.

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

Vad ambassaden kan göra

Socialtjänsten har det yttersta ansvaret för att människor som vistas i en kommun. Den uppkomna situationen med ett stort antal fattiga bärplockare som söker sig till Sverige under bärplockningsperioden har satt stor press på berörda socialtjänster. Det har aktualiserat frågan om vilket ansvar ambassaden har. Enligt ambassadens konsulära regelverk hjälper 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 bärplockare som har vänner eller familj som kan deponera resekostnaden hos landets utrikesdepartement. Hjälper från ambassaden kan man alltså troligen få bara i ytterst få fall.

Efter kontakt med bulgariska ambassaden har framkommit att man har startat en översyn av de nu gällande konsulära reglerna som tillämpas av den bulgariska ambassaden. Det bulgariska inrikesministeriet har förklarat att de aktivt vill samarbeta med svenska organisationer för att förhindra och lösa eventuella problem rörande bulgariska bärplockare. Representanter för den bulgariska polisen kan sändas till

Sverige och platsen där bärplockarna finns om det skulle visa sig nödvändigt, meddelade det bulgariska inrikesministeriets avdelning European Union and International Cooperation den 19 juni 2013.