

22 juni 2016

Till: Justitieombudsmannen

Från: Civil Rights Defenders

Ang: Anmälan mot polisen i Farsta-Vantör för agerandet mot utsatta EU-medborgare 23-24 februari 2016 samt Farsta-Vantör-polisens allmänna praxis om avhysningar av utsatta EU-medborgare

Kontakt: John Stauffer, chefsjurist, och Jens Waldenström, jurist

**Civil Rights Defenders har uppmärksammat att polisen i Farsta-Vantör bedriver ett målmedvetet och systematiskt arbete med att rensa bort olovliga bosättningar av utsatta EU-medborgare. Tidigare har besittningsrubbningshanterats av kronofogdemyndigheten inom ramen för den summariska processen. Av oklar anledning har dessa ärenden istället börjat hanteras inom ramen för polisens brottsbekämpande verksamhet. Civil Rights Defenders önskar att JO granskar polisens agerande vid dessa avhysningar då det karaktäriseras av stora brister: det är rättsosäkert, oproportionerligt och i strid med både nationell och internationell rätt. Vi kommer i anmälan att använda händelser under 23:e och 24:e februari 2016 som exempel men problemen vi tar upp är genomgående i Farsta-Vantör polisens målmedvetna arbete med att rensa bort olovliga bosättningar.**

### **Händelseförloppet 23:e och 24:e februari**

Den 23:e februari 2016 tvingades en grupp personer på polisens uppmaning flytta från sin bosättningsplats i skogen vid Högdalstoppen i Stockholm. Gruppen bestod av ca 12 personer, alla EU-medborgare från Rumänien (nedan unionsmedborgarna). Det är oklart huruvida bosättningen var belägen på offentlig plats eller offentligt ägd mark.

Trots att unionsmedborgarna inte behärskar svenska och deras engelska är bristfällig agerade poliserna på plats utan tolk. Unionsmedborgarna informerades inte om något

evakueringsboende eller någon ny bosättningsplats. Därför beslöt de att flytta med sina tillhörigheter till Skarpnäck. Det är oklart huruvida den nya övernattningsplatsen var belägen på offentlig plats eller offentligt ägd privat mark, dock var platsen inte belägen på tomtmark och inte i omedelbart närhet av bostadshus. Polisen följde efter i en bil för att se vart de flyttade. Kl. 17 samma dag (den 23 februari) kom polisen till platsen i Skarpnäck – även denna gång utan tolk – och meddelade att unionsmedborgarna måste vara borta från sin nya bosättningsplats inom 24 timmar.

Trots tidsfristen på 24 timmar kom polisen tillbaka kl. 09 på morgonen den 24:e februari, dvs 16 timmar efter att de utfärdat sin varning. Polisen hade då med sig en lastbil/container och lastade in unionsmedborgarnas tillhörigheter som bestod av byggnadsmaterial, presenningar, isoleringsmaterial, madrasser, sängkläder, kläder, husgeråd med mera.

Unionsmedborgarna har sedan dess under hot om beslag och straff tvingats från plats till plats. Trots ett principuttalande från Stockholms stad om att människor som drabbas av avhysningar ska erbjudas evakueringsboenden tar Farstapolisen sällan något ansvar för att detta sker. I ett nyhetsreportage från SVT nyheter Stockholm den 3 maj 2016 framkom det att Farstapolisen vid upprepade tillfällen brustit i att kontakta Stockholms stads EU-team, socialtjänst och att ordna evakueringsboenden.

### **Polisens möjlighet att hantera olovliga bosättningar**

Polismyndighetens rättsavdelning tog 2015 fram utredningen ”Polisens möjligheter att hantera olovliga bosättningar” för att klargöra hur ingripande mot olovliga bosättningar bör ske. I utredningen klargörs att det är marktypen som styr vilket regelverk som är tillämpligt vid ett ingripande. Sker bosättningen på offentlig plats blir ordningslagen (1993:1617) tillämplig. En polisman kan med stöd av 3 kap 1 § ordningslagen samt 13 § polislagen (PL) avvisa eller avlägsna personerna från platsen under förutsättningen att proportionalitetsprincipen, behovsprincipen samt ändamålsprincipen beaktas, se 8 § PL. Om marken är privat är polisens befogenhet att ingripa inte lika självklar. Enlig 13 § PL får poliser avvisa eller avlägsna någon i syfte att avvärja en straffbar handling. Innan ett ingripande på privatägd mark sker måste polisen klarlägga att det verkligen rör sig om en straffbar handling. De brott som

