

Ett nationellt förbud mot tiggeri

*Betänkande av Utredningen om
ett nationellt tiggeriförbud*

Stockholm 2025



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2025:83

SOU och Ds finns på [regeringen.se](https://www.regeringen.se) under Rättsliga dokument.

Svara på remiss – hur och varför
Statsrådsberedningen, SB PM 2021:1.

Information för dem som ska svara på remiss finns tillgänglig på [regeringen.se/remisser](https://www.regeringen.se/remisser).

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet

Omslag: Elanders Sverige AB

Tryck och remisshantering: Elanders Sverige AB, Stockholm 2025

ISBN 978-91-525-1325-5 (tryck)

ISBN 978-91-525-1326-2 (pdf)

ISSN 0375-250X

Till statsrådet Gunnar Strömmer

Regeringen beslutade den 26 september 2024 att utse en särskild utredare med uppdrag att analysera frågor om tiggeri i Sverige (dir. 2024:91). Utredningen har haft i uppdrag att analysera behovet av åtgärder för att motverka tiggeri och att, oavsett överväganden i övrigt, lämna ett författningsförslag på ett nationellt förbud mot tiggeri. Uppdraget skulle redovisas senast den 26 juni 2025.

Som särskild utredare förordnades samma dag den f.d. hovrättslagmannen Krister Thelin.

Som experter i utredningen förordnades fr.o.m. den 3 oktober 2024 f.d. hovrättsrådet Kazimir Åberg, förbundsjuristen Olof Moberg, advokaten Michael Runersten och den nationella rapportören vid Polismyndigheten Janna Davidson. Samma dag förordnades kanslirådet Caroline Carlström Mitt, Arbetsmarknadsdepartementet och rättssakkunniga Lotta Wendelsson, Justitiedepartementet som sakkunniga i utredningen. Som sekreterare anställdes fr.o.m. den 26 september 2024 förvaltningsjuristen Anne Terdén.

Utredningen har antagit namnet Ett nationellt tiggeriförbud (Ju 2024:13). Arbetet i utredningen har bedrivits i nära samarbete med utredningens experter och sakkunniga. De har ställt sig bakom utredningens slutsatser. I ett särskilt yttrande lämnar experten Åberg ett alternativt förslag på reglering av ett nationellt förbud mot tiggeri.

Utredningen överlämnar härmed betänkandet *Ett nationellt förbud mot tiggeri* (SOU 2025:83).

Uppdraget är med detta slutfört.

Arild den 6 juni 2025

Krister Thelin

Anne Terdén

Innehåll

Sammanfattning	11
1 Författningsförslag.....	15
1.1 Förslag till lag om ändring i brottsbalken (1962:700)	15
2 Utredningens uppdrag och arbete.....	17
2.1 Uppdraget.....	17
2.1.1 Begrepp	18
2.1.2 Betänkandets disposition	19
2.2 Utredningens arbete	20
2.2.1 Inhämtande av upplysningar	20
3 Kartläggning av tiggeri i Sverige	23
3.1 Rättshistorisk bakgrund	23
3.1.1 Lösdriverilagen och tiggeri.....	23
3.1.2 Asocialitetslagen och tiggeri	25
3.1.3 Utlänningslagen och tiggeri.....	27
3.2 Tiggeri fram till 2020	28
3.2.1 Tiggeri är inte definierat.....	28
3.2.2 Tiggeri på 1900-talet till 2020	28
3.2.3 Nationell samordnare för utsatta EU-medborgare	30
3.2.4 Länsstyrelsen i Stockholms län samordningsuppdrag	32
3.2.5 Nationella lägesbilder 2018–2019	33

3.2.6	Sveriges regioner och kommuners (SKR) erfarenheter av tiggeri	35
3.2.7	Sociala frågor och ordningsfrågor vanligast	36
3.3	Tiggeri från 2022 och framåt	37
3.3.1	Minskad omfattning men samma kategorier	37
3.3.2	Länsstyrelsernas uppdrag med tiggeri	39
3.3.3	Migrationsverkets prövning av uppehållsrätt	41
3.3.4	Civilsamhällesorganisationers erfarenheter av tiggeri	42
3.4	Diskriminering och tiggeri	44
3.4.1	Allmänt om diskriminering av romer	45
3.5	Diskrimineringsombudsmannen	46
3.5.1	Anmälningar på grunden etnisk tillhörighet	47
3.5.2	Är ett tiggeriförbud diskriminerande?	49
3.6	Människohandel	51
3.6.1	Jämställdhetsmyndighetens uppdrag om människohandel	52
3.6.2	Det konkreta människohandelsarbetet	52
3.6.3	Regionkoordinatorernas erfarenheter	54
3.6.4	Lagföringen av människohandel i tiggeri	55
3.6.5	Statistik över brotten människohandel i tiggeri	57
4	Gällande rätt	61
4.1	Internationella och europeiska åtaganden	61
4.1.1	Förenta nationernas konventioner	61
4.1.2	Europakonventionen och EU:s rättighetsstadga	62
4.1.3	Dataskyddsförordningen	64
4.2	Den fria rörligheten	65
4.2.1	Utlänningslagen (2005:716)	66
4.2.2	EES-medborgare registreras inte i Sverige	68
4.2.3	Begränsning av rörelsefriheten	69
4.2.4	Avvisning och utvisning av EES-medborgare	70
4.2.5	Inre utlänningskontroll och inre gränskontroll	73
4.2.6	Tiggeri som försörjningssätt	74

4.3	Ordningslagen (1993:1617).....	75
4.3.1	Allmän ordning och säkerhet	76
4.3.2	Bemyndigandets utformning och konsekvenser	78
4.3.3	Särskilt om föreskrifter om penninginsamling	79
4.3.4	Högsta förvaltningsdomstolen om ordningsföreskrifter och tiggeri	81
4.4	Europadomstolens avgöranden om tiggeri och kränkning av privatlivet	83
4.4.1	Lacatus mot Schweiz	83
4.4.2	Dian mot Danmark	87
4.5	Människohandelsbrotten.....	89
4.5.1	Kriminalisering av människohandel	89
4.5.2	Människoexploatering i tiggeri	92
4.6	Bistånd och barns skydd.....	93
4.6.1	Allmänt om socialpolitiska system.....	93
4.6.2	Kommunens yttersta ansvar	94
4.6.3	Bistånd till EES-medborgare och tredjelandsmedborgare	95
4.6.4	Särskilt om skydd för barn och unga.....	96
4.7	Hälso- och sjukvård.....	97
4.7.1	Behovsanpassad sjukvård på lika villkor.....	97
4.7.2	Hälso- och sjukvård till olika målgrupper	98
4.8	Utbildning	99
4.8.1	Skolplikt och rätt till utbildning	99
4.9	Utländsk rätt	101
4.9.1	Europadomstolens komparativa analys.....	101
4.9.2	Exempel på några staters förbud	103
4.9.3	Danmarks förbud mot tiggeri.....	105
5	Ett kommunalt förbud mot tiggeri	111
5.1	Inledning	111
5.2	Metoder och resultatet i korthet.....	113

5.3	SKR:s redovisning av kommunala ordningsföreskrifter om tiggeri	114
5.3.1	Lista över kommunala föreskrifter mot tiggeri	115
5.4	Länsstyrelsernas uppföljning av kommunala förbud mot tiggeri.....	120
5.4.1	Resultatet av länsstyrelsernas insamling	121
5.4.2	Resultatet av enkätundersökningen	122
5.4.3	Utredningens slutsatser	126
6	Överväganden och förslag	127
6.1	Problembild	127
6.2	Förutsättningar för att reglera ett nationellt förbud mot tiggeri	129
6.2.1	Folkrätt och unionsrätt	129
6.2.2	Utrymmet i svensk rätt att begränsa tiggeri.....	131
6.3	Fördelar och nackdelar med ett nationellt förbud	133
6.3.1	Statligt eller kommunalt ansvar?	133
6.3.2	Ett nationellt tiggeriförbud får inte åsidosätta skyddet för mänskliga rättigheter	135
6.3.3	Kolliderar ett nationellt tiggeriförbud med regleringen om människohandel?	136
6.3.4	Strider ett nationellt tiggeriförbud mot diskrimineringsförbudet?.....	137
6.3.5	Sveriges ansvar för stöd och hjälp	139
6.4	Slutsatser	140
6.4.1	Utredningens bedömning av ett nationellt förbud mot tiggeri.....	140
6.4.2	Lagförslag	142
6.4.3	Ikraftträdande.....	146
7	Konsekvensanalys	147
7.1	Konsekvenser för det allmänna och samhället.....	147
7.2	Konsekvenser för personer som tigger	149

7.3	Integritetsanalys enligt dataskyddsförordningen	150
7.3.1	Vilka personer berörs av förslaget?	150

8 Författningskommentar 153

8.1	Förslag till lag om ändring i brottsbalken (1962:700)	153
-----	---	-----

Referenser 157

Särskilt yttrande 161

Bilagor

Bilaga 1	Kommittédirektiv 2024:91	165
Bilaga 2	Information enkät	173
Bilaga 3	Enkät om lokala tiggeriförbud	175
Bilaga 4	Allmänna lokala ordningsföreskrifter i Sölvesborg....	187

Sammanfattning

Utredningens uppdrag har varit att analysera frågor om tiggeri i Sverige och bedöma om det finns skäl att begränsa eller förbjuda tiggeri nationellt. I uppdraget har ingått att väga för- och nackdelar med den rådande ordningen att kommuner, under vissa förutsättningar och på vissa angivna platser, får meddela förbud i lokala ordningsföreskrifter enligt ordningslagen (1993:1617).

Utredningen har också haft i uppdrag att, oavsett ställningstagande i sak, lämna ett författningsförslag om ett nationellt förbud mot tiggeri. I det följande sammanfattas utredningens förslag och överväganden.

Utredningens överväganden har lett till slutsatsen att det inte finns något behov av att införa ett nationellt förbud mot tiggeri. Skälen är att tiggeriet numera har minskat i betydande omfattning att det inte längre kan sägas utgöra ett allmänt samhällsproblem. Utredningen har kunnat konstatera, att EES-medborgare inte längre kommer till Sverige för att tigga för sin försörjning och att det beror på minskat bruk av kontanter och säkerhetsläget i världen. Utredningen har också konstaterat att gruppen svenska personer med sociala, ekonomiska och medicinska problem som tigger för sin försörjning är konstant eller svagt ökande. Det förefaller vara en grupp där beroendesjukdom eller annan ohälsa är vanligt förekommande eller de sociala problemen komplicerade, men inte sådana, att de motiverat ett nationellt tiggeriförbud.

Vad gäller ordningsstörningar, och andra problem förenade med tiggeri som olagliga bostäder, otrygghet för allmänheten, hot, slagsmål eller annan kriminalitet har flera av dessa problem också minskat eller försvunnit helt. Det finns inte längre någon nationell samordning för EES-medborgare och kommunerna har successivt förbättrat sin kunskap om målgruppens rättigheter.

Det kan noteras att avsaknaden av ett registreringsförfarande för EES-medborgare tidigare medförde problem för olika myndigheter i flera avseenden, bland annat rättsosäker tillämpning inom det sociala området likväl som inom områdena sjukvård och utbildning, men att läget numera förbättrats.

Utredningens slutsats är att den nuvarande regleringen i 3 kap ordningslagen, som har prövats i Högsta förvaltningsdomstolen, nämligen att hantera tiggeri på kommunal nivå i lokala ordningsföreskrifter är en tillräcklig och ändamålsenlig lösning. Utredningen bedömer att tiggeri i huvudsak är att anse som en kommunal angelägenhet och att den rådande ordningen innebär en flexibilitet anpassad efter varje kommuns behov som inte på samma sätt kan uppnås med ett nationellt förbud. Endast ett litet antal, knappt tjugo av Sveriges 290 kommuner, har använt sig av möjligheten att meddela lokala förbud eller krav på tillstånd men har samstämmt intygat att detta fungerar ändamålsenligt. Även på europeisk nivå är det vanligt förekommande med lokala och regionala lösningar.

Utredningen har också funnit att ett nationellt förbud kan leda till att mänskliga rättigheter åsidosätts och att det kan uppstå konflikter såväl med diskrimineringsförbudet som Sveriges skyldigheter vad gäller stöd, skydd och lagföring vid människohandelsbrotten i 4 kap. brottsbalken. Det är framför allt Europakonventionens artikel 8 i som skyddar rätten till privat- och familjeliv, men även artikel 10 som skyddar yttrandefriheten samt diskrimineringsförbudet i artikel 14 som kommer i fråga.

Vad avser diskriminering bedöms romer alltså vara särskilt utsatta liksom kvinnor, barn och personer som har funktionshinder bedöms vara särskilt sårbara och riskerar att utnyttjas såväl i tiggeri som annan människohandel, något som alltså förstärker slutsatsen att det saknas tillräckliga skäl att införa ett nationellt förbud mot tiggeri.

Utredningens förslag är att, om ett nationellt förbud införs, så ska det ske genom att en ny paragraf införs i 16 kap brottsbalken (1962:700) placerad närmast efter 16 § som anger förbud mot förgelseväckande beteende. Placeringen motiveras av brott mot allmän ordning regleras i 16 kap i brottsbalken.

Den förslagna paragrafen ska benämnas 16 a § och innebär förbud för en person, att på allmän plats, tigga för sin försörjning. Påföljden ska vara böter.

Det är själva tiggandet som är straffbart. Skyddsintresset är att skydda allmänheten från otrygghet och ordningsstörningar. Förslaget och dess utformningen utgår från de rättsliga krav som framgår av Europadomstolens avgöranden (ett avseende Schweiz, Lacatus och ett från Danmark, Dian) och uttalanden om skyddet att för de mänskliga rättigheterna vid förbud mot tiggeri. Förslaget bedöms också vara i överensstämmelse med andra internationella åtaganden.

I ett särskilt yttrande lämnas också ett förslag på en annan lagteknisk lösning, där ett allmänt förbud mot att tigga regleras genom att det i ordningslagen införs två nya paragrafer 3 kap 2 a och 22 a §§.

1 Författningsförslag

1.1 Förslag till lag om ändring i brottsbalken (1962:700)

Härigenom föreskrivs i fråga om brottsbalken (1962:700) att det i 16 kap. ska införas en ny paragraf 16 a § av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

16 kap.

16 a §

Den som på allmän plats för sin eller sina familjemedlemmars försörjning ägnar sig åt penninginsamling döms för tiggeri till böter.

Om gärningen enligt första stycket med hänsyn till omständigheterna är att anse som ringa, ska inte dömas till ansvar.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2026.

2 Utredningens uppdrag och arbete

2.1 Uppdraget

Utredningens uppdrag framgår av kommittédirektivet 2024:91 (bilaga 1). Uppdraget innebär att utredningen ska lämna ett författningsförslag om förbud mot tiggeri på nationell nivå. Det ska göras med utgångspunkt i den reglering på kommunal nivå med lokala ordningsföreskrifter som finns idag att förbjuda tiggeri. Frågan som utredningen ska utreda är om denna reglering är ändamålsenlig och tillräcklig för att begränsa tiggeri eller om det finns skäl att införa ett nationellt förbud. Utredningen ska också utreda om det finns skäl att vidta andra åtgärder för att begränsa tiggeri.

Bakgrunden till att utredningen tillsattes var den tillströmning av personer från andra länder som på 2010-talet och framåt kom till Sverige för att tigga för sin försörjning. Det rörde sig främst om personer som var medborgare i andra EU:s medlemsstater, framför allt Rumänien och Bulgarien, eller som tillhörde en stat inom EES-området. Personerna som tiggade var utsatta och levde under svåra sociala förhållanden utanför de sociala skyddsnäten. I samband med tiggeriet uppkom ordningsstörningar och otrygghet för allmänheten samt risk för att tiggares mänskliga rättigheter åsidosattes.

Av direktiven framgår att utredningen bland annat ska:

- analysera om möjligheterna att begränsa tiggeri bör utökas,
- analysera hur väl den nuvarande ordningen med möjlighet till lokala ordningsföreskrifter fungerar,
- analysera vilka för- och nackdelar den nuvarande regleringen har jämfört med ett nationellt förbud, och

- oavsett ställningstagande i sak lämna författningsförslag som innebär att tiggeri förbjuds på nationell nivå.

Vidare framgår av direktiven att utredaren ska:

- överväga om och hur tiggeri kan förbjudas på nationell nivå,
- överväga för- och nackdelar med att införa ett sådant förbud, och
- oavsett ställningstagande i sak lämna författningsförslag som innebär att tiggeri förbjuds på nationell nivå.

Vid övervägandena ska utredaren bland annat ta hänsyn till brotts-offerperspektivet, utformningen av ett förbud, så att det enbart omfattar tiggeri och inte annan penninginsamling, till exempel penninginsamling för välgörande ändamål, konsekvenser för de personer som tigger samt att utformningen av förbudet görs i linje med de mänskliga rättigheterna.

Vidare framgår av direktiven att utredningen vid övervägandena bör göra en analys av vilka som tigger och i vilken utsträckning som tiggeri förekommer i dag.

2.1.1 Begrepp

Direktiven definierar inte begreppet tiggeri. Det saknas en rättslig definition och utredningen har vid efterforskningar inte funnit någon definition av begreppet.

I föreliggande betänkandet används två definitioner eller förklaringar för begreppet tiggeri. Det är dels uttrycket passiv penninginsamling (tiggeri), dels att tiggeri betyder att en person ber eller frågar någon annan om pengar utan att erbjuda en motprestation.

Uttrycket passiv penninginsamling förekommer i kommuners lokala ordningsföreskrifter för att särskilja tiggeri från annan penninginsamling. Det är för många myndigheter och aktörer ett känt begrepp. Utredningen följer därför denna terminologi primärt i kapitel 3.

I övrigt använder utredningen Justitieombudsmannens (JO) definition att tiggeri handlar om att någon ber eller frågar någon om pengar utan att erbjuda något i gengäld. I vissa av betänkandets

kapitel är det lämpligare med uttrycket passiv penninginsamling. Det innebär att båda begreppen förekommer.

Myndigheter och andra aktörer använder begreppen EU-medborgare eller ”utsatta EU-medborgare” med ungefär samma betydelse, främst i kapitel 3. Utredningen har valt att så långt möjligt använda den termologi som myndigheten eller aktören använder. Utredningen förklarar begreppen EU-medborgare och EES-medborgare i kapitel 4 om gällande rätt.

2.1.2 Betänkandets disposition

Betänkandet innehåller åtta kapitel med bilagor.

Lagförslaget finns i kapitel 1. Utredningens uppdrag och arbete finns i detta kapitel men framgår även till viss del av kapitel 5 och 6.

Kapitel 3 innehåller en kartläggning av tiggeri i Sverige. Detta kapitel inleds med en kort rättshistorisk bakgrund och därefter beskrivs tiggeri under olika tidsperioder från slutet av 1900-talet och framåt. I kapitlet redovisas det mesta av den information som har inhämtats.

Kapitel 4 består av gällande rätt. Det omfattar europeiska- och internationella åtaganden utlänningsrätt, lagstiftning om allmän ordning och säkerhet, straffrätt med fokus på människohandel, offentlig rätt inom det sociala området samt komparativ rätt. Kapitlet redovisar på ett övergripande sätt enbart för uppdraget centrala bestämmelser.

Kapitel 5 handlar om kommunala förbud. Det bygger på Länsstyrelsen Stockholms och Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) återrapporteringar av utredningens uppdragsbeställning om kommunala förbud och dess effekter. Liknande frågor har ställts till andra myndigheter avpassade efter dessas uppdrag.

I kapitel 6 redovisas utredningens övervägande och förslag. Här görs indelning och analys utifrån från de perspektiv, problem, risker och frågor som utredningen ska beakta eller som utredningen har identifierat.

Kapitel 7 innehåller en analys av förslagets konsekvenser. I kapitel 8 finns författningskommentaren. Ett särskilt yttrande finns i ett onummerat kapitel.

Bilagorna utgörs Länsstyrelsen Stockholms informationsblad och webbenkät till kommuner samt som ett exempel Sölvesborgs kommuns ordningsföreskrifter.

2.2 Utredningens arbete

Utredningens arbete påbörjades i oktober 2024. Tiden har varit knapp. Arbetet har bedrivits i samarbete med expertgruppen. Sammanlagt har fyra möten hållits med expertgruppen. Därutöver har utredaren och sekreteraren haft löpande kontakter med expertgruppen under hand.

Direktivet anger att utredningen skulle inhämta upplysningar från berörda myndigheter och aktörer, bland annat Jämställdhetsmyndigheten, Polismyndigheten. Sveriges kommuner och Regioner, Diskrimineringsombudsmannen, länsstyrelserna och några civilsamhällesorganisationer samt idéburna organisationer. Hur utredningen har arbetat med informationsinhämtningen redovisas i nästa avsnitt.

2.2.1 Inhämtande av upplysningar

Inledningsvis konstaterade utredningen, att de flesta myndigheter i nuläget hanterar tiggeri inom ramen för ordinarie kärnuppdrag. Det beror på att tiggeriet har minskat och inte ger upphov till problem i den utsträckning som tidigare var fallet. Myndigheter har upplyst om att det inte finns samma incitament att ha beredskap eller organisera arbetet efter målgruppen. Utredningen konstaterade också att det inte fanns någon ansvarig myndighet på nationell nivå samt att det saknas statistik om tiggeri. Vissa kommuner har infört förbud mot tiggeri i sina lokala ordningsregler men de flesta har avstått. Utredningen konstaterade också att civilsamhället har aktuell information om tiggeri. Utifrån dessa förutsättningar samlades upplysningarna in.

För att kunna analysera tiggeri och ett nationellt förbud och dess konsekvenser bedömde utredningen att det behövdes en aktuell kartläggning av tiggeri. Av särskilt intresse var att belysa hur det kommunala förbudet fungerade. Av denna anledning gjordes hösten 2024 en framställan till Länsstyrelsen Stockholm och SKR om

en uppdragsbeställning i dessa delar. Kontakterna mellan utredningen och dessa aktörer har fortsatt stora delar av utredningstiden.

Utredningen valde också att göra framställan om yttrandena med snarlika frågor till ledningen för flera myndigheter och civilsamhället. Det gällde följande myndigheter och organisationer.

Jämställdhetsmyndigheten, Länsstyrelserna Östergötland och Västerbotten, Diskrimineringsombudsmannen, Brottsförebyggande Rådet (Brå), Migrationsverket, Röda Korset, Sveriges Stadsmissioner samt Frälsningsarmén. I de allra flesta fall har den skriftliga begäran följts av kontakter via mejl eller telefon med anledning av följdfrågor eller kompletteringar. Det gäller bland annat länsstyrelsernas och civilsamhällets aktuella arbete mot tiggeri. I förekommande fall har också möten ägt rum, bland annat med anledning av länsstyrelsernas aktuella arbete med mänskliga rättigheter.

Möte har ägt rum på Jämställdhetsmyndigheten med anledning den särskilda enhetens arbete mot prostitution och människohandel och regionkoordinatorernas arbete. Utredningen har därutöver intervjuat en åklagare med lång erfarenhet av utredningar och åtal om människohandelsbrotten. Vidare har möte ägt rum med jurister från Straffrättsenheten, Justitiedepartementet i Köpenhamn, som även bistått med dokumentation.

Uppgifter från Polismyndighetens har inhämtats genom rapporter och av den förordnande experten.

Utredningen har därmed inom ramen för den tid som stått till förfogande och tillgängliga resurser, i görligaste mån, ha täckt de flesta av de källor som har kunskap i de avseenden som direktiven anger. I de delar som rör tiggeriets omfattning och art och det kommunala förbudet effekter och påverkan på det allmänna, är det så gott som samstämmiga uppgifter som ligger till grund för utredningens överväganden, bedömning och förslag.

3 Kartläggning av tiggeri i Sverige

Tiggeri är ett komplext fenomen med många perspektiv. Det är kopplat till fattigdom och personer som saknar andra alternativ till försörjning. Utsatthet och svåra livsförhållanden både materiella, sociala, ekonomiska och personliga hör till bilden. Ju fler personer som tigger desto större påverkan på myndigheter och andra aktörer. Det handlar primärt om rättighets-, ordnings-, sociala och rättsvårdande frågor. I detta kapitel redovisar och belyser utredningen några av dessa perspektiv utifrån myndigheters och aktörers ansvarsområden. Utredningen tar som utgångspunkt hur tiggeri har tagits omhand och på olika sätt reglerats. Inledningsvis görs några korta nedslag i rättshistorien där tiggeri ingår som en beståndsdel. Kapitellet är indelat i olika tidsperioder med fokus på tiggeriets omfattning och art.

3.1 Rättshistorisk bakgrund

3.1.1 Lösdriverilagen och tiggeri

Sverige har en lång historia av personer som tiggat för sin försörjning. Det har funnits i århundraden. Det sågs som ett individ- och samhällsproblem och reglerades företrädesvis inom olika tiders fattigvård och förordningar om lösdriveri. En gemensam nämnare var arbetsskyldigheten eller arbetstvånget och med det frågan om vem som bär ansvaret: individen (och dess familj) eller samhället. Det är fortfarande en aktuell fråga.

Under många sekler var tjänstetvånget ett centralt rättsligt begrepp. Regleringen kommer främst från 1600-talets legostadgor¹ och innebar ett tvång att ta en årstjänst och eller på annat sätt visa

¹ Legostadgorna reglerade förhållandet mellan anställda och husbonden.

att man kunde försörja sig. Personer utan arbete betraktades som lösdrivare och kunde dömas till straffarbete eller någon annan tvångsåtgärd. Den som hade arbete hade så kallat "laga försvar" och var därmed skyddad från tvångsåtgärder. Laga försvar förekom från sena 1500-talet och var ett svenskt påfund.²

Legostadgorna kompletterades av ett stort antal förordningar. Det var en del av fattigvårdslagstiftningen. På 1830-talet tillämpades två legostadgor som innehöll straffbestämmelser och behandling av försvarslösa. Tjänstetvånget omfattade alla från 15 år som inte var undantagna eller hade laga försvar. Det fanns ingen övre åldersgräns. Det reglerades i 1833 års försvarslöshetsförordning som präglades av klassificering i förhållande till personens skuld för situationen och eventuella brottslighet. Olika kategorier av dömda skulle behandlas olika och besluten fattades av en tjänsteman med stor makt. Antalet dömda för försvarslöshet var den enskilt största kategorien av fångar från 1835 och 15 år framåt. En ny försvarslöshetsförordning med rötter i tiden före industrialismen trädde i kraft 1846.

Arbetslöshet bland arbetsföra var detsamma som arbetsvägran och lättja och knöt samman tre fenomen: tiggeriförbud, kriminalisering av lösdriveri och en restriktiv fattigvård. Enligt 1871 års fattigvårdsförordning kunde den som var fattig, hemlös eller arbetslös straffas. Det var varje persons plikt att försörja sig enligt den tidens lagar och normer.

Tiggeri³ innebar, vid sidan om "tjuvnad", ett särskilt riskmoment för att dömas till tvångsarbete för försvarslöshet. Det hade också betydelse för om en människa tilläts röra sig inom eller utom sin formella hemort som häraden eller socken.⁴ Inom vissa socknar kunde bofasta få tillstånd att tigga inom församlingsgränsen. Det fanns särskilda tiggarsockenar⁵ som en del av fattigvården, och där

² Johansson, Theresa, Vårt fredliga samhälle. "Lösdriveri" och försvarslöshet i Sverige under 1830-talet, Historiska institutionen, Uppsala universitet 2016, s. 13 ff.

³ I svenska akademins ordbok (publicerad digitalt 2004) förklaras ordet tigga på följande sätt: Ordet tigga eller bettla förekom i äldre lagstiftningar. Ordet tigga är belagt sedan början av 1300-talet i Skåne-Lagen. Det kommer från fornsvenska *þiggia* 'få; ut-beda sig; tigga' och var troligen ursprungligen ett uttryck för att sträcka ut handen efter något. Etymologiskt härstammar tigga från att bettla eller den äldre formen bedla som betyder att någon är tvungen att (nödgas) insamla medel för sitt familjens uppehälle på grund av fattigdom eller misär. Ordet användes ofta i mer nedsättande betydelse och tiggaren kunde var enträgen och använda olika miner eller grimaser. En annan betydelse var att tiggare gick omkring och bad om allmosor.

⁴ A.a. s. 336 f.

⁵ A.a. s. 345 Omkring 1830 fanns 88 så kallade tiggarsockenar i Sverige och ett absolut tiggeriförbud endast i 19 socknar. I vissa fall var det också straffbelagt.

delades gåvor ut eller gavs tillstånd till att tigga. Tiggeriet upphörde inte eftersom det orsakades av fattigdom och fattigdomen upphörde inte.

Med 1885 års lösdriverilag ändrades synen på lösdriveri. Det skedde en avkriminalisering och det var inte längre olagligt att vara lösdriverare. Lösdriverare kunde dömas till tvångsarbete men det sågs som en behandlingsinsats och inte som ett straff. Det reglerades i försvarslöshetsförordningen och kombinerades med polishämtning fram till 1919 för den som bröt kontraktet och lämnade sin husbonde eller sitt arbete. Lösdriveri var inte kriminaliserat eftersom det inte tagits in som brott i brottsbalken.⁶

3.1.2 Asocialitetslagen och tiggeri

Under 1940–1950 talen blev lösdriverilagen i omgångar föremål för översyn. Lagen tillämpades alltmer sällan och endast ett hundratal personer anhölls om året och ett tiotal dömdes till tvångsarbete. Allt fler omhändertogs med stöd av nykterhetsvårdslagen eller andra lagar och lösdriverilagens tillämpning utvecklades i alltmer restriktiv riktning. År 1960 tillsattes en utredning⁷ för att utreda i vilken utsträckning asocialitet kunde hanteras inom mentalsjukvården, socialvården och kriminalvården.⁸ Asocialitet innefattade olika beteenden som bedömdes vara till skada för samhället. Följande uttalanden gjordes i propositionen om begreppet.

Asocialitet är ett vidsträckt begrepp. Det omfattar en mängd skiftande mänskliga beteenden. Gemensamt för dem är att de enligt gängse uppfattning är till skada för samhället. Med en så vidsträckt begreppsbestämning kan man till asociala hänföra först och främst vissa brottslingar, framför allt sådana vilkas brottslighet är vanemässig, såsom sutenörer. Även vanebettlare, alkohol- och narkotikamissbrukare samt prostituerade kan räknas dit. Man har i dessa fall att göra med de mera direkt samhällsfarliga elementen. Till skada för samhället är emellertid även personer som till följd av arbetsovillighet ligger samhället eller sina medmänniskor till last utan att vara samhällsfarliga i den meningen att de begår brott eller har sådan livsföring som leder andra människor in

⁶ www.stockholmskällan.se.

⁷ Förslag till lag om åtgärder vid samhällsfarlig asocialitet med mera (SOU 1962:22).

⁸ Prop. 1964:128. Nummer i NJAII 1965 s.1. Lag om åtgärder vid samhällsfarlig asocialitet, s.1 ff.

i brottslighet eller parasiterande liv. Det kan i dessa fall vara fråga om förslummade och djupt förkomna.⁹

Utredningens slutsats var att det behövdes en särlagstiftning som skulle ersätta lösdriverilagen. Det skulle i lagen vara möjligt att vidta tvångsåtgärder mot personer med asocialt beteende. I likhet med lösdriverilagen fanns en stark koppling till försörjningskravet och arbetsovilja.¹⁰ Det handlade om ett levnadssätt som var en generell risk för samhällsfarlighet.¹¹ Det krävdes en utredning med objektiva kriterier som visade detta. Förslaget blev föremål för diskussion.

I förslaget ingick fyra grupper av tiggare,¹² men tiggeri kunde en- samt inte vara grund för ett tvångsomhändertagande. Två grupper av tiggare var undantagna ett tvångsomhändertagande. Den ena gruppen var personer som inte kunde arbeta på grund av sjukdom eller funktionsnedsättningar. De skulle i stället få hjälp av samhället. Den andra gruppen var arbetsföra men arbetsovilliga personer men tiggeriet var inte ett led i en asocial livsföring. Denna grupp uppfyllde enligt departementschefen inte lagens kriterier utan behövde hjälp från samhället med livets nödortft. Ytterligare en fråga som diskuterades var om det krävdes vanemässigt tiggeri eller om det var de grövre formerna av tiggeri som skulle aktualisera ett ingripande.¹³ I denna fråga gjorde departementschefen följande uttalande.

Det är inte utan vidare givet att en arbetsovilligs enstaka bettleri, även om det skett på ett sätt som äventyrar ordning och säkerhet, bör föranleda tvångsintagning på anstalt. I många fall torde samhällets reaktion här ske genom lagföring för ringa misshandel, olaga hot, ofredande eller förargelseväckande beteende, varvid straffet regelmässigt stannar vid böter när det är fråga om förstagångsförseelse såsom antagits här. Kan inte straff för sådan gärning ådömas, bör det enstaka bettleriet i och för sig inte heller föranleda tvångsomhändertagande. Först om vanemässighet föreligger är enligt min mening samhällsfarligheten sådan att ingripande enligt den särskilda lagstiftningen bör få ske.

⁹ A.a. s. 2.

¹⁰ A.a. s. 4.

¹¹ A.a. s.13–14.

¹² 1) de som brukar bettla under hot eller uppträdande som med fog kan uppfattas som intrång i den personliga friheten; 2) bettlare, vilkas tiggeri utgör endast en aktiv yttring bland många av ett allmänt asocialt levnadssätt; 3) dagdrivare, vilka tigger företrädesvis av äldre personer i syfte att få pengar till sprit eller som eljest bettlar på ett påträngande och efterhängset sätt och därigenom stör den allmänna ordningen; 4) i storstädernas träskområden förekommande kriminella och alkoholiserade element, som bettlar i mer eller mindre utmanande former vid sidan av sin asociala verksamhet i övrigt.

¹³ Prop. 164:128, s. 9.

Remissinstanserna var eniga om det fanns ett behov av en ny lag. Enligt förslaget skulle lagen vara subsidiär i förhållande till vårdlagarna och tillämpas restriktivt. Kravet på samhällsfarlighet var högre än i lösdriverilagen.¹⁴ I sistnämnda lag krävdes att personens beteende skulle vara ”en våda för allmän ordning och säkerhet eller sedlighet” jämfört med att asocialitetslagens krav på att det skulle vara ”en uppenbar fara för allmän ordning och säkerhet”.¹⁵

Lagen om åtgärder vid samhällsfarlig asocialitet trädde i kraft 1965 och upphörde att gälla 1981. Lagen tillämpades sällan. Medan lösdriverlagen ännu gällde dömdes åren 1963–1964 totalt 12 personer till tvångsarbete på arbetsanstalt. Det kan jämföras med att en person dömdes med stöd av asocialitetslagen åren 1965–1966.¹⁶

3.1.3 Utlänningslagen och tiggeri

I den äldre utlänningslagstiftningen¹⁷ kunde zigenare¹⁸ eller en person som uppenbarligen har för avsikt att söka uppehålla genom bettlande avvisas. Detsamma gällde gatumusikanter eller ”de som visar djur eller annan dylik sysselsättning och vandrar från ort till annan som bettlar”. Vidare fanns en allmän bestämmelse som medgav att en utlänning kunde avvisas om det skäligen kunde antas att utlänningen inte hade för avsikt eller saknade möjlighet att ”ärligen vinna sin försörjning.”¹⁹ Denna reglering behölls i 1951 års utlänningslag medan bestämmelsen om zigenare togs bort. Zigenare skulle i lagen behandlas som andra utlänningar. Den som uppenbarligen hade för avsikt att söka sin försörjning genom bettlande skulle även fortsatt kunna avvisas.

¹⁴ Jarl, B. Svensk juristtidning, 1967.

¹⁵ A.a.

¹⁶ A.a.

¹⁷ 4 kap. 19 § första stycket 1, 1945 års utlänningslag.

¹⁸ Sverige refererar ”zigenare” till den nationella minoriteten romer och resande som erkändes 1999. romer är en mycket heterogen grupp och också en nationell minoritet i Sverige. Det finns uppskattningsvis 50 000 till 100 000 personer som identifierar sig som romer i Sverige. I Ds. 2014:8 Den mörka och okända historien Vitbok om övergrepp och kränkningar av romer under 1900-talet, på s. 18–19 framgår bland annat följande. Underlaget till Vitboken består till stora delar av arkivmaterial som har upprättats av kommittéer, vilka har haft specifika uppdrag att belysa frågor som rör romer. Vidare utgörs underlaget av arkivmaterial som berör romer från statliga och lokala myndigheter. Mycket av materialet utgörs av myndigheternas kategoriseringsmodeller där romer inte beskrivs som romer, utan innehåller benämningarna ”tattare” och ”zigenare”, vilket i någon mån motsvaras av gruppen romer som sedan 1999 är erkänd som en nationell minoritet i Sverige. Minoritetspolitiken och erkännandet följer av internationella konventioner som Sverige anslutit sig till.

¹⁹ 4 kap. 19 § första stycket 2, 1945 års utlänningslag.

3.2 Tiggeri fram till 2020

3.2.1 Tiggeri är inte definierat

Det finns ingen legaldefinition på tiggeri i svensk rätt. I nu gällande rätt är tiggeri som huvudregel inte otillåtet eller olagligt, men företeelsen kan begränsas på vissa avgränsade och angivna platser i en kommun med stöd av lokala ordningsföreskrifter enligt ordningslagen (1993:1617). Högsta förvaltningsdomstolen (HFD) prövade 2018 frågan och uttalade därvid att uttrycket *passiv penninginsamling*, som den klagande kommunen Vellinge använde i sina ordningsföreskrifter, är ett tillräckligt tydligt uttryck för att avgränsa tiggeri från annan slags penninginsamling.²⁰ Penninginsamling sker även när personer från organisationer till välgörande ändamål, går runt med bössor eller liknande och ber andra personer om pengar. Sådan insamling kräver i normalfallet tillstånd enligt ordningslagen (1993:1617) och betecknas oftast av kommuner som *aktiv penninginsamling*.²¹ Kommuner kan också kräva tillstånd av den som önskar tigga på specifika platser inom kommunens gränser. Det är inte frågan om ett förbud mot tiggeri men ett krav för att personen ska få tigga eller ägna sig åt *passiv penninginsamling*. Begreppen är således inte helt enhetliga.

3.2.2 Tiggeri på 1900-talet till 2020

Personer som tiggde förekom fram till mitten av 1950-talet. De var inte välkomna. Utanför villor och i trappuppgångar i flerfamiljshus fanns skyltar med texten ”Bettleri och utbudning av varor undanbedes” eller ”Bettleri och försäljning av varor är förbjudit”. Genom att lagen (1956:2) om socialhjälp infördes i januari 1957 sattes punkt för fattigvårdens utgångspunkter och den sociala välfärdens intentioner manifesterades i de följande sociallagarna.

Europaparlamentet och rådet antog 2004 rörlighetsdirektivet (2004/38/EG) som innehåller artiklar om unionsmedborgares och deras familjemedlemmars rätt att fritt röra sig och uppehålla sig

²⁰ Se kap. 4.3.4 där HFD 2018 ref 75 behandlas.

²¹ Se avsnitt 3.2.6 samt kap. 4 och 5

inom medlemsstaternas territorier,²² vilket ledde till flera ändringar i utlänningslagstiftningen.²³ Den avgörande skillnaden var att uppehållstillståndet ersattes av uppehållsrätt för EU-medborgare och deras familjemedlemmar. Uppehållsrätt är en rätt att uppehålla sig och vistas i en medlemsstat utan föregående prövning.²⁴ Det gjorde det möjligt för EU-medborgare och deras familjemedlemmar från länder inom unionen att utöva sin rätt till fri rörlighet.

År 2007 inträdde Rumäniens och Bulgarien i EU. Det ledde till att ett betydande antal medborgare från dessa länder utövade sin fria rörlighet och kom till Sverige för att tigga. En övervägande del hade romsk härkomst och hade sedan länge diskriminerats i sina hemländer och Europa vad gäller grundläggande rättigheter, och tiggeriet som försörjning hade ärvts i generationer.²⁵ Tillströmningen ökade successivt fram till 2015 för att successivt avta efter covidutbrottet 2021. Efter detta har det kontantlösa samhället liksom säkerhetsläget i Europa och världen påverkat viljan att komma till Sverige för att tigga.

