

Avdelningen för juridik
Mia Hemmestad
Ann Sofi Agnevik
Emilia Danielsson

Några juridiska frågor gällande utsatta EU-medborgare

Innehållsförteckning

Sammanfattning	1
Fri rörlighet inom EU.....	2
Kommunallagen	2
Socialtjänstlagen	4
Tvångsomhändertaganden av barn.....	5
Hälso- och sjukvårdslagen	6
Skollagen.....	7
Internationella konventioner	9
Tiggeri och människoexploatering.....	10
Lokala ordningsföreskrifter.....	11
Bosättningar	12
Nedskräpning vid läger	14

Sammanfattning

Det förekommer att s.k. utsatta EU-medborgare söker sig till Sverige och försörjer sig genom tiggeri. Därigenom aktualiseras frågan om vilka skyldigheter det offentliga har gentemot dessa EU-medborgare.

Nedan redogörs helt kort för aktuella regelverk såsom kompetensreglerna enligt kommunallagen (2017:725), uppehållsrätten, lokala ordningsföreskrifter, regler kring bosättningar samt kommunernas och regionernas skyldigheter enligt hälso- och sjukvårdslagen (2017:30), skollagen (2010:800) och socialtjänstlagen (2001:453) för utsatta EU-medborgare i Sverige.

Fri rörlighet inom EU

EU har idag 27 medlemsländer. 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, 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. Storbritannien har, efter att ha lämnat EU år 2020, tecknat ett handels- och samarbetsavtal med unionen.

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, bl.a. 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. Beslut om avvisning fattas av Migrationsverket eller Polismyndigheten. Beslut om utvisning fattas av Migrationsverket.

För att få uppehållsrätt inom en annan medlemsstats territorium under längre tid än tre månader ska personen antingen vara arbetstagare, 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.

Kommunallagen

Enligt 2 kap. 1 och 2 §§ kommunallagen får en kommun och en region själva ta hand om sådana angelägenheter av allmänt intresse som har anknytning till kommunens eller regionens område eller deras medlemmar och som inte ska handhas enbart av staten, en annan kommun, en annan region eller någon annan. Kompetensreglerna innebär att kommuner och regioner inte kan göra mer än vad som är stadgat i svensk

lagstiftning, hur vällovligt 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.

Möjligheterna att ge individuellt stöd enligt socialtjänstlagen kommenteras nedan i ett särskilt avsnitt. Frågan om en kommun har möjlighet att vidta allmänna åtgärder t.ex. i form av föreningsbidrag för att underlätta situationen för utsatta EU-medborgare i kommunen har prövats av förvaltningsrätt och kammarrätt. I de aktuella målen bedömde domstolarna att utsatta EU-medborgare som befinner sig inom kommunens gränser är en angelägenhet för kommunen och besluten ansågs inte strida mot kommunallagen. Domstolarna anförde att kommunen enligt 2 a kap. 1 § socialtjänstlagen har det yttersta ansvaret för att de som vistats inom kommunen får det stöd och den hjälp som de behöver och att kommunen har ett ansvar för akuta insatser, exempelvis tak över huvudet (se Kammarrättens i Göteborg dom i mål nr 1320-16 samt Förvaltningsrättens i Linköping dom i mål nr 611-14). Dessa avgöranden är inte prejudicerande utan utgör prövningar i enskilda ärenden. Domarna innebär inte någon skyldighet för andra kommuner 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 regioner 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 regioner lämna visst bistånd. Kommuner och regioner 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 regionen inte längre behöver i sin verksamhet. Därutöver måste regeringen ge sitt tillstånd. Möjligheten för kommuner och regioner 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 uppehållsrätten 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.

Kommunen är skyldig att lämna bistånd om en person ansöker om bistånd och förutsättningarna i 4 kap. 1 § socialtjänstlagen är uppfyllda, bl.a. att behovet inte kan tillgodoses på annat sätt. För utländska medborgare som inte är bosatta i Sverige men som vistas här för besök följer av Regeringsrättens praxis att vistelsekommunens ansvar är begränsat till akuta insatser, dvs. sådant bistånd som krävs för att undvika en akut nödsituation (RÅ 1995 ref. 70). Detsamma gäller som huvudregel för utländska medborgare i Sverige som saknar uppehållstillstånd eller uppehållsrätt (HFD 2018 ref. 39).

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. I internationella situationer kan även bestämmelser om domsrätt behöva beaktas (se nedan under *Tvångsomhändertaganden av barn*).