aktualiseras då är egenmäktigt förfarande enligt 8:8 brottsbalken (BrB), självtäkt enligt 8:9 BrB eller intrång i annans besittning av fastighet enligt 8:11 BrB. Vid ett ingripande enligt 8 kap BrB måste polisen klarlägga vem som äger marken och om det finns någon legal nyttjanderätt. Vidare måste polisen avgöra om det finns uppsåt. En sådan bedömning måste ske individuellt. Det är inte nog att en grupp personer befinner sig på marken, polisen måste klargöra att var och en har uppsåt och befinner sig på marken olovligen. Den rekommendation polismyndighetens rättsavdelning tagit fram är även tydlig med att alla ingripanden bör ske med hjälp av tolk och att socialnämnd bör vara informerad och på plats (se utredningen ”Polisens möjligheter att hantera olovliga bosättningar”, 2015. sid 1)

## **Rättsliga synpunkter**

### **1) 23:e februari – polisen meddelar att unionsmedborgarna måste vara borta från platsen i Skarpnäck inom 24 timmar**

Vi utgår från att polisen har agerat enligt 13 § PL, det vill säga att en polisman får avvisa eller avlägsna någon om det behövs för att en straffbelagd handling ska kunna avvärjas. Vi utgår också från att den straffbelagda handling som ska avvärjas är ett tillgreppsbrott i kap 8 BrB. Det skulle kunna röra sig om egenmäktigt förfarande enligt 8:8 BrB, självtäkt enligt 8:9 BrB eller intrång i annans besittning av fastighet enligt 8:11 BrB.

Ett gemensamt krav för brotten i 8:8, 8:9 samt 8:11 är enligt lagtexten att det ska ha skett ”olovligen” – vilket innebär ett krav att ägaren till marken inte gett sitt tillstånd eller att intrånget inte omfattas av allemansrätten. Det måste alltså före ett ingripande från polisen stå klart vem som äger marken samt att ägaren eller den som har nyttjanderätt inte har gett sitt tillstånd. Här ställer vi oss frågande till om polisen har kontaktat markägaren och om polisen tagit reda på huruvida markägaren eller nyttjanderättshavaren har gett sitt tillstånd. Personerna på platsen har inte fått någon information om detta från polisen, och det är osannolikt att polisen har hunnit kontakta markägaren under natten mellan 23 och 24 februari.

Ett annat gemensamt krav för tillgreppsbrotten i kap 8 BrB är krav på uppsåt, vilket innebär att personerna på platsen måste ha insikt om att det är privat mark samt förstå att de inte har tillstånd att vara där. Uppsåtskravet gäller alla personer på platsen. Personerna på platsen måste alltså ha fått information om att de inte har tillstånd att vistas på platsen för att uppsåt ska föreligga. Här ifrågasätter vi om polisen har klarlagt att alla personer på platsen har fått information om det olovliga i att bosätta sig på privat mark utan tillstånd – alltså att det fanns uppsåt hos alla personer på platsen. Eftersom personerna på platsen inte kunnat peka ut exakt var detta skedde är det svårt att avgöra om det rör sig om detaljplanerat område eller offentligt ägd privat mark. Vi utgår dock från att personerna i fråga befunnit sig på offentligt ägd privat mark, då polisen verkar utgå från att det finns en rätt enligt allemansrätten att uppehålla sig på privat mark i 24 timmar.

I svensk rätt är allemansrätten grundlagsskyddad. I regeringsformen (RF) 2:15 st 4 stadgas att alla ska ha rätt till naturen enligt allemansrätten. Vad allemansrätten innebär finns dock inte definierat i lag, utan har fått sitt innehåll främst genom motsatsvisa tolkningar av vissa straffstadganden och genom sedvanerätt, se prop. 1993/94:117 (s. 18). F.d. justitierådet Bertil Bengtson skriver i boken ”Allemansrätten – vad säger lagen?” (2004) om uppehåll på annans mark att tidsgräns för tältning ibland sägs vara ett dygn, men att det inte finns auktoritativt stöd för att just denna gräns skulle vara juridiskt betydelsefull. Tidsgränsen är beroende av hur diskret tältaren är. Om det är långt ifrån bostadshus kan flera natters tältning vara tillåten (se Bengtsson 2004, sid 41-42).