En annan grupp som under 2000-talet ägnade sig åt att tigga för sin försörjning var svenska medborgare och tredjelandsmedborgare. Det handlade om personer med beroendesjukdom eller psykisk ohälsa ofta kombinerat med hemlöshet eller annan social problematik. Gruppen har varit en tämligen konstant till omfattning och art men antalet personer har ökat de senaste åren.

Tillströmningen av EU-medborgare påverkade de flesta myndigheter och samhällsfunktioner vilket föranledde behov av nationell samordning, först av en statlig utredning 2015–2016 sedan av Länsstyrelsen Stockholm till 2020. Dessa myndigheters arbete och resultat redovisas i avsnitten 3.2.3–3.2.5. Myndigheterna använde främst begreppet utsatta EU-medborgare för att avgränsa och definiera målgruppen, men efterhand även EU/EES-medborgare. Dessa begrepp används därför i denna del av framställningen. Med EU-medborgare avses en medborgare som tillhör en av unionens medlemsstater, och med EES-medborgare avses medborgare som tillhör en

²² Se även Europeiska unionens funktionssätt, avdelning 4, 1 kap. artikel 45 där det framgår att varje medborgare i en medlemsstat också är unionsmedborgare och därför har en primär rätt att vistas och uppehålla sig i en annan medlemsstat.

²³ Detta redovisas i kap. 4.

²⁴ De rättsliga förutsättningarna för uppehållsrätt behandlas i kap. 4.

²⁵ Framtid sökes – Slutredovisning från den nationella samordnaren för utsatta EU-medborgare (SOU 2016:6).

stat i Europeiska ekonomiska samverkansområdet.²⁶ Begreppen förklaras närmare i kap. 4.

3.2.3 Nationell samordnare för utsatta EU-medborgare

År 2015 tillsattes en nationell samordnare för EU-medborgare som vistades i Sverige. Bakgrunden var den tillströmning av personer primärt, från Rumänien och Bulgarien som kom till Sverige med syftet att tigga för sin försörjning. Uppdraget innebar att ge en lägesbild av situationen och att kartlägga och analysera behov av samordning och erfarenhetsutbyte mellan berörda myndigheter och aktörer.²⁷ Samordnaren använde uttrycket *utsatta EU-medborgare* för personer som var medborgare i en medlemsstat i Europeiska unionen och vistades i Sverige utan uppehållsrätt.²⁸ Enligt samordnarens lägesbild fanns 4 700 utsatta EU-medborgare november 2015 varav 70–100 var barn.²⁹ Beräkningen grundades på samtal med socialchefer, samordnarens egen beräkning och Polismyndighetens lägesbild av brottslighet kopplad till tiggeri och utsatta EU-medborgare. Till den siffran kan läggas svenska medborgare och tredjelandsmedborgare som tigger till sin försörjning.³⁰

I departementsskrivelsen (2014:8) ”Den mörka och okända historien. Vitbok om övergrepp och kränkningar av romer under 1900-talet” beskrivs hur gruppen utsattes för diskriminering och särbehandling i sina hemländer och i samhället. Vitboken är en del av regeringens strategi för romsk inkludering. Samordnaren gjorde samma bedömning som redovisades i vitboken att EU-medborgarna var särskilt utsatta vad gällde tillgång och rätt till den svenska välfärden. Samordnaren hade därför samtal och dialog med relevanta aktörer på kommunal, regional och nationell nivå om hur arbetet med utsatta EU-medborgare kunde förbättras. Samtalen

²⁶ I Europeiska ekonomiska samarbetsområdet ingår Europeiska unionens medlemsstater samt Island, Liechtenstein och Norge. Storbritannien trädde ut ur EU den 1 januari 2021.

²⁷ Framtid sökes – Slutredovisning från den nationella samordnaren för utsatta EU-medborgare (SOU 2016:6).

²⁸ Upphållsrätt regleras i 3 a kap. utlänningslagen (2007:516) och avser uppehållsrätt för unionsmedborgare längre än tre månader. Se mer i kap. 4.

²⁹ SOU 2016:6, s. 6. I utredningens andra kapitel används begreppet EES-medborgare som består av medborgare i varje medlemsstat och Island, Liechtenstein samt Schweiz. Registreringskravet togs bort 2014. Detta behandlas mer i avsnitt 3.3 och kap. 4.

³⁰ SOU 2016:6. I detta betänkande återges mycket av det som framkommit i den så kallade vitboken. Det finns alltså en stark koppling mellan SOU 2016:6 och Ds (2014:8).

och dialogerna inkluderade även frivilliga organisationer och idéburen sektor samt näringslivet.

Samordnaren redovisade sitt arbete i betänkandet (SOU 2016:6) *Framtid sökes – slutredovisning från den nationella samordnaren för utsatta EU-medborgare*. I betänkandet görs en genomgång av gällande lagstiftning och frågor som aktualiserades vid EU-medborgares vistelse i Sverige. Genomgången visade behov av förtydliganden och vägledning från ansvariga myndigheter. Det konstaterades tydliga svårigheter med tolkning och rättstillämpning av uppehållsrätten, socialtjänstlagen (2001:453) och hälso- och sjukvårdslagen (2017:30) och även vad gällde lagstiftningen för att förhindra illegala boplatser.³¹ Vidare konstaterades att det förekom olika problem inom gruppen utsatta EU-medborgare. Det handlade om hatbrott, hot och utpressning samt oskäligen betalning för en plats att titta på eller för transporter.³²

I samordnarens uppdrag ingick också att främja erfarenhetsutbyte och samverkan med relevanta aktörer. Av denna anledning gjorde samordnaren kommunbesök och förde samtal med organisationer och samfund inom idéburen sektor samt höll intervjuer och medverkade på seminarier och konferenser.

Samordnarens slutsats var att det fanns ett stort behov av fortsatt övergripande samverkan och samordning för att stödja aktörer som får kontakt med utsatta EU-medborgare. En annan slutsats var att samarbetsformerna mellan det allmänna och civilsamhället kunde utvecklas samt att ett samordningsuppdrag helst skulle placeras på nationell nivå.

Länsstyrelserna förslogs få uppdraget att framöver samordna arbetet med utsatta EU-medborgare på regional nivå genom att inom respektive region skapa och underhålla en övergripande lägesbild, verka för ett gott samarbete mellan berörda aktörer samt ansvara för spridning av kunskap och goda exempel.³³

³¹ SOU 2016:6, s. 45 ff.

³² SOU 2016:6, s. 72 ff.

³³ SOU 2016:6, s. 83–84.

3.2.4 Länsstyrelsen i Stockholms län samordningsuppdrag

I regeringsbeslut 2016³⁴ uppdrogs åt Länsstyrelsen Stockholm (i det följande Länsstyrelsen) att åren 2016–2019 samordna arbetet med utsatta medborgare inom EU/EES-området. Uppdraget utvidgades 2018 till att ge stöd till länsstyrelserna i deras regionala arbete med målgruppen.

Syftet var att inom befintlig samhällsstruktur stödja regional samverkan och utveckla metoder, information, vägledningar samt genomföra kompetensutveckling. I uppdraget ingick att stödja samverkan på lokal nivå mellan Sverige och hemländerna.

Länsstyrelsen konstaterade att de flesta myndigheter behövde ta fram kriterier för att säkerställa rättstillämpningen. Det gällde socialtjänst, hälso- och sjukvård, utbildnings- och ordningsfrågor. Det var också problem med bedömningen av uppehållsrätten vilket var en förutsättning för att personerna skulle få hjälp eller en insats. Länsstyrelsen arbetade också med information och vägledning och skapade en webbplats som rådgivningsfunktion för målgruppen.³⁵

Vidare bedrev Länsstyrelsen ett omfattande uppsökande arbete i Rumänien och Bulgarien och observerade på plats hur transporterna till Sverige fungerade. Det var ofta någon i familjen, släkten eller nätverket som organiserade bussresorna men även andra personer kunde organisera resan. Det rörde sig om patriarkala strukturer med män som bestämde och kvinnor som tvingades tigga. Barnen ville ofta åka tillbaka hem och de barn som stannat kvar i hemlandet passades ofta tillsammans med flera andra barn av äldre släktingar. Barnen blev därför i princip föräldralösa.

Länsstyrelsen bedömde att civilsamhällsorganisationerna bidrog med värdefulla insatser i strävan att förbättra målgruppens förhållanden under vistelsen, men det ansågs i längden inte vara en hållbar lösning. Långsiktigt bedömde Länsstyrelsen att det bästa var att skapa fler arbetstillfällen i hemlandet.³⁶

³⁴ Regeringsbeslut 11:2 S2016/00724/FST, S2016/025757/FST.

³⁵ Uppdrag om nationell samordning avseende utsatt EU/EES-medborgare som saknar uppehållsrätt i Sverige, 2020. Slutrapport, s. 7–23.

³⁶ Möte med Länsstyrelsen Stockholm 24-20-17.

3.2.5 Nationella lägesbilder 2018–2019

I Länsstyrelsens uppdrag ingick att sammanställa regionala lägesbilder av ursprung och förekomst av personer som tiggde för åren 2018–2019.

Uppdraget var förenat med utmaningar eftersom siffrorna och statistiken var osäker. Vid tidpunkten registrerades inte EU/EES-medborgare³⁷ i Sverige och det fanns ingen vedertagen metod för att korrekt och rättssäkert kontrollera hur länge målgruppen hade vistats i Sverige.³⁸ Det var svårt att identifiera och avgränsa målgruppen som oftast befann sig utanför skyddsneten och även samordningsnumren skapade problem. Ett sådant nummer kan utfärdas utan krav på att personen ska kunna identifiera sig. Personer som inte hade uppehållsrätt eller uppehållstillstånd ingick inte i de tillgängliga siffrorna. Att använda Socialstyrelsens kartläggning av hemlöshet som underlag var osäkert eftersom den omfattar alla som vistas i Sverige inkluderande EU/EES-medborgare. Den siffran uppgick 2017 till 6 000 personer.

Lägesbilden visade också att det fanns en betydande osäkerhet vid tolkning och tillämpning av de författningar som aktualiserades. Det ledde till regionala och kommunala skillnader i rättstillämpningen i alla delar från bedömning av uppehållsrätten till rätt till bistånd, barns skydd och skolgång, hälso- och sjukvård och utbildning. Särskilt uppehållsrätten och regionernas tillämpning av hälso- och sjukvårdslagen och lagen (2013:407) om sjukvård till vissa utlänningar skapade stora problem. Länsstyrelsen pekade på att rättsosäkerheten ledde till att målgruppens rättigheter inte kunde säkerställas.

Vidare konstaterades att barnen riskerade fara illa och tvingas tigga likväl som att vuxna utnyttjades i människohandel.³⁹ Det handlade om oseriösa arbetsgivare med orimliga arbetsförhållanden eller koppleri och människohandel. Det krävdes insatser för att

³⁷ Registreringskravet togs bort 2014. Detta behandlas mer i avsnitt 3.3.5. och kap. 4. Regeringen har beslutat att ge en särskild utredare i uppdrag att se över hur en ordning som innebär att EES-medborgare, det vill säga medborgare i EU:s medlemsstater samt Island, Liechtenstein och Norge, registreras vid vistelser över tre månader kan återinföras i svensk rätt. Syftet är att svenska myndigheter ska få bättre kännedom om vilka EES-medborgare som vistas i landet.

³⁸ A.a.

³⁹ Möte med Länsstyrelsen 24-10-17.

skydda barnen och motverka människohandel i tvångsarbete och tiggeri.⁴⁰

Tiggeriet ledde också till ordningsstörningar i kommunerna av mer eller mindre allvarligt slag. En del kommuner införde förbud mot tiggeri för att komma till rätta med problemen. På vissa platser där tiggeri ägde rum uppstod konflikter, kränkningar och småstölder som kommunen behövde hantera. Andra problem var att tiggare ockuperade mark eller missbrukade allemansrätten med fasta läger. Det ledde till insatser som utmätning och avlägsnande. Även i fråga om tillämpningen av ordningslagen och utfärdandet av kommunala föreskrifter fanns kommunala och regionala skillnader.⁴¹

Lägesbilderna visade att de flesta EU/EES-medborgare kom från Rumänien följt av Bulgarien. Avseende omfattning eller förekomst framkom att 2018 vistades 4 800 utsatta EU/EES-medborgare i Sverige, enligt Polismyndighetens lägesbild. Det var inte möjligt att fastställa motsvarande siffra för 2019 beroende på den otydliga definitionen och bristande rutiner vid det uppsökande arbetet samt att det inte fanns något registreringskrav.

Av Länsstyrelsens Stockholm regionala lägesrapport för 2019 framgår att det fanns svårigheter att uppge ett exakt antal utsatta EU/EES-medborgare som vistades tillfälligt i länet och saknade uppehållsrätt. Vidare framgår att utsatta EU-medborgare förkom både som brottsoffer och förövare inom flera exploateringsformer som tiggeri, arbetskraftsexploatering, stölder och prostitution samt levde ofta i utsatta förhållanden, utan regelmässig kontakt med samhället. Med reservation för dessa svårigheter redovisade kommunerna en samlad bild över antalet EU/EES-medborgare i Stockholms län till cirka 1 100 individer medan organisationerna inom civilsamhället uppskattade antalet till 1 000–1500 personer. Polismyndighetens uppskattning var att det handlade om cirka 350 EU/EES-medborgare.⁴²

Länsstyrelsens regeringsuppdrag som nationell samordnare avslutades 2020. Därefter har ingen aktör med nationellt uppdrag tagit vid. Länsstyrelsen bedömde att behovet av samordning kvarstod och försökte, efter att uppdraget upphört arbeta för en fortsättning och gjorde stora insatser för att samordna uppdraget och

⁴⁰ Möte med Länsstyrelsen 24-10-17.

⁴¹ Möte med Länsstyrelsen 24-10-17.

⁴² Regeringsuppdrag om EU-medborgare utan uppehållsrätt – regional lägesbild 2019 för Stockholms län

sprida kunskap.⁴³ Det blev till slut nödvändigt att släcka ner den egna webbplatsen för EU/EES-medborgare. Det konkreta arbetet fortsatte i kommunerna och Arbetsmiljöverket fick ett uppdrag om arbetskraftsexploatering. Länsstyrelsen har i dagsläget inget nationellt eller formellt uppdrag vad avser tiggeri. Varje länsstyrelse arbetar regionalt med tiggeri inom ramen för människohandelsarbetet. Utredningen återkommer till detta i kapitel 3.3.2.

3.2.6 Sveriges regioner och kommuners (SKR) erfarenheter av tiggeri

SKR är en medlems- och arbetsgivarorganisation. En viktig uppgift är att samla in, producera, publicera och analyserar stora mängder uppgifter och statistik. Underlagen är information som används i rådgivningen och i olika slags kompetens- och utbildningsinsatser. De viktigaste sakområdena är ordning och socialtjänst samt hälso- och sjukvård.⁴⁴

SKR har gett ut en juridisk vägledning med sikte på EU/EES-medborgares situation. Den tar upp centrala rättsliga frågor om det allmännas skyldigheter som kan aktualiseras för personer som ägnar sig åt tiggeri, exempelvis hälso- och sjukvårdslagen, skollagen (2010:800) och socialtjänstlagen.

SKR har också gett ut ett cirkulär som innehåller information om lokala ordningsföreskrifter.⁴⁵ Syftet med ett cirkulär är att informera och tydliggöra nya rättsliga förutsättningar i en fråga. Detta cirkulär utgörs av underlag med exempel och kommentarer för vad som gäller när allmänna lokala ordningsföreskrifter och torghandelsföreskrifter utfärdas. I cirkuläret finns inget exempel på ordningsföreskrifter som gäller förbud mot tiggeri.

Flera kommuner har sedan HFD meddelade att det är tillåtet att reglera tiggeriförbud i ordningsföreskrifter, infört sådana förbud. Vissa kommuner använder därvid uttrycket *passiv penninginsamling* i betydelsen att en person slår sig ner någonstans, exempelvis utanför en affär och ber om pengar. Som framgått i detta kapitel, ska det skiljas från uttrycket *aktiv penninginsamling* som tar sikte på en person som representerar en organisation samlar in pengar i bössor

⁴³ A.a.

⁴⁴ www.skr.se

⁴⁵ SKR, Lokala ordningsföreskrifter (23:04).

och liknande. Det finns även mellanvarianter, exempelvis bokbord och loppmarknad.

3.2.7 Sociala frågor och ordningsfrågor vanligast

En viktig del av SKR:s arbete består av rådgivning till medlemmarna. Behovet av rådgivning och stöd ökade när antalet personer, primärt från Rumänien och Bulgarien, på 2010-talet kom till Sverige för att tigga. Åren 2015 till 2020 var behovet som störst och kommuner och regioner ställde många frågor till SKR. Det handlade primärt om problem med ordningen eller sociala frågor.

Något som orsakade stora ordningsstörningar var bostäder eller läger belägna i parker, utkanten av staden eller på privat mark. Det ledde till att en statlig utredning tillsattes för att utreda de otillåtna bosättningarna. Slutsatsen blev att det, utöver polisens rätt att ingripa, infördes ett förfarande för att Kronofogdemyndigheten skulle kunna agera. Det nya förfarandet placerades inom ramen för den särskilda handräckningen benämnt *avlägsnandeförfarande* i 16 kap. 10 § utsökningsbalken (1981:774). Förfarandet är tillämbart vid ett otillåtet besittningstagande och reglerar att en person kan ansöka om att en eller flera personer ska flytta från hans eller hennes mark, byggnad eller liknande.⁴⁶ Kronofogdemyndigheten kan verkställa avlägsnandet av personer som bor på annans egendom utan krav på att den sökande ska lämna uppgifter om personernas identitet.⁴⁷ Lagändringen trädde i kraft den 1 juli 2017 och fick till följd att lägren i princip försvann.

Andra slags ordningsstörningar innebar att personer som tiggde uppehöll sig och i viss mån ockuperade gator och torg. Det kunde vara i strid mot ordningslagens (1993:1617) bestämmelser om hur offentliga platser är avsedda att användas. I sådana fall kan Polismyndigheten ingripa och avlägsna personen från platsen. Kommuners erfarenheter var att det ibland kunde vara svårt att få denna hjälp.⁴⁸

Tidigare var det vanligt att socialtjänsten undrade över om hur barnen till familjer som tigger skulle hanteras. Rättsläget har dock efterhand klarnat och socialtjänsten har som rutin att ingripa till

⁴⁶ Morgell, M-G, Utsökningsbalken (1981:774) 16 kap. 10 §, Karnov (besökt 25-02-14) (JUNO).

⁴⁷ Ds. Otillåtna bosättningar (2016:17), s. 111.

⁴⁸ Möte SKR, 24-10-16.

skydd för barnen. Konsekvensen blev att personer som kom till Sverige för att tigga tog med färre barn utan dessa lämnades kvar i hemlandet hos släktingar. Tidigare fanns också problem med barnens skolgång men efter ett förtydligande i skollagen är det inte längre ett stort problem. Allmänt sett har målgruppen inte utgjort en stor belastning på socialtjänsten. En viktig orsak var att målgruppen inte själv önskade ta kontakt och söka hjälp.⁴⁹

Antalet frågor till rådgivningen har minskat i takt med att färre EU/EES-medborgare kommit till Sverige. Det har enbart varit de mest aktuella eller angelägna frågorna. I nuläget är det sällsynt att SKR:s rådgivning får frågor med anledning av denna målgrupp.

3.3 Tiggeri från 2022 och framåt

3.3.1 Minskad omfattning men samma kategorier

Antalet tiggare har de senaste åren minskat i omfattning. Det är den samlade bilden från myndigheter, länsstyrelser, och kommuner. Det är samma kategorier av grupper som tigger som tidigare.

Det har inte varit möjligt för utredningen att få fram nationell eller regional statistik på omfattningen av personer som tigger. I nuläget finns ingen statistik att tillgå varken hos länsstyrelser, kommuner eller myndigheter. Vad som kan iakttas är att personer som kommer från andra länder utom eller inom unionen för att tigga är betydligt färre. Det finns därför en inbyggd osäkerhet eftersom bedömningen görs utifrån den synliga stads- och gatubilden av att det inte finns så många tiggare längre. Antalet bedöms ha minskat med minst tre fjärdedelar. Siffrorna från den nationella samordnare och Länsstyrelsen Stockholm var också i vissa delar osäkra. Skälet är att det sällan görs någon systematisk uppföljning utan omfattningen av tiggare är en mer eller mindre grundad skattning. Länsstyrelsen Stockholm samlade in statistiken till sin slutrapport genom att ge uppdrag till sina egna kontaktpersoner på respektive länsstyrelse som i sin tur kontaktade kommunerna. Vissa kommuner lade ner mycket arbete och mer eller mindre räknade personerna medan andra lämnade en uppskattad siffra.⁵⁰

⁴⁹ Möte SKR. 24-10-16.

⁵⁰ Möte med Länsstyrelsen Stockholm 24-10-17.

Bilden att omfattningen av tiggare från unionen betydligt har minskat, delas av civilsamhällesorganisationer som förr kom i kontakt med betydligt fler EES-medborgare än i dagsläget. Organisationerna frågar inte efter personernas status eller varifrån de kommer men deras erfarenhet av målgrupperna är att gruppen tiggare har minskat. Någon organisation bedömer att det särskilt gäller personer som nyligen rest till Sverige.⁵¹ Minskningen har skett över tid och det ser olika ut i landet vilket antas bero bland annat på kommunala förbud. Andra skäl antas vara att det finns mindre kontanter och en hårdare attityd mot tiggare.⁵² Det är en heterogen grupp som ber om hjälp med pengar i gatumiljön, alltifrån svenska medborgare i hemlöshet med svår psykisk ohälsa eller beroendesjukdom, till personer från annat land i Europa eller världen.⁵³

Inte heller organisationerna har exakta eller konkreta siffror utan uppskattar hur många man ser eller har kontakt med. En civilsamhällesorganisation, kom i det uppsökande arbetet med att identifiera EES-medborgare, inte kontakt med någon jämfört med att det förr handlade om cirka 10–15 personer. En annan organisation märkte en liten ökning av tiggare efter julen 2024. En tredje organisation konstaterade att det nästan inte fanns kvar några tiggare efter att kommunen hade infört tiggeriförbud. Före förbudet fanns det tiggare vid nästan alla livsmedelsaffärer och gallerior i denna kommun.⁵⁴ På en organisations dagcenter finns för närvarande ungefär samma antal EES-medborgare medan antalet nattgäster har minskat.⁵⁵

Det uppskattas vara ungefär samma antal tredjelandsmedborgare som tigger, medan det syns en ökning av antalet svenska medborgare som tigger. En iakttagelse som återkommer, är att det från att det har varit en majoritet av EU-medborgare, numera är fler svenska medborgare som tigger.⁵⁶ Det är fortfarande personer med beroendesjukdom eller psykisk ohälsa som blivit hemlösa. Inte sällan behövs pengarna till en natt på ett härbärge. Det har också tillkommit nya grupper främst har antalet äldre personer med låg pension uppmärksamrats. Denna grupp tigger sällan genom att uppehålla sig på en viss plats utan går fram och ber någon om pengar. Insamling

⁵¹ Dokumentation från Stadsmissionerna 25-02-11.

⁵² Dokumentation från Frälsningsarmén 25-02-26.

⁵³ Dokumentation från Svenska Röda Korset 2024-12-20.

⁵⁴ Dokumentation från Stadsmissionerna 2025-02-11.

⁵⁵ Dokumentation från Frälsningsarmén 25-02-26.

⁵⁶ Samtal med Svenska Röda Korset 2025-01-15.

av burkar har ökat bland dessa grupper men faller enligt utredningens förklaring av tiggeri utanför.⁵⁷

3.3.2 Länsstyrelsernas uppdrag med tiggeri

Arbetet med tiggeri är en del av länsstyrelsernas grunduppdrag. Det fanns således även när Länsstyrelsen Stockholm hade regeringsuppdraget att samordna arbetet med utsatta EU/EES-medborgare.

Av 2 § länsstyrelseinstruktionen⁵⁸ framgår att länsstyrelsen utifrån ett statligt helhetsperspektiv i respektive län ska arbeta sektorsövergripande och inom myndighetens ansvarsområde samordna olika samhällsintressen och statliga myndigheter. Vidare framgår av 4 § samma instruktion att länsstyrelsen inom sin verksamhet ska främja samverkan mellan kommuner, regioner, statliga myndigheter och andra relevanta aktörer i länet. Länsstyrelsen ska också bedriva regionalt arbete enligt förordningen (2021:995) om länsstyrelsernas regionala arbete mot mäns våld mot kvinnor. Förordningen reglerar⁵⁹ således länsstyrelsernas regionala arbete med att förebygga och bekämpa mäns våld mot kvinnor, våld i nära relationer, sexuellt våld, hedersrelaterat våld och förtryck samt prostitution och människohandel. Tiggeri omfattas av förordningen och anses vara en form av människohandel.

Det ska särskilt noteras att begreppet människohandel i nu nämnd länsstyrelseinstruktion inte ska förväxlas med begreppet människohandel i människohandelsbrotten som regleras i 4 kap. 1 a och 1 b §§ brottsbalken (1962:700) i vilka olika rekvisit ska föreligga för att brotten ska anses vara människohandel. Mot bakgrund av att människohandel var ett växande problem infördes 2018 också ett nytt brott människoexploatering i 4 kap. 1 b § brottsbalken där tiggeri explicit ingår (se 4.5.2).

Länsstyrelserna har också ett uppdrag att arbeta med att stärka minoriteter, exempelvis romer. Romer i Sverige är en heterogen grupp och det pågår ett integrationsarbete av svenska romer inriktat på att skapa förutsättningar för exempelvis bostad och arbete samt att föra in det romska språket i lagen (2009:724) om nationella minoriteter och minoritetsspråk.

⁵⁷ Samtal med Svenska Röda Korset 2025-01-15.

⁵⁸ Förordning (2017:868) med länsstyrelseinstruktion.

⁵⁹ Se särskilt 2 § förordningen (2021:995).

Uppdraget med tiggeri ingår också i Jämställdhetsmyndighetens uppdrag, reglerat i förordningen (2017:937) om instruktion för Jämställdhetsmyndigheten, att på nationell nivå samordna arbetet mot prostitution och människohandel för alla ändamål, utveckla samverkan mellan myndigheter och andra aktörer, liksom med internationella aktörer, och bistå myndigheterna med metodstöd och kompetensutveckling, och att vara nationell samordnare för arbete mot bland annat människohandel och alla andra ändamål.⁶⁰ För detta ändamål finns regionkoordinatorer, organiserade på en särskild enhet inom Jämställdhetsmyndigheten, som konkret ansvarar för myndighetens uppdrag att samordna arbetet enligt nämnd förordning..

Utöver vad som framgår av förordningar har länsstyrelserna för närvarande inget särskilt uppdrag som tar sikte på tiggeri. Arbetet med tiggeri är organiserat inom ramen för uppdraget att främja och säkerställa mänskliga rättigheter för utsatta grupper i regionens kommuner. Det innefattas alltså i människohandel och länsstyrelserna utgår i det praktiska arbetet i allt väsentligt efter detta. Det finns också en utsedd samordnare för alla länsstyrelser. Det innebär att länsstyrelsen erbjuder kommunerna stöd med samarbete och utvecklingsarbete mellan kommunerna och andra berörda aktörer. Det utgör en stödfunktion till kommuner och enskilda med syftet och målet att uppmärksamma frågan eller problemet så att personerna ska få rätt stöd och insatser. Vad avser tiggeri kan det handla om att upptäcka risker, exempelvis för barn som ofta är extra sårbara och kan befinna sig i fattigdom. Arbetet med tiggeri och eventuella ordningsstörningar har fokus på brottsofferperspektivet.

Regionkoordinatorerna är, som ovan sagts, en del av detta arbete och tillhör en särskild enhet på Jämställdhetsmyndigheten som arbetar med människohandel, bland annat tiggeri. Uppdraget är organiserat så att varje regionkoordinator tillhör en kommuns socialtjänst. Kommunerna signalerar olika problem som sedan diskuteras på möten med berörd länsstyrelse och regionkoordinator. Det innebär att arbetet med att stödja personer som tigger och förbättra deras förhållanden inte särskiljs från andra grupper som har behov av stöd, exempelvis mäns våld mot kvinnor och andra former av män-

⁶⁰ Uppdraget utgår från det ansvar att främja arbetet mot prostitution och människohandel som regleras i 4 § förordningen (2017:937) om instruktion för Jämställdhetsmyndigheten. (se 3.6.1)

niskohandel. Utgångspunkten för länsstyrelsen är att arbeta för att främja mänskliga rättigheter och det gäller oavsett orsak.

Länsstyrelserna har inte någon aktuell statistik eller siffror från kommunerna om antalet tiggare i respektive län. Bedömningen är att tiggeri inte har varit något problem det senaste året. Länsstyrelserna har inte någon uppdaterad information om tredjelandsmedborgares situation och tiggeri, eller andra grupper av tiggare som personer som bor i Sverige och är hemlösa eller papperslösa.⁶¹

3.3.3 Migrationsverkets prövning av uppehållsrätt

Sedan 2014 är det den myndighet till vilken den enskilde vänder sig som ska pröva om EU/EES-medborgaren har uppehållsrätt. Anledningen till den nuvarande ordningen vad gäller prövning av uppehållsrätten är kravet för EES-medborgare att registrera sig hos Migrationsverket togs bort den 1 maj 2014.⁶² Efter denna tidpunkt övergick bedömningen till den myndighet som har att pröva själva insatsen eller rättigheten. I detta avsnitt redovisas vilka konsekvenser avskaffandet bedöms ha fått för Migrationsverket och andra myndigheter.

Som framgått av den nationella samordnaren och Länsstyrelsens i Stockholm utredningar och rapporter bedömdes myndigheters prövning av uppehållsrätten inte rättssäker. Myndigheterna ansåg att rättstillämpningen var problematisk och det saknades en vedertagen och kvalitetssäkrad metod. Det resulterade i osäkra och olika bedömningar. Vid avskaffandet av registreringsförfarandet var avsikten att myndigheter skulle vända sig till Migrationsverket för att få råd, stöd och hjälp vid prövningen.⁶³

Det förefaller alltså vara samma problem utifrån den information som framkommit i utredningen. Det finns i grunden inte heller något som hindrar att den enskilde ansöker om Migrationsverket ska pröva huruvida han eller hon har uppehållsrätt.

Migrationsverket får, efter att registreringskravet togs bort, så gott som inga ansökningar om uppehållsrätt. År 2012 kom 28 221 ansökningar om uppehållsrätt för att sedan minska till 8 265 år 2014 när registreringskravet togs bort. Även antalet ansökningar om permanent uppehållsrätt (PUR) sjönk vid samma tidpunkt.

⁶¹ Dokumentation från Länsstyrelsen Stockholm.

⁶² Ds *Uppföljning av rörlighetsdirektivet* (2012:60).

⁶³ Mer om skälen och Migrationsverkets roll redovisas i kap. 4.

Dessa ansökningar var i genomsnitt 1 400 per år under perioden 2015 till idag jämfört med 2012–2013 då genomsnittet var 2 400.⁶⁴

Det är tämligen ovanligt att myndigheter, kommuner eller regioner ber Migrationsverket om hjälp med bedömningen om uppehållsrätten. När det sker är det oftast en fråga som ingår i andra frågor. De vanligaste frågorna från socialtjänsten ställs ungefär en gång i månaden eller upp till en gång i halvåret. Några exempel på frågor är vad som gäller för barn till EES-medborgare som har fötts i Sverige, eller skillnaden mellan uppehållskort och permanent uppehållstillstånd. Andra frågor gäller ID-kort utfärdat av Skatteverket och hur myndigheten ska kunna säkerställa att personen fortfarande har uppehållsrätt. Det ställs också frågor om resedokument och främlingspass, exempelvis om det finns oro att föräldrar ska resa utomlands med barnen, eller i samband med orosanmälan eller annan utredning.

Polismyndigheten vänder sig ibland till Migrationsverket för att myndigheten ska ta ställning till om en EES-medborgare har uppehållsrätt eller ska utvisas. I en majoritet av dessa fall är det Polismyndigheten som fattar avvisningsbeslut om det saknas uppehållsrätt eller permanent uppehållsrätt. Migrationsverket fattar enbart ett fåtal beslut i dessa ärenden. Om avvisningsbeslut fattats i anslutning till inresa eller inom tre månaders vistelse i Sverige är det Polismyndigheten, oftast i samband med inre utlänningskontroll, som beslutar i dessa ärenden. Polismyndigheten fattar även de flesta avlägsnandebeslut som gäller avvisning och utvisning.⁶⁵

3.3.4 Civilsamhällesorganisationers erfarenheter av tiggeri

I detta avsnitt redovisas civilsamhällesorganisationers erfarenheter av tiggeri. Organisationernas skattning av förekomsten av tiggare har redovisats i avsnitt 3.3.1. Här fokuseras på fenomenet tiggeri och dess orsaker samt hjälpbehovet.

Svenska Röda Korset, Frälsningsarmén och Sveriges Stadsmissioner är några av de civilsamhällesorganisationer som har verksamheter över hela landet och bistår med stöd och hjälp till grundläggande humanitära behov för personer i svår ekonomisk utsatthet.

⁶⁴ Dokumentation från Migrationsverket 24-12-21.

⁶⁵ Dokumentation från Migrationsverket 24-12-21.

Organisationerna arbetar med personer som tillhör olika grupper och frågar inte om personernas status och härkomst. De har omfattande behov att få hjälp med mat eller kläder, möjlighet att sköta hygien, få tillfälligt tak över huvud, mediciner samt social vägledning och rådgivning. Det är en blandad målgrupp som söker hjälp i dessa verksamheter.⁶⁶

Enligt organisationerna är personer som tigger och söker hjälp mycket fattiga. Det handlar om svår ekonomisk utsatthet och att tillgodose grundläggande materiella behov och rättigheter.⁶⁷ En viktig insats är att informera målgruppen om var de kan vända sig för att få hjälp och stöd och vägledning för att kunna ta sig ur situationen.⁶⁸ Personerna som organisationerna möter, oavsett om det är svenska medborgare, EES-medborgare eller tredjelandsmedborgare, är i ekonomisk kris och står längst från arbetsmarknaden. Organisationerna bedömer att dessa personer behöver mer, och jämfört med andra grupper likvärdigt stöd, från Arbetsförmedlingen för att kunna närma sig arbetsmarknaden och i förlängningen få ett arbete. Organisationerna bedriver själva, inom ramen för sina verksamheter, ett aktivt arbete, exempelvis jobbcoaching, arbetsinriktad träning och rehabilitering.⁶⁹

Olika faktorer har bidragit till att försämra för fattiga. Enligt organisationerna är lagändringar en faktor som resulterat i att vissa grupper blivit mer utsatta.⁷⁰ En annan faktor att socialtjänsten och flera andra myndigheter inte kommunicerar eller är tillräckligt tillgängliga för hjälpsökande personer. Det kan vara svårt att få kontakt med myndigheterna eller att socialtjänsten inte vill ta emot ansökningar om bistånd. Vidare har det uppmärksammats att ekonomiska biståndet för hemlösa tolkas mer restriktivt.⁷¹ Organisationernas samlade bedömning är att myndigheter behöver säkerställa att personer som är fattiga, och i förekommande fall tigger, får det bidrag de har rätt till. Socialtjänsten behöver också få större utrymme att hjälpa målgruppen.⁷²

⁶⁶ Dokumentation från Sveriges Stadsmissioner 25-02-11 och 25-02-25, Svenska Röda Korset 24-12-20 och Frälsningsarmén 25-02-26.

⁶⁷ Sveriges Stadsmissioners Fattigdomsrapport 2024.

⁶⁸ Dokumentation från Röda Korset och Sveriges Stadsmissioner.

⁶⁹ A.a. Sveriges Stadsmissioner, Svenska Röda Korset och Frälsningsarmén.

⁷⁰ Dokumentation från Sveriges Stadsmissioner 25-02-11.

⁷¹ Samtal med Röda Korset 25-01-15. Se även Socialstyrelsens rapport om hemlöshet 2023.

⁷² A.a. Sveriges Stadsmissioner, Svenska Röda Korset och Frälsningsarmén.

Allmänt sett riskerar personer som befinner sig i utsatta livsmiljöer falla offer för människohandel. Eftersom personer som tigger kan vara svåra att få kontakt med är det svårt att upptäcka och bedöma omfattningen av människohandel i denna grupp.⁷³ En organisation bedriver ett aktivt socialt arbete på området och ger även stöd och skydd till potentiella offer. I verksamheten hade antalet personer som bedömdes vara utsatta för människohandel fördubblats i början av 2020-talet.⁷⁴

Organisationernas bedömning är att ett nationellt förbud mot tiggeri skulle leda till ännu svårare konsekvenser och skulle tvinga personer som tigger till än mer destruktiva lösningar för att överleva. Det nödvändiga stödet måste komma från myndigheter och andra aktörer.⁷⁵

3.4 Diskriminering och tiggeri

Principerna om icke-diskriminering och likabehandling är grundläggande inom EU-rätten och internationella åtaganden om mänskliga rättigheter. Det framgår bland annat av artikel 21 i EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna. I artikel 14 i Europakonventionen⁷⁶ anges att fri- och rättigheterna ska säkerställas utan diskriminering på någon grund såsom kön, ras, hudfärg, språk, religion, politisk eller annan åsikt, nationellt eller socialt ursprung, tillhörighet till nationell minoritet, förmögenhet, börd eller ställning i övrigt. Sverige har åtagit sig att följa de flesta internationella konventioner i detta avseende, bland annat FN konventionerna. I svensk rätt framgår skyddet mot diskriminering av 2 kap. 14 § regeringsformen. Det offentliga ska bedriva sina uppdrag och sin verksamhet i linje med detta.

Genomförandet av flera EU direktiv om likabehandling har skett i diskrimineringslagen (2008:567). Det gäller exempelvis direktivet 2000/43/EG om genomförandet av principen om likabehandling av personer oavsett deras ras eller etniska ursprung.

⁷³ A.a.

⁷⁴ Dokumentation Frälsningsarmén 25-02-26.

⁷⁵ Dokumentation från Sveriges Stadsmissioner och Frälsningsarmén och samtal med Röda Korset 25-01-15.

⁷⁶ Den Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen).

Diskrimineringslagens syfte är att motverka diskriminering och på andra sätt främja lika rättigheter och möjligheter oavsett kön, könsöverskridande identitet eller uttryck, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, funktionsnedsättning, sexuell läggning eller ålder (1 kap. 1 § diskrimineringslagen). Vidare framgår av 2 kap samma lag att förbudet omfattar olika samhällsområden, såsom arbetslivet, utbildning, varor och tjänster.

3.4.1 Allmänt om diskriminering av romer

Personer med rumänsk eller bulgarisk och specifikt romsk härkomst är sedan länge diskriminerade av det allmänna och i samhället. Det gäller både direkt och indirekt diskriminering⁷⁷ på olika områden. Risken för diskriminering av personer som tigger kan ske på olika grunder, ensamt eller i förening. Detta uppmärksammades i den nationella samordningen av utsatta EU/EES-medborgare åren 2015–2020, vilket har redovisats tidigare i detta kapitel. Både den nationella samordnaren och Länsstyrelsen i Stockholms län bedömde att risken för att romer som tiggde skulle utsättas för diskriminering på grund av sin härkomst var högre jämfört med andra grupper av tiggare. Romer bedömdes också samtidigt utsättas för diskriminering på andra grunder än etnicitet såsom kön och funktionsnedsättning. Denna bedömning delas av Jämställdhetsmyndigheten.⁷⁸

År 2020 utfärdade EU-kommissionen ett meddelande⁷⁹ till Europaparlamentet och rådet: ”En jämlikhetsunion: EU:s strategiska ram för romers jämlikhet, inkludering och deltagande” Av inledningen i meddelandet framgår följande:

Att bygga upp en jämlikhetsunion är en av kommissionens viktigaste prioriteringar. EU har de rättsakter och den breda politik som krävs för att bygga upp en verklig jämlikhetsunion. Ändå kvarstår diskriminering på grund av ras eller etniskt ursprung, vilket framhålls i EU:s handlingsplan mot rasism 2020–2025. Detta gäller i synnerhet romer som ofta fortsätter att vara marginaliserade. Många av kontinentens

⁷⁷ Direkt diskriminering har samband med att personen i en speciell situation behandlas annorlunda än en annan person i lika situation, indirekt diskriminering träffar gruppen som helhet och förekommer i olika samhällsstrukturer, tillgång till rättigheter, lagstiftning eller dylikt.

