

Till:
Regeringskansliet
Justitiedepartementet

YTTRANDE ÖVER DS 2016:17 ”OTILLÅTNA BOSÄTTNINGAR”

Sammanfattande synpunkter

- Uppdraget och dess genomförande är exkluderande och medför att utredningen saknar ett nödvändigt helhetsperspektiv för att konstruktiva långsiktiga lösningar ska kunna sökas.
- Resultatet saknar människorättsperspektiv.
- Resultatet är konkret rättsosäkert och diskriminerande.

Uppdraget och dess genomförande

Uppdraget (Rubrik: 2.1 samt bilaga 1)

I regeringens uppdrag till Maria Åhrling är det primära syftet med utredningen att analysera och föreslå förbättringar för markägares möjlighet att få handräddning vid otillåtna bosättningar. I uppdraget anges att intresset av rättssäkerheten för de boende ska beaktas, vilket medför att rättssäkerheten för den som riskerar att avhysas klassas som sekundär i förhållande till markägarens behov av en effektiv process. Formuleringen att barnrättsperspektivet ska ingå som en del i arbetet medför även det att detta perspektiv ges en sekundär betydelse i förhållande till den primära uppgiften. Centrum för Sociala Rättigheter menar att denna rangordning i sig är problematisk och medför att lagförslaget i sin helhet saknar konstruktiva och långsiktiga lösningsförslag samt att analysen av situationen saknar det helhetsperspektiv som behövs för utsatta EU-medborgares levnadsvillkor ska förbättras istället för försämrats.

Enligt utredningen visar tillgänglig statistik att de boende främst är romer med EU-medborgarskap. (DS 3.4). Utredningen tar själv upp den väldokumenterade diskriminering som skett mot romer i Sverige. (DS 3.4.1) Utredningen behandlar även den kritik som har riktats mot Sverige vid avhysningar av otillåtna bosättningar med till övervägande del romer boendes i dem (DS 3.7). Att formulera detta uppdrag så att de boendes rättssäkerhet ges en sekundär betydelse bygger vidare på den redan existerande strukturella diskriminering som har skett historisk och sker i nutid mot den grupp som är överrepresenterad i aktuella otillåtna bosättningar. Den komplexa situation som dessa utsatta EU-medborgare lever i kräver en helhetsanalys, inte en exkluderande och förfördelande problemformulering.

Vidare medför uppdragsformuleringen att vissa analyser och förslag inte utreds. En utredning kan inte lösa den komplexa och svåra situation många av dessa romska EU-migranter lever i, men Centrum för Sociala Rättigheter menar att uppdragsformuleringar begränsar analysen och lösningsförslagen för snävt.

Under rubrik 8.1 anges att det å ena sidan behövs både akuta så som långsiktiga insatser samt ett helhetsgrepp om situationen för att motverka fattigdom och skapa bättre förutsättningar och levnadsvillkor. Å andra sidan anges att frågan hur man ska lösa boendefrågan för utsatta EU-medborgare ligger utanför uppdraget för promemorian. Frågan om möjligheten med alternativa boenden utreds inte heller utan omnämns enbart. Uppdragsformuleringen bidrar till att ett helhetsgrepp inte tas. Detta anser Centrum för Sociala Rättigheter är en avgörande brist i utredningen.

Det fattas även en nödvändig djupgående analys av den rättsosäkert som romer historisk utsatts för samt konkreta förslag på hur denna rättsosäkert kan förebyggas. Utredningen tar upp hur romer har diskriminerats samt hur deras mänskliga rättigheter har åsidosatts i Sverige under 1900 talet samt 2000-talet under rubrikerna 3.4.1, 3.4.2, 3.7. Dock saknas analys och förslag på hur denna rättsosäkerhet och diskriminering kan förebyggas.

Centrum för Sociala Rättigheter menar att uppdraget att skapa ett nytt avlägsnandeförfarande måste omfatta analys och lösningsförslag för att garantera en rättssäker process för de boende samt ett helhetsperspektiv vid analys av hur strukturell diskriminering kan förebyggas och levnadsvillkor för berörda personer förbättras. Att utesluta detta ur uppdraget bidrar till fortsatt diskriminering av romer.