*Legalitetsprincipen* är grundlagsfäst och innebär att myndigheters agerande måste ha stöd i lag. Vi ställer oss kritiska till att polisen uppger 24 timmar som en bestämd tidsgräns för hur länge unionsmedborgarna får uppehålla sig på platsen. Polisen saknar lagligt stöd för den tidsgränsen, då det enligt Bengtsson inte finns auktoritativt stöd för en sådan exakt tidsgräns. Kravet på författningsstöd gäller även om den enskilde skulle samtycka till ett betungande beslut. För att ett samtycke ska spela roll krävs att samtycket erkänns relevans i en författningsbestämmelse, se Strömberg, Håkan & Lundell, Bengt, ”Allmän förvaltningsrätt” (2014) s. 70.

## **2) 24:e februari – polisen kommer tillbaka till platsen i Skarpnäck och beslagtar unionsmedborgarnas tillhörigheter**

Vi vill framhålla att polisen meddelat unionsmedborgarna på platsen att de hade fram till kl. 17 dagen efter på sig att flytta därifrån, men att poliserna trots detta kom till platsen redan kl 09 på morgonen dagen efter och tvingade iväg dem samt beslagtogs deras tillhörigheter. De rättsliga grunderna för polisens beslag redovisades ej. Vi ifrågasätter polisens agerande då detta har resulterat i att unionsmedborgarna inte fått den tidsfrist de blivit lovade för att flytta ifrån platsen.

Vi ifrågasätter vidare om polisen har agerat i enlighet med 8 § PL, vilken stadgar att polisen i sitt arbete ska beakta behovsprincipen och proportionalitetsprincipen.

*Behovsprincipen* innebär att en åtgärd bara får vidtas om det bedöms att det inte är möjligt att nå det avsedda resultatet med andra mindre ingripande åtgärder, och ett polisingripande får endast ske om det är nödvändigt för att avvärja en fara eller störning. Behovsprincipen regleras i 8 § PL. Unionsmedborgarna på platsen hade inte visat att de vägrade flytta därifrån. Den minst ingripande åtgärden hade i detta fall varit att unionsmedborgarna själva fick information på ett språk de kunde förstå och bereddes tillräckligt med tid att flytta sina tillhörigheter. Beslagtagandet av unionsmedborgarnas tillhörigheter kan inte anses vara ett nödvändigt ingripande.

*Proportionalitetsprincipen* innebär att de olägenheter som ingripandet innebär inte får stå i missförhållande till syftet med ingripandet. Proportionalitetsprincipen regleras i 8 § PL. Det är knappast förenligt med proportionalitetsprincipen att beslagta unionsmedborgarnas tillhörigheter när de inte fått tillräcklig tid för att flytta sina saker. Att beslagta tillhörigheter som byggnadsmaterial, isoleringsmaterial, presenningar, madrasser och sängkläder innebär ett frångående av möjligheten till tak över huvudet och en sovplats. Det innebär en stor skada för unionsmedborgarna som inte kunde anses stå i proportion till syftet med ingripandet, då det eventuella tillgreppsbrottet kunde avvärjts genom att unionsmedborgarna själva fått tillräcklig tid att flytta sina tillhörigheter.

I 27 kap 1 § rättegångsbalken (RB) regleras beslag. Då beslag är ett ingripande tvångsmedel är proportionalitetsprincipen uttryckligen reglerad.

Proportionalitetsprincipen fokuserar på de negativa konsekvenser som drabbar den enskilde vid ett tvångsingripande. Skadan som åsamkas den enskilde måste alltid stå i proportion till vad staten vinner på åtgärderna. I varje enskilt beslut om en tvångsåtgärd ska beslutsfattaren pröva om tvångsåtgärden överensstämmer med proportionalitetsprincipen och att åtgärdens art och varaktighet står i proportion till resultatet. Med rimlig proportion avses att tvångsåtgärdens förtjänst vid användningen väger tyngre än skadan som åsamkats den enskilde.