⁷⁸ Möte med Jämställdhetsmyndighetens särskilda enhet Nationell samordning mot prostitution och människohandel för alla andra ändamål (NSPM), 24-12-06. Se mer i avsnitt 3.6.

⁷⁹ En jämlikhetsunion: EU:s strategiska ram för romers jämlikhet, inkludering och deltagande. Ett meddelande från Kommissionen till Europaparlamentet och rådet den 7 oktober 2020.

uppskattningsvis 10–12 miljoner romer utsätts fortfarande dagligen för diskriminering, antiziganism⁸⁰ och socioekonomisk exkludering.

Utvärderingen av den nuvarande ramen och de slutsatser som rådet, Europaparlamentet och flera europeiska och nationella civilsamhällesorganisationer dragit av denna visar på behovet av att förstärka och förnya åtagandet att säkerställa jämlikhet för romer, både på europeisk och på nationell nivå. Det krävs ett starkare engagemang för att ta itu med ihållande diskriminering, inbegripet antiziganism, och för att förbättra romernas inkludering när det gäller utbildning, sysselsättning, hälso- och sjukvård och boende. Romerna bör involveras från utformningen till genomförandet av åtgärderna. Samtidigt bör åtgärderna ta hänsyn till mångfalden och behoven hos specifika grupper inom den romska befolkningen.

Strategin involverar alla medlemsstater i unionen och innehåller sju delmål som syftar till att förbättra romers inkludering när det gäller utbildning, sysselsättning, hälso- och sjukvård och boende. Alla medlemsstater har egna mål.⁸¹

3.5 Diskrimineringsombudsmannen

Diskrimineringsombudsmannen (DO) är den myndighet i Sverige som har tillsyn för att diskrimineringslagen följs. DO har bland annat de uppgifter som följer av diskrimineringslagen (2008:567) och har i uppdrag att motverka diskriminering och främja lika rättigheter och möjligheter oavsett diskrimineringsgrund i enlighet med 1 § lagen (2008:568) om Diskrimineringsombudsmannen. DO genomför uppdraget som framgår av nämnda lagar bland annat genom att ta emot och utreda anmälningar från enskilda och i förekommande fall föra talan för enskilda. Även främjande insatser och kunskapsspridning ingår i uppdraget.⁸²

DO tar emot ett stort antal anmälningar varje år varav en del går vidare till en tillsynsutredning. Anmälningar gäller samtliga diskrimineringsgrunder, däribland etnisk tillhörighet. Det handlar om diskriminering inom områden såsom arbetsförmedling, hälso- och sjukvård och socialtjänst likväl som andra samhällsområden.

⁸⁰ Se fotnot 18.

⁸¹ Se fotnot 81.

⁸² DO: s promemoria dnr. 2024/6398, och kompletterande yttrande från DO 24-12-09.

3.5.1 Anmälningar på grunden etnisk tillhörighet

DO för statistik över inkomna anmälningar om diskriminering. Statistiken fördelas bland annat efter diskrimineringsgrund och de samhällsområden som anges i diskrimineringslagen. Av statistiken framgår om anmälan resulterat i ett tillsynsärende eller skrivits av. När DO gör bedömningen om en tillsynsutredning ska inledas är utgångspunkten att utreda så många anmälningar som möjligt. För att kunna ge mer specifika svar behöver varje ärende undersökas och analyseras. En anmälan måste avse något av de i diskrimineringslagen angivna områdena. Enligt DO bidrar dock alla anmälningar med information som har betydelse för myndighetens arbete med att motverka och förebygga diskriminering. Vanligtvis inleds inte en tillsynsutredning av något av följande skäl.

- Det har gått för lång tid sedan händelsen för att det ska vara meningsfullt att utreda det som hänt,
- Det saknas bevisning eller så är sambandet med en diskrimineringsgrund inte tillräckligt tydligt.
- Den som utsatts för diskriminering vill inte medverka i utredningen eller vill vara anonym.
- Det som anmälts utreds eller granskas av någon annan, exempelvis domstol, annan myndighet, fackförening eller organisation i civilsamhället.
- Det finns inte någon identifierbar person som har lidit skada.⁸³

Utredningen har bett DO att ta fram statistik vad gäller romer som anmält diskriminering på grunden etnisk tillhörighet för 2022–2024. Utredningen önskade att anmälningarna skulle fördelas på romer och samhällsområdena hälso- och sjukvården och socialtjänst. Det skulle dock kräva omfattande insatser, men DO har varit behjälplig med att ta fram statistik över andelen anmälningar på samhällsområdena hälso- och sjukvårdens och socialtjänsten. DO kommenterar i texten efter tabell 1 vilka områden som romer främst har anmält.

Årlig statistik över totala antalet anmälningar om diskriminering på grunden etnisk tillhörighet 2022–2024 visas i tabell 1. Antalen är över 1200 och högst 2024 med nästan 1600 anmälningar. Av det

⁸³ Yttrande från DO 25-02-12.

totala antalet anmälningar visas andelen som fördelas på samhälls-områdena hälso- och sjukvården och socialtjänst. Antalen ligger högre vad avser hälso- och sjukvården jämfört med socialtjänsten. Antalet anmälningar specifikt från romer var högst 2022 men är högre för 2024 än 2023. De avser alla samhällsområden. Urvalet gäller romer och inte specifikt romer som ägnar sig åt tiggeri. Av 577 anmälningar om diskriminering på grunden etnisk tillhörighet inom hälso- och sjukvården och socialtjänsten inleddes en tillsynsutredning i 25 fall av vilka 2 avsåg romer.

I tabellen nedan är DG förkortning av diskrimineringsgrund och SO förkortning av samhällsområde.

Tabell 3.1 Statistik över totala antalet anmälningar om diskriminering på grunden etnisk tillhörighet 2022–2024

År	DG etnisk tillhörighet och SO hälso- och sjukvård (antal anmälningar)	DG etnisk tillhörighet och SO socialtjänst (antal anmälningar)	DG etnisk tillhörighet och alla samhällsområden (antal anmälningar)	DG etnisk tillhörighet och alla samhällsområden (antal anmälningar som rör romer) Samtliga inkomna anmälningar handlar om annat än tiggeri
2022	85	68	1 218	25
2023	101	75	1 295	9
2024	143	105	1 577	13
Totalt	329	248	4 090	47

Källa: Diskrimineringsombudsmannen.

DO har lämnat följande kommentarer till statistiken i tabell 3.1.

Kommentar till år 2022

Av genomgången av anmälningar om diskriminering som kom in 2022 framkommer att antalet anmälningar om diskriminering av romer är 25. Anmälningarna rör fler olika samhällsområden bland annat diskriminering inom utbildningsområdet, hälso- och sjukvård, arbetslivet, socialtjänsten samt vid tillhandahållandet av varor och tjänster.

Kommentar till år 2023

Av genomgången av anmälningar om diskriminering som kom in 2023 framkommer att antalet anmälningar om diskriminering av romer är 9. Anmälningarna rör i första hand diskriminering vid tillhandahållandet av varor och tjänster men även diskriminering inom andra samhällsområden som exempelvis utbildningsområdet, hälso- och sjukvård, arbetslivet, socialtjänsten samt vid tillhandahållandet av varor och tjänster.

Kommentar till år 2024

Av genomgången av anmälningar om diskriminering som kom in 2024 framkommer att antalet anmälningar om diskriminering av romer är 13. Anmälningarna rör i första hand diskriminering inom socialtjänsten, i kontakter med hälso- och sjukvården, vid tillhandahållandet av varor och tjänster men anmälningar rör även andra samhällsområden som exempelvis utbildningsväsendet och kontakter med kommunala och statliga myndigheter.

3.5.2 Är ett tiggeriförbud diskriminerande?

DO har som tidigare nämnts tillsyn över att diskrimineringslagen följs. Utredningen har ställt frågor till DO om myndighetens bedömning vad gäller ett eventuellt samband mellan tiggeriförbud, oavsett var det skulle placeras, och förbudet mot diskriminering. DO har bland annat framfört följande i sitt yttrande.

DO noterar att utredningens direktiv saknar en definition av tiggeri. I direktivet anges att "tiggeri i grunden handlar om utsatta människor som ber andra människor om frivillig hjälp". Det konstateras även att tiggeri på kort sikt kan vara en möjlighet att klara den egna och familjens försörjning för grupper som ofta lever i svår fattigdom.

Avsaknaden av en tydlig definition av tiggeri i direktiven väcker en del frågor. Är det att "be någon" som man avser förbjuda eller är det att "vara mottagare av den ekonomiska transaktionen"? Omfattas begreppet att be om/få mat eller endast pengar i någon form? Eller är det att be en annan människa om någon form av hjälp? DO utgår vid den fortsatta bedömningen från att tiggeri avser att utan erbjudande av någon motprestation be om ekonomiskt understöd, vanligen i form av pengar.

DO har vidare sammanfattningsvis framfört följande.

Det finns en rad internationella åtaganden på diskrimineringsområdet som Sverige har förbundit sig att följa och som har ett större tillämpningsområde än diskrimineringslagen. Det finns ingen internationell rättspraxis som slår fast att ett tiggeriförbud skulle kunna vara diskriminerande.

Frågan aktualiserades i Europadomstolen i målet *Lacatus mot Schweiz*.⁸⁴ Målet gällde en romsk kvinna som tiggde för sin försörjning och åberopade artikel 8 om rätten till privatliv och artikel 14 om förbudet mot diskriminering i Europakonventionen. Domstolen bedömde att det hade skett en kränkning av artikel 8 men avvisade diskrimineringsförbudet. Två ledamöter var skiljaktiga och menade att artikel 14 borde ha prövats. Skälet var att indirekt diskriminering av romer till följd av tiggeriförbud inte är samma sak som att det är tillåtet eller inte tillåtet att tigga. DO:s anser därför det inte kan uteslutas att tiggeriförbudet i det aktuella målet kunde vara diskriminerande.⁸⁵

I FN konventionerna finns flera förbud mot diskriminering för olika grupper.⁸⁶ Vad gäller ras eller etnicitet används ofta uttrycket ställning i övrigt. Denna grund kan komma att aktualiseras när det gäller en persons socioekonomiska ställning och ett tiggeriförbud.⁸⁷ I en rapport från FN:s särskilda rapportör om extrem fattigdom och mänskliga rättigheter behandlas frågan om ett tiggeriförbud kan vara diskriminerande. DO framför bland annat följande om denna rapport. ”Enligt rapportören utgör tiggeriförbud en kränkning av principen om likabehandling och icke-diskriminering. Sådana förbud ger de brottsbekämpande myndigheterna stort handlingsutrymme när det gäller deras tillämpning av förbudet och ökar sårbarheten hos personer som lever i fattigdom att utsättas för trakasserier och våld. Förbuden bidrar också till att vidmakthålla diskriminerande attityder mot de fattigaste och mest sårbara i samhället. Rapportören konstaterar att även om staters förbud mot tiggeri och vissa andra beteenden som förknippas med att ”leva på gatan” är till synes neutrala så visar studier att myndigheter riktar

⁸⁴ Mål 14065/15. Se även kap. 4 där utredningen behandlar målet.

⁸⁵ DO: s promemoria dnr. 2024/6398 (24-12-03) och kompletterande yttrande 2024-12-09.

⁸⁶ Konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter, konventionen om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter, konventionen om avskaffande av alla former av rasdiskriminering, konventionen om avskaffande av all slags diskriminering av kvinnor, barnkonventionen, konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning.

⁸⁷ DO: s promemoria dnr. 2024/6398 (24-12-03) och kompletterande yttrande 2024-12-09.

in sig på de som lever i fattigdom, särskilt hemlösa personer. Denna oproportionerliga tillämpning strider enligt rapportören mot statens skyldighet att garantera likabehandling och icke-diskriminering vid tillämpningen av alla lagar och policys.”⁸⁸

DO sammanfattar sina slutsatser om ett eventuellt tiggeriförbud enligt följande. ”Beroende på hur ett tiggeriförbud utformas och tillämpas kan det riskera att utgöra en kränkning av principen om likabehandling och icke-diskriminering. Det gäller främst diskriminering på grunderna socioekonomisk ställning och ras eller etnicitet. Det illustreras av ett tredjepartsyttrande från det europeiska nätverket av nationella institutioner för mänskliga rättigheter, ENNHRI, till Europadomstolen i målet Dian mot Danmark som gällde ett klagomål om tiggeriförbud i dansk lagstiftning. I yttrandet framgår för perioden 2012–2022 att det fanns 281 fällande domar som rörde 217 personer, varav sex procent av domarna gällde danska medborgare och 94 procent rörde personer med annat medborgarskap och mer specifikt 63 procent rörde rumänska medborgare.”

Utifrån ett diskriminerings- och likabehandlingsperspektiv finns, enligt DO, starka skäl mot att införa ett nationellt tiggeriförbud. Ett sådant förbud riskerar att komma i konflikt med de diskrimineringsförbud som följer av Sveriges internationella åtaganden.⁸⁹

3.6 Människohandel

Sveriges skyldigheter att förebygga och bekämpa människohandel följer bland annat av Palermoprotokollet, Europarådets konvention om bekämpande av människohandel och direktivet om människohandel, kallat människohandelsdirektivet.⁹⁰ Varje nation ska utifrån dessa rättsakter anta lagstiftning eller andra åtgärder för att hjälpa brottsoffren med deras fysiska, psykiska och sociala återhämtning. Det består av en trygg bostad samt psykologiskt och materiellt bistånd, tillgång till akut sjukvård, hjälp med översättning och tolkning, rådgivning och upplysning om lagliga rättigheter, biträde i brottmålsförfarande och tillgång till utbildning för barn. Brottsoffrets behov av

⁸⁸ A. a.

⁸⁹ DO: s promemoria med dnr. 2024/6398 (24-12-03) och kompletterande yttrande (2024-12-09.)

⁹⁰ Europaparlamentets och rådets direktiv (2011/36/EU) om förebyggande och bekämpande av människohandel, om skydd av dess offer och om ersättande av rådets rambeslut 2002/629/RIF,

trygghet och skydd ska beaktas. Det finns även bestämmelser om bland annat betänketid och ett tryggt återvändande.

3.6.1 Jämställdhetsmyndighetens uppdrag om människohandel

Ansvar för att främja arbetet mot prostitution och människohandel regleras i 4 § förordningen (2017:937) om instruktion för Jämställdhetsmyndigheten. Av p. 3 nämnd förordning anges att myndigheten på nationell nivå ska samordna arbetet mot prostitution och *människohandel för alla ändamål*, utveckla samverkan mellan myndigheter och andra aktörer, liksom med internationella aktörer, och bistå myndigheterna med metodstöd och kompetensutveckling. Arbetet är organiserat inom en särskild enhet på Jämställdhetsmyndigheten, Nationell samordning mot prostitution och människohandel (NSPM).

NSPM har utarbetat en manual som stöd för myndigheters arbete med personer som bedömts vara utsatta för människohandel. Manualen är stöd för hela processen. Vid sidan om det praktiska stödarbetet arbetar NSPM med kunskapsspridning och att utveckla metoder.

3.6.2 Det konkreta människohandelsarbetet

Människohandel sker i olika former och för olika ändamål. Tiggeri omfattas av uttrycket *människohandel för alla ändamål* enligt 4 § p. 3 förordningen (2017:937) om instruktion för Jämställdhetsmyndigheten. Det finns en stor risk för tiggare att utsättas för människohandel och arbetskraftsexploatering med dåliga villkor. Kvinnor och barn samt personer med funktionsnedsättningar är särskilt utsatta. Människohandeln sker i ursprungsländer, transitländer och destinationsländer. Det handlar om länder som offren kommer ifrån och passerar tills de kommer till destinationslandet där de utnyttjas. Sverige är enligt rapporten framför allt ett transit- och destinationsland.⁹¹ Den digitala arenan för sexuell

⁹¹ <https://nspm.jamstallldhetsmyndigheten.se>.

exploatering och arbetskraftsexploatering har efterhand vuxit sig allt starkare.⁹²

Arbetet mot människohandel bedrivs av flera myndigheter som socialtjänsten, Polismyndigheten, Åklagarmyndigheten, hälso- och sjukvården, Migrationsverket och Arbetsmiljöverket. Även organisationer från civilsamhället är viktiga aktörer i arbetet mot människohandel.

Polismyndighetens spaningsinsatser spelar en avgörande roll för att myndigheter ska kunna ge personer som är offer i människohandel stöd och skydd. Samarbetet är särskilt betydelsefullt i den uppsökande verksamheten för att fler utsatta personer ska kunna identifieras och för att myndigheten ska kunna ge personer som är offer i människohandel stöd och skydd. Vidare bedriver polisen spaning och utredning inom ramen för förundersökningen bland annat genom att säkra teknisk bevisning och hålla förhör. Berörda myndigheter och aktörer behöver vinna det potentiella brotts-offrets förtroende, kunna göra ingripanden och skaffa hjälp från socialtjänsten.⁹³

På NSPM finns regionkoordinatorer som ansvarar för att samordna och ge myndigheter stöd i denna process. De är anställda av socialtjänsten i olika kommuner och tillhör Polismyndighetens sju regioner. Regionkoordinatorerna får ofta kännedom om att någon kan vara utsatt för människohandel genom att personen kontaktar myndighetens stödtelefon. De arbetar också själv med att bistå personer som antas vara utsatta för människohandel och har således egna individärenden. Det behövs såväl akut som långsiktigt skydd under rättsprocessen.⁹⁴

Sedan 1 augusti 2022 kan socialnämnder ansöka om betänketid för personer som är offer för människohandel och inte har uppehållsrätt eller uppehållstillstånd i Sverige. Betänketiden på 30 dagar gör det möjligt för brottsoffret att få ett tidsbegränsat uppehållstillstånd för att kunna ta ställning till medverkan i rättsprocessen. Det är socialnämnden som lämnar in ansökan om uppehållstillstånd. Migrationsverket fattar beslut i dessa ärenden.⁹⁵

⁹² Polismyndighetens lägesrapport 25.

⁹³ Polismyndigheten genom tillförordnad expert.

⁹⁴ A.a.

⁹⁵ www.migrationsverket.se.

3.6.3 Regionkoordinatorernas erfarenheter

Avsnittet sammanfattar viss information från NSPM:s webb och vad regionkoordinatorerna framfört om sitt praktiska arbete.

Regionkoordinatorerna har stor erfarenhet av att arbeta med romer. Det är en sårbar grupp som syns i samhället. Barn, kvinnor och personer med funktionsnedsättning är särskilt utsatta. Den som avser att exploatera någon i tiggeri söker efter personer som inte har några alternativ och därför är ett lätt byte för människohandlaren. Bland barnen är det ofta flickor som tilldelas uppgiften att tigga medan pojkarna tvingas in i kriminalitet.⁹⁶ Ofta är tiggarna samtidigt utsatta för annan exploatering exempelvis sexuella ändamål.

Regionkoordinatorerna tar varje år fram en statistikrapport om resultatet av deras arbete. Rapporten innehåller antalet ärenden kategoriserade som sexuella ändamål, kriminalitet, tvångsaktenskap, hushållsarbete, arbetskraft, tiggeri och organhandel. I den senaste rapporten⁹⁷ för 2023 var tvångsarbete vanligast jämfört med att sexuella ändamål tidigare år varit störst. Totalt rörde det sig 414 personer/ärenden, av vilka 35 var barn, som bedömts utsatta för människohandel eller människoexploatering. 8 ärenden rörde tiggeri: en man, fyra flickor och tre pojkar. De flesta barn kom från Rumänien. Det är ovanligt att svenska medborgare som tigger är utsatta för exploatering i tiggeri utan det rör sig om andra exploateringsformer; dock ökade andelen svenska medborgare som tigger jämfört med tidigare år. Det var också nytt att fyra barn var med i denna grupp.

Det finns en del domar om brott mot människohandel i tiggeri från 2016–2018. Domarna gäller EES-medborgare primärt från Rumänien, Bulgarien och Moldavien.

⁹⁶ Möte med Jämställdhetsmyndigheten 24-11-06.

⁹⁷ Statistikrapport-regionkoordinationerna 24-05-07.

3.6.4 Lagföringen av människohandel i tiggeri

Åklagarmyndigheten ansvarar för förundersökningen och den straffrättsliga processen. Uppgifterna i detta avsnitt har lämnats av en åklagare⁹⁸ med flerårig erfarenhet av lagföringen med brotten människohandel.⁹⁹

Arbetet med att utreda och lagföra personer som misstänks vara utsatta för människohandelsbrott i tiggeri sker i samarbete med regionkoordinatorerna och myndigheter. Regionkoordinatorerna är ett viktigt stöd för alla inblandade både offer och myndigheter. Utredningsarbetet är ofta omfattande och förutsätter kunskap om tiggarnas kulturella och sociala bakgrund för att man ska kunna nå framgång med åtal. Sexköpslagen har haft en avgörande betydelse för utredningarna och lagföringen av människohandelsbrotten.

Tiggeri i Sverige blev vanligt i samband med Schengenavtalet.¹⁰⁰ I samband med Rumäniens och Bulgariens inträde i EU 2007 kom många romer från Rumänien och Bulgarien för att tigga till sin försörjning. En rumänsk eller bulgarisk tiggare tjänade då cirka 500 kronor per dag genom att tigga. Det motsvarar 15 000 kronor per månad och är dubbelt så mycket som lönen var i hemlandet. I nuläget är det 150 kronor per dag vilket beror på att svenskarna inte längre har kontanter.

Det finns en lång tradition hos romer som levt som slavar där någon person äger tiggaren. Ofta är det mannen i familjen eller släkten som bestämmer och administrerar tiggeriet. Det är familjegrupper eller frivilliga sammanslutningar som organiserar sig och kommer hit. Det ska helst finnas en person med kroppslig funktionsnedsättning som exempelvis är rullstolsburen eller har vanställda fötter eller är blind. Mannen i familjen eller sällskapet äger

⁹⁸ Möte med åklagare 24-12-09 som har lång erfarenhet primärt från Göteborgs polisdistrikt men även andra polisdistrikt. Se även dom meddelad av Göteborgs tingsrätt i mån. nr B13425-15.

⁹⁹ Människohandelsbrotten redovisas i kap. 4.5.1 och 4.5.2.

¹⁰⁰ Schengenavtalet undertecknades den 14 juni 1985 av Belgien, Frankrike, Luxemburg, Nederländerna och Tyskland. Länderna enades därmed om att gradvis avlägsna gränskontrollerna vid sina inre gränser och införa fri rörlighet för alla medborgare i de undertecknande länderna, övriga EU-medlemsstater och vissa länder utanför EU. Schengenkonventionen kompletterar avtalet med närmare regler och skyddsåtgärder för området utan inre gränskontroller. Konventionen undertecknades av samma fem länder den 19 juni 1990 och trädde i kraft 1995. Schengenavtalet och Schengenkonventionen, samt tillhörande avtal och regler, utgör tillsammans Schengenregelverket, som sedan 1999 är en del av EU:s lagstiftning. Lissabonfördraget skapade ett "område utan inre gränser där fri rörlighet för personer säkerställs som" ett EU-mål. I dag är 27 europeiska länder, däribland 23 av de 27 medlemsstaterna och de fyra länderna i Europeiska frihandelssammanslutningen – Island, Liechtenstein, Norge och Schweiz – en del av Schengenområdet.

denna person. Det handlar om en form av slaveri och tiggaren blir utplockad och ägandeförhållandet tatueras in i personen som tvingas tigga. Tiggeriet sker 09.00–21.00 mot att den person som tigger i gengäld får kost och logi som kan vara en plats i bilen, under ett träd, eller en madrass på marken. Alla i familjen eller sammanslutningen delar på maten, men den som administrerar har bättre boende.

Bland romer finns sedan lång tid uttalade maktförhållanden. Det handlar om att mannen eller ”herren” bestämmer över tiggaren som underordnar sig och inte har tankar om frivillighet. Personen som tigger ser inte sig som otillbörligt utnyttjad utan att det är hans eller hennes roll i familjen eller släkten. Många som blivit utvalda för att tigga är personer med fysiska funktionsnedsättningar som dessutom ofta har svåra kognitiva besvär. Många är analfabeter eller har gått kort tid i skolan. Tiggaren är en i hierarkin och i denna värld finns inte datum, eller årstider utan man lever på ett annat sätt.

Numera finns det få tiggare beroende på det kontantlösa samhället. En tiggare tjänar högst 150 kr/dag vilket gör att det inte längre är lönsamt att tigga för att göra affärer. Det finns några tiggare som har etablerat sig och därför är kvar. Förr kunde man tjäna mycket pengar och till och med bygga hus. Antalet tiggare har markant minskat vilket märks på gator och torg. Människohandel hittar alltid nya vägar men romer som tigger har inte längre anledning komma hit.

Tidigare var det svårt att få fällande domar i Sverige. Domstolarna förstod inte problemen med maktstrukturerna och den som tiggde accepterade att han eller hon var underordnad och inte kände sig utnyttjad. För dem var det normalt. Domstolarna har snävat in begreppet människohandel på ett sätt som inte görs i Europa eller av Europadomstolen, och fokuserar på bevisningen vad gäller otillbörligt utnyttjande. Då faller hela åtalet. Det har blivit enklare med brottet människoexploatering eftersom det räcker med att leda i bevis att tiggaren har exploaterats.

Vid en kriminalisering av tiggeri är det straffrättsligt inte möjligt att anhålla och häkta en person som tigger om straffet är böter. Det väcker frågan om man ska förverka de pengar som finns i muggen? Det skulle leda till avvägningsproblem. Med tanke på att det inte kommer några som vill tigga i Sverige finns det ingen anledning att kriminalisera, möjligen skulle kommuner kunna få mandat att an-

ordna vissa platser för tiggeri. Det finns en del domar framför allt från 2015–2017.¹⁰¹

3.6.5 Statistik över brotten människohandel i tiggeri

Brottsförebyggande rådet (Brå)

Brå har på utredningens önskemål redovisat statistik¹⁰² över antalet anmälningar vad gäller brotten människohandel inkluderande brottet människoexploatering för 2021–2023.

Brå har meddelat att det inte varit möjligt att lämna uppgifter om antalet *domar* specifikt för formen tiggeri.¹⁰³ Skälet är att statistiken över domar Brå visar brottet människohandel i sin helhet utan att formerna anges. Det är således brotten i sin helhet utan syfte som visas i statistiken. Brå meddelade också att det för samma period inte hade fattats några beslut om att väcka åtal för brottet människohandel i tiggeri.

Däremot var det möjligt för Brå att ange antalet *anmälningar* om misstänkt människohandelsbrott specifikt för tiggeri. I det följande visas siffror hämtade från denna statistik hos Brå över antalet anmälningar om misstänkt brott mot människohandel i tiggeri perioden 2021–2024

- 2021 gjordes 24 anmälningar om människohandelsbrott i tiggeri, varav 20 rörde barn. Av dessa vidtogs någon utredningsåtgärd i 22 fall. Samtliga anmälningar skrevs av, vilket betyder att ett beslut som avslutar handläggningen av en brottsmisstanke.
- 2022 gjordes 11 anmälningar varav 2 rörde barn. I 4 fall vidtogs någon utredningsåtgärd som rörde vuxna och 4 kap. 1 a § brottsbalken. Samtliga skrevs av.
- 2023 gjordes 8 anmälningar varav 2 rörde barn. Av dessa vidtogs någon utredningsåtgärd i 2 fall. Båda gällde vuxna och skrevs av.

¹⁰¹ Se dom meddelad av Göteborgs tingsrätt i mån. nr B13425-15.

¹⁰² Dokumentation från Brottsförebyggande rådet 24-12-11 och 25-02-06.

¹⁰³ Uppgifter om antal domar för denna period har i stället lämnats av Polismyndighetens förordnade expert. Under perioden har tre domar avkunnats: B1515-23 meddelad av Jönköpings tingsrätt 2023-05-23, B12960-21, B12961-21, båda av Göteborgs tingsrätt 2021-09-28, resp. 2021-09-30) plus en som ogillades av Värmlands tingsrätt i B5936-22 meddelad 2023-03-06.

- Den preliminära statistiken för 2024 är 12 anmälningar om människoexploatering i tiggeri och grovt tiggeri. Dessa handlar om 10 vuxna och i 9 fall är det grovt tiggeri (varav 2 är barn).

Polismyndighetens lägesrapporter för 2024–2025

Av 14 § förordningen (2022:1718) med instruktion för Polismyndigheten ska myndigheten senast den 15 december varje år till Regeringskansliet (Justitiedepartementet) 1) redovisa uppgifter från föregående år om omfattningen av människohandel till, i och genom Sverige 2) lämna förslag på hur människohandeln kan förebyggas och bekämpas. I detta avsnitt redovisas viss statistik över misstänkta människohandelsbrott från Polismyndighetens rapport för 2024–2025. Rapporterna avser uppgifter två år tillbaka.

Av lägesrapporten för 2024 framgår att det 2022 anmäldes fyra misstänkta människohandelsbrott i tiggeri för 2022. Det var en ökning jämfört med lägesrapporten 2023 (som avser 2021) då inga fall av tiggeri med vuxna anmäldes. Däremot visar statistiken att det fanns åtta fall av människohandelsbrott i tiggeri med barn. Det hade inte gjorts några anmälningar av människoexploatering i tiggeri. Polismyndighetens slutsats är att det låga antalet anmälningar beror på en kombination av orsaker såsom minskad kontanthantering, otillräcklig kunskap om nätverken inom tiggeri och att upptäcka och hantera tiggeri inte varit en prioriterad uppgift.¹⁰⁴

Av lägesrapporten 2025 framgår att det 2023 anmäldes ett fall av människohandel i tiggeri. Vidare anmäldes fem fall av vuxna och två barn av människoexploatering i tiggeri. De flesta som utsattes för exploatering i tiggeri kom från Rumänien.¹⁰⁵

Jämställdhetsmyndighetens uppföljning av människohandelsbrotten

I en rapport som gjorts på uppdrag av Jämställdhetsmyndigheten finns en översikt över människohandelsbrotten. Rapporten redovisar också statistik för 2018–2023 över antalet 1) anmälningar, 2)

¹⁰⁴ Människohandel för sexuella och andra ändamål Lägesrapport 24. Polismyndigheten.

¹⁰⁵ Människohandel för sexuella och andra ändamål Lägesrapport 25. Polismyndigheten.

åtal och 3) domar för brottet människohandelsexploatering. Några resultat är av särskilt intresse för utredningens uppdrag.^{106,107}

Statistik över antalet anmälningar, åtal och domar i fråga om exploatering i arbete respektive tiggeri 2018–2023 visas i tabell 2. Antalet anmälningar av exploatering i arbete är betydligt högre än vad gäller exploatering i tiggeri. Däremot är andelen åtal och domar betydligt högre vid exploatering i tiggeri än andelen åtal och domar vid exploatering i arbete.

Tabell 3.2 Statistik över antalet anmälningar, åtal och domar i fråga om exploatering i arbete respektive tiggeri 2018–2023

	Exploatering i arbete	Exploatering i tiggeri
Anmälningar:	385	42
Åtal	7	10
Dom	2	7

Källa: Jämställdhetsmyndigheten.

Resultaten kan tolkas som att exploatering i tiggeri har fungerat bättre när det gäller lagföring och domstolsprövningen jämfört med exploateringsformen arbete. Domstolen har i samtliga tiggeri-fall bedömt att det har varit integritetskränkande omständigheter, men inte i något av fallen med exploatering i arbete. Dock är det viktigt att erinra om att andelen fall av arbetskraftsexploatering som varit föremål för domstolsprövning är betydligt lägre än andelen exploatering i tiggeri. Bestämmelsen om brott mot människohandelsexploatering har hittills fungerat bättre vad gäller formen tiggeri än formen arbete.

¹⁰⁶ Labour-exploitation-criminal-cases-overview.pdf.
¹⁰⁷ I en rapport cape-iii-report_20240607.pdf. från Jämställdhetsmyndigheten granskas för åren 2018–2023 sju fall av arbetskraftsexploatering enligt 4 1 a § och 1 b § brottsbalken om prövats av domstol. Det fanns ett åtal om exploatering i tiggeri som avgränsades bort i granskningen.

4 Gällande rätt

I detta kapitel redovisas regler i konventioner och författningar samt praxis. Avgränsningen utgår från direktivet att lämna ett författningsförslag om ett nationellt tiggeriförbud och dess konsekvenser. Tiggeri är nära kopplat till myndighetsutövning i olika situationer och platser riktad mot den person som tigger. Kapitlet tar upp regler som aktualiseras i dessa situationer. Det handlar om rätt att vistas och uppehålla sig i Sverige, vad och vilka villkor som gäller för allmän ordning och säkerhet, mänskliga rättigheter särskilt rätt till privat- och familjeliv, förebygga och bekämpa människohandel, bistånd och barns skydd, hälso- och sjukvård samt utbildning.

4.1 Internationella och europeiska åtaganden

Avsnittet ger en överblick av några betydelsefulla konventioner för utredningens direktiv och uppdrag. Ett fåtal centrala artiklar tas upp. De kommer att behandlas vidare längre fram i kapitlet.

4.1.1 Förenta nationernas konventioner

De internationella åtagandena för mänskliga rättigheter utgår från Förenta nationernas (FN) universella förklaring om de mänskliga fri- och rättigheterna från 1948. Där fastställs att de grundläggande mänskliga rättigheter och allas inneboende värdighet skyddas universellt. Grunden att få lämna sitt land och återvända dit framgår av artikel 13 p. 2 i förklaringen. FN har därefter antagit flera för Sverige bindande konventioner med olika slags rättigheter som aktualiseras för personer som ägnar sig åt tiggeri, oavsett deras medborgarskap eller rättsliga status. Det handlar bland annat om rätt till likabehand-

ling, förbud mot diskriminering på olika grunder, förbud mot slaveri, tvångsarbete och människohandel. Vissa grupper av personer bedöms särskilt utsatta för kränkningar av de mänskliga fri- och rättigheterna. Det gäller framför allt barn, kvinnor och personer med funktionsnedsättningar. Rättigheterna med anknytning till utredningens direktiv och uppdrag finns framför allt i: Konventionen om avskaffande av alla former av rasdiskriminering 1965, Konventionen om politiska och mänskliga rättigheter 1966, Konventionen om avskaffande av all slags diskriminering av kvinnor 1979, Konventionen om barnets rättigheter från 1989¹ samt Konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning från 2006. I Palermoprotokollet som är FN:s protokoll om förebyggande, bekämpande och bestraffande av handel med människor finns åtaganden särskilt för kvinnor och barn. Palermoprotokollet utgör grunden för människohandelsdirektivet.² Detta behandlas i avsnitt 4.5.1.

Twister mellan stater i enlighet med folkrätten avgörs av Internationella domstolen (the International Court of Justice, ICJ). Domstolen är FN:s främsta juridiska organ och belägen i Haag.

4.1.2 Europakonventionen och EU:s rättighetsstadga

På europeisk nivå regleras mänskliga rättigheter i den Europeiska konventionen för de mänskliga rättigheterna från 1950 (Europakonventionen)³ och Europeiska unionens rättighetsstadga (EU-stadgan) från 2000.

Europakonventionen är ett internationellt fördrag med syfte att skydda de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna inom Europas gränser. Alla 46 länder i Europarådet är parter i konventionen, varav 27 är medlemmar i EU. Genom konventionen inrättades den europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna (Europadomstolen) med uppgift att skydda enskilda personer från kränkningar av de mänskliga rättigheterna. Var och en vars rättigheter enligt konventionen har kränkts av en konventionsstat får

¹ Artiklarna 1–42 är svensk lag från 2020.

² Europaparlamentets och rådets direktiv (2011/36/EU) om förebyggande och bekämpande av människohandel, om skydd av dess offer och om ersättande av rådets rambeslut 2002/629/RIF.

³ Förankrad i 2 kap. 19 § regeringsformen: Lag eller annan föreskrift får inte meddelas i strid med Sveriges åtaganden på grund av den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. *Lag (2010:1408)*.

vända sig till domstolen.⁴ Flera av konventionens artiklar kan aktualiseras inom ramen för utredningens uppdrag, och vissa har direkt bäring på övervägandena om ett nationellt förbud mot tiggeri. Det gäller artiklarna 8, 10 och 14 som i nämnd ordning skyddar rätten till privatlivet och familjen, rätten att uttrycka sig och förbud mot diskriminering. Dessa artiklar har återopats i rättsfallen som behandlas i avsnitten 4.4.1–4.4.2.

Inom EU används grundläggande rättigheter för begreppet mänskliga rättigheter. När Lissabonfördraget undertecknades 2009 fastställdes rättigheterna i EU-stadgan⁵ och blev rättsligt bindande för alla medlemsstater. Införandet av stadgan motiverades av att den till skillnad från Europakonventionen ger EU:s medborgare ett stärkt skydd mot åtgärder från EU:s institutioner. EU-stadgan har också artiklar som inte återfinns i Europakonventionen, exempelvis artikel 16 om näringsfrihet eller artikel 41 om god förvaltning, med aktinsyn, motiveringsskyldighet och rätt till skadestånd. Stadgan har därför inneburit ett utvidgat rättighetsskydd inom unionen.⁶

EU-stadgan är som huvudregel tillämplig när EU, dess myndigheter och institutioner agerar. EU och dess medlemsstater är samtidigt bundna av folkrättsliga regler och internationellt ansvar.⁷ EU-domstolen övervakar att EU-lagstiftningen, både primär- och sekundärrätt, tolkas och tillämpas lika i medlemsstaterna.

Rättigheterna i EU-stadgan och Europakonventionen har stora likheter samtidigt finns viktiga skillnader. Vid prövningen har den reglering som ger det starkaste skyddet företräde och kan återopas av den enskilde.⁸

Både Europakonventionen och EU-stadgan innehåller skydd för enskildas personuppgifter. Artikel 8 Europakonventionen fastslår den enskildes rätt till sitt privatliv som innebär att ingen ska behöva utsättas för godtyckliga eller olagliga inskränkningar i sitt privatliv. I EU-stadgan beskrivs i artikel 8 denna rätt som att var och en har

⁴ eur-lex.europa.eu.

⁵ Rättighetsstadgan tillkom i december 2000, men blev rättsligt bindande 2009 genom undertecknandet av Lissabonfördraget.

⁶ Nergelius, J. Svenska institutet för europapolitiska studier, EU:s rättighetsstadga 20 år: Vad har den åstadkommit?

⁷ Lebeck, C. EU:s rättighetsstadga.

⁸ Prop. Inkorporering av Europakonventionen och andra fri- och rättighetsfrågor (1993/94:117) s. 39. Det finns även grundlagsskydd för den enskildes personuppgifter och privatliv i 2 kap. 6 § andra stycket regeringsformen. Där anges att "var och en gentemot det allmänna skyddad mot betydande intrång i den personliga integriteten, om det sker utan samtycke och innebär övervakning eller kartläggning av den enskildes personliga förhållanden".

rätt till skydd av de personuppgifter som rör honom eller henne. Dessa uppgifter ska behandlas lagenligt för bestämda ändamål och på grundval av den berörda personens samtycke eller någon annan legitim och lagenlig grund.