Uppdragets genomförande (Rubrik 2.2):

Utredningen har genomförts utan expert och referensgrupp. Endast en intresseorganisation har hörsammats i processen. Samråd har skett med den nationella samordnaren för EU-migranter, samordnaren har fått kritik men detta har vare sig uppmärksammats eller beaktats i uppdragets genomförande. (DS 2.2)

Att ingen referensgrupp har använts vid utredningen innebär dels att vissa aspekter och eventuella analyser och lösningar utestängts ur utredningen, dels att fördelningen av synpunkter och perspektiv som givits utrymme i utredningen är ojämn. Uppdragets genomförande är därmed exkluderande och resultatet inte heltäckande.

Enligt uppdragsbeskrivning har samråd skett med Sveriges kommuner och landsting. Enligt statistiskt från kronofogdemyndigheten utgör dessa 56 % av de markägare som ansökt om avhysning. Då ingen referensgrupp har upprättats och ingen boende givits möjlighet att yttra sig och endast en intresseorganisation har hörsammats i processen innebär detta att ena partens sida har hörsammats i oproportionerligt större utsträckning än den andra. Till detta bör tilläggas att den sida som inte hörsammats karaktäriseras av en överrepresentation av redan socioekonomiskt utsatta och historisk sett diskriminerade personer med svåra levnadsvillkor, vilket utredningen själv belyser. Denna snedfördelning är oacceptabel och medför att utredningen i sig är diskriminerande.

Utredningen har enligt uppdraget fört dialog med den nationella samordnaren för EU migranter, Martin Valfridsson. Den rapport som den nationelle samordnaren publicerade i Februari 2016 har möts av omfattande kritik. Kritiken har bland annat kommit från Civil Rights Defenders och har rört saker som att människorättsperspektivet saknas i rapporten (<http://www.svd.se/lansstyrelsen-i-stockholm-far-ansvar>). Denna kritik uppmärksammas inte i den föreliggande utredningen. Centrum för Sociala Rättigheter anser det problematiskt att den breda kritik som riktats mot samordnarens rapport inte beaktas. Istället lyfts Martin Valfridsson felaktigt fram som en röst för EU-migranternas rättigheter.

Uppdragets genomförande visar på samma konsekventa uteslutande som uppdragsformuleringen innehåller. Som visats ovan finns en snedvridning i vilka röster som fått komma till tals i processen. Detta leder till fortsatt marginalisering och diskriminering. Att detta upprepas är oacceptabelt.

Centrum för Sociala Rättigheter menar att en heltäckande utredning bör innehålla en referensgrupp, att boenden bör höras och att fler intresseorganisationer bör komma till tals i utredningen. Regeringen bör ägna sig åt självkritik angående den nationella samordnarens arbete. Detta är nödvändigt för att utredningen ska vara heltäckande och möjliggöra förbättring för en, som utredningen själv beskriver det, grupp som befinner sig i en mycket utsatt social och ekonomisk situation.

Resultatet saknar människorättsperspektiv

Centrum för Sociala Rättigheter finner att uppdraget principiellt är formulerat på ett sätt så att utsatta gruppers mänskliga rättigheter begränsas, både ur rättsäkerhetssynpunkt och ur en rättighetsaspekt.

Vad gäller rätten till egendom finner Centrum för Sociala Rättigheter att förslaget i grund och botten går ut på att förstärka egendomsskyddet för enskilda markägares rätt till sin egen mark. Vad som hamnar i skymundan är de boendes rätt till sin egendom vilken riskerar att förverkas vid ett avlägsnande. Med andra ord genomsyras förslaget av obalanserade avvägningar mellan egendomsskyddet relaterat till markägarens äganderätt. Samma avvägningar syns inte när det gäller de boendes egendom. Exempelvis föreslås att det är den avlägsnande myndigheten (i detta fall kronofogdemyndigheten) som ska avgöra vilken av de boendes egendom som är att anses vara av "ringa värde". Därmed misslyckas regeringen med att koppla rätten till egendom till de boendes rätt till sin egendom som riskerar att förverkas vid ett avlägsnande. Se exempelvis resonemanget under rubrik 4.1.1 i förslaget.