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 utlänningsrätt eller uppehållsrätt.

Brottsoffer

Enligt 5 kap. 11 § socialtjänstlagen hör det till socialtjänstens uppgifter att verka för att den som utsatts för brott och dennes närstående får hjälp och stöd. Kvinnor och barn som är eller har varit utsatta för våld eller andra övergrepp av närstående nämns särskilt i bestämmelsen.

Av 5 kap. 11 § socialtjänstlagen följer ingen direkt rätt för enskilda att få stöd och hjälp, en sådan rätt kan de dock ha enligt 4 kap. 1 § samma lag. Insatser som kan komma ifråga är exempelvis hjälp med ett tillfälligt boende, ekonomiskt bistånd eller rådgivande och stödjande samtal. Vid biståndsbedömningen har dock, som framgår ovan, frågan om uppehållstillstånd eller uppehållsrätt ofta betydelse för vilket bistånd som lämnas i det enskilda fallet. Det förekommer att EU-medborgare som utsätts för eller bevittnar ett brott får ett tidsbegränsat uppehållstillstånd för att medverka i brottsutredningen, vilket kan påverka rätten till bistånd enligt socialtjänstlagen (se nedan under *Tiggeri och människoexploatering*).

Tvångsomhändertaganden av barn

Ärenden och mål enligt lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga, LVU, omfattas av den s.k. Bryssel II-förordningen (rådets förordning [EG] nr 2201/2003 av den 28 november 2003 om domstols behörighet och om erkännande och verkställighet av domar i äktenskapsmål och mål om föräldraansvar samt om upphävande av förordning [EG] nr 1347/2000). Förordningen är direkt tillämplig i alla EU:s medlemsstater utom Danmark och reglerar vilket lands domstol som är behörig att pröva mål om bl.a. föräldraansvar.

I artikel 8 i Bryssel II-förordningen anges att domstolarna i en medlemsstat ska vara behöriga i mål om föräldraansvar för ett barn som har hemvist i den medlemsstaten vid den tidpunkt då talan väcks. Vid bedömningen av var ett barn har hemvist ska hänsyn tas till bl.a. hur varaktig och regelbunden vistelsen i ett land är, förhållandena för och skälen till vistelsen, barnets nationalitet, språkkunskaper, skolgång och sociala kopplingar (se bl.a. EU-domstolens dom i mål nr C-523/07). För ett barn som har hemvist i ett annat land än Sverige kan vård med stöd av LVU inte komma till stånd, eftersom det är domstolen i barnets hemvistland som är behörig att pröva ett sådant ärende eller mål.

Av artikel 20 i Bryssel II-förordningen följer att domstolarna i en medlemsstat i brådskande fall kan vidta interimistiska åtgärder, däribland säkerhetsåtgärder, avseende bl.a. personer som befinner sig i den staten. Prövningen sker då enligt vistelselandets lagstiftning även om en domstol i en annan medlemsstat är behörig att pröva målet i sak. Beslut om omedelbart omhändertagande är en sådan interimistisk åtgärd.

Utsatta EU-medborgare som vistas tillfälligt i Sverige har ofta hemvist i ett annat EU-land. Om svenska myndigheter och domstolar inte är behöriga att besluta om beredande av vård enligt LVU kan socialnämnden ändå besluta att den som är under 18 år omedelbart ska omhändertas med stöd av 6 a § LVU. Ett sådant beslut förutsätter att

- åtgärder av behörig utländsk myndighet inte kan avvaktas med hänsyn till risken för den unges hälsa eller utveckling eller till att den fortsatta utredningen allvarligt kan försvåras eller vidare åtgärder hindras, och
- det är sannolikt att den unge tillfälligt behöver vård som avses i LVU.

Att omedelbart omhänderta ett barn med stöd av 6 a § LVU utgör en tillfällig åtgärd. Ett sådant omhändertagande ska upphöra att gälla när den behöriga myndigheten har vidtagit de åtgärder den anser lämpliga (artikel 20.2 i Bryssel II-förordningen). Det är därmed den utländska myndigheten som avgör vilka åtgärder som behövs. Om det tar tid innan den behöriga myndigheten agerar får förvaltningsrätten, efter ansökan från socialnämnden, medge att omhändertagandet ska fortsätta (se 8 § och 9 a § LVU). Socialnämnden ska som huvudregel ansöka om ett sådant fortsatt omhändertagande inom fyra veckor från den dag då omhändertagandet verkställdes. Ett medgivande lämnas för högst två månader åt gången från dagen för domstolens beslut. Ett fortsatt omhändertagande får pågå under högst ett år i följd, om inte fortsatt tillfällig vård är nödvändig.