4.1.3 Dataskyddsförordningen

Dataskyddsförordningen är den generella regleringen av personuppgiftsbehandling inom EU. Att dataskyddsförordningen är en EU-förordning innebär att den i alla delar är direkt tillämplig i varje medlemsstat. Dataskyddsförordningen syftar dels till att skydda fysiska personers grundläggande fri- och rättigheter särskilt skydd vid behandling av personuppgifter, dels att genom en likvärdig skyddsnivå i medlemsstaterna säkerställa ett fritt flöde inom unionen.⁹ Den gäller för helt eller delvis automatiserad behandling av personuppgifter eller annan behandling av personuppgifter som ingår i eller kommer att ingå i ett register. En personuppgift avser varje upplysning som direkt eller indirekt kan knytas till en identifierad eller identifierbar fysisk person.

Förordningen förutsätter eller ger utrymme för kompletterande nationella bestämmelser och påminner i dessa delar om ett direktiv. Vad gäller behandling av personuppgifter i samband med ett nationellt tiggeriförbud är utlänningsdatalagen (2016:27), brottsdatalagen (2018:1177), polisdatalagen (2010:361) samt ett antal registerförfattningar av relevans. Exempelvis kan Polismyndigheten behöva använda dataskyddsförordningen för att behandla personuppgifter för vissa vidtagna åtgärder och polisdatalagen för andra. Det är syftet med behandlingen som avgör vilket regelverk som är tillämpligt.

Personuppgifter som kan komma att behandlas med anledning av ett polisingripande av någon som tigger av störningsskäl eller på grund av ett förbud kan ha karaktären av känslig natur. I artikel 9 punkten 1 stycket dataskyddsförordningen finns en uppräkningslista av känsliga personuppgifter som avslöjar ras eller etniskt ursprung, politiska åsikter, religiös eller filosofisk övertygelse upp. Vidare

⁹ Den 27 april 2016 antogs Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning), förkortad dataskyddsförordningen eller EU:s dataskyddsförordning. Från och med den 25 maj 2018 trädde dataskyddsförordningens bestämmelser i kraft.

anges exempelvis uppgifter om hälsa eller en persons sexualliv eller sexualitet. Artikeln fastslår att det är förbjudit att behandla känsliga uppgifter om inte den registrerade lämnat samtycke till behandlingen enligt punkten 1. Oftast finns även annan grund för behandling av känsliga personuppgifter.

4.2 Den fria rörligheten

Artikel 13 FN:s allmänna konvention om mänskliga rättigheter anger att var och en får röra sig fritt och flytta inom och lämna sitt land. FN har därefter antagit flera konventioner om mänskliga rättigheter.

Rättigheten att få röra sig fritt i EU:s medlemsstater framgår av artikel 45 EU-stadgan om grundläggande rättigheter om rörlighets- och uppehållsrätt. Med denna rättighet som grund antog Europaparlamentet och rådet den 29 april 2004 det så kallade rörlighetsdirektivet (2004/38/EG) om unionsmedborgares och deras familjemedlemmars rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier. Direktivet innehåller i huvudsak obligatoriska regler för medlemsstaterna.

Det innebär att varje unionsmedborgare har rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier. Rättigheterna kan enligt fördragen även medges tredjelandsmedborgare, dvs. en person som är bosatt utanför Europa, under förutsättning att han eller hon lagligen är bosatt inom en medlemsstat. Avsikten är att unionsmedborgare (och tredjelandsmedborgare) ska kunna röra sig mellan medlemsstaterna i princip lika fritt som när medlemsstaternas medborgare flyttar och byter bostad eller arbetsplats i de egna länderna.

Den fria rörligheten kan enbart begränsas oavsett medborgarskap av hänsyn till den allmänna ordningen, säkerhet eller hälsa. Vidare får en begränsning inte åberopas av ekonomiska skäl. Detta framgår av artikel 27 1 p nämnt direktiv. Vidare framgår av p. 2 samma artikel att åtgärderna ska överensstämma med proportionalitetsprincipen och uteslutande grundas på den enskildes beteende samt att det måste utgöra ett verkligt, faktiskt och tillräckligt allvarligt hot mot ett grundläggande samhällsintresse.

4.2.1 Utlänningslagen (2005:716)

Rörlighetsdirektivet har i svensk rätt införts i utlänningslagen. Ett centralt begrepp i lagen är utlänning med vilket avses en person som inte är svensk medborgare. Av förarbeten till 1954 års utlänningslag framhålls den juridiska skillnaden och likheten på följande sätt:

Endast svenska medborgare hade en ovillkorlig rätt att vistas och arbeta i Sverige. Å andra sidan borde det finnas en reglering i lag av utlänningarnas rättigheter i dessa hänseenden för att förhindra en godtycklig behandling och för att ge dem en så tryggad ställning som möjligt.

En EU-medborgare eller en EES-medborgare är medborgare i en EU-medlemsstat eller i en stat som tillhör EES-området (Island, Liechtenstein och Norge) samt även medborgare från Schweiz. Alla EU-medborgare är därför EES-medborgare.¹⁰

Allmänt gäller att en utlänning som reser in eller vistas i Sverige ska ha pass och uppehållstillstånd vid vistelse mer än tre månader. Upphållstillståndet kan var tidsbegränsat eller permanent.¹¹ Rörelsedirektivet fick till följd att kravet på uppehållstillstånd för EES-medborgare togs bort och ersattes av uppehållsrätten. Det finns inget som hindrar att en utlänning som är EES-medborgare ansöker om uppehållstillstånd.

Bestämmelserna om uppehållsrätt finns i 3 a kapitlet utlänningslagen¹² och utlänningsförordningen (2006:97). Det gäller även likställda som exempelvis make/maka eller partner i ett registrerat partnerskap till en EU-medborgare, och släktingar i rakt nedstigande led under 21 års ålder. Av 3 b kapitlet framgår förutsättningarna för personer från Storbritannien att vistas och uppehålla sig i Sverige.

Artikel 4 rörlighetsdirektivet anger att varje unionsmedborgare som vill lämna en medlemsstat och resa till en annan ska ha ett giltigt identitetskort eller pass. I direktivet görs skillnad på uppehållsrätt som varar i högst tre månader och uppehållsrätt för längre tid än tre månader.¹³ För att ha rätt att vistas i en annan medlemsstat i

¹⁰ 1 kap. 3 a och 3 b §§ utlänningslagen (2005:716) och 1 kap. 4 § utlänningsförordningen (2006:97). Även familjemedlemmar till svenska medborgare som utövat sin rätt till fri rörlighet omfattas.

¹¹ 2 kap. 1, 2–4 §§ utlänningslagen.

¹² EES-medborgare från Schweiz omfattas inte av uppehållsrätt efter tre månader utan måste ansöka om uppehållstillstånd.

¹³ Artikel 6 och 7 rörlighetsdirektivet.

mer än tre månader måste EES-medborgaren uppfylla ett antal kriterier.¹⁴

Under de första tre månaderna bör personen som utövar sin rätt till fri rörlighet inte bli en orimlig belastning för den mottagande medlemsstatens sociala biståndssystem. Det finns inga krav på medel till försörjning.¹⁵ Under dessa månader kan personen inte ställa några direkta motkrav på den mottagande medlemsstaten angående lika-behandling.¹⁶

När det gäller uppehållsrätt för längre tid än tre månader ska EES-medborgaren uppfylla vissa villkor.¹⁷ I 3 a kap 3 § utlänningslagen definieras uppehållsrätten som en rätt för EES-medborgare och deras familjemedlemmar att vistas i Sverige mer än tre månader utan uppehållstillstånd. Av bestämmelsen framgår att en EES-medborgare har uppehållsrätt¹⁸ om han eller hon vistats i Sverige mer än tre månader utan uppehållstillstånd och uppfyller vissa krav som framgår nedan:

- är arbetstagare eller egen företagare i Sverige,
- har kommit till Sverige för att söka arbete och har en verklig möjlighet att få en anställning,
- är inskriven som studerande vid en erkänd utbildningsanstalt i Sverige och enligt en försäkran om detta har tillräckliga tillgångar för sin och sina familjemedlemmars försörjning samt har en heltäckande sjukförsäkring för sig och familjemedlemmarna som gäller i Sverige, eller
- har tillräckliga tillgångar för sin och sina familjemedlemmars försörjning och har en heltäckande sjukförsäkring för sig och familjemedlemmarna som gäller i Sverige.

Upphållsrätten i utlänningslagens mening är en rätt som inträder automatiskt efter tre månader och förutsätter inte någon prövning. Upphållsrätten existerar så länge villkoren är uppfyllda i enlighet med enligt 3 a 5 § utlänningslagen. En EES-medborgare kan ha

¹⁴ Artikel 7 rörlighetsdirektivet.

¹⁵ Skäl 10 rörlighetsdirektivet.

¹⁶ Artikel 24 p. 2 rörlighetsdirektivet. Nationella myndigheter kan föreskriva att personerna i fråga inte ska ha rätt till socialt bistånd under de tre första månaderna, prop. 2005/06:77, s. 72–73.

¹⁷ Artikel 7 rörlighetsdirektivet.

¹⁸ Kallas även primär uppehållsrätt.

uppehållsrätt på olika grunder under olika tider. Utlänningar som inte är EES-medborgare och vistas i Sverige behöver ansöka om uppehållstillstånd. Upphållsrätten är i sig självt rättighetsbärande och skiljer sig därför från uppehållstillståndet som förutsätter en prövning av Migrationsverket.¹⁹

Familjemedlemmar och tredjelandsmedborgare

Rätten att vistas i Sverige för en familjemedlem till en EES-medborgare med primär uppehållsrätt enligt artikel 7.1 d och 7.2 i rörlighetsdirektivet och 3 a kap. 4 § utlänningslagen, kallas för sekundär uppehållsrätt. Av skäl 5 i ingressen till rörlighetsdirektivet framgår att det är för att säkerställa att varje unionsmedborgare kan utöva sin rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier som även familjemedlemmar beviljas denna rätt.²⁰ En medföljande eller anslutande familjemedlem till en EES-medborgare med primär uppehållsrätt kan således ha sekundär uppehållsrätt som familjemedlem till EES-medborgaren. Både EES-medborgare och tredjelandsmedborgare kan ha sekundär uppehållsrätt. En familjemedlem kan bara härleda sekundär uppehållsrätt från en EES-medborgare som har primär uppehållsrätt. Sekundär uppehållsrätt kan inte härledas från en EES-medborgare som själv har sekundär uppehållsrätt. Ett tillägg är att även tredjelandsmedborgare som antingen förvärfvar permanent uppehållsrätt eller bibehållen uppehållsrätt kan emellertid anses ha en primär uppehållsrätt. Detta eftersom de då har uppehållsrätten uteslutande på personlig grund.²¹

4.2.2 EES-medborgare registreras inte i Sverige

Enligt artikel 8.1 rörlighetsdirektivet får medlemsstaterna införa registreringskrav för unionsmedborgare vid uppehåll som överstiger tre månader.

Tidigare ansvarade Migrationsverket för registreringen av EES-medborgare med uppehållsrätt som avsåg att stanna i Sverige längre än tre månader.²² Registreringen bedömdes tillgodose behovet av

¹⁹ Prop. Uppföljning av rörlighetsdirektivets genomförande (2013/14:81) s. 19.

²⁰ Ds *Rörlighetsdirektivet och dess genomförande* (2012:60) s. 43.

²¹ www.skatteverket.se.

²² Ds *Rörlighetsdirektivet och dess genomförande* (2012:60) s. 41.

individuell utlänningskontroll och göra det möjligt att statistiskt bevaka migrationen till landet. Samtidigt fanns redan då uppgifter om att myndigheterna inom välfärdssystemen hade svårt att bedöma uppehållsrätten och gjorde olika bedömningar. Migrationsverket hade även till uppgift att stödja myndigheter i deras arbete med dessa prövningar.²³

Vid uppföljning av rörlighetsdirektivet uttalade Migrationsverket att registreringen inte gav en rättvisande bild över antalet unionsmedborgare i Sverige och att en kontinuerlig avregistrering inte skedde när de lämnade landet. Migrationsverket menade också att uppehållsrätten inte är avgörande för att få vistas i Sverige och inte påverkar folkbokföringen samt inte är ett tillförlitligt underlag avseende inflyttningen till Sverige.

Kravet på registrering togs bort den 1 maj 2014 med motivet att det var bättre att myndigheter bedömde uppehållsrätten när en prövning aktualiserades.²⁴ Upphållsrätten kom därför, och kommer alltså, att i stor omfattning att prövas när en EES-medborgare vänder sig till välfärdssystemet för att exempelvis ansöka om bistånd eller behöver hälso- och sjukvård.²⁵

4.2.3 Begränsning av rörelsefriheten

I artikel 27 p 1 och 2 rörlighetsdirektivet framgår de allmänna principerna som gäller för begränsning av rörligheten. Begränsningar får endast ske med hänsyn till allmän ordning, säkerhet eller hälsa och åtgärder ska överensstämja med proportionalitetsprincipen. Åtgärder ska inte uteslutande vara grundade på vederbörandes personliga beteende. Tidigare straffdomar ska inte i sig utgöra skäl för sådana åtgärder som avvísning. Av p 2 andra stycket framgår också att den berörda personens personliga beteende måste utgöra ett verkligt, faktiskt och tillräckligt allvarligt hot mot ett grundläggande samhällsintresse. Motiveringar som inte beaktar omständigheter i det enskilda fallet eller som tar allmänpreventiva hänsyn accepteras inte. Vidare finns ett särskilt skydd mot utvisning.

²³ Ds Rörlighetsdirektivet och dess genomförande (2012:60) s. 61.

²⁴ Prop. Genomförande av EG-direktiven om unionsmedborgares rörlighet inom EU och om varaktigt bosatta tredjelandsmedborgares ställning (2005/06:77) s. 106.

²⁵ Se kap. 3 avsnitt om Migrationsverkets arbete med bedömningar av uppehållsrätt.

I sammanhanget bör också nämnas att det finns ett generellt skydd mot avvisning. Ett beslut om avvisning ska fattas inom tre månader efter den första ansökan om uppehållstillstånd efter en utlännings ankomst till Sverige enligt 8 kap. 5 § utlänningslagen. Det gäller även för en utlänning som är EES-medborgare och vill ansöka om uppehållstillstånd i stället för att ha uppehållsrätt.

4.2.4 Avvisning och utvisning av EES-medborgare

Förutsättningar för avvisning och utvisning av EES-medborgare och deras familjemedlemmar regleras i 8 kap. utlänningslagen. De olika grunderna beror på om EES-medborgaren vistats mindre eller längre tid än tre månader i Sverige.

I samma kapitel finns liknande bestämmelser för andra än EES-medborgare då kopplade till uppehållstillståndet. Bestämmelser om utvisning på grund av brott finns i 8 a kap. Bestämmelser om utvisning på grund av befarad brottslighet enligt terroristbrottslagen (2022:666) och av hänsyn till Sveriges säkerhet finns i lagen (2022:700) om särskild kontroll av vissa utlänningar.

För EES-medborgare finns särskilda regler om avvisning och utvisning under de första tre månaders vistelse och efter tre månader. Reglerna kan läsas motsatsvis som vilka krav som ställs på EES-medborgares under deras vistelse här. Grunderna är inte kopplade till att EES-medborgaren har begått brott och avvisas eller utvisas på den grunden.

Enligt 8 § första stycket får en EES-medborgare eller en familjemedlem till en EES-medborgare avvisas i anslutning till inresan eller under de tre första månaderna efter inresan, om han eller hon saknar pass eller visering när det krävs en sådan handling för inresa eller vistelse i Sverige. Det får bara ske om utlänningen inte kan styrka sin identitet på annat sätt än med pass. En utlänning som har uppehållsrätt får inte avvisas enligt första stycket.

Avvisning är således möjlig de tre första månaderna om EES-medborgaren inte kan styrka sin identitet på sätt som krävs. I utlänningslagen är det inte särskilt reglerat vad som krävs för att uppfylla kraven på primär uppehållsrätt. Av lagkommentaren till 8 § framgår följande om detta krav.

Det åligger en EES-medborgare att styrka sin identitet och sitt medborgarskap om det råder tveksamhet om det rätta förhållandet. Detta gäller i motsvarande mån även familjemedlemmar som inte själva är EES-medborgare. Vid behov ska familjemedlemmarna också kunna styrka att de är familjemedlemmar till EES-medborgaren. Till bilden hör att en utlänning som är medborgare i en Schengenstat²⁶ och som kommer till Sverige direkt från en sådan stat, normalt inte behöver ha pass vid inresa eller vistelse i landet. Vidare bör nämnas att ett identitetskort som har utfärdats av en behörig myndighet i en EES-stat eller i Schweiz för den som är medborgare i det utfärdande landet ska gälla som pass vid utlänningens ankomst till Sverige och under den tid som utlänningen har rätt att vistas här, se 2 kap. 17 § UtlF. Under hänvisning till artikel 5.4 i rörlighetsdirektivet anges i prop. 2005/06:77 att en person fritt bör kunna utnyttja alla de möjligheter som står till buds för att kunna styrka sin identitet samt sin ställning som berättigad till fri rörlighet i egenskap av EES-medborgare. Regeringen har beslutat om återinförd tillfällig inre gränskontroll fram till och med den 11 november 2024.²⁷ Och från och med 28 mars 2022 måste de flesta passagerare över 18 som reser med passagerarfartyg till Sverige från ett annat land visa giltig id-handling. Denna id-kontroll görs av färjerederierna och är inte en gränskontroll. Om en gränskontroll ska utföras så görs denna av polisen eller Kustbevakningen vid ankomst till Sverige. Till och med 31 december 2024 måste de flesta passagerare över 18 som reser med passagerarfartyg till Sverige från ett annat land visa giltig id-handling. Se promemorian Obligatorisk identitetskontroll vid resa med passagerarfartyg. Lagen (2024:70) om tillfälliga förbud att transportera personer utan giltiga identitetshandlingar till Sverige trädde i kraft den 1 mars 2024.²⁸

En EES-medborgare eller en familjemedlem till en EES-medborgare får enligt 9 § avvisas under de tre första månaderna om denne visat sig utgöra en orimlig belastning för biståndssystemet enligt socialtjänstlagen (2001:453). En utlänning som har uppehållsrätt får inte avvisas enligt första stycket.²⁹ Bestämmelsen ligger i linje med direktivet.

En EES-medborgare eller en familjemedlem till en EES-medborgare som har vistats i Sverige mer än tre månader och som inte

²⁶ Schengenstaterna bildar EU:s passfria område som skapades 1995. I området ingår alla EU-stater förutom Irland, Island, Norge, Schweiz och Liechtenstein har valt att gå med och Cypern förväntas också ansluta.

²⁷ Gränskontroll vid den inre gränsen ska genomföras fr.o.m. den 12 maj 2025 t.o.m. den 11 november 2025. Regeringsbeslut 2025-04-30, Ju2025/01023.

²⁸ Prop. (2023/24:62), 2023/24: JuU1 och Friström, lagkommentar till 8 kap. 8 § utlänningslagen (JUNO) (besökt 2024-10-29).

²⁹ I 3 a kap. 1 § utlänningslagen har en EES-medborgare uppehållsrätt om han eller hon vistats i Sverige mer än tre månader utan uppehållstillstånd och uppfyller vissa krav som framgår av 3 a kap. 3 § samma lag.

har uppehållsrätt, får enligt 10 § utvisas om han eller hon uppehåller sig här men saknar de tillstånd som krävs för att få uppehålla sig i landet. Bestämmelsen tar sikte på EES-medborgare som vistats mer än tre månader i Sverige och inte har uppehållsrätt eller uppehållstillstånd.

Enligt 11 § första stycket får en EES-medborgare eller en familjemedlem till en EES-medborgare avvisas i anslutning till inresan eller under de tre första månaderna efter inresan av hänsyn till allmän ordning och säkerhet. Vidare framgår av andra stycket att en EES-medborgare eller en familjemedlem till en EES-medborgare, som inte avvisas i anslutning till inresan eller under de tre första månaderna efter inresan, enligt första stycket därefter får utvisas av hänsyn till allmän ordning och säkerhet.

Av 12 § framgår att avvisning eller utvisning enligt 11 § bara får ske om utlänningens eget beteende utgör ett verkligt, faktiskt och tillräckligt allvarligt hot mot ett grundläggande samhällsintresse. Vidare får tidigare domar i brottmål inte i sig utgöra skäl för ett sådant beslut. Det får inte heller vara ekonomiska syften som ligger till grund för beslutet.

Därefter följer bestämmelser om vilka omständigheter som ska beaktas vid prövning av avvisning eller utvisning. För EES-medborgare som har permanent uppehållsrätt³⁰ ska det vara särskilt motiverat med hänsyn till allmän ordning och säkerhet. För barn ska det vara oundgängligen nödvändigt av hänsyn till allmän säkerhet. Det samma gäller EES-medborgare som vistats i Sverige under de närmast 10 föregående åren.

Slutsatsen är att avvisning av EES-medborgare eller en familjemedlem till en EES-medborgare kan ske under de tre första månaderna på grunden att personen inte kan identifiera sig på det sätt som krävs, eller är en belastning för välfärdssystemet eller av hänsyn till allmän ordning och säkerhet. Utvisning kan aktualiseras om personen efter tre månader inte har uppehållsrätt eller uppehållstillstånd eller av hänsyn till allmän ordning och säkerhet.

³⁰ Som EU/EES-medborgare har du uppehållsrätt om du arbetar, studerar, driver eget företag eller har tillräckliga medel för din försörjning. Efter fem år har du permanent uppehållsrätt, källa Migrationsverket (besökt 11 november 2024).

4.2.5 Inre utlänningskontroll och inre gränskontroll

En EES-medborgare eller en familjemedlem till en EES-medborgare ska kunna styrka sin uppehållsrätt eller sitt uppehållstillstånd. För andra utlänningar såsom tredjelandsmedborgare gäller också en skyldighet att visa att han eller hon vistas i Sverige på laglig grund. Det sker primärt genom uppvisande av pass eller med annan id-handling som kan styrka utlänningsens identitet.

Enligt 9 kap. 9 utlänningslagen kan Polismyndigheten och vissa andra myndigheter göra inre utlänningskontroller. Kontrollerna syftar till att upptäcka personer som olovligen vistas i Sverige. Det gäller oavsett om personerna inte har gett sig till känna för myndigheterna, stannat kvar efter att ett tillstånd har gått ut eller undandragit sig verkställighet av ett avlägsnandebeslut. Den inre utlänningskontroller får endast göras om det finns grundad anledning att anta att utlännen saknar rätt att uppehålla sig i landet eller att det annars finns särskild anledning till kontroll. Utlännen ska på begäran överlämna pass eller andra handlingar som visar att han eller hon har rätt att uppehålla sig i Sverige och lämna de uppgifter som myndigheterna begär.³¹

I 1 § lagen (2023:474) om polisiära befogenheter i gränsnära områden anges utökade befogenheter för polisen vid kontroll av vissa flygplatser, hamnar och järnvägsstationer, vid broar för vägtrafik till eller från utlandet och vid gränsövergångsställen på allmänna vägar. Utökade befogenheter innebär större möjligheter att kunna ingripa och genomföra inre utlänningskontroller och därmed att förebygga brott. Befogenheterna innebär också bättre möjligheter att bedriva kamerabevakning.³²

Med stöd av artikel 25 i kodexen om Schengengränserna som grund beslutade regeringen i november 2015 att införa inre gränskontroller. Beslutet har förlängts flera gånger senast den 30 april 2025 när regeringen beslutade att gränskontroll vid den inre gränsen ska genomföras från och med den 12 maj 2025 till och med den 11 november 2025. Detta för att regeringen fortsatt gör bedömningen att det finns ett allvarligt hot mot den allmänna ordningen och den inre säkerheten. Vidare beslutade regeringen att lokaliseringen, omfattningen och utformningen av kontrollen ska fortsatt

³¹ Prop. Effektivare verktyg vid inre utlänningskontroll (2023/24:12), s. 8–9.

³² Sandén, Lagen (2023:474) om polisiära befogenheter i gränsnära områden. Kommentaren till 1 §, Karnov (JUNO) (besökt 2025-01-13).

anpassas till vad som är nödvändigt med hänsyn till allmän ordning och inre säkerhet.³³

4.2.6 Tiggeri som försörjningssätt

Riksdagens ombudsmän (JO) beslutade den 28 juni 2011 att rikta allvarlig kritik mot Polismyndigheten i Stockholms län för att 2010 ha avvisat utlänningar med motivet att de tiggde och ägnade sig åt dagdriveri.³⁴ Bakgrunden var att Polismyndigheten flera gånger samma år hade avvisat utlänningar som hade försörjt sig genom att tigga. Bland annat verkställdes ett avvisningsbeslut med stöd av 8 kap. 2 § utlänningslagen av 26 rumänska medborgare av skälet att de "ägnat sig åt dagdriveri/tiggeri". Bestämmelsen anger att en utlänning får avvisas om det kan antas att han eller hon under vistelsen i Sverige eller i något annat nordiskt land inte kommer att försörja sig på ett ärligt sätt. I JO:s utredning framkom bland annat följande.

Av 4 kap. 19 § första stycket p. 1 1945 års utlänningslag angavs att en utlänning fick avvisas "om han är zigenare³⁵ eller om han uppenbarligen har för avsikt att söka sitt uppehålle genom bettlande eller att under vandring från ort till annan vinna sin utkomst genom utförande av musik, förevisande av djur eller annan dylik sysselsättning." Avvisning fick även ske, enligt punkten 2 samma lagrum, om det kunde antas att utlänningen inte hade för avsikt eller saknade möjlighet "att ärligen vinna sin försörjning".

År 1951³⁶ föreslogs en ny utlänningslag, som trädde i kraft 1954, i vilken den tidigare reglering som tog sikte på zigenare och bettlare, gatumusikanter med flera togs bort. Den allmänna bestämmelsen med krav på att utlänningen ärligen skulle kunna försörja sig behölls. Av förarbetena³⁷ framgår att det framöver inte skulle finnas några särregler för zigenare utan att de skulle behandlas på samma sätt som andra utlänningar, dvs. i förekommande fall avvisas enligt den allmänna bestämmelsen.³⁸

³³ Regeringsbeslut 2025-04-30, Ju2025/01023.

³⁴ JO:s dnr. 6340-2010 s. 1.

³⁵ Avseende uttrycket zigenare se fotnot 18.

³⁶ SOU 1951 :42 s. 191.

³⁷ Prop. 1954 :41 s. 93.

³⁸ JO:s dnr. 6340-210 s. 5.

JO gjorde följande uttalande i sitt beslut.

Som redogörelsen för den rättsliga regleringen visar har det sedan 1954 inte förelegat laglig grund för att från Sverige avvisa vad som då kallades zigenare, och inte heller gatumusikanter. Även tiggeri försvann vid denna tid som uttrycklig avvisningsgrund, varvid förarbetena dock lämnade en öppning för avvisning av den som uppenbarligen hade för avsikt att söka sitt uppehålle genom bettleri, dvs. tiggeri. Utöver detta fanns den beskrivna regleringen om lösdrivare, som innebar att vissa former av lösdriveri i praktiken var jämställda med kriminalitet. Redogörelsen för den rättsliga regleringen visar vidare att den återopade avvisningsgrunden, när saken undersöktes under 1970-talet, hade använts ytterst lite och då sällan eller aldrig med hänvisning till att utlänningen skulle komma att ägna sig åt tiggeri. I samband med att behovet av bestämmelsen därefter övervägdes var det som framgått andra företeelser än tiggeri som föranledde att den fick kvarstå. Såvitt framkommit har det efter 1954 inte tillförts något rättskällematerial som pekar på att bestämmelsen skulle åsyfta den som kan antas komma att tigga under sin vistelse i Sverige.

I beslutet framhålls kravet på lagstöd för att kunna avvisa någon och att skälen ska omfattas av bestämmelsens ordalydelse. Vidare framgick att utvecklingen på fri- och rättighetsområdet har inneburit successivt skärpta krav på legalitet och rättssäkerhet samt att inskränkningar i uppehållsrätten inte får vara diskriminerande. JO fann mot den bakgrunden att tiggeri inte är otillåtet enligt svensk lag och det gäller än mindre dagdriveri. Avvisningen saknade därför stöd i utlänningslagen.

4.3 Ordningslagen (1993:1617)

Ordningslagen innehåller fem kapitel. Tredje kapitlet syftar till att trygga den allmänna ordningen och säkerheten på allmänt tillgängliga områden och utrymmen som används för samfärdsel i vid mening. För utredningens del är bestämmelserna i detta kapitel av störst intresse.

Ordningslagen ersatte vid ikraftträdande 1994 den allmänna ordningsstadgan och lagen om allmänna sammankomster, båda från 1956. Bakgrunden var att ordningsstadgan ansågs föråldrad och för detaljerad. De tidigare författningarna hade skapat tvång och var svåra att följa. Ordningslagen skulle vara enklare utformad och enklare att tillämpa.

Ordningslagen innehåller därför ett fåtal generella bestämmelser som vid tillämpningen är tänkta att vägas mot intresset av att värna den enskildes handlingsfrihet. Bestämmelserna utgår också från att det ska finnas ett allmänt och påtagligt behov av lokala ordningsföreskrifter.³⁹ I den allmänna ordningsstadgan (1956:617) fanns regler som gjorde det möjligt för kommuner att meddela lokala ordningsföreskrifter. Ordningslagen har bibehållit denna ordning som motiverades av att föreskriftsrätten har stor betydelse för kommuners arbete med att upprätthålla den allmänna ordningen.

Ett annat i detta sammanhang centralt begrepp är offentlig plats. Det skiljer sig från allmän plats genom dess mer inskränkta innebörd. Allmän plats förekommer i flera andra författningar exempelvis i brottsbalken (1962:700) och avser där varje plats som allmänheten har tillträde till. Offentlig plats däremot förekommer endast i ordningslagen.

4.3.1 Allmän ordning och säkerhet

Bestämmelserna om allmän ordning och säkerhet finns i tredje kapitlet. Allmän ordning är inte definierat i ordningslagen eller förarbetena. Sambandet offentlig plats och tiggeri behandlas i avsnitt 4.3.3.

I 3 kap. 1 § ordningslagen slås fast att en offentlig plats inom detaljplanelagt område inte utan tillstånd av Polismyndigheten får användas på ett sätt som inte stämmer överens med det ändamål som platsen har upplåtits för eller som inte är allmänt vedertaget. Tillstånd behövs inte, om platsen tas i anspråk endast tillfälligt och i obetydlig omfattning och utan att inkräkta på någon annans tillstånd. Bestämmelsen är kumulativ och alla förutsättningarna ska vara uppfyllda. Vid bedömningen vägs flera faktorer in som tiden, omfattningen, platsens storlek och om flera personer samtidigt använder platsen.⁴⁰

Syftet med krav på tillstånd är att förebygga ett obegränsat användande av en offentlig plats som kan orsaka allvarliga störningar i den allmänna ordningen och säkerheten liksom kommunens kontroll över markområden som ägs och förvaltas av kommunen. Samma grundtanke fanns bakom motsvarande bestämmelse i den

³⁹ Prop. En ny ordningslag med mera (1992/93:210) s. 43.

⁴⁰ Prop. En ny ordningslag med mera (1992/93:210) s. 274.

allmänna ordningsstadgan. Av avgörande betydelse för bedömningen om tillstånd behövs är om platsen som tas i anspråk på ett sådant sätt att trafiken eller den allmänna ordningen störs eller att relevanta kommunala intressen åsidosätts.⁴¹ Allmänt gäller att ju mer omfattande och till sin karaktär och trafik- eller ordningsstörande ett användande är, desto snävare blir utrymmet för att använda platsen utan tillstånd.

Polismyndighetens övergripande uppgift för den allmänna ordningen och säkerheten framgår av 1 § polislagen (1984:387). Det är också myndigheten som beviljar tillstånd för någon att kunna använda en offentlig plats enligt 3 kap. 1 § ordningslagen. Om en person använder en offentlig plats i strid med denna bestämmelse kan det resultera i det ett ingripande enligt 13 § polislagen. Ingripandet ska göras med stöd av bestämmelserna i ordningslagen om föreläggande, vite, åtgärdande på den felandes bekostnad eller bötesföreläggande. Grunden för ett ingripande är behovs- och proportionalitetsprincipen enligt 8 § polislagen. Det betyder att ingripandet behövs för att undanröja eller avvärja en aktuell fara eller störning och inte får medföra eventuella missförhållanden i förhållande till syftet.⁴²

Lokala föreskrifter är i princip betungande för den enskilde och ska regleras i lag. Mot bakgrund av detta har regeringen fått ett bemyndigande att meddela sådana föreskrifter. Regeringen har även bemyndigats att få överlåta på kommunerna att meddela lokala ordningsföreskrifter utifrån deras behov i detta avseende. Ett sådant bemyndigande har tagits in i 1 § förordningen (1993:1632) med bemyndigande för kommuner och länsstyrelser att meddela lokala föreskrifter enligt ordningslagen.⁴³

Vad avser den allmänna ordningen är kommunens möjligheter att få meddela ytterligare föreskrifter avgörande. Placeringen av bemyndigandet hänger samman med kopplingen mellan lokala ordningsföreskrifter och allmän ordning. Möjligheten att meddela ordningsföreskrifter utgår dels från att kommuner bedöms känna de lokala förhållanden bäst, dels att kommuner har behov av att få detaljreglera olika ordningsfrågor inom sitt geografiska område.

⁴¹ Prop. (1992/93:210) s. 100.

⁴² Berggren och Sverne Arvill, Polislagen (8 november 2023 JUNO version 15) kommentaren till 8 § (besökt 2025-01-14).

⁴³ Åberg, K. Ordningslagen (10 november 2021 JUNO), kommentaren till 3 kap. 8 § (besökt 2025-01-14).

Därigenom tillgodoses principen om närhet i beslutsfattandet⁴⁴ och vikten av att ta hänsyn till den kommunala självstyrelsen.⁴⁵

Med stöd av bemyndigandet kan kommunerna meddela föreskrifter som tillgodoser såväl dagens behov som ett eventuellt framtida behov av sådana föreskrifter. Vidare är bemyndigandet så vittgående att det ger utrymme för lokal reglering i alla de skilda frågor där en sådan reglering kan behövas. Samtidigt är avsikten med bemyndigandet att vara så avgränsat och preciserat att det inte kommer i konflikt med intentionerna bakom regeringsformens regler om normgivningsmakten. Föreskrifterna får inte gälla sådant som regleras eller kan regleras med stöd av annan författning.⁴⁶ Sammantaget handlar det om uppgifter och kommunala angelägenheter som överlämnats till kommunerna genom ett öppet bemyndigande. Föreskrifterna kan reglera vad som gäller exempelvis i fråga om penninginsamling, lotterier, upplag och uppställning av byggbodar.⁴⁷

4.3.2 Bemyndigandets utformning och konsekvenser

Hur föreskriften ska utformas framgår av 3 kap. 8 §, 10 § första stycket andra meningen samt 12 § ordningslagen. I detta fall med ett öppet och brett bemyndigande får kommuner meddela ”ytterligare” föreskrifter. Det innebär att de lokala föreskrifterna ska gå längre än de allmänna bestämmelserna och komplettera och detaljreglera olika ordningsfrågor. Det gäller så länge det är frågor som regleras ryms inom bemyndigandets ram som avser den allmänna ordningen.

Kommuner ska enbart meddela föreskrifter som verkligen svarar mot ett påtagligt behov och ställa det mot begränsningen i den enskildes handlingsfrihet. Föreskrifterna bör inte skapa ett onödigt tvång eller vara för långtgående. Vidare ska föreskrifterna vara tydliga, klara och lätta att tillämpa samt ha stöd i det allmänna rättsmedvetandet. Det är viktigt att ta hänsyn till att mänskliga rättigheterna inte åsidosätts. Departementschefen gjorde följande uttalande i propositionen till en ny ordningslag.⁴⁸

⁴⁴ Prop. Förslag till ny regeringsform (1973:90) s. 90 och 82.

⁴⁵ Prop. 1992/93:210 s. 140–142 och HFD 2018 ref. 75 s. 6.

⁴⁶ Åberg, Ordningslagen (10 november 2021, JUNO 4B), kommentaren till 3 kap. 8 §. (besökt 2024-10-30).

⁴⁷ Berg, Ordningslagen (1993:1617) 3 kap. 8 § Karnov (JUNO) (besökt 2024-10-30).

⁴⁸ Prop. 1992/93:210, s. 142.

Enligt min mening bör regeringen eller kommunerna med stöd av bemyndigandebestämmelsen kunna meddela endast föreskrifter som går längre än de allmänna bestämmelserna i ordningslagen. Lokala föreskrifter som i något hänseende begränsar de allmänna ordningsföreskrifterna i den tilltänkta lagen bör sålunda inte få förekomma. Däremot ser jag inte något hinder mot att man genom lokala ordningsföreskrifter mera i detalj reglerar sådana frågor som behandlas i lagen.

Jag vill här också betona vikten av att kommunerna meddelar endast sådana lokala föreskrifter som verkligen behövs. Alltför långtgående föreskrifter som saknar stöd i allmänhetens rättsmedvetande leder enligt min mening lätt till att respekten för bestämmelserna undergrävs. Det är således angeläget att kommunerna noga prövar vilka bestämmelser som behövs liksom bestämmelsernas geografiska tillämpningsområde inom kommunen. Sålunda bör förbud eller påbud begränsas till att gälla endast för sådana områden där ett verkligt behov föreligger. För att klargöra betydelsen av att onödiga föreskrifter inte meddelas bör enligt min mening på samma sätt som nu tas in en bestämmelse i den nya ordningslagen om att en kommun genom lokala föreskrifter inte får lägga onödigt tvång på allmänheten eller annars göra obefogade inskränkningar i den enskildes frihet. Den närmare avgränsningen av vad som skall anses utgöra onödigt tvång eller obefogad inskränkning bör överlämnas åt rättstillämpningen att avgöra. Vid den avgränsningen bör man kunna hämta ledning ur den rättspraxis som redan finns på området.

Kommunen är enligt 3 kap. 13 § skyldig att anmäla till Länsstyrelsen, i det län där kommunen är belägen, vilka föreskrifter som kommunen har antagit, ändrat eller upphävt enligt 3 kap. 8 § eller 9 § eller 10 § första stycket andra meningen samma lag. Länsstyrelsen prövar om de anmälda föreskrifterna strider mot ordningslagen och fattar i så fall ett beslut om upphävande.

Föreskrifterna är avsedda att följas av alla som berörs. Av denna anledning kan den som bryter mot föreskrifterna enligt 3 kap. 8 § ordningslagen dömas till penningböter enligt 3 kap. 22 § samma lag. Den som uppsåtligen eller av oaktsamhet bryter mot tillståndskravet i 3 kap. 1 § döms enligt samma bestämmelse till böter.

4.3.3 Särskilt om föreskrifter om penninginsamling

Penninginsamling sker bland annat på offentliga platser främst genom att företrädare för organisationer eller föreningar går omkring och ber om bidrag eller pengar för ett visst ändamål. Denna form av penninginsamling brukar framför allt av kommuner kallas

för aktiv penninginsamling och kräver i normalfallet tillstånd enligt 3 kap. 1 § ordningslagen. Aktiv penninginsamling anses störa den allmänna ordningen mer än en person som sitter på ett ställe och räcker fram en mugg och ber om pengar. I linje med detta har tiggeri kommit att betecknas som passiv penninginsamling.⁴⁹

Både aktiv och passiv penninginsamling kan medföra störningar i den allmänna ordningen. I förarbetena till ordningslagen⁵⁰ diskuteras aktiv penninginsamling men det saknas uttalanden om passiv penninginsamling. Enligt en lagkommentar till ordningslagen kan penninginsamling i form av tiggeri falla inom det tillståndspliktiga området om verksamheten innebär att den offentliga platsen används för ett annat ändamål än det som platsen har upplåtits för.⁵¹

Efterhand som allt fler personer kommit till Sverige för att tigga har formerna för tiggeri och rättsläget förändrats. Tiggeri äger nu ofta rum utanför köpcentra eller i gallerior och kollektivtrafiken där många personer passerar och vistas. Det finns också ofta någon som styr tiggeriet. Högsta förvaltningsdomstolen meddelade i dom den 17 december 2018⁵² att lokala ordningsföreskrifter mot tiggeri kan utfärdas på särskilt angivna och avgränsade områden inom kommunen.⁵³ Domen avviker från uttalandena i äldre förarbeten där det anges att bettleri inte skulle regleras i lokala ordningsföreskrifter.⁵⁴ Högsta förvaltningsdomstolens dom redovisas närmare i nästa avsnitt.