Regeringens förslag går helt markägaren till mötes på ett ytterst oproportionerligt sätt. När det finns motstående skyddsvärda intressen måste en avvägning göras mellan dessa intressen. Motsättningar mellan olika skyddsvärda intressen som uppkommer vid en situation som vid Sorgenfriläget i Malmö, som är det typfall regeringen baserar sitt förslag på, kräver en avvägning från fall till fall. I flera av de fall från Europadomstolen som nämns i förslaget har domstolen nämnt att särskilt hänsyn måste tas till romer som grupp då detta är en särskilt utsatt grupp. Detta är ett ställningstagande som också nämns i förslaget men som inte implementeras eller verkar ha påverkat utformningen av förslaget.

Vad gäller rätt till bostad nämns det i förslaget att det i svensk lagstiftning inte finns någon rätt för den enskilde till bostad och att rätten till bostad i Regeringsformen (1 kap. 2 § RF) endast är ett målsättningsstadgande. Vid en granskning av förslaget i sin helhet framgår tydligt att målsättningen för förslaget är att underlätta avhysningsförfarandet. Det innebär per automatik inte att syftet med förslaget är att göra fler personer bostadslösa då det även kan handla om situationer där personerna som avhyses har en bostad. Men det kan inte förnekas att förslaget uppkom i syfte att motverka att liknande situationer som den vid Sorgenfrilägret ska inträffa igen, alltså personer som inte har någon annan bostad och tillhör en mycket sårbar grupp skapar tillfälliga boplatser. Det bör således ses som att målsättningsstadgandet om rätt till bostad i regeringsformen undergrävs av förslaget.

Det är även viktigt att påpeka att det föreslagna nya avlägsnandeförfarandet riskerar att påverka rättssäkerheten för enskilda negativt genom att enskilda fråntas sin rätt att överklaga beslut som resulterar i hemlöshet. Detta genom att beslut att avlägsna även föreslås kunna riktas mot tredje person, alltså personer som inte har identifierats. Dessa personer kommer således inte informeras om beslutet förrän det väl vunnit laga kraft.

Resultatet är konkret rättsosäkert och diskriminerande

Förslagen som avser att svaranden inte behöver identifieras och att även en tredje man kan omfattas av ett myndighetsbeslut är främmande för svensk förvaltningsrätt. Det är svårt att i en tillfredsställande omfattning överblicka konsekvenserna av att ett sådant förfarande införs. Förfarandet låter sig inte förenas med flera grundläggande förvaltningsrättsliga principer, som officialprincipen och kravet på förutsebarhet. Ur den enskildes perspektiv är det framför allt kravet på förutsebarhet som förbises när svarande riskerar att vräkas från sitt hem utan att ha fått tillräcklig information och därmed möjlighet att motsätta sig beslutet eller förbereda sig inför vräkningen. Att myndigheterna inte känner till vem det är de vräker omöjliggör nästintill deras uppfyllande av andra grundläggande, förvaltningsrättsliga principer, inte minst kravet på proportionalitet.

För att leva upp till kraven i Europakonventionen för Mänskliga Rättigheter är det särskilt uttalat att en proportionalitetsbedömning ska göras innan ett avlägsnande. Av remissen följer ingen förklaring till hur en sådan bedömning ska kunna genomföras när Kronofogdemyndigheten inte känner till svarandens identitet. Detta gäller såväl oidentifierade svaranden som tredje man som omfattas av beslutet.