Hälso- och sjukvårdslagen

Av 8 kap. 4 § hälso- och sjukvårdslagen framgår att om någon som vistas inom regionen utan att vara bosatt där behöver omedelbar hälso- och sjukvård, ska regionen erbjuda sådan vård. Denna skyldighet gäller för alla som vistas inom regionen, 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 regionen 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 regionen 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 regionen.

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 regionen 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 883/2004. 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 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 kvarskreven 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 samt kommunal vuxenutbildning 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 medlemsstater, 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 som omfattas av 29 kap. 2 § andra stycket skollagen har 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, t.ex. 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).

Ingen skyldighet att erbjuda utbildning, men en möjlighet

Den grupp utsatta EU-medborgare som är aktuell i denna promemoria finns inte omnämnd i förarbetena till bestämmelsen i 29 kap. 2 § andra stycket 5 skollagen. Det synes inte heller vara den grupp som lagstiftaren tagit sikte på vid beskrivning av målgruppen. EU-medborgare har dessutom i enlighet med vad som framgår ovan en rätt att vistas i Sverige tillfälligt under tre månader och EU-medborgares rätt till utbildning har reglerats genom 29 kap. 2 § andra stycket 3 skollagen. Om lagstiftaren hade avsett att EU-medborgare ska ges en mer omfattande rätt till utbildning än vad som bedöms kunna utläsas av EU-rätten är det rimligt att lagstiftaren även hade tydliggjort detta i förarbetena. Mot detta kan det dock anföras att 29 kap. 2 § andra stycket 5, enligt ordalydelsen, inte är begränsad till tredjelandsmedborgare. Frågan om EU-medborgare utan uppehållsrätt i Sverige är att anse som bosatta med stöd av bestämmelsen i 29 kap. 2 § andra stycket 5 skollagen får därmed betraktas som oklar. I väntan på vägledande avgöranden gör SKR dock tolkningen att utsatta EU-medborgare inte har rätt till utbildning med stöd av 29 kap. 2 § andra stycket 5 skollagen.

Det finns en möjlighet för kommunen att ta emot utsatta EU-medborgare i grundskolan med stöd av skolförordningen (2011:185). I 4 kap. 2 § skolförordningen regleras 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 för en kommun att i sin grundskola ta emot ett barn även om man inte har någon skyldighet att göra det.

Internationella konventioner

De internationella konventioner 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 regioner har att tillämpa den nationella lagstiftningen.

Från och med den 1 januari 2020 gäller barnkonventionens bestämmelser som svensk lag genom lagen (2018:1197) om Förenta nationernas konvention om barnets rättigheter. Barnkonventionen har hittills införlivats i svensk lagstiftning genom transformering, dvs. att konventionens bestämmelser omarbetas till svensk författningstext i den utsträckning som nationella regler inte redan motsvarar konventionens krav. Den kartläggning som gjort av överensstämmelsen mellan svensk lag och barnkonventionen visar att svensk lagstiftning och praxis till allra största delen stämmer överens med barnkonventionen (se SOU 2020:63, Barnkonventionen och svensk rätt).

Tiggeri och människoexploatering

Tiggeri 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.

Av 4 kap. 1 b § brottsbalken följer att den som genom tvång, vilseledande eller utnyttjande av någons beroendeställning, skyddslöshet eller svåra situation exploaterar en person i bl.a. tiggeri, döms för människoexploatering till fängelse i högst fyra år. Att otillbörligen t.ex. transportera individer för tiggeriverksamhet kan under de förutsättningar som anges i 4 kap. 1 a § brottsbalken även utgöra människohandel.

I förening med andra omständigheter kan tiggeri även vara straffbart inom ramen för andra brottsrubriceringar än människoexploatering. Det kan t.ex. 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 förespegling av påhittade handikapp m.m., vilket under vissa ytterligare förutsättningar skulle innefatta bedrägeribrott enligt 9 kap. brottsbalken (JO 2011/12 s. 171).