⁴⁹ Framför allt efter att uttrycket använts i HFD:s dom 2018 ref. 75 s. 6: ”En avslutande fråga är om kommunen gett bestämmelsen en tillräckligt tydlig utformning. Det är inte givet hur passiv insamling av pengar ska skiljas från annan penninginsamling – ”insamling av pengar i bössor eller liknande” – för vilken kommunen har föreskrivit tillståndsplikt. Emellertid anser Högsta förvaltningsdomstolen att det genom tillägget ”tiggeri” i föreskriften med tillräcklig tydlighet framgår vad som avses. Det är exempelvis möjligt att göra en gränsdragning gentemot sådan insamling som sker till förmån för en hjälporganisation”.

⁵⁰ Prop. 1992/93:210 om en ny ordningslag med mera s. 138–145.

⁵¹ Åberg, Ordningslagen (10 november 2021, JUNO 4B), kommentaren till 3 kap. 1 §. (besökt 2025-01-14).

⁵² HFD 2018 ref. 75.

⁵³ Bet. 2016/17: JuU18, s. 83–85.

⁵⁴ SOU 1985:24, s. 172.

4.3.4 Högsta förvaltningsdomstolen om ordningsföreskrifter och tiggeri

Högsta förvaltningsdomstolen (HFD) meddelade den 17 december 2018 dom i mål nr 2149–18.⁵⁵ Målet gällde förutsättningarna för en kommun att få reglera tiggeri genom lokala föreskrifter. Bakgrunden var att Vellinge kommun beslutat om att revidera sina ordningsföreskrifter och införa ett förbud mot insamling av pengar (tiggeri) på särskilt angivna och avgränsade offentliga platser inom kommunen. Länsstyrelsen upphävde beslutet och bedömde att Vellinge kommun inte hade visat att föreskriften svarade mot behovet att upprätthålla den allmänna ordningen. Förvaltningsrätten och kamrarrätten avslag Vellinge kommuns överklaganden av samma skäl.

Frågan som prövades

HFD prövade frågan om tiggeri som företeelse kan regleras i ordningsföreskrifter enligt ordningslagen.

Vad avser föreskriftsrätten angav HFD det kommunala självstyrets betydelse för kommunen att bestämma vilka lokala ordningsfrågor som är nödvändiga med tanke på den allmänna ordningen, och att bemyndigandet i ordningslagen därför är brett. Avsikten är att kommunen ska kunna komplettera ordningslagens regler, utöver de få generella regler som finns i lagen. Det är också viktigt att systemet är flexibelt så länge det inte leder till obefogade inskränkningar för den enskildes frihet.

Det är avgörande att regeln har till syfte att komma till rätta med eller förebygga någon typ av störning i det offentliga rummet. I förarbetena till ordningslagen anges att penninginsamling kan regleras genom ordningsföreskrifter.⁵⁶ Vidare har justitieutskottet under senare tid uttalat att det under vissa omständigheter är möjligt att reglera penninginsamling i form av ”tiggeri” på offentlig plats genom lokala ordningsföreskrifter (2016/17: JuU18 s. 85)⁵⁷.

HFD kom fram till att penninginsamling på offentlig plats är en sådan företeelse som får regleras genom lokala ordningsföreskrifter. Vid prövningen krävs inte att kommunen kan visa att den aktuella

⁵⁵ Se även HFD:s årsbok 2018 ref. 75.

⁵⁶ Prop. 1992/93:210 s.142 om ny ordningslag med mera.

företeelsen har utgjort en viss störning till omfattning och grad för att företeelsen ska få regleras. Kommunen kan med andra ord besluta om olika ordningsföreskrifter som typiskt sett kan innebära störningar utan att det behövs någon utredning som stödjer detta. Det viktiga är att bestämmelsen syftar till att upprätthålla den allmänna ordningen och att föreskriften inte är för långtgående i den mening att den leder till obefogade inskränkningar i den enskildes frihet.

Domstolen konstaterade vidare att det saknas vägledning i förarbetena. Av praxis följer att lokala ordningsföreskrifterna inte får vara för långtgående vad gäller geografiskt tillämpningsområde, tidsmässig giltighet och sakligt innehåll. Utgångspunkten både vad gäller område och tid är att de ska begränsas efter var och när föreskriften behövs. Vad gäller innehållet är det kopplat till tillämpningsområdet och att föreskriften verkligen behövs och för att undvika onödigt att tvång läggs på den enskilde. Ju mindre geografiskt tillämpningsområde desto mer ingripande kan föreskriften vara och tvärtom. Vidare måste föreskriftens innehåll vara möjligt att tillämpa och formulerat så att allmänheten kan förstå och följa föreskriften.

HFD:s samlade bedömning

Domstolen bedömde att Vellinge kommun har rätt att meddela ordningsföreskrifter för att upprätthålla den allmänna ordningen på offentliga platser. Vidare att ett förbud mot penninginsamling syftar till att komma till rätta med en slags störning och kan meddelas genom lokala ordningsföreskrifter. Det saknas stöd för att kräva att en störning har skett utan det räcker med kommunens bedömning av om det finns ett behov att reglera förhållandet. Förbudet bedömdes inte vara för långtgående eftersom det är tillämpligt på angivna och avgränsade platser där det förekommit eller antas bli ordningsproblem. Förbudet är inte heller för långtgående i den meningen att den leder till obefogade inskränkningar i den enskildes frihet.

Domstolen menade slutligen att gränsen mellan aktiv och passiv penninginsamling inte är tydlig, men att tillägget tiggeri tydliggör vad som avses samt att föreskriftens utformning gör det möjligt att tillämpa den. HFD angav som rättslig grund 3 kap. 8, 12 och 13 §§ ordningslagen.

4.4 Europadomstolens avgöranden om tiggeri och kränkning av privatlivet

4.4.1 Lacatus mot Schweiz

Europadomstolen meddelade den 19 januari 2021 dom i målet Lacatus mot Schweiz.⁵⁸ Frågan i målet gällde om en kvinnas rättighet till privatliv enligt artikel 8 p. 2 Europakonventionen kränkts genom att Schweiz utfärdat förbud för henne att tigga på allmän plats med stöd av artikel 11§ Genève's strafflag. I artikeln anges att den som tigger ska straffas med böter. Det är således ett generellt förbud som gäller för envar.

Artikel 8 Europakonventionen handlar om rätt till skydd för privat- och familjeliv och har följande lydelse. ”1. Var och en har rätt till skydd för sitt privat- och familjeliv, sitt hem och sin korrespondens. 2. Offentlig myndighet får inte ingripa i denna rättighet annat än med stöd av lag och om det i ett demokratiskt samhälle är nödvändigt med hänsyn till den nationella säkerheten, den allmänna säkerheten eller landets ekonomiska välbefinnande, till förebyggande av oordning eller brott, till skydd för hälsa eller moral eller till skydd för andra personers fri- och rättigheter anger att var och en har rätt till sitt privatliv.”

Europadomstolens prövning

I detta avsnitt redovisas domstolens uttalanden och bedömningar.

Domstolen angav inledningsvis att frågan, om påföljd för tiggeri kunde omfattas av artikel 8, inte hade varit föremål för prövning tidigare. I Europakonventionen är människans underliggande värde grundläggande, vilket har prövats i flera mål kopplat bland annat till artikel 3 om förbud mot tortyr men även till artikel 8. Rätten till privatliv är omfattande och består bland annat av en persons fysiska och sociala identitet och personliga utveckling. Det innebär också en rätt att skapa och upprätthålla relationer med andra människor i olika sammanhang liksom i det offentliga rummet.

Domstolen bedömde att den klagandens berättelse var trovärdig. Hon var extremt fattig, analfabet och arbetslös och hade inte

⁵⁸ Europadomstolens dom i mål 14065/15.

själv kunnat ändra på dessa förhållanden. Hon hade inte fått något ekonomiskt bistånd eller annat stöd från tredje man. När Schweiz omvandlade hennes böter till fängelse kunde hon inte kontakta andra om hjälp och därför inte heller tillgodose sina grundläggande behov.

Domstolen menade att en persons möjlighet att kunna vända sig till och andra och be om hjälp hör till själva kärnan av de rättigheter som skyddas av artikel 8 i konventionen. Av dessa skäl ansåg domstolen att överklagandet inte var uppenbart ogrundat och tog upp målet till prövning.

Bakgrund

Klagandes talan

Klaganden uppgav att hon var och är extremt fattig samt tillhör gruppen romer som är stigmatiserad på grund av fattigdom. Hon har sökt flera hushållsarbeten men inte lyckats få något.

Hennes tiggeri störde inte den allmänna ordningen utan det var snarare en störning av moralisk karaktär. Affärsinnehavarna blev rädda för ekonomiska skador och regeringen var rädd för att Genève skulle bli mindre attraktiv. Det finns inte så många maffianätverk eller tiggare i Genève.

Det krävdes läs- och skrivkunskaper för att kunna ansöka om stöd och dessutom måste man först om uppehållstillstånd innan man kan ansöka om stöd. Under tiden finns risk för att ett inreseförbud utfärdas. Det gäller särskilt romer som saknar ekonomiska tillgångar.

Schweiziska regeringens invändningar

Schweiziska regeringens uppgav att tiggeri kan resultera i att personer och affärsinnehavare besväras. Ofta är tiggarna bryska och avskräcker förbipasserande personer från vissa restauranger. Vidare uppgavs att tiggarna också stjal mat från affärer, uppehåller sig ofta på platser där människor måste passera såsom bankomater, utanför stormarknader eller tågstationer och andra offentliga byggnader.

Genèves attraktionskraft har minskat på grund av tiggeriet med ekonomiska konsekvenser som följd.

Regeringen uppgav vidare att många tiggare utnyttjas av nätverk och särskilt barn är utsatta och att förbudet är en av flera åtgärder för att komma till rätta med detta. Antalet tiggare särskilt från Rumänien hade ökat. I en kartläggning från 2017 framkom att det fanns 300 tiggare varav 65–70 procent hade sin hemvist i Rumänien. De slog läger i parker och under broar och sökte inte hjälp.

Enligt regeringen var mindre restriktiva åtgärder inte tillräckliga och att det borde vara möjligt att få reglera vissa beteenden på ett allmänt plan utifrån allmänintresset, trots att beteendet ensamt inte kunde berättiga till samma reglering.

Regeringen uppgav att klaganden hade begått nio likadana överträdelser under tre år samt att böterna står i rimlig proportion till förseelserna och att fängelsestraffet inte var oproportionerligt.

Domstolens bedömning av omvandling av böter till fängelse

Domstolen konstaterade att omvandla böter till fängelse är ett ingripande i klagandes rätt till skydd för sitt privatliv enligt artikel 8 i konventionen. Ett sådant ingripande kan enbart vara berättigat om villkoren i p. 2 i samma artikel är uppfyllda dvs. om det fanns stöd i lag, ett legitimt ändamål och att det var nödvändigt i ett demokratiskt samhälle.

Domstolen bedömde att det första villkoret var uppfyllt genom lagstödet i artikel 11 A i Genève's strafflag. Det andra villkoret med legitimt ändamål utgår från att förbudet syftar till att skydda allmän ordning, den allmänna säkerheten, landets välstånd samt andra personers fri- och rättigheter.

Domstolen uteslöt inte att vissa former av tiggeri, primärt de aggressiva kan störa förbipasserande, boende och butiksinnehavare. Domstolen konstaterade att det fanns ett legitimt ändamål att förebygga oordning och skydda andra personers rättigheter. Vidare menade domstolen att frågan om ett ingripande hade varit nödvändigt i ett demokratiskt samhälle ska utgå från praxis om det funnits ett trängande samhällsbehov. De nationella myndigheterna har ett utrymme att bedöma om det finns ett trängande samhällsbehov när de fattar sina beslut och att domstolens uppgift i den

europiska tillsynen är att granska om myndigheterna gjort en korrekt intresseavvägning i detta avseende.

I det aktuella fallet bedömde domstolen att artikel 11 A i Genève's strafflag inte var utformad så att den möjliggjorde en verklig avvägning mellan de olika intressen som står på spel. Det var ett allmänt förbud som straffar tiggare på ett allmänt sätt oberoende av vem som har ägnat sig åt tiggeri, tiggarens eventuella sårbarhet och former av tiggeri om det varit harmlöst eller aggressivt samt om tiggaren tillhör ett kriminellt nätverk eller inte.

Domstolens bedömning av om Schweiz hade överträtt sitt bedömningsutrymme

Domstolen bedömde att klagande hade haft rätt att uttrycka sin nöd och tillgodose sina grundläggande behov mot bakgrund av extrem fattigdom och sårbarhet. Det är en rätt som är inbyggd i människans värdighet. Vidare bedömde domstolen att det är ett allvarligt straff att döma den klagande som befann sig i en prekär och mycket sårbar situation. Straffet har troligen fördjupat hennes nöd och sårbarhet. Visserligen är det en angelägen uppgift att bekämpa människohandel och skydda offren men inte genom att åtgärden att straffbelägga dem för att komma åt problemet.

Europarådets expertgrupp mot människohandel framhöll i sin rapport 2019 till Schweiz bland annat att kriminalisering av offren inte är en effektiv åtgärd. Vidare hade den klagande inte uppgett att hon är offer på det sättet. Slutligen hade den klagande inte ägnat sig åt aggressiva eller påträngande former av tiggeri. FN:s rapportör om extrem fattigdom och mänskliga rättigheter framförde att det inte ett legitimt skäl att göra fattigdom mindre synlig för att öka investeringsviljan och det ekonomiska välståndet.

Domstolens sammantagna bedömning

Sammantaget bedömde domstolen att åtgärden med stöd av 11 A Genève's strafflag varit för ingripande. Det hade gått att uppnå samma resultat med mindre restriktiva åtgärder. Straffet stod inte i proportion vare sig till syftet att bekämpa organiserad brottslighet eller skydda förbipasserande, boende och affärsinnehavares rättig-

heter. Domstolen bedömde att den åtgärd som den klagande, straffades med för handlingar i en situation då hon mycket sannolikt inte hade andra sätt att försörja sig på och inget annat val än att tigga för att överleva, kränkte hennes mänskliga värdighet och själva kärnan av de rättigheter som skyddas av artikel 8 i konventionen. Schweiz hade därför i aktuellt fall överskridit sitt bedömningsutrymme.

Ingripandet i den klagandes utövande av de rättigheter som skyddas av artikel 8 var inte nödvändigt i ett demokratiskt samhälle i den mening som avses i artikel 8 § 2. Artikel 8 i konventionen hade därför överträtts.

Skiljaktig mening

I den skiljaktiga meningen⁵⁹ framhölls att artiklarna 3, 10 och 14 borde ha prövats. Vad avser artikel 10 om yttrandefrihet borde frågan om artikeln är tillämplig ha prövats, det vill säga om kvinnan trots sitt passiva uppträdande utan att säga något, ändå har förmedlat sitt budskap om behov av hjälp? Vad avser artikel 14 om diskriminering borde frågan om det funnits en skillnad i behandling mellan romer och andra, och i så fall, om det fanns objektiva hänsyn som inte är relaterade till personens ursprung, som skulle kunna förklara den skillnaden?

4.4.2 Dian mot Danmark

Europadomstolen meddelade den 13 juni 2024 dom i målet Dian mot Danmark.⁶⁰ Frågan i målet gällde om, en mans rättigheter enligt artikel 8 om rätt till privatlivet och artikel 10 om yttrandefrihet hade kränkts, när mannen hade dömts till tiggeri på en gågata i Köpenhamn och när domen sedan omvandlades till 20 dagars fängelse.

⁵⁹ Punkten 3 i domslutet.

⁶⁰ Europadomstolen, ansökan 44 002/22 Dian mot Danmark.

Bakgrund

Klagande var en 61-årig man med rumänskt ursprung. Han är analfabet och har levt hemlös i Danmark och försörjt sig genom att tigga. Klagande åkte till Rumänien cirka fyra gånger på år där han har hustru och flera barn och han försörjde även familjen med att tigga och sälja tidningar i Danmark. Han skickade regelbundet hem pengar.

Klagande dömdes 2019 för att ha tiggat och förolämpat en polis. Domen överklagades och fastställdes av Högsta domstolen i Danmark. Mannen vände sig till Europadomstolen och hävdade att domen stred mot artiklarna 8 och 10 i konventionen.

Domstolens utredning om bistånd och tiggeri

I dom meddelad av Högsta domstolen i Danmark framgår att utländska medborgare som inte har rätt till uppehållstillstånd i Danmark, har tillgång till offentligt bistånd tills deras avresa eller återvändande kan verkställas. Det är därför möjligt för personer som vistas i Danmark att få sina grundläggande behov tillgodosedda genom offentliga stödsystem. Högsta domstolen drog också slutsatsen att sökanden inte kunde anses ha befunnit sig i en klart sårbar situation där tiggeri i praktiken var hans enda alternativ för att säkerställa sin överlevnad. Det togs bland annat hänsyn till att han hade inkomst av annan verksamhet; att han kunde resa flera gånger mellan Rumänien till Danmark; att han regelbundet skickade pengar till sin familj i Rumänien; och att han hade hittats i besittning av cirka 135 euro.

Domstolen uttalade sig också om de danska reglerna om tiggeri. Här bedömde domstolen att det inte råder något generellt tiggeriförbud i Danmark. Detta eftersom det finns två krav för att kunna straffa någon för tiggeri. För det första ska tiggeriet ske i ett personligt bemötande som är till besvär för allmänheten och för det andra att personen tidigare ska ha fått en varning.

Det fanns därför inte jämfört med Schweiz ett absolut förbud mot tiggeri i Danmark utan det är avgränsat till förbud mot tiggeri på gågator, på stationer, i eller utanför stormarknader och i kollektivtrafiken. Mannen kunde därför tigga i Köpenhamn och andra platser i Danmark utanför nämnda områden, om det inte var till besvär för allmänheten.

Domstolens sammantagna bedömning

Målet med Lacatus mot Schweiz rörde en ung kvinna som saknade alla andra möjligheter att klara sin överlevnad. Kvinnan hade presenterat utredning som styrkte hennes extrema fattigdom, svåra utsatthet och situation. I aktuellt fall hade mannen inte presenterat någon sådan utredning eller bevisning. I målet var klagandes sociala och ekonomiska situation inte sådan att tiggeri var det enda alternativet för honom att klara sin överlevnad. Mot denna bakgrund drog domstolen slutsatsen att artikel 8 inte var tillämplig på de faktiska omständigheterna i målet och ogillade denna del av talan som materiellt oförenligt med konventionens bestämmelser enligt artikel 35 §§ 3 a och 4 § i konventionen.⁶¹ Domstolen fattade mot denna bakgrund ett avvisningsbeslut.

Vad gällde artikel 10 i konventionen uttalade domstolen följande.

Om det i någon mån kan anses att frågan om yttrandefriheten hade kränkts som en annan fråga än det klagomål som redan behandlats enligt artikel 8, och under förutsättning att ett sådant klagomål faller inom tillämpningsområdet för artikel 10, och mot bakgrund av allt material i dess innehav såväl som dess ovanstående iakttagelser enligt artikel 8, bedömde domstolen att det inte fanns stöd för att nämnda bestämmelse hade åsidosatts. Domstolen avlog därför denna del av ansökan som uppenbart ogrundad, enligt artikel 35 §§ 3 a och 4 § i konventionen.⁶²

4.5 Människohandelsbrotten

4.5.1 Kriminalisering av människohandel

Europaparlamentets och rådets direktiv (2011/36/EU) om förebyggande och bekämpande av människohandel, om skydd av dess offer och om ersättande av rådets rambeslut 2002/629/RIF, (människohandelsdirektivet) innehåller minimiregler bland annat om definitionen av vad som är straffbelagd människohandel och påföljder på området. Direktivet innehåller också bestämmelser om utred-

⁶¹ A.a. dom 44 002/22, p. 55–57.

⁶² A.a. dom 44 002/22, p. 58–59.

ning och lagföring av människohandelsbrott samt hjälp och stöd till och skydd för brottsoffer.⁶³

Den straffrättsliga regleringen är en viktig del i arbetet med att förebygga och bekämpa olika former av människohandel. Den svenska bestämmelsen om förbud mot människohandel infördes 2002 i 4 kap 1 a § brottsbalken (1962:700). Den utgår från vissa åtaganden i Palermoprotokollet⁶⁴ som är ett FN-protokoll om förebyggande, bekämpande och bestraffande av handel med människor, särskilt kvinnor och barn. Protokollet ligger också till grund för människohandelsdirektivet. När bestämmelsen infördes var den tillämplig på gränsöverskridande människohandel, främst för kvinnor och flickor som utnyttjades för sexuella ändamål. Bestämmelsen utvidgades 2004 till att omfatta människohandel som inte var gränsöverskridande och där utnyttjandet skedde i andra former än sexuella, exempelvis tvångsarbete och avlägsnande av organ.

Människohandelsbrottet består av tre delar som alla måste vara uppfyllda: 1) handelsåtgärder, 2) otillbörliga medel och 3) syftet för utnyttjandet. Dock visade det sig att bestämmelsen var komplex och svår att tillämpa med följd att antalet fällande domar var lågt.

Vid en utvärdering konstaterades att definitionen av människohandelsbrottet var detsamma som i Palermoprotokollet med förtydligandet av uttrycket att befinna sig i en utsatt situation. Med detta menas att personen inte har något verkligt eller godtagbart alternativ till utnyttjandet och därför underkastar sig. Detta förklaras närmare i följande uttalande i förarbetena.⁶⁵

Gemensamt för alla de otillbörliga medlen är att de på olika sätt syftar till att bemästra offrets fria och verkliga vilja (se bland annat prop. 2001/02:124 s. 25 och prop. 2009/10:152 s. 15). De otillbörliga medlen kan också sägas ge uttryck för ett maktförhållande som gärningsmannen behöver upprätta eller utnyttja för att förmå offret att underkasta sig handelsåtgärden (jfr prop. 2009/10:152 s. 15 och 18). De angivna uttryckssätten utgör inte några särskilda förutsättningar som ska prövas vid bedömningen av om ett visst otillbörligt medel kan anses föreligga eller inte. Uttrycken beskriver i stället närmare vad som generellt sett kan anses känneteckna alla de otillbörliga medlen, trots deras olika karaktär. Till exempel kan den gärningsman som genom

⁶³ I skäl 11, artikel 1 p. 3–6 samt artiklarna 11– framåt stadgas medlemsstaternas skyldigheter gentemot offren.

⁶⁴ Palermoprotokollet antogs i Palermo den 15 november 2000.

⁶⁵ Prop. 2017/18: 123, s. 23–24.

vilseledande lyckas rekrytera ett offer sägas ha bemästrat offrets fria och verkliga vilja och dessutom ha skaffat sig makt över offret.

Förenklat har gärningsmannen således genom utnyttjandet skaffat sig makt över offret och kränkt hans eller hennes frihet och vilja och mänskliga värdighet. Med utnyttjande av någons utsatta belägenhet avses situationer där gärningspersonen utnyttjar att offret befinner sig i en beroendeställning till honom eller henne, exempelvis ett ekonomiskt skuld- eller anställningsförhållande. Offret kan leva under ekonomiskt svåra förhållanden eller vara flykting, befinna sig i vanmakt, lida av förståndshandikapp eller av någon sjukdom eller vara beroende av narkotika.⁶⁶

Det var mot denna bakgrund som 4 kap. 1 a § första stycket brottsbalken 2018 ändrades genom att uttrycket ”som allvarligt begränsar personens alternativ” lades till i punkterna 3 och 4. Tanken var markera att omständigheterna vid en helhetsbedömning skulle vara sådana att offret inte har haft något annat verkligt eller godtagbart alternativ än att underkasta sig handelsåtgärden.⁶⁷ Innebörden av de otillbörliga medlen i p. 3 och 4 var desamma. Bestämelsen har följande lydelse:

Den som, i annat fall än som avses i 1 §, genom olaga tvång, vilseledande, utnyttjande av någons utsatta belägenhet som allvarligt begränsar personens alternativ, eller annat sådant otillbörligt medel om det allvarligt begränsar personens alternativ rekryterar, transporterar, överför, inhyser eller tar emot en person i syfte att han eller hon ska exploateras för sexuella ändamål, avlägsnande av organ, krigstjänst, tvångsarbete eller annan verksamhet i en situation som innebär nödläge för den utsatte, döms för människohandel till fängelse i lägst två och högst tio år.

Den som begår en gärning som avses i första stycket mot en person som inte har fyllt arton år döms för människohandel även om inte något sådant otillbörligt medel som anges där har använts. Detta gäller även om den som begår en sådan gärning inte haft uppsåt till men varit oaksam beträffande omständigheten att den andra personen inte fyllt arton år.

⁶⁶ Se Bexar M, Brottsbalken (1962:700) kommentar till 4 kap. 1 a och 1 b § Karnov (JUNO) (besökt 2024-12-05).

⁶⁷ Se Bexar M, Brottsbalken (1962:700) kommentar till 4 kap. 1 a och 1 b § Karnov (JUNO) (besökt 2024-12-05).

Är ett brott som avses i första eller andra stycket mindre grovt, döms till fängelse i lägst sex månader och högst fyra år.

4.5.2 Människoexploatering i tiggeri

Vad avser tiggeri uppmärksammades på 2010-talet att det var personer som levde under svåra förhållanden. De fick ofta betala för en viss allmän plats att tigga på och tvingades tigga för att betala tillbaka en hög kostnad för resan till Sverige. Vid exploatering i tiggeri var vanligt att en kriminell aktör vid dagens slut eller flera gånger om dagen behöll pengar som andra har tiggat ihop. Personer som inte ville lämna pengar riskerade att utsättas för våld eller hot om våld eller andra sanktioner. Om någon hade tiggat ihop för lite kunde det också leda till att personen riskerade att utsättas för misshandel.⁶⁸

Eftersom tiggeri och andra former av människohandel var ett problem som tilltog infördes 2018 ett nytt brott i 4 kap. 1 b § brottsbalken, nämligen människoexploatering. Bestämmelsen är subsidiär till 4 kap. 1 a § och tar sikte på utnyttjande och exploatering kopplat till annat tvångsarbete eller orimliga arbetsförhållanden samt tiggeri. Den som begår gärningen döms för människoexploatering. I bestämmelsen ställs andra krav än i 4 kap. 1 a § och syftet med bestämmelsen är att fler ska kunna dömas till ansvar för dessa former av människohandel. Bestämmelsen har följande lydelse.

Den som, i annat fall än som avses i 1 eller 1 a §, genom olaga tvång, vilseledande eller utnyttjande av någons beroendeställning, skyddslöshet eller svåra situation exploaterar en person i tvångsarbete, arbete under uppenbart orimliga villkor eller tiggeri, döms för människoexploatering till fängelse i högst fyra år.

Den som begår en gärning som avses i första stycket mot en person som inte har fyllt arton år döms till ansvar även om det inte förekommit något olaga tvång, vilseledande eller utnyttjande av någons beroendeställning, skyddslöshet eller svåra situation. Detta gäller även om den som begår en sådan gärning inte haft uppsåt till men varit oaktksam beträffande omständigheten att den andra personen inte fyllt arton år.

Är ett brott som avses i första eller andra stycket att anse som grovt, döms för grov människoexploatering till fängelse i lägst två och högst tio år. Vid bedömningen av om brottet är grovt ska det särskilt beaktas om gärningen avsett en verksamhet som bedrivits i större omfattning,

⁶⁸ Prop. Det straffrättsliga skyddet mot människohandel och människoexploatering (2017/18:123). s. 33.

medfört betydande vinning eller inneburit ett särskilt hänsynslöst utnyttjande av annan.

Med utnyttjande av någons beroendeställning, skyddslöshet eller svåra situation menas i princip detsamma som rekvisitet utnyttjande av någons utsatta belägenhet i 1 a § 1 stycket p. 3. Med exploatering menas ett otillbörligt användande av offret.

När det gäller exploatering i arbete är gärningspersonen oftast en arbetsgivare eller en uppdragsgivare. Vid tiggeri kan det vara fråga om en person som organiserar eller övervakar någon annans tiggeri. Med tiggeri menas att en person utan erbjudande av motprestation vänder sig till allmänheten i syfte att få en mindre gåva, som från givarens perspektiv framstår som avsedd för någons försörjning. Det kan även vara tiggeri om den som tigger erbjuder en motprestation under förutsättning att situationen i allt väsentligt präglas av det benefika inslaget. Exploatering av en person i tiggeri kan till exempel bestå i att den som tigger förmås överlämna en del av sin förtjänst från tiggeriet eller förmås betala för något som egentligen är gratis till exempel att tigga på en allmän plats. Ett samarbete om tiggeri som bygger på frivillighet och inte innefattar något otillbörligt användande av en annan person omfattas inte av straffansvaret.⁶⁹

4.6 Bistånd och barns skydd

4.6.1 Allmänt om socialpolitiska system

De socialpolitiska systemen består av olika förmåner inom socialförsäkringarna och generella stöd eller bidrag. Dessa omfördelas mellan grupper i samhället beroende på behov under en människas livscykel. Det handlar exempelvis om fördelning mellan barnfamiljer och familjer utan barn, friska och sjuka samt arbetsföra och inte arbetsföra personer. Det finns vissa bidrag som är inkomst- eller behovsprövade.⁷⁰

Systemet kompletteras av det i allmänt tal tidigare kallade socialbidraget numera försörjningsstödet. Det är ett bidrag som är tänkt som det yttersta skyddsnätet när alla andra alternativ till försörj-

⁶⁹ Se Bexar M, Brottsbalken (1962:700) kommentar till 4 kap. 1a och 1b § Karnov (JUNO) (besökt 2024-12-06).

⁷⁰ Exempelvis bostadsbidrag, bostadstillägg och äldreförsörjningsstöd samt inkomstrelaterade avgifter vid exempelvis barnomsorg.

ning är uttömda, till exempel att en person inte kan försörja sig genom arbete eller med egna tillgångar och inte heller genom det generella socialpolitiska systemet.⁷¹ Socialbidraget eller försörjningsstödet är ett selektivt stöd som är helt relaterat till det enskilda hushållets försörjningsbehov.

4.6.2 Kommunens yttersta ansvar

Varje kommun svarar för socialtjänsten inom sitt område och har det yttersta ansvaret för att enskilda får det stöd och den hjälp som de behöver. Det framgår av 2 kap. 1 § första stycket socialtjänstlagen (2001: 453). Vidare framgår av 2 a kap. 1 § samma lag att det är den kommun där den enskilde vistas som ansvarar för stöd och hjälp enligt 2 kap. 1 §, om inte annat följer av 3–5 §§. Socialtjänstlagen är subsidiär i förhållande till andra huvudmäns ansvar.

Enligt 4 kap. 1 § socialtjänstlagen har den som inte själv kan tillgodose sina behov eller kan få dem tillgodosedda på annat sätt rätt till bistånd av socialnämnden för sin försörjning (försörjningsstöd) och för sin livsföring i övrigt. Vidare framgår att den enskilde genom biståndet ska tillförsäkras en skälig levnadsnivå. Det är en tvingande bestämmelse som innebär att kommunen har ansvar för alla som vistas i kommunen oavsett om det är svenska medborgare eller utlänningar. Vid bedömningen om förutsättningarna för bistånd är uppfyllda görs en fullständig individuell bedömning. Bestämmelsen är en inskränkning i den kommunala likställighetsprincipen.

I socialtjänstlagen är vistelsebegreppet centralt och det tar sikte både på tillfällig och längre vistelse.⁷² Gränsdragningar mellan olika kommuner regleras i 2 a kap. socialtjänstlagen och det är en grundläggande princip att en person kan garanteras omedelbar hjälp om det behövs, och det gäller oavsett i vilken kommun han eller hon befinner sig. En kommun kan inte neka bistånd med motivet att behovet kan tillgodoses i en annan kommun, såvida det inte står klart vilken annan kommun som ska ha ansvaret.⁷³

⁷¹ Tidigare användes uttrycken socialhjälp. Numera även kallat ekonomiskt bistånd, bland annat i Socialstyrelsen föreskrifter.

⁷² Se Cleveskiöld, Socialtjänstlagen, kommentar till 2 a kap. 1 (JUNO).

⁷³ Prop. Ansvarsfördelning mellan bostättningskommun och vistelsekommun (2010/11:49) s. 35.

4.6.3 Bistånd till EES-medborgare och tredjelandsmedborgare

För EES-medborgare och medborgare från Schweiz som vistas mindre än tre månader ställs krav i artikel 6 rörlighetsdirektivet⁷⁴ att de har ett giltigt identitetskort eller pass. Enligt artikel 14 p. 1 samma direktiv har dessa personer uppehållsrätt under förutsättning att de inte blir en belastning för den mottagande medlemsstatens sociala biståndssystem.⁷⁵ Utöver detta finns inga andra villkor, än kravet på att personerna kan identifiera sig med pass eller annan godkänd id-handling, men det förutsätts att personen har medel för att klara sin försörjning.

Enligt 2 stycket samma artikel har dessa medborgare uppehållsrätt så länge de uppfyller villkoren i artiklarna 7, 12 och 13 i rörlighetsdirektivet. De har också rätt till likabehandling enligt artikel 24 p. 1 i nämnt direktiv med undantag för de första tre månaderna enligt p. 2.

Det innebär att det finns två kategorier av EES-medborgare med olika rätt till socialt bistånd. EES-medborgare som vistas längre än tre månader ska i princip behandlas lika som svenska medborgare medan EES-medborgare med vistelsetid i Sverige än tre månader endast har rätt till bistånd i akuta situationer.

För utlänningar som vistas i Sverige utan att vara bosatta följer också av Regeringsrättens praxis att vistelsekommunens ansvar även i dessa fall är begränsat till akuta insatser när det behövs för att undvika en nödsituation.⁷⁶ Vad ett sådant bistånd ska innehålla är inte reglerat, men följer av socialtjänstens skyldighet att bedöma akuta behov i varje enskilt fall.

Högsta förvaltningsdomstolen har prövat frågan om bistånd för en person som varken hade uppehållstillstånd eller uppehållsrätt och därför i grunden inte har rätt att visas i Sverige. Utgångspunkten är att en utlänning som vistas olagligt endast i undantagsfall har rätt till bistånd utöver vad som krävs för att undvika en akut nödsituation. I fallet vårdades en man inom ramen för rättspsykiatri och kunde inte lämna landet. Domstolen kom fram till att eftersom mannen inte kunde lämna landet borde han behandlas på samma sätt som personer som vistas lagligt. Rätten till bistånd skulle där-

⁷⁴ Se mer i avsnitt 4.1.2.

⁷⁵ I skäl 10 till rörlighetsdirektivet talas om orimlig belastning.

⁷⁶ RÅ 1995 ref. 70.

för inte begränsas till akuta nödsituationer utan tillförsäkra mannen en skälig levnadsnivå i linje med vad som sägs i 2 a kap. 1 § socialtjänstlagen.⁷⁷

4.6.4 Särskilt om skydd för barn och unga

Kommunen har enligt socialtjänstlagen ett särskilt ansvar för vissa angivna grupper. Enligt 5 kap. 1 och 1 a §§ framgår att kommunen har ett sådant särskilt ansvar för barn och unga och att kommunen ska se till att dessa får den hjälp och det stöd som behövs. Med detta ansvar följer en skyldighet att inleda en utredning enligt 11 kap. 1 och 2 §§ samma lag om socialtjänsten får kännedom om att ett barn behöver stöd eller riskerar fara illa. Det kan exempelvis röra sig om olämpliga miljöer, brister i levnadsförhållanden eller omsorgen om barnet eller barnets eget beteende.

Socialtjänsten ansvar omfattar en bedömning av barnets situation och barnets eventuella behov av stöd och skydd samt att vidta de åtgärder som behövs. Föräldrarna kan behöva information om deras ansvar och vad socialtjänsten kan hjälpa till med eller vidta för åtgärder för att tillgodose barnets behov. Socialtjänstens ansvar i detta avseende gäller alla barn oavsett om barnet är svensk medborgare eller har annat medborgarskap eller barn som vistas i Sverige med eller utan tillstånd.

Socialtjänstlagen kompletteras av lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga, kallad LVU. Lagen medger att socialtjänsten under vissa omständigheter utan vårdnadshavarnas samtycke kan besluta om att omhänderta ett barn för att säkerställa att barnet får skydd och behövlig vård. Ett beslut enligt LVU kan bli aktuellt för barn och unga som kommer från andra länder inom eller utanför union. Socialnämnden ska utreda och bedöma sina möjligheter att agera utifrån omständigheterna i det enskilda fallet och vilket land som är behörigt att fatta beslut om den unge.

I ett LVU-ärende regleras socialnämndens befogenheter vad avser medlemsstaterna inom unionen av Bryssel II-förordningen.⁷⁸ Huvudregeln är att myndigheter och domstolar i den medlemsstat

⁷⁷ HFD 2018 ref. 39.

⁷⁸ Rådets förordning (EU) 2019/1111, om behörighet, erkännande och verkställighet av avgöranden i äktenskapsmål och mål om föräldrans ansvar, och om internationella bortföranden av barn.

där barnet har hemvist är behöriga att fatta beslut. I artikel 20 anges att bestämmelserna i förordningen inte hindrar att medlemsstater i brådskande fall vidtar interimistiska åtgärder. Ett omedelbart omhändertagande enligt 6 a § LVU är en sådan interimistisk åtgärd som avses i nämnd artikel. Vad avser stater utanför unionen är frågan under utredning och ännu inte reglerad.

4.7 Hälso- och sjukvård

4.7.1 Behovsanpassad sjukvård på lika villkor

Hälso- och sjukvården regleras sedan länge tid tillbaka i ett fåtal lagar. Den centrala lagen är hälso- och sjukvårdslagen (2017:30) med starka kopplingar till patientsäkerhetslagen (2010:659) och patientlagen (2014:821) och lagarna kompletteras av stort antal föreskrifter. Huvudman är region eller kommun som ansvarar inom sitt eller sina geografiska områden. Patienträttigheter har en framträdande roll.

Hälso- och sjukvårdslagen reglerar dels hur hälso- och sjukvård ska bedrivas och organiseras, dels huvudmännens skyldigheter att erbjuda vård. Det finns ingen allmängiltig definition på hälsa utan det förklaras av begrepp såsom ekonomiska resurser, vetenskapens nivå och utveckling och miljöförhållanden. Av särskilt intresse i detta sammanhang är 3 kap. 1 § hälso- och sjukvårdslagen som slår fast att vården ska vara jämlik och lika för alla och att den som har störst behov till vård ska få företräde.

Principen om behovsanpassad vård på lika villkor har här en vidare betydelse än den kommunala likställighetsprincipen. Inom hälso- och sjukvården syftar principen till att säkerställa att sociala, personliga eller andra faktorer inte ska ha betydelse för tillgången till vård. Vidare gäller att verksamheten ska bedrivas så att kraven på god vård upprätthålls.

4.7.2 Hälso- och sjukvård till olika målgrupper

Hälso- och sjukvård kan ges i olika former. Det kan handla om akut vård, nödvändig vård och planerad vård. Vilken slags vård som blir aktuell hänger till stor del samman med vilken rättslig status personen har under sin vistelse eller bosättning i Sverige.

Utgångspunkten enligt 8 kap. 1 § hälso- och sjukvårdslagen är att regionen ska erbjuda god hälso- och sjukvård till den som är bosatt inom regionen. Bosättningsbegreppet utgår från folkbokföringen och tar sikte på såväl svenska medborgare som utlänningar med uppehållstillstånd. Vidare framgår av 8 kap. 4 § samma lag att regionen ska erbjuda omedelbar vård till den som vistas inom regionen utan att vara bosatt och är i behov av sådan vård. Vistelsebegreppet innebär att alla som behöver akut vård har rätt att få sådan vård. Med omedelbar vård avses i normalfallet akut vård. Även begreppet vård som inte kan anstå anses vara akut vård.