Den skada som tvångsingripandet, nämligen beslaget av unionsmedborgarnas ägodelar, i detta fall medförde var bland annat risk för nedkylning och sjukdom. Det ska ställas mot vad samhället har att vinna på att åtgärden genomförs – i detta fall att upprätthålla den allmänna ordningen, alternativt avvärja en eventuellt straffbar handling. Inom ramen för proportionalitetsbedömningen bör även beaktas personernas sociala utsatthet. Vid bedömning av vad som är egendom och vad som är skräp måste polisen inse att personens utsatta situation omöjliggör en bedömning endast utifrån monetärt värde. Att slänga en gammal filt för någon som helt saknar tillgång till socialförsäkringssystem och tak över huvudet måste vid alla situationer uppfattas som oproportionerligt, även om filten saknar monetärt värde. Genom att beröva människor möjligheten att söka skydd från fukt, kyla utan att informera om alternativ är att utsätta deras hälsa och värdighet för risk. I enlighet med artikel 2 Europakonventionen (EKMR) har staten ett ansvar att vidta rimliga åtgärder för att förhindra att människor förlorar livet, se bland annat *Kemalogu mot Turkiet*, 2012. En sådan rimlig åtgärd bör vara att informera om alternativt boende samt att informera socialnämnden om barn, gamla, sjuka eller gravida riskerar att drabbas av ingripandet. För att kunna tillgodogöra information om de drabbades hälsotillstånd bör det finnas en tolk närvarande så att myndighetsrepresentanterna kan kommunicera på ett språk de drabbade behärskar.

### **Förnedrande behandling**

Att genom beslag förhindra människor från att skydda sig mot fukt och kyla riskerar även att kränka förbudet mot förnedrande behandling i artikel 3 EKMR. Som förnedrande behandling betraktas åtgärder som förödmjukar eller förnedrar en person, som visar brist på respekt för, eller förminskar individens människovärde eller väcker känslor av rädsla, ångest eller underlägsenhet av den graden att det bryter ner individens moral och fysiskt motstånd, och orsakar tillräckligt allvarlig fysiskt eller

psykiskt lidande. För att en åtgärd ska betraktas som förnedrande räcker det med att den drabbade själv upplever att behandlingen är förnedrande, se *Tyrer mot Storbritannien*, 1978, § 32 och *Smith och Grady mot Storbritannien*, 1996, § 120. Även om syftet med åtgärden inte är att förnedra den drabbade så kan åtgärden ändå uppfattas som förnedrande och då utgöra en kränkning av artikel 3, se *Peers v. Grekland*, 1995, 67-68 §§. Att i samband med att en person förlorar sin bostad hen även förlorar de kläder hen behöver för att sova i kylan under bar himmel framkallar otvivelaktigt psykiskt lidande och i vissa fall även fysiskt.

*Officialprincipen* är en allmän rättsprincip och innebär att polisen har ansvar för att alla ärenden utreds tillfredställande. En myndighets utredningsplikt är mer långtgående när myndigheten själv har tagit initiativet till ett ingripande mot en enskild. Ärendets vikt och förhållandena i det konkreta fallet måste också vägas in. Förutom sakförhållandena i det konkreta fallet är också det aktuella rättsläget något som polisen måste utreda innan beslut fattas. För att ärendet ska anses tillfredställande utrett åligger det polisen att bedöma uppsåt, markägarförhållanden och eventuella uttryckliga eller underförstådda samtycken. Vi ifrågasätter att dessa aspekter överhuvudtaget varit möjliga att utreda utan tolk. Eftersom dessa ärenden som regel inte går till åtal och polisens faktiska handlande inte är överklagbart, är polisens bedömning den enda rättsliga bedömning som görs. Det är därför extra viktigt att polisen grundar bedömningen på en tillfredställande utredning.

### **Likabehandling inom EU**

Polisen meddelade att unionsmedborgarna på platsen hade 24 timmar på sig att flytta. Ändå kom polisen tillbaka till platsen redan efter 16 timmar och beslagtogs deras tillhörigheter. Personerna som var på platsen är EU-medborgare. En grundprincip inom EU är den fria rörligheten, vilken stadgas i art 20-21 Fördraget om Europeiska Unionens funktionssätt (FEUF). Den fria rörligheten innebär en rätt för alla EU-medborgare att röra sig mellan medlemsländerna och att vistas i andra medlemsstater utan andra villkor än en giltig legitimation i upp till tre månader. En annan grundprincip inom EU är likabehandlingsprincipen, art 18 FEUF. Likabehandlingsprincipen innebär att medlemsstaterna ska behandla medborgare och unionsmedborgare på samma sätt, med andra ord, den innebär ett förbud mot diskriminering på grund av nationalitet. Likabehandlingsprincipen är en grundpelare för att principen om fri rörlighet ska fungera.