Att inte känna till vem svaranden är gör det omöjligt att pröva "den olägenhet eller det men som åtgärden innebär för svaranden". Även i bedömningen av vad som utgör ett hem ska hänsyn tas till individuella omständigheter, bl.a. anknytningen till platsen och tiden personen varit bosatt (se Buckley v. the United Kingdom (1996), Reports of Judgments and Decisions 1996- IV; McCann v. the United Kingdom (1995), Prokopovitch v. Russia (2004), Orlic v. Croatia (2011), Yordanova and Others v. Bulgaria (2012), samt Winterstein and others v. France (2013)). Som tidigare nämnts går det inte att skilja på frågan om vräkningar och frågan om socialt ansvar. Om den nya processen ska innebära att svaranden och tredje man inte behöver identifieras kan proportionalitet endast uppnås genom att erbjuda ett alternativt boende av tillräcklig kvalitet och långsiktighet.

Som förslaget är utformat garanteras inte Sveriges internationella åtaganden. Eftersom rätten till ett hem skyddas under Europakonventionens artikel 8 krävs att en begränsning av den rätten, i det här fallet en vräkning, är proportionerlig. Om det saknas underlag för att bedöma proportionaliteten i ett ärende kan begränsningen inte heller genomföras.

Enligt förslaget rör det sig dessutom om mycket korta tidsfrister. Detta bör sättas i förhållande till det som Europadomstolen uttalade i målet Rousk mot Sverige:

“137. In this respect, the Court has held that the loss of one’s home is a most extreme form of interference with the right to respect for the home. Any person at risk of an interference of this magnitude should in principle be able to have the proportionality of the measure determined by an independent tribunal in the light of the relevant principles under Article 8 of the Convention (ibid. § 59, and *McCann v. the United Kingdom*, no. [19009/04](#), § 50, ECHR 2008). The decision-making process leading to the measures of interference must also have been fair. The Court will therefore attach particular weight to the existence of procedural safeguards.”

Att ta ifrån någon deras hem kan svårligen göras ogjort. Det ska därför omfattas av mycket starka skyddsmekanismer. Om lagförslaget genomförs i sin nuvarande form innebär det, i motsats till Europadomstolens uttalanden, att rättssäkerheten blir sämre och tidsfristerna kortare än i ett normalt förvaltningsrättsligt ärende.

Sammanfattningsvis finner Centrum för Sociala Rättigheter förslagen om att utöka processen till att omfatta oidentifierade svaranden och tredje man vara problematiska ur flera perspektiv. Framför allt riskerar förfarandet att innebära en stor rättsosäkerhet och hög risk för illegitima vräkningar för en redan utsatt och historiskt ofta bortjagad grupp. Ytterligare en problematik är att tröskeln för att dessa regler ska aktualiseras är satt mycket lågt. Enligt förslaget är det tillräckligt att markägaren uppger att hen har frågat de boende om deras namn.

Centrum för Sociala Rättigheter avstyrker förslaget om att det är markägarens uppdrag att undersöka huruvida det finns barn på platsen. Detta skulle i praktiken innebära att en del av det ansvar som ligger på myndigheter läggs över på enskilda, och dessutom på ett sätt som kan ge allvarliga konsekvenser för en så pass skyddsvärd grupp som barn som är uppvuxna i hemlöshet. Det ska även påpekas att markägaren saknar intresse av att ge en korrekt rapport av detta till Kronofogdemyndigheten då det enda det kan leda till för markägarens del är att avlägsnandet fördröjs. Det finns heller inga konsekvenser i det fall att markägaren underlåter att meddela Kronofogdemyndigheten om barn på platsen.

Liksom avseende alternativa boenden generellt (se ovan) kan det inte anses vara tillräckligt att enbart lägga över ansvaret för dessa barn på socialtjänsten utan att tillförsäkra att barnen verkligen tas om hand. Barnfamiljer har vräkt under lång tid trots riktlinjer som Regeringens nollvision mot detta. Att barn bor i otillåtna bosättningar eller vräks därifrån till en ännu mer otrygg miljö kan inte vara förenligt med artikel 3, artikel 6 samt artikel 2 i Barnkonventionen. Som alternativ vill Centrum för Sociala Rättigheter föreslå att inte genomföra avlägsnanden om det finns barn på platsen. Detta hade förhindrat att olika myndigheter lägger över ansvaret på varandra med resultatet att konsekvenserna drabbar den enskilde.

Malmö 2016-08-29

Centrum för Sociala Rättigheter
Remissgruppen