För EES-medborgare och medborgare från Schweiz gäller förordningen (EG) nr 883/2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen. Syftet med förordningen är att samordna de sociala trygghetssystemen i de olika medlemsländerna inte att harmonisera trygghetssystemen. Varje stat bestämmer själv över sitt socialförsäkringssystem.⁷⁹

EES-medborgare och medborgare från Schweiz som vistas i Sverige har enligt förordningen rätt till nödvändig vård vid sin vistelse i Sverige. Det gäller under förutsättning att personen i fråga är eller har varit försäkrad i sitt hemlands socialförsäkringssystem. Med nödvändig vård avses den vård som behövs för att den försäkrade under trygga medicinska förhållanden ska kunna vistas här den tid som har planerats. Personen ska intyga sin rätt till vård i Sverige till vanliga patientavgifter antingen med det Europeiska sjukförsäkringskortet eller med ett provisoriskt intyg eller på annat sätt kunna styrka sin rätt till vård i Sverige. I annat fall kan regionen begära att personen betalar vårdkostnaden mot faktura. Personen får i sin tur begära ersättning i hemlandet.⁸⁰ Förordningen gäller även för tredjelandsmedborgare som är lagligt bosatta i ett EES-land.

Regionen har utöver vad som följer av hälso- och sjukvårdslagen skyldighet att erbjuda hälso- och sjukvård enligt lagen (2013:407)

⁷⁹ Skatteverkets rättsliga vägledning om förordningen (EG) nr 883/2004.

⁸⁰ SKR, Några juridiska frågor gällande utsatta EU-medborgare, dnr 22/00089, 2022. s. 6 ff.

om hälso- och sjukvård till vissa utlänningar. Personkretsen består av utlänningar som vistas inom regionen som saknar tillstånd att vistas i Sverige. För barn under 18 år som vistas i regionen gäller att regionen enligt nämnd lag ska erbjuda dessa hälso- och sjukvård samt tandvård. Personer över 18 år ska erbjudas vård och tandvård som inte kan anstå, mödravård, vård vid abort samt rådgivning om preventivmedel och en hälsoundersökning.

Lagen tar således sikte på utlänningar som saknar tillstånd och är i normalfallet inte tillämplig på EES-medborgare som i stället ska bedömas enligt unionsrätten. Det kan enligt ett förarbetsuttalande inte uteslutas att lagen även kan bli tillämplig för EES-medborgare som saknar försäkringsskydd i hemlandet.⁸¹ Genomgående har lagstiftningen inom hälso- och sjukvårdens område för regionerna varit svår att tillämpa på de olika målgrupperna. Regionerna har gjort olika bedömningar framför allt vad avser att erbjuda EES-medborgare hälso- och sjukvård.

4.8 Utbildning

4.8.1 Skolplikt och rätt till utbildning

Skollagen (2010:800) innehåller bestämmelser om skolväsendet och reglerar utbildning inom de olika skolformerna. Dessa kan delas in i grundläggande eller obligatorisk utbildning samt frivillig utbildning. Utgångspunkten i 1 kap. 8 § skollagen är att alla oberoende av geografisk hemvist och sociala och ekonomiska förhållanden ska ha lika tillgång till utbildning i skolväsendet om inte annat följer av särskilda bestämmelser i lagen.

Kommuner och vissa enskilda är skolhuvudmän men kommunen är ytterst ansvarig för att säkerställa utbildning för alla barn som är bosatta i kommunen. Med bosatt i landet avses enligt 29 kap. 2 § första stycket skollagen den som är folkbokförd här.⁸²

Enligt 7 kap. 2 § första stycket skollagen har barn som är bosatta i Sverige skolplikt. Alla barn som omfattas av den allmänna skolplikten har enligt 2 kap. 18 § regeringsformen rätt till kostnadsfri grundläggande utbildning i allmän skola. Vidare framgår av

⁸¹ Prop. Hälso- och sjukvård till personer som vistas i Sverige utan tillstånd (2012/13:109) s. 41.

⁸² Enligt folkbokföringslagen (1991:481).

samma bestämmelse att det allmänna ska svara för att det finns högre utbildning.

Skolplikten motsvaras således av en rätt till utbildning för barn som är bosatta i Sverige. Enligt 7 kap. 3 § skollagen ska skolplikten fullgöras i förskoleklassen och grundskolan eller i den skolform där barnet tas emot enligt 5, 6 eller 7 § samma kapitel eller 24 kap.⁸³

För barn som inte är bosatta i Sverige gäller enligt 29 kap. 2 § andra stycket skollagen att de inte omfattas av skolplikten men de har rätt till utbildning. Bestämmelsen⁸⁴ räknar upp olika kategorier av utlänningar under 18 år som vistas på olika grunder eller saknar tillstånd att vistas i Sverige. Barn som tillhör någon av dessa kategorier har rätt till utbildning i förskoleklass och grundskolan eller annan motsvarande skolform.

Vad avser EES-medborgare och medborgare från Schweiz är rättsläget oklart om de ska anses som inte bosatta men kunna ha rätt till utbildning. Mycket talar för att EES-medborgare i de flesta fall vistas med uppehållsrätt som laglig grund och därför faller mellan de båda bestämmelserna. Det gäller särskilt gruppen med sekundär uppehållsrätt som inte är folkbokförd i den mening som avses i skollagen.

Vad gäller utbildning efter grundskolan är det frivillig utbildning i form av gymnasieutbildning eller kommunal vuxenutbildning. Det finns ingen rätt till sådan utbildning men det är upp till respektive kommun att erbjuda dessa utbildningar.

⁸³ Tar sikte på särskilda utbildningsformer.

⁸⁴ Som bosatt i landet ska vid tillämpningen av denna lag anses även den som inte är folkbokförd här men som omfattas av 1 § första stycket eller 1 a § första stycket lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande med flera, vistas här med stöd av tidsbegränsat uppehållstillstånd enligt 5 kap. 15 § utlänningslagen (2005:716), har rätt till utbildning eller annan verksamhet enligt denna lag till följd av EU-rätten, avtalet om Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES) eller avtalet mellan Europeiska unionen och dess medlemsstater, å ena sidan, och Schweiz, å andra sidan, om fri rörlighet för personer, är familjemedlem till en person som tillhör en främmande makts beskickning eller lönade konsulat eller dess betjäning eller som avses i 4 § lagen (1976:661) om immunitet och privilegier i vissa fall och som inte omfattas av 3, eller vistas här utan stöd av myndighetsbeslut eller författning.

4.9 Utländsk rätt

4.9.1 Europadomstolens komparativa analys

I Lacatus-fallet⁸⁵ gjorde Europadomstolen en komparativ rättslig analys av lagstiftningen om tiggeri i Europarådets medlemsstater. Analysen omfattar 38 medlemsstater och presenteras i domen i punkterna 19–26.

I det följande finns ett utdrag av dessa punkter:

”19. Domstolen har genomfört en jämförande rättslig analys av den lagstiftning¹ om tiggeri som antagits av Europarådets medlemsstater. Denna studie undersökte trettioåtta medlemsländer (Albanien, Andorra, Österrike, Azerbajdzjan, Belgien, Bosnien och Hercegovina, Kroatien, Cypern, Tjeckien, Estland, Finland, Frankrike, Georgien, Tyskland, Grekland, Ungern, Irland, Italien, Lettland, Liechtenstein, Litauen, Luxemburg, Moldavien, Nederländerna, Ryssland, Ryssland, Nederländerna, Ryska federationen, Portugal, Ryssland, Nederländerna, Polen, Polen, Nederländerna Marino, Serbien, Slovakien, Slovenien, Spanien, Sverige, Turkiet, Ukraina och Storbritannien).

20. Den visar att tiggeri inte är förbjudet i nio av de trettioåtta medlemsstaterna (Albanien, Andorra, Finland, Georgien, Grekland, Moldavien, Portugal, Slovakien och Ukraina).

21. I de övriga tjugonio undersökta medlemsstaterna är tiggeri förbjudet eller begränsat i mycket olika former och sätt, vare sig det är på nationell eller enbart lokal nivå.

22. I arton av de undersökta medlemsstaterna är tiggeri förbjudet på nationell nivå (Azerbajdzjan, Cypern, Kroatien, Estland, Frankrike, Ungern, Irland, Italien, Liechtenstein, Luxemburg, Montenegro, Polen, Rumänien, San Marino, Serbien, Slovenien, Turkiet och Storbritannien [England och Wales]). Bland dessa medlemsstater förbjuder sex endast påträngande eller aggressiva former av tiggeri (Estland, Frankrike, Irland, Italien, Serbien och Slovenien). I sju medlemsländer kan förbudet ha mycket olika former: det gäller ibland specifika former av tiggeri eller personer som tigger under geografiska begränsningar, kriterier relaterade till den drabbade personen eller officiellt tillstånd. I de fem andra medlemsländerna som förbjuder tiggeri på nationell nivå (Cypern,

⁸⁵Lacatus v. Switzerland mål 14065/15. (Se avsnitt 4.4)

Ungern, Montenegro, Turkiet och Storbritannien [England och Wales]) verkar mindre nyanserade förbud, som gäller mer generellt för tiggeri, vara på plats.

23. I elva av de undersökta medlemsstaterna är tiggeri endast förbjudet på lokal nivå (Österrike, Belgien, Bosnien-Hercegovina, Tjeckien, Tyskland, Lettland, Litauen, Nederländerna, Ryska federationen, Spanien och Sverige). Det finns också betydande skillnader i dessa staters lagstiftning när det gäller förbudets art och omfattning.

24. När det gäller de påföljder som gäller i Europarådets medlemsstater vid överträdelse av tiggeriförbudet på nationell eller lokal nivå, varierar deras art och svårighetsgrad avsevärt. När det gäller sanktionernas karaktär karakteriseras tiggeri i de flesta av de undersökta staterna oftast som ett brott mot ordning och utgör ett mindre brott (till exempel i Bosnien och Hercegovina, i Kroatien, i Polen eller i Turkiet). I vissa medlemsstater föreskrivs förbudet i strafflagen (till exempel artikel 312-12-1 i den franska strafflagen, artikel 188 i Cyperns strafflagstiftning eller artikel 119-bis i den italienska strafflagen). I de stater där förbudet föreskrivs på lokal nivå, antas det vanligtvis genom en kommunal stadga eller genom dekret och dess överträdelse medför därför en administrativ påföljd (till exempel i Ryska federationen, i Tjeckien eller i Sverige).

25. När det gäller hur allvarliga de sanktioner som tillämpas i medlemsstaterna varierar beroende på olika faktorer och är ibland kombinerade. De får inte resultera i något annat än en varning och/eller böter av varierande belopp (till exempel i Belgien, Tjeckien, Polen, Lettland, Litauen, Serbien, Ryska federationen, Frankrike, Bosnien och Hercegovina, Irland, Montenegro, Rumänien, Sverige, Spanien, Slovenien och Wales. I andra stater är olika former av frihetsberövande möjliga (till exempel i Ungern, på Cypern, i San Marino, i Polen eller i Kroatien). Slutligen kan alternativa straffformer föreskrivas. Påföljden kan till exempel bestå i samhällsarbete (till exempel i Ungern), konfiskering av mottagna allmosor (till exempel i Turkiet) eller en inskränkning av friheten (till exempel i Polen).

26. När det gäller statistiken om hur ofta tiggeriförseelser åtalas varierar praxis avsevärt mellan Europarådets medlemsstater.”⁸⁶

⁸⁶ The European Court of Human Rights as referred in the judgment *Lacatus v. Switzerland* mål 14065/15 (2021).

4.9.2 Exempel på några staters förbud

Inom ramen för utredningen har ytterligare information inhämtats om några av de medlemsstater som ingick i Europadomstolens komparativa analys. Det är Luxembourg, Belgien, Nederländerna samt Tyskland, vilka redovisas nedan.

Luxemburg

Den rättsliga ramen för restriktioner eller för att förhindra tiggeri finns såväl på nationell som lokal nivå. På nationell nivå innehåller den konsoliderade versionen av Luxemburgs strafflag sedan 1800-talet en artikel om ett generellt förbud mot tiggeri. Brottmålsdomstolar har dock slagit fast att denna bestämmelse i praktiken avskaffades 2008 och den har sedan dess inte tillämpats. Strafflagen innehåller också ett kapitel med bestämmelser om brott som begås av ”tiggare” och ”vagabonder”. Även dessa bestämmelser är från 1800-talet och vissa av dem tillämpas fortfarande, till exempel tiggeri i grupp. Brotten anses vara särskilt problematiska eftersom de kriminaliserar inte bara ett beteende, utan ett ”tillstånd” eller en ”status” för en person.

Detta är en av anledningarna till att regeringen i augusti 2024 lade fram ett lagstiftningsförslag som syftar till att ersätta alla befintliga bestämmelser med ett förbud som specifikt riktar sig mot ”aggressivt tiggeri”. Denna lagstiftningsprocess pågår fortfarande. Därutöver är utnyttjande av tiggeri ett separat brott i Luxemburg. För detta brott gäller principen om icke-straffbarhet för offer för människohandel, som också föreskrivs i strafflagen, och det bör kunna skydda offren från åtal och straff. Det är dock oklart om och i vilken utsträckning denna princip beaktas i praktiken.

På kommunal nivå finns fortfarande kvar vissa restriktioner. Dessa påminner om Belgiens, Nederländernas och Tysklands restriktioner. Lagligheten hos vissa av dessa lokala åtgärder är mycket tveksam. En vetenskaplig forskningsenhet inom parlamentet har nyligen klassificerats dessa åtgärder som ”sannolikt” författningsstri-

diga. De gäller dock fortfarande eftersom det ännu inte har meddelats några domstolsbeslut i frågan.⁸⁷

Nederländerna

I Nederländerna upphörde det centrala tiggeriförbudet 2000. Sedan dess är tiggeri lagligt. Lokala myndigheter (kommuner) kan dock förbjuda tiggeri för sin egen kommun eller delar därav. Många av de 340 kommunerna har gjort det, även om det inte finns någon helhetsbild. Landskapet är mycket splittrat. Utnyttjande av tiggeri kriminaliserades år 2005.⁸⁸

Belgien

I Belgien avkriminaliserades tiggeri 1993. Detta innebär att lokala myndigheter (kommuner) inte kan förbjuda tiggeri som sådant. Vissa lokala myndigheter reglerar eller förbjuder dock tiggeri utifrån sina polisiära befogenheter när det gäller folkhälsa, ordning och säkerhet. Ibland kan sådant förbud betraktas som olagligt.

Utnyttjande av tiggeri och människohandel i syfte att utnyttja tiggeri är straffbara brott.⁸⁹

Tyskland

I Tyskland finns inget nationellt förbud mot vissa former av tiggeri. I synnerhet är ”organiserat tiggeri” inte straffbart i Tyskland så länge det inte förekommer utnyttjande i form av människohandel i form av tvångstiggeri.

Det finns dock regionala/lokala förbud mot tiggeri. I Tyskland försöker vissa städer förbjuda vissa former av tiggeri eller hålla vissa områden fria från tiggeri genom lokala förordningar. Utnyttjande i

⁸⁷ Fabienne Rossler, Secrétaire générale, Commission consultative des Droits de l'Homme du Grand-Duché de Luxembourg (Generalsekreterare, rådgivande kommission för mänskliga rättigheter i Storhertigdömet Luxemburg).

⁸⁸ Rijken, C., NREM Nederländerna.

⁸⁹ Le Cocq, P.

samband med tiggeri har varit ett separat brott sedan strafflagens bestämmelser om människohandel reviderades hösten 2016.⁹⁰

4.9.3 Danmarks förbud mot tiggeri

I Danmark finns ett förbud mot tiggeri på nationell nivå i strafflagen. Uppgifterna i detta avsnitt är inhämtade från Straffrättsenheten på Justitiedepartementet i Köpenhamn genom kontakter och dokumentation samt vid möte med straffrättsenheten.⁹¹

Bakgrund

Bestämmelsen om förbud mot tiggeri finns i 22 kap. 197 § strafflagen. Den anger ett förbud mot bettleri. Förbudet gäller inte gatumusikanterns insamling utan detta regleras i en egen lag. Danmark har inte övervägt att placera ett förbud mot tiggeri i någon annan lag än strafflagen. Anledningen är rättssäkerheten. Förbudsbestämmelser på kommunal nivå anses inte vara tillräckligt rättssäkra och Justitiedepartementet behöver kunna styra arbetet och arbeta nära polisenheten samt följa rättstillämpningen.

Bestämmelsens första stycket har funnits sedan 1965 och syftet är att förhindra otrygghet hos medborgarna. Bestämmelsen omfattar alla personer utan några angivna undantag. I samband med att det så kallade resandefolket kom till Danmark cirka 2015 blev stadsmiljöer och andra platser där medborgare vistades alltmer otrygga. Då infördes också andra och tredje styckena i bestämmelsen.

Resandefolket slog läger i städerna och skapade stor otrygghet. Ofta tiggde de i grupper, och försörjde sig också på flaskinsamling eller sålde tidningar som egentligen utgör en del av stödet för hemlösa personer. Den typiska utgångspunkten var att personerna som tiggde bodde i läger, inte hade någon fast adress och var svåra att spåra. Personerna som tillhörde resandefolket och tiggde ansågs också bli alltmer påträngande, aggressiva och konfronterande gentemot medborgarna i sitt tiggeri. Det ledde till stor otrygghet för med-

⁹⁰ Möte med företrädare/jurister från Straffrättsenheten, Justitiedepartementet, Köpenhamn samt dokumentation från nämnd enhet.

⁹¹ A.a.

borgarna. Det var mot denna bakgrund som styckena två och tre infördes i 22 kap. 197 § strafflagen.

22 kap. 197 § strafflagen

Sedan 2017 har bestämmelsen följande lydelse:

Den som trots polisens förvarning gör sig skyldig till tiggeri, eller som tillåter någon under 18 år som tillhör hans hushåll att tigga, ska dömas till fängelse i högst 6 månader. I förmildrande fall kan straffet efterges. En varning enligt denna bestämmelse är giltig i fem år.

Kravet på varning gäller inte när brottet begås på en gågata, på stationer, i eller i närheten av stormarknader eller i kollektivtrafiken.

Vid bestämmandet av påföljden ska det som försvårande omständighet beaktas att brottet har begåtts på någon av de platser som nämns i andra stycket.

Straffrättsenheten har lämnat följande förklaring om hur bestämmelsen ska förstås.

För det första innebär bestämmelsen att tiggeri är straffbart om polisen dessförinnan har varnat personen och gjort denne uppmärksam på straffet för tiggeri, jfr. st. 1, första stycket, första strecksatsen. En varning är i allmänhet giltig i fem år, jfr. st. 1, 3:e punkten, men varning får meddelas för en kortare tid. Kravet på varning gäller dock inte när brottet begås på en gågata, på stationer, i eller i närheten av stormarknader eller i kollektivtrafiken, jfr. st. 2.

För det andra innebär bestämmelsen att det är ett brott att låta minderåriga som tillhör ens hushåll tigga, jfr. st. 1, första stycket, andra strecksatsen. Ansvar i sådana situationer är inte villkorat av varning, vare sig till den berörda personen eller till den minderårige.

Under förmildrande omständigheter kan straffet för tiggeri efterges, jfr. st. 1, andra stycket. Omvänt ska det vid bestämmandet av straffet tas med som en försvårande omständighet att brottet har begåtts på någon av de platser som nämnts ovan, jfr. st. 3.

Tillämpningen

Straffrättsenheten har besvarat utredningens frågor om tillämpningen av 197 § enligt följande.

Vid tillämpningen är utgångspunkten att tiggeriet som sådant som är förbjudet. Det är själva förfrågan om en gåva eller pengar som straffbar. Förfrågan är ofta pinsam, besvärande eller irriterande

för medborgaren. Brottet behöver inte vara fullbordat och det spelar mindre roll om personerna ber om pengar till mat eller något annat exempelvis en metrobiljett, eller en allmosa eller gåva. Vad tiggaren ber om eller frågar efter leder sällan till tillämpningsproblem, eftersom personerna som tigger är fattiga, saknar bostad och arbete och är i behov av det mesta.

Det är inte att anse som ett generellt förbud. I första ledet anges att tiggeri mot polisen varning är förbjudet. Det innebär att endast den som fått en sådan varning, men trots det fortsätter att tigga, kan dömas till ansvar. En varning gäller i fem år. Kravet på varning gäller inte om en person låter någon i hushållet som är under 18 år tigga. De allmänna bestämmelserna om förmildrande och försvårande omständigheter i strafflagen ska tillämpas vid straffmätningen. Straff kan helt bortfalla. Polisen har också en plikt att kontakta socialtjänsten om det är motiverat. Det sker ett nära samarbete på Justitiedepartementet mellan straffrättsenheten och polisenheten.⁹²

Led 2 tillkom 2017. Det anger att kravet på varning inte gäller på platser där medborgarna befinner sig ofta såsom på gågator, vid stationer och i offentliga transportmedel, och där det ofta förekommer tiggeri. På dessa platser anses själva förfrågan var särskilt irriterande och besvärande för den som utsätts för tiggeriet. Syftet med ändringen var att säkerställa att Polismyndigheten fick bättre möjligheter att ingripa mot tiggeri som förekom på sådana platser.⁹³ Vilka platser som avses framgår av meddelandeblad som närmast är att anse som riktlinjer och det vållar sällan några problem med tillämpningen. De platser som finns att tigga på är belägna i utkanten av städerna. Det pågår ingen diskussion om att det inte är lönsamt att tigga på dessa platser, och det vållar inte heller några problem.

Led 3 tillkom 2017. Det anger att det anses vara en försvårande omständighet att tigga på platser angivna i led 2. Då finns inte heller ett krav på varning. I samband med ändringen fördubblades straffen till 14 dagars frihetsberövande.

Sammanfattningsvis är förbudet ursprungligen från 1965. Det syftar till att motverka otrygghet i samhället och för medborgarna. Det är inte att anses som ett generellt förbud. Anledningen är att det finns ett varningssystem som innebär att polisen ska informera

⁹² Förslag till ändring av strafflagen (LFF2017-06-02 nr 215) Anmärkningar till lagförslaget.

1. Inledning, och möte med straffrättsenheten 25-04-28.

⁹³ Se not 91 ovan.

om att tiggeri är förbjudet och polisen ska även informera om att man kan få hjälp i stället för att fortsätta att tigga. Det är enbart för barn som tigger som förbudet gäller direkt, vilket motiveras av skyddet för minderåriga.

Förbudet mot tiggeri gäller således utan föregående varning på vissa platser och anses vara en försvårande omständighet att tigga just på dessa platser. Det görs en proportionalitetsbedömning av denna försvårande omständighet i förhållande till eventuella för- mildrande omständigheter enligt de allmänna reglerna i strafflagen. Det bedöms vara i linje med Europadomstolens uttalanden i Lacatus och Dian-fallet.⁹⁴

Europadomstolen bedömning om Danmarks förbud mot tiggeri är anses som ett generellt förbud

I det följande redovisas ett utdrag av Europadomstolens utredning i Dian-fallet om 22 kap. 197 § strafflagen är att anse som ett generellt förbud eller inte.

p. 55 Dessutom rör det aktuella fallet inte ett generellt tiggeriförbud. Till skillnad från situationen i till exempel Lăcătuș (se ovan, § 16), där det absoluta tiggeriförbudet omfattade hela Genève kanton, var tiggeri i Danmark tillåtet under vissa förutsättningar. Trots formuleringen i paragraf 197(1) i strafflagen (se punkt 12 ovan) kunde en person endast dömas för tiggeri om det skedde på ett personligt sätt som orsakade allmänheten olägenhet och personen hade varnats i förväg. Denna uppfattning följde av förarbetena och rättspraxisen angående nämnda bestämmelse (se punkterna 14 och 17 ovan). Det finns ingen indikation och har inte heller framförts av sökanden, att sökanden under sina flera vistelser i Danmark regelbundet dömts enligt den bestämmelsen (som nämnts i punkt 6 ovan hade han fått en varning 2013 och dömdes en gång, 2015, innan sin andra dom den 6 mars 2019), eller att paragraf 197 in fine hindrade honom från att tigga alls i Danmark. Dessutom kunde en person sedan juni 2017 dömas för tiggeri om det ägde rum på en gågata, på stationer, i eller utanför stormarknader eller på kollektivtrafik – oavsett om tiggeriet kunde anses vara aggressivt eller påträngande. Detta följde av paragraf 197(2) i brottsbalken (se punkt 12 ovan). Således kunde sökanden i förevarande fall, och kan fortsätta att, tigga i Köpenhamn och på andra håll i Danmark utanför de angivna områdena, förutsatt att det inte sker på ett personligt sätt som orsakar olägenhet för allmänheten p. 56. Med hänsyn till det föregående drar domstolen slutsatsen att artikel 8 inte är en ansökan

⁹⁴ Dian mot Danmark mål 44 002/22.

som måste avvisas som oförenlig ratione materiae med konventionens bestämmelser i enlighet med artikel 35 §§ 3 (a) och 4. B.

Polisens roll

Polismyndigheterna i Danmark hanterar fall av tiggeri i ett särskilt snabbspår. Oftast initieras ett ärende genom att en medborgare ringer och berättar att det förekommer tiggeri, men det kan också uppmärksammas på andra sätt. Polisens uppgift vid tiggeri är att upplysa om att tiggeri är förbjudet och informera om möjligheten att få hjälp av socialtjänsten alternativt med ett repatrieringsbidrag (återvändningsbidrag). Polisen har också en plikt att kontakta socialtjänsten om det behövs. Det är ett nära samarbete på departementet vad gäller straffrättsenheten och polisenheten.

Justitiedepartementet i Köpenhamn har med anledning av utredningens frågor om polisens arbete och utredning, bett Rikspolisens uttala sig om det särskilda snabbspåret. Av detta uttalande framgår följande.⁹⁵

Rikspolisens har inhämtat ett utlåtande från Köpenhamnspolisens i syfte att besvara denna fråga, där det har angetts att polisdistriktets insatser mot tiggeri är förankrade i Utlänningskontrollsektionen. För detta ändamål har polisdistriktet inrättat ett snabbspårssystem vid Köpenhamns Byret och Retten på Frederiksberg. Denna ordning innebär bland annat att Utlänningskontrollen har ett antal rättegångsdagar tillgängliga per år så att polisen, efter att ha gripit och förhört en utlänning, kan delge ett åtal, som har upprättats eller godkänts av en åklagare, vid en domstolsförhandling.

Polisdistriktet anser att denna ordning är av avgörande betydelse för verkställandet av tiggeriförbudet, eftersom domstolarna därefter har möjlighet att meddela en tredsakdom även om svaranden inte inställer sig vid nästa domstolsförhandling, eftersom svaranden redan har delgivits åtalet. Vidare anser polisdistriktet att det är väsentligt för verkställandet av tiggeriförbudet att det finns befogenhet att frihetsberöva utlänningar i fall som kan leda till utvisning, eftersom de personer som gör sig skyldiga till tiggeri i allmänhet inte har permanent uppehållstillstånd i Danmark.

Sammanfattningsvis har polisdistriktet noterat att det kan vara svårt att uppfylla bevisbördan för tiggeri i fall där personer utger sig för att vara tidningsförsäljare.

⁹⁵ Dokumentation från Justitiedepartementets straffrättsenhet 25-04-28.

Justitiedepartementet har också bett Riksåklagaren inhämta statistik om anmälningar av tiggeri och lagföringen av förbud mot tiggeri enligt 197 § i den danska strafflagen. Siffrorna⁹⁶ avser perioden 2020-01-01 till 2025-04-19 enligt följande:

Antal meddelade varningar av polisen uppgick till 24. Antalet anmälningar om tiggeri var 197, antal beslut under lagföringen uppgick till 82 samt avkunnades 66 domar om brott mot tiggeri.

Siffrorna avser drygt fem år, vilket innebär att det är ett tämligen lågt antal som blir föremål för lagföring fördelat per år.

Sammanfattning

Polisarbetet vad avser tiggeriförbudet i 22 kap. 197 § strafflagen är organiserat på enheten för Immigrationskontroll. Det finns särskilda rutiner hur ärendena ska hanteras för att undvika lång handläggning och kunna avgöra ärendet även om personen inte inställer sig. Som ovan sagts har polisen också en långtgående skyldighet eller plikt att anmäla identifierade hjälpbehov hos tiggaren till socialtjänsten. Det sker därutöver ett nära samarbete mellan straffrättsenheten och polisenheten på Justitiedepartementet vad gäller polisens arbete och lagföring av tiggeri.

⁹⁶ Antalet anmälningar är hämtat från den danska polisens registrerings- och ärendehanteringssystem (POLSAS) och antalet beslut och domar från det danska kriminalregistret (KR)

5 Ett kommunalt förbud mot tiggeri

5.1 Inledning

Detta kapitel handlar om kommuners befogenheter att förhindra eller reglera tiggeri genom lokala ordningsföreskrifter beslutade med stöd av ordningslagen (1993:1617). Ett centralt begrepp när det gäller allmän ordning och säkerhet är offentlig plats enligt 3 kap. 1 § ordningslagen. Således krävs Polismyndighetens tillstånd för att använda platsen för tiggeri, om inte platsen används endast tillfälligt eller i obetydlig omfattning och utan att inkräkta på någon annans tillstånd. En sådan plats får inte utan tillstånd användas på ett sätt som inte stämmer överens med avsett ändamål. Vidare följer av 3 kap. 8 samma lag att kommunen har rätt att meddela lokala ordningsföreskrifter inom kommunens geografiska område.

Högsta förvaltningsdomstolen har prövat om en kommun kan meddela förbud mot penninginsamling i form av tiggeri i en lokal ordningsföreskrift. Bakgrunden var Vellinge kommun som hade reviderat sina ordningsföreskrifter och därvid infört ett förbud mot insamling av pengar (tiggeri) på särskilt angivna och avgränsade offentliga platser inom kommunen. HFD fastslog i dom¹ att förbud mot penninginsamling i form av tiggeri får utfärdas i lokala ordningsföreskrifter på särskilt angivna och avgränsade platser (avsnitt 4.3.4).

En kommuns föreskriftsrätt omfattar således både förbud mot tiggeri alternativt krav på tillstånd för att få tigga. Ett sådant beslut ska, såsom andra av kommunen beslutade föreskrifter att anta, ändra eller upphäva föreskrifter, enligt samma bestämmelse omedelbart anmälas till länsstyrelsen enligt 3 kap. 13 § ordningslagen. Länsstyrel-

¹ HFD:s dom meddelad den 17 december 2018 dom i mål nr 2149-18.

sen ska upphäva en föreskrift som strider mot lag vilket följer av samma lag och bestämmelse² (avsnitt 4.3.1–4.3.3).

Utredningen uppdrog hösten 2024 åt Länsstyrelsen Stockholm att göra en uppdatering av situationen med tiggare i Sverige från 2021 och framåt. Uppdraget innebar också att Länsstyrelsen Stockholm skulle samordna och stödja länsstyrelserna i deras arbete med att inhämta uppgifter om det kommunala förbudet. (bilaga 1) Utredningen uppdrog samtidigt åt SKR att lämna en lägesbeskrivning av situationen med tiggeri i kommunerna samt bistå med uppgifter om kommuners föreskrifter om förbud mot tiggeri eller tillståndskrav för att få tigga. Utredningen önskade även uppgifter om lagföringen föranledd av nämnda föreskrifter. (bilaga 2–3) En tanke med uppdragen var att få underlag om kommunernas arbete och reglering med tiggeri för att kunna jämföra kommuner som har infört ett förbud mot tiggeri med dem som inte har gjort det.

Länsstyrelsen Stockholm meddelade att det fanns begränsade möjligheter att bidra till utredningens arbete inom angiven tidsram och inom ramen för Länsstyrelsens ordinarie verksamhet och resursplanering. I samråd med länsstyrelsen avgränsades därför uppdraget till att Länsstyrelsen Stockholm enbart skulle fokusera på kommuner som har infört ändringar i sina lokala ordningsföreskrifter för att förhindra tiggeri.

SKR meddelade att organisationen inte har någon särskild sammanställning över vilka kommuner som reglerat eller förbjudet tiggeri/passiv penninginsamling i sina lokala ordningsföreskrifter. Vidare meddelade SKR att kommuner organiserar sitt arbete med tiggeri på olika sätt, vilket gör det är svårt att få en lägesbild om tiggeriets omfattning och kommuners arbete i detta avseende. Där- emot ansåg SKR att det borde vara möjligt att ta fram uppgifter om kommuners föreskrifter avseende tiggeri. Utredningen och SKR kom överens om att inhämtandet av uppgifter skulle göras utifrån vad som var möjligt för SKR under rådande förhållanden.

I detta kapitel redovisas, utifrån det underlag som Länsstyrelsen Stockholm och länsstyrelserna samt SKR tagit fram, därför en aktuell bild hur kommunerna hanterar tiggeri med fokus på den

² Här kan tilläggas att SKR i cirkulär 23:04 med underlag för lokala ordningsföreskrifter, kommenterar frågan och rättsläget samt redovisar ett tänkbart förslag till hur passiv penninginsamling kan regleras i de lokala ordningsföreskrifterna mot bakgrund av rättsläget.

reglering som medges enligt ordningslagen. Det har alltså inte varit möjligt att göra någon jämförelse mellan kommuner med förbud mot tiggeri med kommuner utan sådant förbud.

5.2 Metoder och resultatet i korthet

Uppdragen är likartade men det finns också tydliga skillnader. Det har medfört att Länsstyrelserna, med Länsstyrelsen Stockholm som samordnare, och SKR har använt olika metoder eller tillvägagångssätt när uppdragen har genomförts.

Länsstyrelserna har undersökt hur många och vilka kommuner som har infört någon form av förbud mot tiggeri. Det har gjorts genom att varje länsstyrelse har samlat in handlingar och beslut om kommuners anmälningar om ändringar i ordningsföreskrifter som rör någon form av förbud mot tiggeri. SKR har valt att undersöka ett antal kommuner som har infört någon form av förbud mot tiggeri i sina lokala ordningsföreskrifter. Det finns ingen uppgift om hur många kommuner som SKR har undersökt.

När resultaten redovisas och läses är det viktigt att framhålla att det handlar om två olika undersökningar som gett två olika resultat. Länsstyrelsen Stockholms undersökning visar att 19 kommuner har någon form av förbud mot tiggeri och SKR:s undersökning visar att det i vart fall är minst 16 kommuner. Diskrepansen beror alltså på länsstyrelsernas och SKR:s olika tillvägagångssätt eller metoder.

Det är också viktigt att framhålla att ingen av aktörerna gör anspråk på att deras resultat är uttömmande eller helt rättvisande. Trots dessa begränsningar eller reservationer visar båda undersökningarna att det är endast en mindre andel av Sveriges 290 kommuner som har infört någon form av förbud mot tiggeri. Siffran ligger i vart fall under 10 procent av samtliga kommuner.

Därutöver har Länsstyrelsen Stockholm utarbetat en enkät som de berörda kommunerna med hjälp av varje länsstyrelse, har fått besvara. SKR för sin del har tagit fram kommunernas föreskrifter om förbud mot tiggeri i deras gällande lydelse.³ Utredningen har själv inhämtat uppgifter från två kommuner om hur kravet på tillstånd för att tigga fungerar och följs upp.

³ Länsstyrelsens återrapportering 25-01-23 och SKR:s yttrande 25-04-29.

SKR:s och Länsstyrelsen Stockholms resultat redovisas i de följande avsnitten 5.3–5.4.

5.3 SKR:s redovisning av kommunala ordningsföreskrifter om tiggeri

SKR har inte några samlade uppgifter om läget i kommunerna vad avser tiggeri, och inte heller någon särskild sammanställning över vilka kommuner som har infört en reglering mot tiggeri i sina lokala ordningsföreskrifter. Frågan hanteras på olika sätt i kommunerna där vissa har infört regler i de lokala ordningsföreskrifterna, men flertalet av kommunerna har valt att inte införa ordningsföreskrifter i detta avseende. SKR har inte heller några uppgifter om och i vilken utsträckning som förbuden har lett till ingripanden eller andra åtgärder från polisens sida. Utredningen har av Polismyndigheten informerats om att dessa överträdelser inte har specifika brottskoder utan samlas under en kod. Det kan således röra sig om överträdelser av vilken slags ordningsföreskrift som helst.⁴

SKR har muntligen inhämtat uppgifter från ett antal utvalda kommuner vad avser tiggeriets omfattning i nuläget. Dessa har samstämmt uppgett att problemen med tiggeri framför allt på vissa platser utanför matbutiker och köpcentra har minskat betydligt sedan 2021. Vidare har kommunerna uppgett, att problemet med tiggeri till viss del kvarstår men att den politiska debatt som tidigare funnits i många kommuner, bland annat med krav på att införa lokala ordningsföreskrifter, till stor del har ebbat ut.⁵

Vidare har SKR undersökt ett antal lokala ordningsföreskrifter. Det visade sig att minst 16 kommuner har infört någon form av förbud i sina lokala ordningsföreskrifter. Även sedan tidigare hade flera kommuner infört ett krav på tillstånd för penninginsamling och i vissa kommuner har detta förtydligats till att explicit avse ”passiv penninginsamling”. SKR:s bedömer är att listan med kommuner som

⁴ Uppgift från Polismyndigheten: De kommunala tiggeriförbuden ligger inom lokala ordningsföreskrifter, och anmälningar om brott mot sådana kodoas på brottskod 9001 (Övriga brott mot specialstraffrätten där enbart böter ingår i straffskalan). Bland de anmälningar på denna kod som dessutom har en fullständig lagrumsangivelse finns ett antal som rör lokala ordningsföreskrifter, men närmare än så kommer man inte – de kan alltså handla om vilken lokal ordningsföreskrift som helst.

⁵ Yttrande från SKR (25-04-29).

har infört förbud troligen innehåller de flesta kommuner som har infört förbud mot tiggeri i sina lokala ordningsföreskrifter.

5.3.1 Lista över kommunala föreskrifter mot tiggeri

Av SKR:s yttrande⁶ framgår följande lista på de kommuner som har infört en reglering i form av förbud mot tiggeri i de lokala ordningsföreskrifterna. Föreskrifterna redovisas med de lydelse som respektive kommun har valt.

1. Staffanstorps kommun

Insamling av pengar 13 §.

Polismyndighetens tillstånd krävs för insamling av pengar i bössor eller liknande, utom insamlingen utgör led i en tillståndspliktig allmän sammankomst eller offentlig tillställning. När insamling sker i samband med framförande av gatumusik krävs inte tillstånd. Passiv insamling av pengar (tiggeri) får ej ske på områden som framgår av bilaga A.

2. Vellinge kommun

11. Insamling av pengar

Polismyndighetens tillstånd krävs för insamling av pengar i bössor eller liknande på offentlig plats, om insamlingen inte utgör led i tillståndspliktig allmän sammankomst eller offentlig tillställning.

När insamlingen ska ske i samband med framförande av gatumusik krävs inte tillstånd.

Passiv insamling av pengar (tiggeri) får ej ske på de områden som framgår av Bilaga D.

⁶ SKR:s yttrande 25-04-23.

3. Sölvesborgs kommun

11. Insamling av pengar

11.1 Polismyndighetens tillstånd krävs för insamling av pengar i bössor eller liknande på offentlig plats, om insamlingen inte utgör led i tillståndspliktig allmän sammankomst eller offentlig tillställning.

11.2 Passiv insamling av pengar (tiggeri) får ej ske på områden som enligt 1 kap 2 § Ordningslagen utgör offentlig plats eller kan jämföras med offentlig plats, kartbilagor 5–7.

4. Bromölla kommun

Tiggeri § 14

Passiv insamling av pengar (tiggeri) får inte ske inom områden som framgår av bifogade kartbilagorna 2–5.