Vid uppehållande på privat mark gäller allemansrätten. Enligt allemansrätten har var och en rätt att uppehålla sig på privatmark åtminstone ett dygn, se ovan. Polisen har agerat diskriminerande mot unionsmedborgarna på platsen, eftersom alla unionsmedborgare ska ha samma rätt att utnyttja allemansrätten som svenska medborgare. Vi ifrågasätter att polisens agerande är förenligt med EU:s likabehandlingsprincip eftersom polisen förhindrat unionsmedborgarna på platsen från att nyttja allemansrätten.

### **3) Polisen agerar utan tolk**

Vid myndighetsutövande ska tolk anlitas vid behov, enligt 8 § förvaltningslagen (FL). Polisens brottsbekämpande verksamhet är undantagen från kravet, enligt 32 § FL. I de rekommendationer polismyndighetens rättsavdelning tagit fram rörande polisens möjlighet att hantera olovliga bosättningar rekommenderas att tolk ska finnas med vid ingripanden, se utredningen ”Polisens möjligheter att hantera olovliga bosättningar”, 2015, sid 1. I ett nyhetsreportage från SVT nyheter Stockholm den 3 maj 2016 uttalade en representant för polisen i Farsta-Vantör att det inte var frågan om avhysningar utan information om att bosättningarna är olagliga. Om polisen menar att deras arbete med olovliga bosättningar inte är brottsbekämpande verksamhet utan att det endast rör sig om att informera om vad som är brottslig verksamhet bör verksamheten omfattas av förvaltningslagens krav på tolk. Undantaget för polisens brottsbekämpande verksamhet är då inte tillämpligt. Om ingripandet sker inom ramen för den brottsbekämpande verksamheten måste uppsåt utredas. Det finns även en möjlighet att någon vill göra en invändning om eventuellt samtycke till nyttjande av marken. Eftersom det kan framkomma rättsligt relevanta invändningar måste polisen kunna tillgodogöra sig all information och eventuella utsagor. Det är därför befogat att i alla avhysningsärenden följa polisens egen rekommendationen att vid ingripande se till att en tolk finns på plats.



#### **4) Besittningsrubbnings**

Traditionellt har besittningsrubbnings hanterats av kronofogden och inte polis och då inom ramen för den summariska processen som regleras i Lag (1990:746) om betalningsföreläggande och handräckning. Syftet med specialprocessen i Lag (1990:746) om betalningsföreläggande och handräckning är att den ska vara smidig för sökanden men ändå någorlunda rättssäker för svaranden, se prop 1989/90:85 sid. 25. Institutet omfattar alla former av besittningsrubbnings och erbjuder till skillnad från polisingripanden ett visst mått av rättssäkerhet. Besittningsrubbnings av fastighet i straffrättslig mening tolkas snävare än den civilrättsliga och för att vara kriminaliserade har lagstiftaren valt att markera att besittningsrubbnings måste ske olovligen. Detta innebär att en rad frågor måste besvaras innan polisen kan ingripa med stöd av polislag, vilket har behandlats ovan.

#### **5) Sveriges skyldigheter enligt internationell rätt**

Avhysning är en extrem och ingripande åtgärd. Det finns därför ett omfattande folkrättsligt skydd mot att utsättas för godtyckliga avhysning. Sverige har som nation ratificerat en rad internationella rättsakter som syftar till att människor som riskerar att avhysas ska tillförsäkras processuellt skydd. FN:s kommitté för sociala, ekonomiska och kulturella rättigheter (ESK-kommittén) definierar begreppet avhysning enligt följande: "Permanent eller tillfälligt avlägsnande av individer, familjer och/eller grupper utan deras samtycke från deras hem och/eller den mark de bor på utan tillgång till lämpliga former av rättsligt eller annat skydd" (se Generalkommentar Nr. 7, ESK-kommittén, 1997). I Sverige råder viss begreppsförvirring. Avhysning är här ett för kronofogden specifikt rättsinstitut och polisen menar att deras ingripanden bör definieras som avvisning/avlägsnande. Utifrån ESK-kommitténs definition måste polisens avvisningar/avlägsnanden av utsatta EU-medborgare omfattas av de processuella krav som uppställs i internationell rätt.