En EU-medborgare som vistas i landet utan att ha uppehållsrätt eller uppehållstillstånd men som ska medverka i en brottsutredning kan under vissa förutsättningar, efter ansökan från förundersökningsledaren, beviljas ett uppehållstillstånd på minst sex månader med stöd av 5 kap. 15 § utlänningslagen. Uppehållstillståndet kan förlängas om brottsutredningen tar längre tid. Ett 30 dagar långt tillstånd kan också beviljas om individen vill ha betänketid för att återhämta sig och för att kunna ta ställning till om han eller hon vill samarbeta med brottsutredande myndigheter.

Personer som beviljats ett uppehållstillstånd enligt 5 kap. 15 § utlänningslagen har rätt att vistas i Sverige under tillståndstiden och kan därmed ha rätt till ekonomiskt och annat bistånd enligt socialtjänstlagen för att uppnå skälig levnadsnivå (jfr HFD 2018 ref. 39). De har vidare rätt till utbildning på i huvudsak samma villkor som asylsökande elever (29 kap. 2 § andra stycket 2 och 3 § skollagen). Regionen är även skyldig att erbjuda hälso- och sjukvård till dessa individer i samma utsträckning som

till asylsökande (se 4 § första stycket 4 lagen [2008:344] om hälso- och sjukvård åt asylsökande m.fl.).

Lokala ordningsföreskrifter

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 om de behövs för att upprätthålla den allmänna ordningen på en offentlig plats. 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. Av 3 kap. 12 § ordningslagen följer att ordningsföreskrifterna inte får lägga onödigt tvång på allmänheten eller annars göra obefogade inskränkningar i den enskildes frihet. Kommunens beslut att anta, ändra eller upphäva föreskrifter ska omedelbart anmälas till länsstyrelsen (3 kap. 13 § ordningslagen).

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. 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.

Av HFD 2018 ref. 75 följer att passiv penninginsamling i form av tiggeri får regleras genom lokala ordningsföreskrifter. Frågan om tiggeri ska regleras i sådana föreskrifter och vilken typ av föreskrift som i sådant fall behövs ankommer främst på kommunen att bedöma utifrån lokala förhållanden.

Kommunen behöver noga pröva om föreskrifterna behövs samt att föreskrifterna inte är för långtgående vad avser det geografiska tillämpningsområdet, tidsmässig giltighet och sakligt innehåll. Det geografiska tillämpningsområdet måste avgränsas till de områden där tiggeri utgör eller kan antas komma att utgöra ett problem. Kommunen behöver dock inte visa att tiggeri har kommit att utgöra en störning utan kan besluta om ett förbud i förebyggande syfte. Någon utredning till stöd för att föreskriften är nödvändig behöver inte kommunen presentera för länsstyrelsen. Föreskrifterna ska vidare formuleras på ett sådant sätt att allmänheten och de som övervakar efterlevnaden kan förstå vad som avses och när föreskriften följs respektive överträds.

I det ovan nämnda målet hade kommunen avgränsat det geografiska tillämpningsområdet till vissa angivna platser. Det saknades enligt HFD anledning att ifrågasätta kommunens bedömning av behovet vad avser dessa platser. Genom att tillägga att förbudet avsåg tiggeri ansåg HFD att bestämmelsen var tillräckligt tydligt

utformad och att det därmed gick att skilja sådan passiv penninginsamling som omfattades av förbudet från annan passiv insamling av pengar exempelvis till förmån för en hjälporganisation. Den lokala ordningsföreskriften ansågs sammanfattningsvis inte strida mot ordningslagen.

Gatuförsäljare

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 t.ex. 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.

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 avväjas. Personen får även tillfälligt omhändertaras, 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 förmä en eller flera personer som ockuperat dennes mark, en byggnad eller liknande att flytta sig, ansöka hos Kronofogden om s.k. särskild handräckning i form av avlägsnande. Regler om detta förfarande finns i lagen (1990:746) om betalningsföreläggande och handräckning, BfL. En ansökan om avlägsnande behöver, enligt 18 § BfL, inte innehålla uppgifter om svaranden, om sökanden trots rimliga ansträngningar inte kan lämna dessa uppgifter. Vid prövningen av om ansökan ska bifallas gör Kronofogden en proportionalitetsbedömning (43 § BfL). Som utgångspunkt gäller att den sökande ska återfå besittningen till den mark eller det utrymme som någon annan har tagit i anspråk utan tillåtelse. Mot detta intresse ska ställas den olägenhet eller det men i övrigt som åtgärden innebär för svaranden. I brådskande fall kan Kronofogden meddela ett s.k. interimistiskt beslut, dvs. ett tillfälligt beslut som kan verkställas omedelbart. Ett beslut om avlägsnande kan verkställas även mot andra personer som anslutit sig till bosättningen efter att ansökan lämnats in (16 kap. 10 d § utsökningsbalken).