5. Skurups kommun

Insamling av pengar 12 §

Polismyndighetens tillstånd krävs för insamling av pengar i bössor eller liknande, om insamling inte utgör ett led i en tillståndspliktig allmän sammankomst eller offentlig tillställning. Passiv insamling av pengar (tiggeri) får ej ske inom område som omfattas av bilaga 1.

6. Kungsbacka kommun

14 b §

Passiv insamling av pengar (tiggeri) får ej ske på område som framgår av bilaga 5.

7. Katrineholms kommun

Insamling av pengar § 12

Polismyndighetens tillstånd krävs för insamling av pengar i bössor eller liknande på offentlig plats, om insamlingen inte utgör led i tillståndspliktig allmän sammankomst eller offentlig tillställning.

När insamlingen ska ske i samband med framförande av gatumusik krävs inte tillstånd.

Passiv insamling av pengar (tiggeri) får ej ske på område som framgår av bilaga 4 och 5.

8. Danderyds kommun

12 § Insamling av pengar

Polismyndighetens tillstånd krävs för insamling av pengar i bössor eller liknande, om insamlingen inte utgör led i en tillståndspliktig allmän sammankomst eller offentlig tillställning. När insamling av pengar sker i samband med framförande av musik (gatumusik) eller när skolklasser samlar in pengar behövs inte tillstånd enligt första stycket.

Passiv insamling av pengar (tiggeri) får ej ske på områden som framgår av bilaga A.

Aktiv insamling av pengar, återvinningsavfall och flaskor/burkar med pant (tiggeri) får ej ske på områden som framgår av bilaga B.

9. Ekerö kommun

Insamling av pengar 13 §

Polismyndighetens tillstånd krävs för insamling av pengar i bössor eller liknande på offentlig plats, om insamlingen inte utgör led i tillståndspliktig allmän sammankomst eller offentlig tillställning. När insamlingen ska ske i samband med framförande av gatumusik krävs inte tillstånd.

Passiv eller aktiv insamling av pengar, i dagligt tal kallat tiggeri, får ej ske i närhet av butiker, pant- eller återvinningsstationer inom de områden som framgår av kartbilaga 6. Matbutiker/centrum Ekerö kommun och Återvinningsstationer Ekerö kommun.

10. Höganäs kommun

Insamling av pengar 18 §

Polismyndighetens tillstånd krävs för insamling av pengar i bössor eller liknande på offentlig plats, om insamlingen inte utgör led i en tillståndspliktig allmän sammankomst eller offentlig tillställning. När insamlingen skall ske i samband med framförande av gatumusik krävs inte tillstånd. Passiv insamling av pengar (tiggeri) får inte ske på offentlig plats utan polismyndighetens tillstånd.

11. Sotenäs kommun

Insamling av pengar 12 §

Polismyndighetens tillstånd krävs för insamling av pengar i bössor eller liknande, om insamlingen inte utgör led i en tillståndspliktig allmän sammankomst eller offentlig tillställning. När insamlingen skall ske i samband med framförande av gatumusik krävs inte tillstånd. Passiv insamling av pengar (tiggeri) får ej ske på de områden som framgår av bilagda kartbilagor.

12. Lidingö stad

Insamling av pengar § 13

Polismyndighetens tillstånd krävs för insamling av pengar på offentlig plats, om insamlingen inte utgör led i tillståndspliktig allmän sammankomst eller offentlig tillställning. Detta gäller även när insamlingen sker i samband med framförande av gatumusik om gatumusikanten eller medhjälpare har för avsikt att gå runt bland publiken och samla in pengar.

Passiv insamling av pengar (tiggeri) får ej ske på de områden som framgår av bilagda kartor A–J.

13. Trelleborgs kommun

Insamling av pengar § 12

Polismyndighetens tillstånd krävs för insamling av pengar i bössor eller liknande, om insamlingen inte utgör led i en tillståndspliktig allmän sammankomst eller offentlig tillställning. När insamlingen

ska ske i samband med framförande av gatumusik krävs inte tillstånd. Passiv insamling av pengar (tiggeri) är förbjudet på offentlig plats inom det område som framgår av bilagd karta.

14. Täby kommun

§ 13

Polismyndighetens tillstånd krävs för insamling av pengar i bössor eller liknande, om insamlingen inte utgör ett led i en tillståndspliktig allmän sammankomst eller offentlig tillställning. När insamlingen sker i samband med framförande av gatumusik krävs inte tillstånd.

Inom de områden som anges i fjärde och femte styckena är följande förbjudet:

- passiv insamling av pengar (tiggeri),
- att opåkallat söka upp andra i syfte att insamla deras återvinningsmaterial, returglas, returburkar, PET-flaskor och/eller kläder, samt
- att opåkallat erbjuda sig att avhända sig andras återvinningsmaterial, returglas, returburkar, PET-flaskor och/eller kläder.

15. Örkelljunga kommun

Insamling av pengar 8 §

Polismyndighetens tillstånd krävs för insamling av pengar i bössor eller liknande, om insamlingen inte utgör led i en tillståndspliktig allmän sammankomst eller offentlig tillställning. När insamlingen skall ske i samband med framförande av gatumusik krävs inget tillstånd.

Passiv insamling av pengar (tiggeri) får ej ske inom de områden som framgår av bilaga A.

16. Nynäshamns kommun

Insamling av pengar

11 a§

Insamling av pengar i bössor eller liknande anordning får inte ske utan polismyndighetens tillstånd, om insamlingen inte utgör led i en tillståndspliktig allmän sammankomst eller offentlig tillställning.

När insamling ska ske i samband med framförande av gatumusik krävs inte tillstånd.

11 b§

Passiv insamling av pengar (tiggeri) får inte ske inom 75 meter från butiks- och restaurangentréer inom offentlig plats. Förbudet gäller även parkeringsytor, buss- och tågstationer samt återvinningsstationer inom offentlig plats. Vad som är att betrakta som offentlig plats redovisas i ordningsföreskrifternas kartbilagor 1A-1H. Inom offentlig plats gäller ovan meterangivelse samt de utpekade platserna. Passiv insamling av pengar på kommunens anlagda badplatser samt bryggor inom offentlig plats är förbjudet under månaderna juni–augusti inom de områden som har utmärkt på bilagorna 3A (Nickstabadet) 3B (Hamnviksbadet) 3C (Rangsta badplats) 3D (Stora Vika badplats) och 3E (Grindsjöns badplats). Vilka bryggor som omfattas av förbudet framgår av ordningsföreskrifternas kartbilagor 1A–1H.

5.4 Länsstyrelsernas uppföljning av kommunala förbud mot tiggeri

Kommunen är skyldig att anmäla ändringar av ordningsföreskrifter till länsstyrelsen. Det innebär att alla handlingar och beslut som rör sådana ordningsföreskrifter förvaras hos länsstyrelsen i det aktuella länet. I denna uppföljning utsågs hos varje länsstyrelse en kontaktperson som ansvarade för att ta reda på vilka kommuner som hade infört ändringar i de lokala ordningsföreskrifterna för att förhindra tiggeri. Vid insamlingen av dessa handlingar gjorde varje länsstyrelse en sökning av vilka kommuner i länet som hade reglerat tiggeri i sina lokala ordningsföreskrifter, och samlade in relevanta handlingar och uppgifter om dessa föreskrifter. Sökningen utgick således enbart från de kommuner som anmält en sådan ändring till länsstyrelsen.

Länsstyrelsen Stockholm var samordnare och stödjande när uppdragen genomfördes vid varje länsstyrelse. Vid samtal med kontaktpersonerna framkom att det kunde vara svårt att fastställa om formuleringarna i de lokala ordningsföreskrifterna gällde förbud att bedriva tiggeri eller inte. Dessutom kunde länsstyrelserna endast söka utifrån den terminologi som kommunen själv valt när man

anmäler ett beslut om att ändra de lokala ordningsföreskrifterna. Besluten handlade ofta penninginsamling i bössor eller liknande snarare än att man använde uttrycket tiggeri.

Länsstyrelsen Stockholm utarbetade också en webbenkät med ett tillhörande informationsblad som länsstyrelserna använde för att inhämta vissa uppgifter från de kommuner som hade identifierats i sökningen. Syftet med enkäten var dels att få en inblick i hur föreskrifterna fungerade och deras effekter på företeelsen tiggeri.

I webbenkäten fanns frågor som rörde skäl till kommunens beslut om att reglera tiggeri, vilken typ av plats som beslutet gällde, vilka erfarenheter och eventuella svårigheter som uppstått i samband med införandet av regleringen samt vilka förändringar eller konsekvenser man noterat efter de införda ändringarna. Det fanns också frågor om omfattningen av tiggeri efter att förbudet införts samt dess påverkan på samhället.

5.4.1 Resultatet av länsstyrelsernas insamling

Länsstyrelsernas och Länsstyrelsen Stockholms resultat visar att 19 kommuner har reglerat någon form av förbud mot penninginsamling som anses vara tiggeri i sina lokala ordningsföreskrifter.⁷ Av dessa har fyra kommuner infört krav om tillstånd för penninginsamling.⁸

Majoriteten av de kommunala besluten består av ändringar av de lokala ordningsföreskrifterna i form av förbud att bedriva insamling av pengar genom tiggeri inom angiven plats eller område. Sådana områdena ska vara avgränsade eller specifika platser eller områden, till exempel ett visst torg, centrumområde, återvinningsstationer eller inom ett visst avstånd från butiker.

Vad avser reglering i form av tillståndskrav för att få tigga formuleras dessa på olika sätt. I de aktuella ordningsföreskrifterna från Eskilstuna, Heby, Håbo och Uppsala kommun, formuleras tillståndskravet enligt följande: ”Polismyndighetens tillstånd krävs för insamling av pengar i bössor eller liknande, om insamlingen inte utgör led i en tillståndspliktig allmän sammankomst eller offentlig

⁷ Resultatet kommer, som tidigare redovisats, från insamling av beslut och andra handlingar som handlar om att kommuner har anmält ändringar i sina ordningsföreskrifter. Insamlingen har skett hos länsstyrelserna i samtliga län.

⁸ Länsstyrelsen Stockholms återrapportering daterat 25-01-10.

tillställning.⁹ När insamlingen skall ske i samband med framförande av gatumusik krävs inte tillstånd.”¹⁰

Utredningen har kontaktat Eskilstuna och Uppsala med anledning av kravet på tillstånd för att tigga enligt ordningslagen.

Eskilstuna kommun har framfört att tillståndskravet har funnits sedan 2019. Det finns inget särskilt system hos kommunen som handhar frågor om tiggeri. Tillståndet söks hos Polismyndigheten och det finns inga uppgifter hos kommunen hur vanligt förekommandet det är att personer ansöker eller om det sker någon vidareförsäljning av tillstånd. Eftersom tiggeri i betydande omfattning har minskat har det inte heller funnits skäl till någon särskild uppföljning av tillståndskravet från kommunens sida utöver de samverkansorgan som äger rum med polisen.¹¹

Uppsala kommun har framfört att tillståndskravet har funnits i flera år. Det har inte funnits någon särskild funktion som handhar dessa frågor och inte heller någon uppföljning av hur tillstånden fungerar. Det anses som en ren polisfråga. Kommunen har ingen vetskap om hur vanligt det är att personer tigger utan att ha tillstånd. Det är inte längre något problem med tiggeri eftersom det har minskat betydligt. Kommun avser att ha kvar kravet på tillstånd och vill inte ha något förbud mot tiggeri.¹²

5.4.2 Resultatet av enkätundersökningen

De kommuner som har någon form av förbud mot tiggeri ombads också att besvara tidigare beskriven webbenkät. Totalt svarade 15 av de totalt 19 kommunerna som identifierats i länsstyrelsernas sökningar. Kommunerna besvarade enkäterna på olika sätt. Vissa kommuner lämnade utförliga fritextsvar och beskrivningar kopplade till vissa frågor medan vissa kommuner enbart svarade på de fasta svarsalternativen.

⁹ Kommunerna skiljer ibland på passivt och aktivt tiggeri. Passivt tiggeri kallas det som innebär att man sitter still och inte skakar en mugg framför någon eller på annat sätt försöker aktivt dra till sig uppmärksamhet, men att man gärna tar emot pengar. Omvänt kallas aktivt tiggeri det som just är aktivt tiggeri; man går fram till folk, eller lägger lappar på bord/stolar med innebörden att man behöver pengar, eller att man på annat sätt är just aktiv i sin penninginsamling.

¹⁰ Länsstyrelsen Stockholms återrapportering daterat 25-01-10.

¹¹ Kontakt med Eskilstuna kommun 25-05-28.

¹² Kontakt med Uppsala kommun 25-05-28.

Enkäten innehöll i huvudsak frågor om varför kommunen valt att reglera tiggeri, eventuella konsekvenser av regleringen: exempelvis färre ordningsstörningar, minskad belastning på socialtjänsten eller annan kommunal verksamhet.

Resultatet visar att kommuner beskriver olika skäl till att reglera tiggeri. En vanlig orsak är att det finns upplevda eller rapporterade ordningsstörningar, exempelvis nedskräpning och sanitära problem på platser där tiggeriet sker eller där personer som tigger tillfälligt är bosatta. Andra skäl är butiksstölder, inrapporterad otrygghet bland allmänheten samt indikationer på människohandel eller människoexploatering.

De flesta kommuner rapporterar att regleringarna haft avsedd effekt både på förekomsten av tiggeri på de aktuella platserna som på flera av de andra problemen som utgjort skäl för att införa ändringarna i de lokala föreskrifterna.

Vidare framkommer att implementeringen varit förenad med vissa problem. Det handlar om svårigheter i samband med tillsynen, oklarheter om regelverket, bristande resurser eller språkbarriärer.

Kommunerna följer upp efterlevnaden av föreskrifterna bland annat genom platstillsyn av väktare eller inom ramen för lokala fora för samverkan. I vissa kommuner har man valt att informera aktuella aktörer om kommunens förbud för att underlätta efterlevnaden. I vissa kommuner har ingen uppföljning skett.

Av tabellen på nästa sida framgår resultatet av webbenkäten.

Tabell 5.1 Översikt av frågor och svar från de kommuner som besvarat webbenkäten om lokala regleringar om tiggeri.

Kommun	Län	Har kommunen särskilda insatser för EU/EES-medborgare som tigger?	Hur väl fungerar efterlevnaden av förbudet?	Hur har antalet EU/EES-medborgare som tigger förändrats sedan 2021?	Har förbudet påverkat belastning på socialtjänsten	Har förbudet påverkat ordningsstörningar inom det anvisade området	Har förbudet påverkat belastning på annan kommunal verksamhet
Sölvesborg	Blekinge län	Ja (beskriv kortfattat)	Mycket bra	Minskat kraftigt	Ingen märkbar förändring	Ja, minskat	Ingen märkbar förändring
Kungsbacka	Hallands län		Mycket bra	Minskat kraftigt	Vet ej	Vet ej	Vet ej
Bromölla	Skåne län	Nej	Mycket bra	Minskat kraftigt	Vet ej	Vet ej	Vet ej
Höganäs	Skåne län	Nej	Vet ej	Vet ej	Vet ej	Vet ej	Vet ej
Staffanstorps	Skåne län	Ja (beskriv kortfattat)	Mycket bra	Minskat kraftigt	Ingen märkbar förändring	Ja, minskat	Ingen märkbar förändring
Trelleborg	Skåne län	Nej	Ganska bra	Minskat kraftigt	Ingen märkbar förändring	Ingen märkbar förändring	Ingen märkbar förändring
Vellinge	Skåne län	Nej	Mycket bra	Minskat kraftigt	Ingen märkbar förändring	Ja, minskat	Ingen märkbar förändring
Eskilstuna	Södermanlands län	Nej	Vet ej	Minskat kraftigt	Vet ej	Vet ej	Vet ej
Katrineholm	Södermanlands län	Nej	Ganska bra	Minskat kraftigt	Vet ej	Ingen märkbar förändring	Vet ej

Kommun	Län	Har kommunen särskilda insatser för EU/EES-medborgare som tigger?	Hur väl fungerar efterlevnaden av förbudet?	Hur har antalet EU/EES-medborgare som tigger förändrats sedan 2021?	Har förbudet påverkat belastning på socialtjänsten	Har förbudet påverkat ordningsstörningar inom det anvisade området	Har förbudet påverkat belastning på annan kommunal verksamhet
Danderyd	Stockholms län	Nej	Varken bra eller dåligt		Ingen märkbar förändring	Vet ej	Ja, ökat
Ekerö	Stockholms län	Nej	Ganska bra	Minskat något	Ja, minskat	Ja, minskat	Ingen märkbar förändring
Lidingö	Stockholms län	Nej	Ganska bra	Minskat kraftigt	Vet ej	Ja, minskat	Vet ej
Nynäshamn	Stockholms län	Nej	Mycket bra	Minskat kraftigt	Vet ej	Ja, minskat	Vet ej
Täby	Stockholms län	Nej	Mycket bra	Vet ej	Vet ej	Ja, minskat	Ja, ökat
Sotenäs	Västra Götalands län	Nej	Mycket bra	Vet ej	Vet ej	Ja, minskat	Vet ej

Källa: Länsstyrelsen Stockholms återrapportering.

5.4.3 Utredningens slutsatser

Uppdragen visar att endast en mindre andel av Sveriges 290 kommuner har valt att införa någon form av förbud mot tiggeri. Länsstyrelsen Stockholms återrapportering visar att det är 19 kommuner medan SKR:s undersökning visar att det är minst 16 kommuner. Även med beaktande av felkällor och att olika metoder har använts, pekar resultaten i riktningen att det rör sig om en siffra mellan fem och 10 procent av landets kommuner. Det talar för att problemet med tiggeri har minskat betydligt (och i vissa fall att kommuner inte bedömer att förbud är en lämplig åtgärd för att motverka tiggeri). Vidare har flera kommuner också valt att införa tillstånd för att tigga och därmed bedömt att det är en tillräcklig och ändamålsenlig metod för att begränsa tiggeri. Det är dock viktigt att framhålla att ett tillstånd i grunden inte är ett förbud utan ett krav för att kunna få tigga.

En annan slutsats är att lydelseerna i föreskrifterna från de 16 kommuner som SKR redovisat, visar att kommunerna gör tydligt angivna geografiska avgränsningar efter deras olika behov. Det samma gäller annan slags insamling som dock inte omfattas av utredningens definition av tiggeri. Föreskrifträtten förefaller ha en inbyggd flexibilitet som väl svarar mot kommuners olika varierande behov.

Föreskrifterna har enligt de flesta kommunerna haft avsedd effekt, verkat förhindrande och tiggeriet har minskat. Det gäller såväl på de skäl som föranlett såsom ordningsstörningar och otrygghet som att själva omfattningen av tiggeri har minskat.

Vad gäller implementering tyder resultatet på att frågan hanteras på olika sätt i olika kommuner. Det är svårt att dra några slutsatser om implementeringens roll för efterlevnaden av förbudet.

Lagföringen vid förbud mot tiggeri har inte kunnat bedömas. Frågan har inte ingått i länsstyrelsernas insamling och SKR har inga sådana uppgifter. Utredningen har inhämtat uppgifter från Polismyndigheten och upplysts om att sanktioner mot ordningslagen inte har en egen separat brottskod utan hänförs under en gemensam brottskod. Det finns dock skäl att anta att fallen av lagföring av tiggeriförbud är få.

6 Överväganden och förslag

I de föregående kapitlen har utredningen beskrivit företeelsen tiggeri från ett samhälls- och individperspektiv (kap 3) regelverk, författningar och rättsfall (kap 4) och kommuners erfarenhet av det kommunala förbudet mot tiggeri (kap 5).

Slutsatsen är att omfattningen av tiggeriet påtagligt har minskat de senaste tio åren. En orsak är att bruket av kontanter till stor del har upphört.

I förevarande kapitel väger utredningen för- och nackdelar med ett nationellt tiggeriförbud mot bakgrund av hur tiggeriet utvecklats de senaste åren och i ljuset av möjligheten att på kommunal nivå meddela förbud eller krav på tillstånd i lokala ordningsföreskrifter. I enlighet med direktiven redovisas avslutningsvis ett författningsförslag om nationellt förbud.

6.1 Problembild

Den fria rörligheten inom EU ledde till att fattiga EES-medborgare på 2000-talet kom till Sverige i syfte att tigga. De synliggjorde andra länders fattigdom och ledde till påverkan på det svenska samhället. Vanligast var sociala problem och ordningsstörningar. Många som kom hit var romer från Rumänien och Bulgarien, en diskriminerad grupp i sina hemländer och i övriga Europa som sedan århundranden praktiserat tiggeri för sin försörjning. Barn, kvinnor och funktionsnedsatta personer var i särskilt utsatt läge med tanke på familjens eller släktens bestämmanderätt. Det fanns också tecken på människohandel. Sedan 2020-talet kommer mycket färre nya tillresande EES-medborgare till Sverige i syfte att tigga, vilket i huvudsak beror på att kontanthantering, som nämnts, i stort sett

har upphört. Det lönar sig inte längre att komma till Sverige för att tigga för sin försörjning.

Det finns inga siffror eller överblick över antalet EES-medborgare som uppehåller sig i Sverige. Efter att registreringskravet togs bort 2014 saknas uppgifter om vilka EES-medborgare som vistats med uppehållsrätt tre månader eller längre (se kap 4). I utlänningslagen anges att en EES-medborgare måste uppfylla vissa villkor för att ha uppehållsrätt¹ vid vistelse mer än tre månader utan uppehållstillstånd.²

Det är i nuläget myndigheterna, närmast de kommunala socialförvaltningarna eller hälso- och sjukvården, dit personen vänder sig som ska pröva frågan om vistelsen är laglig eller inte. Det har lett till tillämpningssvårigheter och risk för rättsförlust för den som har rätt till stöd eller hjälp. Samtidigt är problemet svårbedömt, eftersom EES-medborgare inte sällan lever i ett skuggsamhälle och inte kontaktar välfärdssystemet. För närvarande utreds frågan om att återinföra registreringskravet.³

Tiggeri handlar inte enbart om utsatta EES-medborgare. Det finns en konstant grupp av svenska medborgare och tredjelandsmedborgare som tigger för att klara sin försörjning. Enligt myndigheter och andra aktörer som arbetar med personer som tigger är gruppen blandad där de flesta är personer med beroendesjukdom eller psykisk ohälsa. Även andra grupper ingår i denna grupp, exempelvis barnfamiljer eller äldre. Försörjningsproblemet är inte isolerat utan hemlöshet, arbetslöshet och andra sociala problem ingår i bilden. Det kan noteras en svag ökning av antalet personer ur dessa grupper som tigger, vilket bedöms hänga samman med åtstramningar på olika samhällsområden, enligt dem som har anledning att följa utvecklingen.

Det saknas i nuläget statistik om omfattningen av tiggeriet i Sverige. En del kommuner har viss statistik medan andra saknar sådan. På regional nivå ingår tiggeri som företeelse hos varje läns-

¹ Kallas ibland även primär uppehållsrätt.

² En EES-medborgare har uppehållsrätt om han eller hon

1. är arbetstagare eller egen företagare i Sverige,
2. har kommit till Sverige för att söka arbete och har en verklig möjlighet att få en anställning,
3. är inskriven som studerande vid en erkänd utbildningsanstalt i Sverige och enligt en försäkran om detta har tillräckliga tillgångar för sin och sina familjemedlemmars försörjning samt har en heltäckande sjukförsäkring för sig och familjemedlemmarna som gäller i Sverige, eller
4. har tillräckliga tillgångar för sin och sina familjemedlemmars försörjning och har en heltäckande sjukförsäkring för sig och familjemedlemmarna som gäller i Sverige. Lag (2006:219).

³ Ju 2025:01, Registrering av EES-medborgare.

styrelses arbete mot människohandel och liknande⁴; där tiggeri ingår i arbetet med att stärka och säkerställa de mänskliga rättigheterna. Det finns ingen nationell aktör som särskilt ansvarar för frågor om tiggeri, sedan Länsstyrelsen i Stockholm avslutade sitt uppdrag därmed år 2020 (se kap 3).

6.2 Förutsättningar för att reglera ett nationellt förbud mot tiggeri

6.2.1 Folkrätt och unionsrätt

En given utgångspunkt i FN:s universella förklaring om de mänskliga rättigheterna är människans rätt till värdighet och övriga mänskliga rättigheter. Sverige har åtagit sig att respektera dessa likväl som var och en har skyldigheter gentemot andra människor och det allmänna. Europakonventionen, vilken sedan 1995 är svensk lag, syftar till att säkerställa de mänskliga rättigheterna för alla som befinner sig i landet, detta oavsett på vilken rättslig grund som vistelsen sker och även om vistelsen saknar rättslig grund. Ett tiggeriförbud ska stå i samklang med de mänskliga rättigheterna som inte får inskränkas enbart av skönsmässiga eller moraliska skäl. Kraven på legalitet och rättssäkerhet ska upprätthållas.

Grunden för den fria rörligheten och uppehållsrätten kan härledas till artikel 13 i FN:s universella förklaring om att var och en är fri att lämna sitt land och återvända dit. Den fria rörligheten får, enligt artikel 27 p 1 i EU:s rörlighetsdirektiv, enbart begränsas med hänsyn till allmän ordning, säkerhet eller hälsa. Det är inte möjligt att begränsa uppehållsrätten av ekonomiska skäl. Åtgärder som vidtas med hänsyn till allmän ordning och säkerhet ska överensstämma med proportionalitetsprincipen och uteslutande grundas på den enskildes personliga beteende. Tidigare straffdomar ska inte i sig utgöra skäl för sådana åtgärder. I samma artikel p 2 anges krav om att personens beteende måste utgöra ett verkligt, faktiskt och tillräckligt allvarligt hot mot ett grundläggande samhällsintresse för att en sådan åtgärd ska kunna vidtas. Vidare framgår att omständigheterna i det enskilda fallet ska beaktas och att allmänpreventiva hänsyn inte accepteras (se kap. 4. 2. 3).

⁴ Förordningen (2021:995) om länsstyrelsernas regionala arbete mot mäns våld mot kvinnor (se 1 och 2 §§ vad gäller att tiggeri ingår i människohandel).

Tiggeri, som en konsekvens av den fria rörligheten, aktualiserar vissa av Europakonventionens artiklar om mänskliga rättigheter. Artiklarna 8 (skydd för privatliv), 10 (yttrandefrihet) och 14 (förbud mot diskriminering) är av särskilt intresse eftersom de har åberopats i två mål i Europadomstolen (se kap 4); i båda fallen var det romer som tiggde för att försörja sig. Artikel 8 prövades i sak i ett mål (Lacatus) varvid domstolen bedömde att generellt förbud mot tiggeri var en oproportionerlig inskränkning av klagandens rätt till privatliv och innebar en kränkning av rätten till privatliv i artikel 8. I det andra målet (Dian) avvisades både artikel 8 och 10, beroende på att klagande hade tillgång till sociala förmåner och det fanns andra områden i staden där tiggeri inte var förbjudet. Skillnaden mellan målen är således att domstolen konstaterar att Europakonventionen skyddar rätten att be om hjälp att ta sig ur en inhuman och utsatt situation, men inte om det inte är nödvändigt. I båda fallen diskuterade domstolen också i vilken mån och på vilka sätt allmänhetens rättigheter påverkades av tiggeriet och intresset att skydda allmänhetens mänskliga rättigheter. Andra mänskliga rättigheter som aktualiseras i samband med tiggeri är rätten till likabehandling och förbud mot diskriminering. Personer som tigger riskerar att utsättas för diskriminering i den aktuella tiggerisituationen men även i kontakt med det allmänna eller på andra samhällsområden. Vidare finns risk för att ett tiggeriförbud i sig självt kan utgöra en kränkning av principen om likabehandling och icke-diskriminering.

Tiggare som utnyttjas i människohandel har också rätt till stöd och hjälp enligt Europarådets konvention (SÖ 2010:8) om bekämpande av människohandel där det bland annat av artikel 10 p. 2 framgår att utsattheten måste vara utredd innan beslut fattas om vistelsen. Tiggare som utnyttjas i människohandel har också rätt till stöd och hjälp enligt människohandelsdirektivet (se kap. 4). Det sistnämnda innehåller minimiregler när det gäller definitionen av vad som ska utgöra straffbelagd människohandel och påföljder på området. Direktivet innehåller också bestämmelser om bland annat utredning och lagföring av människohandelsbrott samt hjälp och

stöd till och skydd för brottsoffer. Människohandelsdirektivet är genomfört i svensk rätt.⁵

Avgöranden från Europadomstolen visar alltså att förekomsten av tiggeri kan innebära inskränkningar i mänskliga rättigheter för personerna som tigger och även för allmänheten om tiggeriet uppfattas som oönskat. Det är angeläget att analysera eventuella negativa konsekvenser för alla som berörs. Det krävs en intresseavvägning av de olika rättigheterna i olika situationer. Hänsyn kan således behövas till den allmänna ordningen eller säkerheten. Det krävs dock allvarliga problem för att enbart kunna hänvisa till den enskilde tiggarens beteende som ovan redogjorts för. Frågan gäller om intresset att skydda allmänheten väger tyngre än tiggarens rätt att utöva sina mänskliga rättigheter.

6.2.2 Utrymmet i svensk rätt att begränsa tiggeri

I svensk rätt regleras vissa ordningsfrågor i ordningslagen, bland annat frågor om utnyttjande av offentlig plats.

Huvudregeln framgår av 3 kap. 1 § där det anges krav på tillstånd för den som avser att använda en offentlig plats för annat ändamål än avsett under förutsättning att ianspråktagandet inte endast är tillfälligt och i ringa omfattning och utan att inkräkta på någon annans tillstånd. Kommuner kan i lokala ordningsföreskrifter föreskriva att det också i nämnda undantagssituation från tillståndskravet krävs Polismyndighetens tillstånd att tigga på vissa angivna offentliga platser eller att det råder förbud att tigga på vissa sådana platser. Vissa kommuner har använt sig av denna möjlighet och uppnått avsett resultat (se kap. 5).

Kommuner får enligt 3 kap. 8 ordningslagen meddela de lokala ordningsföreskrifter som behövs för att upprätthålla den allmänna ordningen på en offentlig plats. Kommuner känner de lokala förhållandena och kan följa samhällsutvecklingen nära, vilket är bedömningen bland dem som har anledning att följa utvecklingen.

⁵ I syfte att bättre förebygga och bekämpa människohandel och skydda dess offer har Europaparlamentet och rådet antagit direktivet om ändring av människohandelsdirektivet (direktiv 2024/1712) som trädde i kraft den 14 juli 2024. Regeringen har därför tillsatt en utredning som ska analysera och föreslå hur ändringen av direktivet ska genomföras i svensk rätt, se Ju 2025:02 Utredningen om genomförande av ändringar av människohandelsdirektivet och direktiv 2025:8.

Högsta förvaltningsdomstolen (HFD)⁶ har prövat frågan om tiggeri kan regleras i en lokal ordningsföreskrift. Domstolen slog fast att tiggeri är en sådan företeelse som kan regleras i lokala ordningsföreskrifter om förbudet gäller på vissa avgränsade och angivna platser inom kommunen eller en del av kommunen. Syftet med en sådan lokal föreskrift ska vara att förebygga och hantera de ordningsstörningar på offentliga platser som följer av tiggeri. Tiggeriet behöver inte ha orsakat störningar. En sådan föreskrift bygger också rättsligt på att kommunen har analyserat att det finns ett påtagligt behov av föreskriften, och att föreskriften inte är långtgående i den meningen, att den inte i onödan begränsar den enskildes handlingsfrihet. Föreskriften får inte innebära att det läggs onödigt tvång på den enskilde eller obefogade inskränkningar i den enskildes frihet. Föreskriften ska också var klar och tydlig för den enskilde och lätt att tillämpa. Det är viktigt att systemet med lokala ordningsföreskrifter är flexibelt så länge det inte leder till obefogade inskränkningar i den enskildes frihet. Det är avgörande att föreskriftens syfte är förebygga någon typ av störning i det offentliga rummet. Detta framgår både av HFD:s dom och förarbetena till bestämmelsen.⁷

Slutsatsen är att det redan finns ett utrymme inom svensk rätt att på kommunal nivå förebygga och hantera de ordningsstörningar som följer av tiggeri på vissa offentliga platser. Förbud möjliggör ingripande av Polismyndigheten och att lagföring sker. Det finns i dag inga andra möjligheter inom svensk rätt att förbjuda tiggeri än presumtiva problem med den allmänna ordningen på offentlig plats. Andra problem i samband med tiggeri såsom kriminalitet, diskriminering, människohandel eller ofredande hanteras inom ramen för respektive rättsområde.

⁶ HFD ref. 2018 s. 75.

⁷ A.a., och prop. 1992/93:210, Åberg, Ordningsslagen (10 november 2021, JUNO 4B), kommentaren till 3 kap. 8 §.

6.3 Fördelar och nackdelar med ett nationellt förbud

6.3.1 Statligt eller kommunalt ansvar?

Det är varje kommuns angelägenhet och ansvar att bedöma om ett tiggeriförbud ska meddelas i en lokal ordningsföreskrift. Det ligger i linje med det kommunala självstyrets innebörd att lokala angelägenheter sköts av kommuner om inte annat sägs. Principen om det kommunala självstyret framgår av 2 kap. 1 § kommunallagen där det anges att kommuner och regioner på demokratins och den kommunala självstyrelsens grund sköter de angelägenheter som anges i lagen eller annan författning. Principen om det kommunala självstyret omfattar all kommunal verksamhet, bland annat ordnings-, trafik-, sociala-, sjukvårds-, miljö- och vattenfrågor. I nämnt lagrum fastslås också lokaliseringsprincipen.⁸

Den kommunala självstyrelsen kan sägas vara en förutsättning för den kommunala demokratin, och kommunal demokrati förutsätter att det finns ett stort utrymme för kommuner och regioner bland annat att utforma den politiska dagordningen.⁹ Vidare är närhetsprincipen i beslutsfattande en viktig princip vad gäller kommuner och regioners angelägenheter.¹⁰

Det saknas principer om ansvarsfördelningen mellan stat och kommun och avgränsningen mellan nationella och regionala eller kommunala uppgifter är oreglerad. Proportionalitetsprincipen ska vara vägledande i ärenden som rör ingripande lagstiftning. Frågan som ska bedömas är om syftet med den tänkta regleringen kan uppnås på ett mindre ingripande sätt för det kommunala självstyret än det som föreslås.¹¹ Vid denna prövning ska även samhällsutvecklingen följas. Det väcker frågan om uppgiften att förbjuda tiggeri lämpar sig bättre för staten än för kommunerna.

Det kan konstateras att ett nationellt förbud ger en nationell överblick och leder till likformighet till skillnad mot kommunala förbud med dess lokala variationer. Även om tiggeri förekommer i olika grad i olika kommuner, hindrar det inte att det kan finnas ett intresse av likformighet och överblick genom att samma förbud gäller i hela landet till skillnad mot kommunala förbud som enbart

⁸ Prop. 2001/02 :80 Demokrati för det nya seklet.

⁹ SOU 2007: 93. Den kommunala självstyrelsens grundlagsskydd.

¹⁰ A.a.

¹¹ Se Holmberg, E. med flera Grundlagarna (2019-07-03, JUNO 3a) kommentaren till 14 kap. 2 § regeringsformen.

får omfatta vissa avgränsade och angivna platser inom kommunens gränser. Ett nationellt förbud gäller för alla i landets alla kommuner. Det ska vägas mot att det kommunala förbudet kan anpassas efter de lokala förhållandena och att kommuner har ansvar och är lämpade att hantera ordningsstörningar och sociala konsekvenser till följd av tiggeri. Ett nationellt förbud kan medföra att kommuner inte har samma förutsättningar att hantera frågan. Det blir mer en fråga av polisiär och rättsvårdande karaktär.

Det som talar mot ett nationellt förbud är att antalet tiggare har minskat drastiskt. Det finns inte längre en uttalad problembild vad gäller tiggeri. Det är en samstämmig uppfattning bland dem som har anledning att följa utvecklingen. Omfattningen av EES-medborgare som tigger har successivt minskat. EES-medborgare ser det i regel inte längre som lönsamt att tigga i Sverige. De andra grupperna är tämligen konstanta med en viss ökning på senare tid som civilsamhället bedömer vara en konsekvens av olika välfärdsåtgärningar. Det innebär inte risk för ordningsstörningar i den grad som tidigare var fallet. Slutsatsen är att det framstår som tveksamt att överväga ett nationellt förbud mot tiggeri med hänvisning till den allmänna ordningen och säkerheten. Syftet med en nationell reglering måste ligga inom ramen för vad som är rättsligt möjligt.

Vad avser ordningsstörningar kan dessa, utifrån den bild som framträtt i kartläggningen, delas in i olika kategorier. Det handlar om att tiggare använder offentliga platser för andra ändamål än avsett och begränsar rörligheten i dessa områden. Vidare kan tiggeriet orsaka ordningsstörningar utanför affärer och köpcentra, vid tåg- och busstationer eller andra platser där många passerar. Tidigare fanns det stora problem med olagliga boendeförhållanden i form av läger i parker eller på andra offentliga platser. Den tredje kategorin handlar om att allmänhetens fri- och rättigheter behöver skyddas från att tiggare beter sig hotfullt, integritetskränkande eller aggressivt. Tiggeri kan också skapa otrygghet genom ökad kriminalitet vid platserna där personer tigger eller på grund av bråk, slagsmål, hot, utpressning eller annan kriminalitet.

De flesta kommuner som har utfärdat förbud mot tiggeri i lokala ordningsföreskrifter rapporterar att förbudet fått avsedd effekt. Det gäller både förekomsten av tiggeri på de aktuella platserna och de problem som varit skäl för att införa ändringar i de lokala föreskrifterna. Slutsatsen är att den kommunala föreskrifts-

rätten vad gäller ordningsstörningar i samband med tiggeri förefaller tillräcklig.

6.3.2 Ett nationellt tiggeriförbud får inte åsidosätta skyddet för mänskliga rättigheter

Den rättsliga utgångspunkten för ett lagförslag som avser nationellt förbud är att skyddet för mänskliga rättigheter fortsatt ska kunna garanteras och säkerställas. Därvidlag har Europakonventionen ställning som svensk lag och ska tillämpas av svenska domstolar.

Vad gäller Europakonventionen, har två personer som dömts för tiggeribrott, vänt sig till Europadomstolen och gjort gällande att det nationella förbudet mot tiggeri har åsidosatt eller kränkt skyddet för vissa av deras mänskliga rättigheter.

I Lacatus-fallet åberopades artiklarna 8 och 14 och i Dian-fallet artiklarna 8, 10 och 14. Artikel 8 skyddar rätten till privat- och familjelivet och artikel 10 skyddar rätten till yttrandefriheten (se kap. 4). Artikel 14 anger ett förbud mot diskriminering som innebär att alla har skydd för konventionens rättigheter utan diskriminering på någon grund såsom kön, ras, hudfärg, språk, religion, politisk eller annan åsikt, nationellt eller socialt ursprung, tillhörighet till nationell minoritet, förmögenhet, börd eller ställning i övrigt (se kap. 3). I Lacatus-fallet har Europadomstolen prövat artikel 8 och funnit att den klagandes rätt till privat- och familjeliv hade kränkts. Europadomstolen har inte i något av fallen prövat artiklarna 10 och 14 (se kap. 4).

Utöver nyss nämnda artiklar kan även andra artiklar i konventionen komma att aktualiseras i samband med ett nationellt förbud mot tiggeri. Ett förbud får inte heller leda till eller utgöra kränkningar i förhållande till andra internationella åtaganden.

Flera slags rättigheter, som nämnts (se ovan avsnitt 6.2.1) kan aktualiseras i samma tiggerisituation. Det kan exempelvis vara en romsk pojke med funktionsnedsättning som tigger för sin egen eller familjens räkning. Det kan handla om en kvinna med kognitiva problem som resultat av beroendesjukdom eller psykisk ohälsa. Eller personer som kommit hit och tvingats tigga för att betala resan eller ”hyra” för platsen där man tigger.