Alla offentliga och privata aktörer som utför tjänster på uppdrag av det allmänna har ett ansvar för att nationell lagstiftning tolkas i enlighet med nedan konventioner som Sverige har ratificerat. Dessa innefattar:

- 1) Europakonventionen om mänskliga rättigheter (EKMR)
- 2) Konventionen om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter (ESK)

- 3) Konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter (MOP)
- 4) Europeiska sociala stadgan

### **Europakonventionen (EKMR)**

EKMR är svensk lag, enligt Lag (1994:1219) om den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. I art 8 EKMR stadgas rätten till hem samt respekt för privat- och familjeliv. Detta är en rättighet som endast får inskränkas av offentlig myndighet om det sker med stöd av lag och om det i ett demokratiskt samhälle är nödvändigt med hänsyn till statens säkerhet, den allmänna säkerheten, landets ekonomiska västånd eller till förebyggande av oordning eller brott eller till skydd för hälsa eller moral eller för andra personers fri- och rättigheter. Vid en inskränkning ska de olika intressena vägas mot varandra.

Europadomstolen har vid flera tillfällen granskat om tvångsavhysningar mot utsatta unionsmedborgare stämmer överens med rätten till privat- och familjeliv. Fallet *Yordanova och andra mot Bulgarien* (2012) gällde en grupp romer som bosatt sig illegalt på kommunalt ägd mark. Europadomstolen kritiserade att gruppen blev vräkt av lokala myndigheter utan att väga de boendes intresse att bo kvar mot det allmännas intresse av att exploatera marken. Europadomstolen uttalade att de boendes särskilt utsatta situation som en marginaliserad grupp i samhället är central i den proportionalitetsbedömning som behöver göras.

Europadomstolen har vid flera tillfällen uttalat att en bosättnings legala status inte är avgörande för om en plats ska betraktas som ett *hem* i enlighet med artikel 8 EKMR. Se *Buckley mot Storbritannien* (1996); *McCann mot Storbritannien* (1995), *Prokopovitch mot Ryssland* (2004), *Orlic mot Kroatien* (2011), *Yordanova och andra mot Bulgarien* (2012), samt *Winterstein och andra mot Frankrike* (2013). Det finns ingen legal definition av vad som utgör ett hem enligt artikel 8. Hem är ett autonomt koncept och oberoende av nationell lagstiftning. I generella termer är ett hem den plats en person bor på. Det kan också vara värt att påpeka att artikel 8 skiljer sig åt i konventionens olika språkversioner. I den franska versionen är det "*domicile*" som skyddas vilket har inneburit en flexibel tolkning av begreppet (se *Niemietz mot Tyskland* 1992). Vad som skyddas under artikel 8 avgörs efter en bedömning av de faktiska omständigheterna i fallet för att klarlägga huruvida det finns en "tillräcklig

och nära länk till en specifik plats" se ovan citerade fall. Det bör påpekas att stater normalt har ett brett handlingsutrymme i förhållande till konventionen men att handlingsutrymmet begränsas avsevärt när det rör sig om grundläggande rättigheter enligt artikel 8, se *Connors mot Storbritannien* (2004) p. 82.

Europadomstolen har inte slagit fast någon nedre tidsgräns för när något inte kan anses vara ett hem. Vad som är avgörande för om ett beslut har varit förenligt med artikel 8 är om individens processuella skyddsmekanismer respekterats, se *Connors mot Storbritannien* p. 83. Domstolen påpekar här att beslutsfattaren bör ta hänsyn till romers utsatta situation, se p. 84. Vi ställer oss frågande till att det sistnämnda är något som polismyndigheten tagit hänsyn till i sin bedömning i avhysningarna som den här anmälan rör. Europadomstolen har tidigare kritiserat Sverige för bristande processuellt skydd i samband med artikel 8 EKMR, se *Rousk mot Sweden* (2013) p. 137.

Civil Rights Defenders ber därför JO granska huruvida polisens agerande att systematiskt avvisa romska unionsmedborgare från platser de bor på är förenligt med EKMR art 8, rätten till hem samt rätten till privat- och familjeliv.