Nedskräpning vid läger

Av 15 kap. 26 § miljöbalken följer 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 gärningen är att anse som mindre allvarlig, ses den istället som nedskräpningsförseelse och då är sanktionen penningböter. Sedan 1 januari 2022 är även nedskräpning med t.ex. en fimp eller ett enstaka glass-papper straffbelagt. Med skräp enligt miljöbalken avses bl.a. plåt, däribland bilvrak, glas, plast, papper, avfall eller annat liknande. I fall då nedskräpning skett kan polisanmälan bli aktuell.

Om det har skett nedskräpning på en plats utomhus där allmänheten får färdas fritt, dvs. där allemansrätten gäller, är kommunen skyldig att återställa platsen i sådant skick som med hänsyn till ortsförhållandena, platsens belägenhet och omständigheterna i övrigt tillgodoser skäliga anspråk (4 § lagen med särskilda bestämmelser om gaturenhållning och skyltning). Bestämmelsen ska dock inte tillämpas, om skyldigheten ska fullgöras av någon annan enligt lag eller annan författning eller särskilda föreskrifter.

Miljööverdomstolens (numera Mark- och miljööverdomstolen) dom MÖD 2006:64 framhålls ofta av fastighetsägare i kontakt med kommunen. Avgörandet gäller inte

lagen om gatuhållning och skyltning utan ett föreläggande enligt miljöbalken mot en fastighetsägare som närmast fått avfall dumpat på sin fastighet. I det fallet kunde miljönämnden inte rikta ett föreläggande mot fastighetsägaren och domstolen uttalade att enbart det förhållandet att det förvaras avfall på en fastighet inte utan vidare kan medföra ett ansvar för fastighetsägaren. Det måste tillkomma någon omständighet för att fastighetsägaren ska kunna göras ansvarig, t.ex. att fastighetsägaren accepterat verksamheten eller att fastighetsägaren vid förvärvet av fastigheten upptäckt att det förvarades avfall på den eller borde upptäckt det. Det förhållandet att en fastighetsägare inte vidtar några åtgärder för att motverka miljöriskerna med en förvaring, även om den orsakats av annan, skulle möjligen också kunna utgöra en sådan omständighet som medför ett principiellt ansvar för ägaren. I det aktuella fallet hade fastighetsägaren informerat nämnden.

För att ett föreläggande enligt miljöbalken ska kunna riktas mot fastighetsägaren krävs således någon form av åtgärder eller underlåtenhet att agera från fastighetsägarens sida.

Om krav framställs på kommunen att kommunen ska städa upp enligt lagen om gatuhållning och skyltning så är en första fråga om ansvaret kan åvila någon annan. I första hand ligger ansvaret förstås på den som har skräpat ned eller som annars kan anses ansvarig för nedskräpningen, t.ex. som har tillåtit en viss verksamhet. Om det är fråga om nedskräpning på tomter ansvarar primärt fastighetsägaren. 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.

Så i vissa fall kan kommunen hänvisa till fastighetsägaren. Det är vidare skillnad på om det är fråga om nedskräpning inom ett populärt friluftsområde jämfört med mera otillgänglig mark. Detta innebär att i ett allemansrättsligt tillgängligt skogsområde 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 tillsynsmyndighet och förvaltningsdomstol. Krav enligt miljöbalken eller plan- och bygglagen prövas av länsstyrelse samt mark- och miljödomstol.

Kommunens ansvar enligt lagen om gatuhållning och skyltning har bl.a. prövats av Kammarrätten i Sundsvall (mål nr 2016-1551) och av Kammarrätten i Stockholm (mål nr 2015-3086). Sammantaget kan konstateras att domstolarna inom ramen för sin prövning inte överprövar nämndens beslut att rikta sig mot kommunen, och inte heller om någon annan är ansvarig. Frågan om vilka åtaganden som krävs för att kommunen ska ha uppfyllt sina skyldigheter och platsen således återställts i sådant skick som med hänsyn till ortsförhållandena, platsens belägenhet och omständigheterna i övrigt tillgodoser skäliga anspråk, har så vitt känt inte prövats.