### **FN:s konvention om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter (ESK)**

ESK-kommittén har vid flera tillfällen uttalat att avhysningar som inte sker enligt lag eller är godtyckliga aldrig kan vara förenliga med ESK-konventionen. Förbudet mot godtycklighet har tagits in för att poängtera att även om en avhysning är laglig enligt nationell rätt så kan den fortfarande strida mot internationell rätt. Det som krävs för att en avhysning ska vara acceptabel är att den drabbade tillförsäkras processuellt skydd. I sin granskning av länder har ESK-kommittén tidigare kritiserat stater för att tillämpa straffrättsliga regelverk för att ingripa mot bosättningar i syfte att undkomma kravet på processuellt skydd. Se t ex ESK-kommitténs granskning av Filippinerna 1995 (Conclusions and recommendations of the Committee on Economic, Social and Cultural Rights, Philippines U.N. Doc. E/C.12/1995/7 (1995), punkt 15 och 31).

Polisens målmedvetna arbete med att rensa bort olovliga bosättningar är ett tydligt exempel på hur ärenden som rör besittningsrubbingar flyttats från den någorlunda rättssäkra summariska processen enligt Lag (1990:746) om betalningsföreläggande och handräckning till ingripande enligt ordningslagen eller polisens brottsbekämpande

verksamheter där processuellt skydd helt saknas. Detta kringgående inte är förenligt med internationell rätt och bör därför granskas av JO.

ESK-kommittén har i Generalkommentar nr 4 om rätten till tillfredställande levnadsstandard förtydligat att ”åtgärder som innebär tvångsavhysningar är prima facie oförenliga med kraven som framkommer ur konventionen och kan bara rättfärdigas under de mest exceptionella omständigheter och då under beaktande av relevanta internationella rättsprinciper”. Detta resonemang utvecklas i Generalkommentar nr 7 om rätten till bostad där ESK-kommittén uppställer ett antal processuella minimikrav för att en avhysning ska kunna anses godtagbar. Dessa krav har fått ett brett genomslag och Europadomstolen har lyft in Generalkommentar 7:s processuella minimikrav i sina domskäl (se *Winterstein med fler mot Frankrike* p. 87) vilket talar för att de processuella kraven i kommentaren nu bör anses som bindande.

Kraven som ESK-kommittén uppställt på rättssäkerhet i avhysningsprocesser för att dessa ska anses överensstämma med gällande människorättsprinciper är följande. Vid alla avhysningar gäller:

- a) möjlighet för verkligt samråd med de drabbade,
- b) förhandsvarning inom rimlig tid för alla drabbade personer före det planerade avhysningsdatumet,
- c) information om de planerade avhysningarna och, om möjligt, om det alternativa syftet som marken ska användas till; denna information ska komma de drabbade tillhanda inom rimlig tid,
- d) i synnerhet där åtgärden gäller grupper av personer, närvaro av regeringsrepresentanter eller deras företrädare,
- e) tydlig identifikation av alla personer som utför avhysningen,
- f) att avhysningar inte får äga rum i mycket dåligt väder eller nattetid om inte de drabbade personerna samtycker till detta,
- g) att adekvata rättsmedel finns tillgängliga för dem som drabbas, samt
- h) att rättshjälp ska erbjudas dem som är i behov av att söka rättslig upprättelse.

### **FN:s konvention om medborgerliga och politiska rättigheter (MOP)**

Om en avhysning anses berättigad så måste avhysningen verkställas på ett sådant sätt att den uppfyller kravet på proportionalitet och är förenlig med internationella människorättsnormer. Enligt MOP-konventionens artikel 17 får ingen utsättas för godtyckligt eller olagligt ingripande med avseende på privatliv, familj, hem eller korrespondens. Människorättskommittén som bevakar konventionen har i Generalkommentar 16 om rätten till privatliv uppställt strikta krav på hur en inskränkning av rättigheterna i artikel 17 får gå till. En inskränkning av någons rätt till hem och privatliv får endast ske i enlighet med lag. Kommittén har även uppställt krav på att lagen som tillämpas måste vara förenlig med konventionens villkor, syfte och mål.

### **Europeiska sociala stadgan**

Kommittén som bevakar Europeiska sociala stadgan har vid flera tillfällen kritiserat medlemsstater för att ha gjort avsteg från processuella principer i samband med avhysningar. I *Médecins du Monde – International mot Frankrike* (2012) granskade kommittén bland annat om bruket av Frankrikes interimistiska avhysningsförfarande var förenligt med den sociala stadgan. Kommittén menade att så inte var fallet. Kommitténs granskningar har vid flera tillfällen gällt avhysningar från ockuperad mark. Se *European Roma Rights Centre (ERRC) mot Grekland* (2003), *European Roma Rights Centre (ERRC) mot Italien* (2004), *International Movement ATD Fourth World mot Frankrike* (2006) samt *INTERIGHTS mot Grekland* (2008). I kommitténs praxis har det utvecklats riktlinjer för hur en avhysningsprocess ska gå till för att vara förenlig med den sociala stadgan. Dessa riktlinjer sammanfattas bland annat i *Médecins du Monde – International mot Frankrike* och överensstämmer med de krav som ställs enligt ESK-konventionen samt EKMR. Se *Médecins du Monde – International mot Frankrike* p. 75.

### **Mänskliga rättigheters förhållande till nationell rätt**

Även om ESK-konventionen, MOP-konventionen och Europeiska sociala stadgan inte har inkorporerats i nationell rätt har myndighetsutövare en skyldighet att tolka bestämmelser fördragskonformt. I en statlig utredning från 2010 definierades fördragskonform tolkning på följande vis: ”Enligt principen om fördragskonform tolkning ska [...] svensk intern rätt tolkas på ett sätt som överensstämmer med Sveriges internationella åtaganden, så långt detta är möjligt inom ramen för den

svenska bestämmelsens ordalydelse” (SOU 2010:70, sid. 20). Detta innebär att alla statliga myndigheter har en skyldighet att känna till och tillämpa principerna om mänskliga rättigheter när de tolkar svensk lagstiftning. Inom ramen för polisens arbete finns ett brett utrymme att tolka bestämmelser i ljuset av MOP-konventionen, ESK-konventionen och den Europeiska sociala stadgan. Eftersom EKMR har inkorporerats är skyddsbestämmelserna i artikel 8 direkt tillämpliga. Utförlig praxis från instanser som tolkar människorättsinstrumenten samt hänvisningar till ESK-kommitténs processuella krav utgör en miniminivå för vad som är acceptabelt när det kommer till avhysningar.

Mot bakgrund av kraven på rättssäkerhet, nödvändighet och proportionalitet som uppställs i internationell rätt ifrågasätter vi att handläggningen av besittningsrubbingar flyttas från den summariska processen enligt Lag (1990:746) om betalningsföreläggande och handräckning till ett system som saknar utförliga rättssäkerhetsgarantier. Förfarandet hos polisen strider mot internationell rätt. Sverige som nation har förbundit sig att tillgodose det rättighetsskydd som garanteras i ovan nämnda konventioner. För att en avhysning ska anses förenlig med Sveriges internationella åtaganden måste de minimikrav som uppställs respekteras.

## **6) Sammanfattning**

De brister vi pekar på i förevarande fall är brister som är genomgående för hur polisen Farsta- Vantör hanterar olovliga bosättningar. Markfrågorna utreds inte, invändningar höras inte, polisen ingriper utan att ha kontaktat socialnämnd, ingripanden sker utan tolk, beslag av egendom sker på oklara grunder och utan tillräcklig förvarning och de drabbade saknar helt processuellt skydd. Syftet med att hantera besittningsrättsliga frågor inom den summariska processen är att erbjuda de svarande någon form av rättssäkerhet, vilket polisens ingripande helt saknar. För att avhysningarna ska ske på ett sätt som garanterar alla inblandades rättigheter måste avhysning vara proportionerlig i relation till syftet med åtgärden och de processuella garantierna måste följas.

**Vi har i anmälan använt händelser under 23:e och 24:e februari 2016 som exempel, men problemen vi tar upp är genomgående för Farsta-Vantör-polisens**

**målmedvetna arbete med att rensa bort olovliga bosättningar av romska unionsmedborgare. Civil Rights Defenders föreslår därför att JO granskar Farsta-Vantör-polisens avhysningsverksamhet i stort, för att klargöra huruvida polisens arbete med att rensa bort olovliga bosättningar och förhindra återetablering är förenligt med svensk rätt, EU-rätt och de internationella konventioner som Sverige ratificerat.**

Kontaktuppgifter:

John Stauffer, chefsjurist

E-post: [john.stauffer@civilrightsdefenders.org](mailto:john.stauffer@civilrightsdefenders.org)

Tel: 08-545 277 56

Jens Waldenström, jurist

E-post: [jens.waldenstrom@civilrightsdefenders.org](mailto:jens.waldenstrom@civilrightsdefenders.org) tel: 076-296 88 69