Den som tigger är oavsett oftast en person som befinner sig i en utsatt situation på grund av fattigdom. Begreppet privatliv i arti-

kel 8 Europakonventionen omfattar enligt praxis en persons fysiska och sociala identitet och rätt att skapa relationer med andra människor och omvärlden. I Lacatus-domen¹² ansåg Europadomstolen att klagandes rätt att vända sig till andra för att få hjälp genom att tigga omfattas av skyddet i artikel 8 p 1 konventionen. Förutsättningen är att personen saknar alternativ att lindra sin fattigdom, däribland tillgång till sociala förmåner. Däremot prövade domstolen inte artikel 14 i detta fall; dock var två ledamöter skiljaktiga i denna del.

Slutsatsen är alltså att ett nationellt tiggeriförbud kan komma i konflikt med Europakonventionen om det utformas så generellt, att det inte är möjligt att ta hänsyn till omständigheterna i det enskilda fallet såsom personens sårbarhet, utsatthet och tiggeriets beskaffenhet. Det ska vara möjligt att göra en avvägning enligt proportionalitetsprincipen mellan tiggarens och det allmännas intressen. Det innebär konkret att bedöma om eventuella inskränkningar av rättigheten är nödvändiga och proportionerliga med tanke på ändamålet och utformningen av förbudet.

Ett kommunalt förbud kan lättare än ett nationellt förbud anpassas till de behov och målgrupper som finns i kommunen (se kap. 4 och 5). Ett sådant tiggeriförbud underlättar för kommuner att uppfylla sina skyldigheter i flera avseenden och genom dess flexibilitet också minska risken för kränkningar enligt Europakonventionen.

6.3.3 Kolliderar ett nationellt tiggeriförbud med regleringen om människohandel?

Det är vanligt att tiggeri organiseras och övervakas av någon annan. Det kan vara någon eller några i familjen, släkten eller organiserade kriminella nätverk. Erfarenheten är att det finns ett nära samband mellan tiggeri och människohandel (se kap. 3.) Barn, kvinnor och personer med funktionsnedsättningar är särskilt utsatta. Förbjuds tiggeri kan det finnas risk att finner människohandeln tar nya vägar in i ännu farligare livsmiljöer.

Förbudet mot människohandel utgår från Palermoprotokollet¹³ och EU:s människohandelsdirektiv (se kap. 4.5). Sverige ska upp-

¹² Europadomstolens mål 14065/15.

¹³ Palermoprotokollet antogs i Palermo den 15 november 2000.

fylla dessa krav och har ett stort ansvar att stödja brottsoffer i människohandel.

Ett nationellt förbud kan kollidera med människohandelsbrotten i 4 kap.1 a §¹⁴ och 1 b¹⁵ § i brottsbalken. Det blir ett rättsligt dilemma liknande det vid sexköpslagen. En person som utnyttjas i människohandel i tiggeri är ett brottsoffer men det finns samtidigt en risk att personen också ses som brottsmisstänkt. Det undergräver rimligen personens vilja att ge sig till känna och medverka i lagföringen. Kommuner har bättre förutsättningar med sin lokala kännedom att identifiera potentiella offer för människohandel. Den lokala polisorganisationen medger för närvarande inte motsvarande kännedom.

Det finns ett litet antal fällande domar vad gäller människohandel och tiggeri. Många anmälningar avskrivs. En förklaring är att det är svårt att få fram underlag som leder till åtal (se kap 3.4.3). Dock har införandet av brottet människoexploatering lett till att det finns fler domar. Ärendena är känsliga, kräver förtroende och omsorgsfullt bemötande samt hög kompetens från de involverade myndigheterna. Ett nationellt förbud bedöms inte underlätta detta.

Slutsatsen är att nationellt förbud mot tiggeri bedöms få negativa konsekvenser för personer som utnyttjas i människohandel för tiggeri. Det motverkar således Sveriges åtaganden att förebygga och motverka människohandel samt ge stöd åt de drabbade.

6.3.4 Strider ett nationellt tiggeriförbud mot diskrimineringsförbudet?

Personer som tigger löper risk att diskrimineras, oavsett om det är på grund av etnisk tillhörighet eller på andra grunder. Det gäller alla grupper av tiggare. De tillhör en grupp som skiljer sig från majoritetsbefolkningen.

¹⁴ 4 kap. 1 a § 1–3 BrB ”Den som, i annat fall än som avses i 1 §, genom olaga tvång, vilseledande, utnyttjande av någons utsatta belägenhet som allvarligt begränsar personens alternativ, eller annat sådant otillbörligt medel om det allvarligt begränsar personens alternativ rekryterar, transporterar, överför, inhyser eller tar emot en person i syfte att han eller hon ska exploateras för sexuella ändamål, avlägsnande av organ, krigstjänst, tvångsarbete eller annan verksamhet i en situation som innebär nödläge för den utsatte, döms för människohandel till fängelse i lägst två och högst tio år.”

¹⁵ 4 kap. 1 b första stycket BrB: ”Den som, i annat fall än som avses i 1 eller 1 a §, genom olaga tvång, vilseledande eller utnyttjande av någons beroendeställning, skyddslöshet eller svåra situation exploaterar en person i tvångsarbete, arbete under uppenbart orimliga villkor eller tiggeri, döms för människoexploatering till fängelse i högst fyra år”.

Vad gäller romska EES-medborgare görs bedömningen att tiggeri främst är en konsekvens av diskriminering på olika samhällsnivåer i tiggarnas hemländer. Det tar sig uttryck i att romer behandlas sämre än majoritetsbefolkningen, exempelvis inte får samma tillgång till samhällsfunktioner som utbildning, sjukvård, arbete och bostad. Av denna anledning pågår inom EU ett arbete att bygga upp en jämlikhetsunion för jämlika livsvillkor och alla medlemsstater ska därför verka för och vidta åtgärder vad avser romers bristande tillgång till välfärdssystemen. I Ds (2014:8) *Den mörka och okända historien. Vitbok om övergrepp och kränkningar av romer under 1900-talet* beskrivs hur gruppen romer utsattes för diskriminering och särbehandling i sina hemländer och i samhället under 1900-talet samt betonas vikten av att säkerställa lika rättigheter för romer i samhället. Detta var en viktig utgångspunkt för den Nationella samordnarens utredning och slutsatser i betänkandet (SOU 2016:6). (Se kap 3.2.3.)

Åren 2022–2024 tog DO emot cirka 4 000 anmälningar som gällde diskriminering på grunden etnisk tillhörighet. 49 anmälningar kom från romer varav 25 handlade om socialtjänst eller hälso- och sjukvård. Övriga rörde andra områden bland annat köp av varor och tjänster. Nämnade siffror visar hur romer uppfattar att deras etniska tillhörighet påverkar myndigheters bemötande och hantering (se kap. 3.4.3).

Själva det nationella förbudet kan också riskera att bidra till diskriminering, eftersom det är fattiga personer som straffas av anledningen att de tigger. I Lacatus-fallet menade två ledamöter att även artikel 14 borde ha prövats av skälet att indirekt diskriminering av romer till följd av tiggeriförbud inte är samma sak som om det är tillåtet eller inte att tigga. I FN:s olika konventioner finns flera förbud mot diskriminering och vad gäller ras och etnicitet används ofta uttrycket ”ställning i övrigt”. Denna grund kan komma att aktualiseras när det gäller en persons socioekonomiska ställning och ett tiggeriförbud. DO:s bedömning är att det därför inte kan uteslutas att tiggeriförbudet i fallet kunde vara diskriminerande¹⁶ (se kap 3.3.4).

Det blir också tydligt när det gäller en folkgrupp eller det utanförskap som präglar hemlösa och andra fattiga grupper som saknar det mest grundläggande för sina behov.

¹⁶ DO: s yttranden december 2024.

Slutsatsen är alltså att ett förbud mot tiggeri riskerar att komma i konflikt med förbudet mot diskriminering som följer av Sveriges internationella åtaganden. Det gäller i förekommande fall i viss grad även kommunala förbud, men eftersom ett sådant förbud finns i lokala ordningsföreskrifter och enbart gäller vissa utpekade och avgränsade områden bedöms risken vara mindre.

6.3.5 Sveriges ansvar för stöd och hjälp

Det finns omfattande forskning om fattigdom, dess orsaker och konsekvenser för den som tigger och samhället i övrigt. Ett perspektiv är att tiggeri är ett socialt problem och att fattigdom, oavsett orsak, behöver ingripande från det allmänna med målet att det är fattigdomen som bör bekämpas. För den enskilde leder tiggeriet ofta till andra problem som har med bostad, arbete, hälsa, skolgång och omsorg om barn att göra. Analysen inom samhällsvetenskapen är att det allmänna har svårt hantera och ge personer som tigger det stöd som behövs. Men också att tiggeriet i sig inte främjar den som tigger. En fråga är huruvida det är etiskt och ur allmän synvinkel försvarbart att kriminalisera den som tigger för sin försörjning, vilket skulle kunna likställas med ett förbud mot fattigdom.¹⁷

När det gäller EES-medborgare går en skiljelinje vid tre månaders vistelsetid i Sverige eller längre. Det ställs olika villkor för de olika perioderna i rörelsedirektivet och utlänningslagen. Vid uppehållsrätt i högst tre månader får den mottagande medlemsstaten inte ställa något annat krav på EES-medborgaren än att denne ska inneha ett giltigt identitetskort eller pass.¹⁸ Om personen inte uppfyller villkoren, kan avvisning eller utvisning bli aktuellt.

Efter tre månaders vistelse med uppehållsrätt gäller kravet på likabehandling. Likabehandling ger EES-medborgaren lika rätt som andra till sociala förmåner. Det gäller under förutsättning att personen fortsatt uppfyller villkoren och att denne inte anses utgöra en orimlig belastning för välfärdssystemet¹⁹ (se kap. 4.2.1). Det

¹⁷ Swärd, H., EU-medborgarna, tiggeriet och den synliga nöden – en kunskapsöversikt. Socialmedicinsk tidskrift 3/2015.

Haglund, B. och Swärd, H., Utsatta EU-medborgare i ett samhälleligt perspektiv, del 1. Socialmedicinsk tidskrift 3/2015.

¹⁸ Artikel 6 rörlighetsdirektivet.

¹⁹ Av skäl 10 i rörlighetsdirektivet framgår att även under de första tre månaderna av vistelsen får EES-medborgare inte utgöra en orimlig belastning för välfärdssystemet, skillnaden är att under denna period har EES-medborgare inte rätt till likabehandling.

faktum att EES-medborgare uppehåller sig i Sverige utan att uppehållsrätten är säkerställd kan medföra rättsosäkerhet för den person som befinner sig här på laglig grund och inte får sina rättigheter tillgodosedda. Detta gäller oavsett på vilken rättslig grund som vis-
telsen sker i Sverige, och även om rättslig grund saknas har dessa personer skydd för mänskliga rättigheter.

Rättsligt sett har kommunen enligt socialtjänstlagen det yttersta ansvaret för alla som vistas i kommunen. Det anses som det yttersta skyddsnätet. Civilsamhället har uppmärksammat svårigheter för svenska medborgare, tredjelandsmedborgare och andra personer i ekonomiskt trångmål att komma i kontakt med och få hjälp av olika myndigheter. Rutiner förändras, ansökningar tas inte emot eller avslås muntligt är några exempel. Det leder till än större problem och svårigheter att klara sin försörjning. Generellt sett förefaller dock myndigheterna inom välfärdsområdet ha bättre kunskap idag om rättstillämpningen inom sina rättsområden än när tiggeriet var som mest utbrett för ett antal år sedan. Det talar för att kommuner i allt väsentligt är insatta i den problematik som fattigdom och tiggeri kan innebära. Det finns en del frågetecken vad gäller tillgång till sjukvård för EES-medborgare. Frågan är dock inte längre aktuell eftersom EES-medborgare inte längre kommer till Sverige för att tigga.

Det finns mycket som pekar i riktningen att ett registreringsförfarande för ökad överblick och kontroll bör återinföras, både med tanke på tiggeri och av andra skäl.

6.4 Slutsatser

6.4.1 Utredningens bedömning av ett nationellt förbud mot tiggeri

Bedömning: Ett nationellt förbud mot tiggeri bör inte införas. Det finns redan reglering i ordningslagen som tillgodoser behovet för kommuner att förebygga ordningsstörningar i samband med tiggeri. Tiggeri har minskat kraftigt vad avser EES-medborgare, varför det saknas skäl att ytterligare reglera frågan. Ett nationellt förbud har flera nackdelar jämfört med ett kommunalt förbud. Ett nationellt förbud kan leda till inskränkningar i vissa mänskliga rättigheter.

Skäl för bedömningen:

Personer som tigger har i normalfallet inga andra alternativ för att klara sin försörjning. Europadomstolen har slagit fast att tiggeri omfattas av skyddet för rätten till privat- och familjelivet.

Det finns redan utrymme inom gällande rätt att hantera ordningsstörningar i samband med tiggeri. Kommuner har, som framgått, enligt ordningslagen befogenhet att i lokala ordningsföreskrifter utfärda förbud mot tiggeri på vissa avgränsade och angivna platser inom kommunen, alternativt att utfärda tillståndskrav att få tigga. Tiggeri hanteras bäst på kommunal nivå, eftersom kommuner känner de lokala förhållandena och kan följa samhällsutvecklingen på nära håll. Det är i linje med intentionerna bakom det kommunala självstyret.

Antalet tiggare har minskat och det finns inte behov av att ytterligare reglera frågan. Det finns inte någon allvarlig problembild kopplat till tiggeri. Det är en tämligen konstant grupp som tigger för sin överlevnad. Det pågår en utredning som ska bedöma om registreringskravet för EES-medborgare ska återinföras. Det skulle innebära bättre kontroll över vem som har uppehållsrätt och vistas i Sverige.²⁰ Det pågår även en utredning om genomförande av ändringar av människohandelsdirektivet med relevans för arbetet med tiggare som utnyttjas i människohandel.²¹

Att införa ett generellt förbud kan inskränka vissa mänskliga rättigheter, exempelvis rätten till privatliv, rätten att uttrycka sig och förbudet mot diskriminering. Ett nationellt förbud riskerar komma i konflikt med diskrimineringsförbudet genom att förbudet i huvudsak träffar vissa grupper. Det finns också risk för att tiggeri leder till rättighetskollisioner mellan den som tigger och givaren eller andra personer. Problembilden är att barn, kvinnor och personer med funktionsnedsättning utnyttjas i tiggeri och att ansvaret för tiggeri kommer riktas mot dem. För personer som utnyttjas i människohandel i tiggeri blir troligen konsekvensen att deras rätt till skydd och stöd enligt människohandelsdirektivet försvagas eller helt faller bort. Detta gäller oavsett på vilken rättslig grund som vistelsen sker och även om vistelsen saknar rättslig grund.

²⁰ Ju 2025:01 Registrering av EES-medborgare.

²¹ Ju 2025:02 Utredningen om genomförande av ändringar av människohandelsdirektivet.

Ordningsstörningar med anledning av tiggeri har så gott som upphört. Straffbara handlingar på platsen eller omgivningen där tiggeriet äger rum bör hanteras polisiärt och lagföras den vägen. Ett förbud skulle inte tillföra något i det avseendet utan enbart belasta de rättsvårdande myndigheterna. Den kommunala befogenheten att utfärda lokala ordningsföreskrifter bedöms vara ändamålsenlig i syfte att förebygga ordningsstörningar i samband med tiggeri. Kommuner som infört förbud har i allt väsentligt intygat att det fått avsedd effekt. Avslutningsvis kan det erinras om att ett nationellt förbud innehåller flera avgränsningssvårigheter, exempelvis vilka platser som det är förbjudet att tigga på, vad man tigger till eller vad gäller insamling till välgörande ändamål. I avsnitt 6.4.2 redovisas likväl ett förslag på hur ett nationellt förbud skulle kunna utformas.

6.4.2 Lagförslag

Förslag: Den som på allmän plats för sin eller sina familjemedlemmars försörjning ägnar sig åt penninginsamling döms för tiggeri till böter.

Om gärningen enligt första stycket med hänsyn till omständigheterna är att anse som ringa, ska inte dömas till ansvar.

Skäl för förslaget:

Utredningen har, i enlighet med direktiven, att föreslå en bestämmelse om ett nationellt förbud. Utredningen har därvid övervägt om en sådan bestämmelse bör införas kapitel 3 i ordningslagen. Bedömningen är dock att detta kapitel är mindre lämpligt för en sådan bestämmelse eftersom kapitlet utgår från kommunens befogenheter för allmän ordning och säkerhet på offentlig plats. Att placera en bestämmelse som stipulerar nationellt ansvar i en liknande fråga bedöms inte lämpligt. Det gäller även om förbudet skulle regleras i ett eget kapitel i samma lag.

En bestämmelse om nationellt förbud mot tiggeri föreslås i stället intas som en ny bestämmelse, 16 kap 16 a § brottsbalken. I detta kapitel regleras allmänna frågor om ordning samt brott mot den

allmänna ordningen. I kapitlet finns redan brottet förargelseväckande beteende (16 §) och tidigare det numera avskaffade brottet fylleri. Ett nationellt förbud mot tiggeri bör därför lämpligen placeras i detta kapitel i brottsbalken. Syftet med det tidigare brottet fylleri var att skydda allmänheten från störningar. Den straffbelagda handlingen var inte själva berusningen i sig utan de uttryck som berusningen tog. Brottet förargelseväckande beteende syftar till att skydda och tillgodose allmänhetens intresse mot vissa oönskade beteenden. Enligt brottsbeskrivningen är den straffbelagda gärningen ett beteende som är ägnat att väcka förargelse hos allmänheten. Dessutom fordras att gärningen sker offentligt.

I likhet med fylleri och förargelseväckande beteende är syftet med lagförslaget att skydda allmänheten från de olika oönskade uttryck som tiggeri kan leda till och innebära för allmänheten. Det är med andra ord tiggarens uttryck och beteende som straffbeläggs i den föreslagna bestämmelsen.

Utredningen har i övervägandena 6.3.2–6.3.5 framhållit vikten av att säkerställa skyddet för de mänskliga rättigheterna i samband med lagstiftning av ett nationellt förbud mot tiggeri. Utredningen har därvidlag behandlat riskerna som ett förbud kan leda till framför allt för sårbara grupper, grupper som löper risk att diskrimineras eller utnyttjas i människohandel. Ett nationellt förbud mot tiggeri behöver utformas med beaktande av detta och medge ansvarsfrihet även om handlingen är klandervärd (jfr 8 kap. 12 § brottsbalken). Europakonventionen är svensk lag och domstolarna kommer att säkerställa skyddet för mänskliga rättigheter i sin tillämpning av brottet tiggeri.

Företeelsen tiggeri och det straffbara området

Med *tiggeri* avses enligt förslaget att en person ber någon om pengar utan att erbjuda en motprestation. I normalfallet är det de allra fattigaste som tigger.

Tiggeri som företeelse hänger samman med begreppet penninginsamling. I lokala ordningsföreskrifter meddelade med stöd av ordningslagen, skiljer man på aktiv och passiv penninginsamling. Med den förstnämnda avses personer från föreningar och andra organisationer som går omkring och ber om bidrag eller pengar för ett visst ändamål. Sådan aktiv penninginsamling anses inte vara

tiggeri. Om en person däremot ber någon om pengar och befinner sig på en viss plats under en viss tidsrymd, anses denna handling vara passiv penninginsamling och utgör tiggeri. Personen som tigger kan befinna sig på platsen kortare eller längre tid.

Enligt huvudregeln i 3 kap. 1 § ordningslagen får en offentlig plats inte utan Polismyndighetens tillstånd användas för annat ändamål än avsett. Den insamling som här benämns som aktiv penninginsamling, förutsätter beroende på hur kommuners lokala ordningsföreskrifter enligt ordningslagen är utformade, ett tillstånd från Polismyndigheten. Avgränsningsproblemen mellan aktiv och passiv (tiggeri) penninginsamling bedöms även i övrigt vara små.²²

Vad gäller gatumusikanter som ofta har en skål eller mugg där förbipasserande kan lägga pengar, är utgångspunkten att det för sådan penninginsamling inte krävs tillstånd enligt ordningslagen. Ett annat avgränsningsproblem är när en person samtidigt tigger och säljer saker. Det bör inte vara möjligt att kringgå brottet tiggeri genom att bedriva försäljning. Andra gränsdragningsproblem får bedömas i det enskilda fallet.²³

Vilka omfattas av lagförslaget och för vilket ändamål?

Bestämmelsens tillämpningsområde omfattar alla personer som tigger för sin eller sin familjemedlemmars försörjning.

Vad gäller särskilt sårbara personer, exempelvis barn och personer med funktionshinder, är det en omständighet som ska vägas in i bedömningen av ringa fall liksom som andra omständigheter hänförliga till gärningen och den enskilde personen som tigger. Det kan röra sig om personer med särskild utsatthet och där tiggeriet gestaltar detta. För att en gärning ska anses som förmildrande ska en bedömning enligt proportionalitetsprincipen göras.

Ändamålet med tiggeri ska vara medel till tiggarens eller hans eller hennes familjs försörjning.

²² Framför allt efter att uttrycket använts i HFD:s dom 2018 ref. 75.

²³ Se text av Åberg, K. Ordningslagen (JUNO 4B version 2021), kommentaren till 3 kap. 8 § "Penninginsamling i samband med framförande av gatumusik är något som är ofta förekommande. Vanligt är att musikanten ställer fram en instrumentlåda eller lägger fram något klädesplagg där åhörarna kan lämna sina penningbidrag. Ett sådant förfarande bör inte betraktas som en penninginsamling som omfattas av kravet på tillstånd. Annorlunda förhåller det sig om musikanten går runt bland publiken och samlar in pengar. Ett sådant tillvägagångssätt torde regelmässigt vara att betrakta som en penninginsamling som kan omfattas av tillståndskrav genom en lokal föreskrift."

Begreppet försörjning anges i socialtjänstlagen och är en av två delar i det ekonomiska biståndet. I 4 kap. 1 § nämnd lag fastslås rätten till bistånd för den som inte kan tillgodose sina behov själv. Rätten till bistånd ska föregås av behovsbedömning av varje enskilt fall. I 2 kap. 1 § socialtjänstförordningen finns en åldersindeldad riksnorm som utgångspunkt för vad som ingår i försörjningsstödet. Den är tänkt att vara vägledande och avgränsa tiggeri från andra ändamål. För straffbarhet för tiggeri krävs ingen utredning av om rätt till försörjningsstöd föreligger.

Vad gäller gränsdragningen till människohandel bör lagföring kunna ske även om tiggeriet sker i organiserad form.

Tiggeriet ska äga rum på allmän plats

Tiggeriet ska äga rum på en allmän plats för att omfattas av det föreslagna nationella förbudet. Begreppet allmän plats används i brottsbalken och ska ha samma betydelse vad gäller förslaget om ett nationellt förbud om tiggeri. Det är ett bredare begrepp och är att föredra framför offentlig plats som har sin betydelse och definieras i ordningslagen.

Påföljden är böter

I linje med Europadomstolens uttalanden om att frihetsberövande allmänt sett riskerar att kränka den enskildes rättighet om skydd för privatlivet, ska påföljden för tiggeri vara böter. Vid ringa fall ska ansvar inte utdömas. Bedömningen ska i dessa fall också göras enligt proportionalitetsprincipen, även det i linje med Europadomstolens uttalanden vad avser tiggeriförbud. I ringa fall bör också polisman, beroende på omständigheterna i det enskilda fallet, kunna meddela rapporteftergift.

Enligt 25 kap 1–2 §§ brottsbalken avses dagsböter, om inte färre än 30 dagsböter kommer i fråga, då i stället penningböter ska dömas ut. Varje dagsbot fastställs till ett visst belopp från och med femtio till och med ettusen kronor, efter vad som bedöms som skäligt med hänsyn till den tilltalades inkomst, förmögenhet, försörjnings-skyldighet och ekonomiska förhållanden i övrigt. Om det finns särskilda skäl, får dagsbotens belopp jämkas. Minsta bötesbelopp är

sjuhundrafemtio kronor. Det är påkallat med viss gradering av allvaret i påföljden böter med tanke på att brottet tiggeri kan ta sig skilda uttryck och leda till olika konsekvenser för allmänheten och den allmänna ordningen. Jämför lagkommentaren till 1–2 §§ brottsbalken där följande framgår: ”Regeln (i 1 §), som har samband med bestämmelsen i 2 § om att lägre antal dagsböter än 30 inte får utdömas, tillkom som ett led i en strävan att dagsböter inte bara teoretiskt utan även i praktiken ska vara strängare än penningböter.”

Böter som inte betalas kan i vissa fall förvandlas till fängelse. Se 25 kap. 8 § andra stycket brottsbalken, bötesverkställighetslagen (1979:189) och HD:s avgörande.²⁴ Tillämpningen av bötesverkställighetslagen ska vara restriktiv.

Det finns olika spärarrar innan det är möjligt att omvandla böter till fängelse. Det framstår som mindre troligt, att det utrymmet som nämnd lag medger, att kunna omvandla böter till fängelse aktualiseras med anledning av brottet tiggeri. Därtill kommer att om omständigheterna är att anse som ringa, ska inte dömas till ansvar. Slutsatsen är därför att lagföringen av brottet tiggeri inte kommer i konflikt med Europakonventionen.

6.4.3 Ikraftträdande

Förslag: Paragrafen ska träda i kraft den 1 juli 2026.

Med hänsyn till remissomgång och beredning av förslaget inom Regeringskansliet föreslås lagändringen träda i kraft tidigast den 1 juli 2026.

²⁴ HD:s avgörande mål nr B 1058–23.

7 Konsekvensanalys

Av direktiven framgår att utredningen i enlighet med kommittéförfordningen (1998:1474) och förordningen (2024:183) om konsekvensutredningar ska redovisa en konsekvensutredning för de förslag som lämnas.

Utredningen har i kapitel 6 Överväganden och förslag analyserat vilka problem och konsekvenser ett nationellt förbud mot tiggeri förväntas få för den enskilde personen som tigger, allmänheten och det allmänna. Kapitlet innehåller också utredningens slutsatser att tiggeri har minskat och att den gällande ordningen i ordningslagen att kommuner får meddela förbud i lokala ordningsföreskrifter framstår som en ändamålsenlig lösning. Utredningen landar därför i slutsatsen att ett nationellt förbud mot tiggeri är obehövligt. I utredningens uppdrag har dock också ingått att oavsett ställningstagande i sak, lämna författningsförslag som innebär att det införs ett nationellt tiggeriförbud i Sverige. Utredningen lämnar därför ett sådant förslag genom att föreslå en ny bestämmelse i 16 kap. brottsbalken. Utredningens förslag har utformats i linje med kraven i grundlag och unionsrätt samt andra internationella förpliktelser. Utredningen upprepar inte detta här utan hänvisar till kapitel 6 i dessa delar.

Den konsekvensanalys som görs i det följande utgår från förslaget som lämnas om ett nationellt tiggeriförbud.

7.1 Konsekvenser för det allmänna och samhället

Utredningen har övervägt hur förslaget påverkar det kommunala självstyret enligt 14 kap 3 § regeringsformen och bedömer att förslaget inte kommer att få negativa konsekvenser i detta avseende. Endast knappt tjugo av Sveriges 290 kommuner har infört förbud

mot tiggeri i sina lokala ordningsföreskrifter, det vill säga en majoritet av kommunerna har inte använt sig av denna möjlighet. Dock kan kommunens arbete vad gäller ordningsfrågor inom kommunen komma att påverkas genom att kommunens föreskriftsrätt begränsas i denna del.

Vad gäller inverkan på brottsbekämpningen skattas siffrorna för lagföring vid överträdelse av kommunala förbud mot tiggeri som låga. Det finns dock inte någon samlad statistik vilket gör att frågan om konsekvenserna för brottsbekämpningen är svårbedömd.

Utredningen bedömer inte, utifrån det underlag som redovisats i kap 5 om kommunala förbud, att förslaget i nämnvärd omfattning påverkar de brottsbekämpande myndigheterna eller domstolarna. Kommuner har enligt lagen (2023:196) om kommuners ansvar för brottsförebyggande arbete i uppdrag att kartlägga brottsligheten inom sitt geografiska område och ta fram en lägesbild. Det är en viktig del i kommuners brottsförebyggande arbete för att skapa trygghet inom kommunen. Ett nationellt förbud kan medföra att arbetet och samverkan med andra brottsbekämpande myndigheter behöver intensifieras.

I kap. 4 Gällande rätt har utredningen behandlat Sveriges åtaganden i förhållande till kommunens yttersta ansvar enligt socialtjänstlagen (2001:453) särskilt vad gäller uppehållsrätt för EES-medborgare. Bedömningen är att ett nationellt förbud inte väntas påverka vad som gäller i förhållande till detta, eller i förhållande till andra personer oavsett rättslig status. Det sägs med reservation för de förslag som nyligen lämnats i betänkandet Kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för vissa grupper (SOU 2025:53) som också har kommunens yttersta ansvar för sina förslag.

Gruppen svenska medborgare och tredjelandsmedborgare som tigger för sin försörjning omfattas också av kommunens yttersta ansvar. Det är en socialt och ekonomiskt utsatt grupp där de flesta redan har kontakt med kommunen eller hälso- och sjukvården. Utredningens slutsats är att det kan få påverkan för kommuners socialtjänst och ett ökat behov av biståndsbedömningar.

Utredningen bedömer inte att förslaget om ett nationellt tiggeriförbud kommer ge några väntade effekter för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet, för regioner, för företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt,

eller för jämställdheten mellan kvinnor och män (jfr 7 och 8 §§ förordningen (2014:183)).

Vad gäller övriga samhällsekonomiska konsekvenser av lagförslaget bedömer utredningen att det ryms inom de berörda myndigheternas ordinarie budgetanslag.

7.2 Konsekvenser för personer som tigger

Utredningen har konstaterat att omfattningen av personer som tigger i betydande grad har minskat eller helt försvunnit.

För personer som i nuläget ägnar sig åt tiggeri bedömer utredningen att förslaget kommer att få negativa konsekvenser. Ett förbud mot tiggeri leder för många personer till att en försörjningsmöjlighet försvinner, helt eller delvis. Det ökar utsattheten vilket kan leda till att dessa personer tar allt större risker för att klara sin dagliga försörjning. Förslaget kan också medföra att personer tvingas fortsätta att tigga eller utnyttjas i annan exploateringsform i de fall det finns kopplingar till människohandel eller annan brottslighet. Utredningen bedömer alltså att det finns risk för att utnyttjandet av utsatta personer i annan exploateringsform än tiggeri riskerar att öka.

Personer som utnyttjas i familjer eller nätverk kan också bli brottsmisstänkta. Det gäller primärt barn i övre tonåren där barns rättigheter ska respekteras och barnkonsekvensanalys göras enligt FN:s konvention om barnets rättigheter som har ställning som lag i Sverige. Utredningen bedömer även att kvinnor i detta avseende är utsatta och att förslaget alltså får en negativ påverkan på jämställdheten. Även för personer med funktionshinder som utnyttjas i tiggeri finns risk för att deras rättigheter åsidosätts.

Sammantaget är det utredningens slutsats att förslaget om ett nationellt tiggeriförbud får negativa konsekvenser för de mest utsatta grupperna i samhället som tigger för att klara sina grundläggande behov.

7.3 Integritetsanalys enligt dataskyddsförordningen

I detta avsnitt behandlas konsekvenserna för den personliga integriteten enligt kraven i dataskyddsförordningen.¹

Det finns ett omfattande rättsligt skydd för personuppgifter och privatlivet. Utredningen har behandlat detta i kapitel 4 Gällande rätt.

Dataskyddsförordningen är den generella regleringen av personuppgiftsbehandling inom EU. Att dataskyddsförordningen är en EU-förordning innebär att den i alla delar är direkt tillämplig i varje medlemsstat.

Dataskyddsförordningen syftar dels till att skydda fysiska personers grundläggande fri- och rättigheter särskilt skydd vid behandling av personuppgifter, dels att genom en likvärdig skyddsnivå i medlemsstaterna säkerställa ett fritt flöde inom unionen. I svensk rätt finns kompletterande lagstiftning i dels dataskyddslagen (2018:218), dels lagstiftning inom olika samhällsområden.

7.3.1 Vilka personer berörs av förslaget?

Bedömning: De som närmast berörs av utredningens förslag är personer som tigger för sin försörjning och deras anhöriga. Behandlingen kan komma att omfatta känsliga personuppgifter som rör bland annat etnicitet och kön. Barn i äldre tonåren bedöms vara särskilt utsatta eftersom det är svårt för myndigheterna att ingripa.

Artikel 6 dataskyddsförordningen anger att behandling endast är laglig om åtminstone ett av villkoren a–f däri är uppfyllt. Det finns alltså ett rättsligt krav på ändamål vid behandlingen av personuppgifter.

I första hand väntas Polismyndigheten, Åklagarmyndigheten, de allmänna domstolarna, Migrationsverket samt socialnämnderna att vidta åtgärder gentemot personer som tigger. Myndigheterna har rätt att behandla de personuppgifter som behövs för att de ska

¹ Den 27 april 2016 antogs Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning), förkortad dataskyddsförordningen eller EU:s dataskyddsförordning.

kunna utföra sina arbetsuppgifter inom ramen för respektive uppdrag. Det handlar om brottsbekämpningen², verkställa en straffrättslig påföljd eller upprätthålla allmän ordning och säkerhet eller biståndsbedömning. De brottsbekämpande myndigheter ska därvid tillämpa brottsdatalagen (2018:1177), Migrationsverket ska tillämpa utlänningsdatalagen (2016:27) samt socialnämnderna lagen (2001:454) om behandling av personuppgifter inom socialtjänsten. Samtliga myndigheter har en rättslig förpliktelse och således laglig grund för att behandla personuppgifter. Förslaget om ett nationellt förbud väntas inte förändra det som redan gäller för det kommunala förbudet. Det förväntas inte heller bli fler personuppgifter för anhöriga till den person som tigger. Barn är särskilt skyddsvärda och utredningens bedömning är att socialnämnderna säkerställer detta.

Även frågan om behandling av känsliga personuppgifter aktualiseras. Sådana uppgifter är enligt huvudregeln i artikel 8 p. 1 dataskyddsförordningen förbjudna. Dock medges i samma artikel p. 2 undantag som kan vara tillämpliga för personer som tigger, som exempelvis avslöjar ras eller etniskt ursprung, politiska åsikter, religiös eller filosofisk övertygelse. Det måste i dessa fall göras ytterligare en bedömning om nödvändigheten att behandla sådana uppgifter.

Sammantaget har antalet personer från andra länder än Sverige som tigger minskat i betydande grad. Ett nationellt förbud kommer gälla i landets alla kommuner och omfatta alla personer som tigger i landets alla kommuner vilket medför att fler personuppgifter kommer att behandlas. Frånsett den ökningen bedömer utredningen inte att förslaget leder till att andra personuppgifter kommer att behandlas. Förslaget torde därför inte få några konsekvenser utöver vad som redan gäller.

² Dit räknas inte frågor om gränskontroll utan då gäller dataskyddsförordningen.

8 Författningskommentar

I det här kapitlet kommenteras författningsförslaget. Det gäller en ny paragraf om förbud mot tiggeri i 16 kap. brottsbalken (1962: 700). Paragrafen föreslås träda i kraft den 1 juli 2026. Förslaget leder inte till några följdändringar.

8.1 Förslag till lag om ändring i brottsbalken (1962:700)

16 kap.

16 a §

Den som på allmän plats för sin eller sina familjemedlemmars försörjning ägnar sig åt penninginsamling döms för tiggeri till böter.

Om gärningen enligt första stycket med hänsyn till omständigheterna är att anse som ringa, ska inte dömas till ansvar.

Förslaget behandlas i avsnitt 6.4.2.

Paragrafen är ny. Den anger att tiggeri är straffbelagt. Förbudet motiveras av skydd för allmän ordning och säkerhet vid tiggeri.

I paragrafens första stycke anges att med *tiggeri* avses när en person frågar någon om pengar utan att erbjuda en motprestation. Det är att anse som en form av penninginsamling. I normalfallet är det de allra fattigaste som tigger och förslaget är avsett att ha denna betydelse. Med en person avses varje person som tigger. I första stycket anges att ändamålet med tiggeriet ska vara *försörjning för den som tigger eller dennes familjemedlemmar*. I paragrafens första stycke anges också att tiggeriet ska äga rum på *allmän plats* och att påföljden är *böter*. Rekvisiten och begreppen förklaras längre fram.

I paragrafens andra stycke anges att om *tiggeriet med hänsyn till omständigheterna är att anse som ringa, ska inte dömas till ansvar*.

Gärningen är alltså i dessa ringa fall klandervärd men påföljd utgår inte (jfr 8 kap 12 § brottsbalken).

Sårbara personer, exempelvis barn, personer med funktionshinder eller andra personer som med hänsyn till omständigheterna i det enskilda fallet, bör också kunna omfattas av andra styckets ansvarsfrihet. Tanken är att det i sådana fall ska göras en proportionalitetsbedömning i linje med vad som sägs i Lacatus-fallet. Vid denna ska bedömas om huruvida straffansvar kan vara aktuellt och om omständigheterna i det enskilda fallet är att anse som ringa varvid det inte är motiverat att döma personen till ansvar. Sårbarheten är också tänkt att bedömas utifrån risken för diskriminering. I dessa mindre allvarliga fall, som främst antas utgöras av sårbara personer, finns också andra skyddsmekanismer som har att göra med polisens befogenhet enligt polislagen att ingripa och eventuellt meddela rapporteftergift.

Det brottsliga förfarandet är själva tiggeriet. Bestämmelsen är till stor del beroende av de uttryck eller kriterier som förknippas med tiggeri. Det är tiggeriet och de olika uttryck som tiggeriet tar sig som är straffbelagt. Tiggeri sker oftast genom att en person befinner på samma plats en viss tid och frågar förbipasserande om pengar. Personen kan uppträda stillsamt eller vara påträngande, högljudd eller aggressiv samt skapa otrygghet eller olust för omgivningen. Hur tiggeriet gestaltas, dess uttrycksformer gentemot allmänheten och den allmänna ordningen, exempelvis ordningsstörningar är omständigheter som är tänkta att vägas in i bedömningen om brottet är att anse som ringa eller ej.

Uppträdandet vid brottet tiggeri kan också leda till att andra brott aktualiseras. Det handlar främst om förargelseväckande beteende och ofredande. Vid konkurrens mellan dessa brott och tiggeri tar det föreslagna brottet tiggeri över brottet förargelseväckande beteende medan brottet ofredande, där fängelse ingår i straffskalan (se 4 kap 7 § brottsbalken) torde konsumera tiggeribrottet. Även vid konkurrens med överträdelser av krav på tillstånd i ordningslagen tar brottet tiggeri över. Om det uppstår konkurrens mellan tiggeri och brottet människohandel konsumerar det senare brottet tiggeri, där den tiggande är målsägande.

Brottet tiggeri kan leda till avgränsningsproblem i förhållande till annan penninginsamling. Det gäller i första hand föreningars och andra organisationers penninginsamling till välgörande ända-

mål.¹ Sådan penninginsamling på offentlig plats kräver i normal-fallet tillstånd av kommunen enligt ordningslagen. Brottet tiggeri ska också avgränsas från gatumusikanter som exempelvis har ställt fram sin instrumentlåda eller lagt ett klädesplagg avsedd för förbi-passerande att lämna pepngar.

Förslaget innebär att tiggeriet ska äga rum på *allmän plats*.

Begreppet *allmän plats* används redan i brottsbalken. I förslaget är begreppet allmän plats avsett att ha samma innebörd som i brottsbalken, till exempel i brottet förargelseväckande beteende i 16 kap 16 §. En *allmän plats* anses i princip innefatta varje plats, inomhus eller utomhus, som är upplåten för allmänheten. Om allmänheten har tillträde till området endast under vissa tider är platsen att anse som allmän under sådan tid men inte i övrigt (för en närmare redogörelse se bland annat Holmqvist med flera, Brottsbalken – En kommentar, s. 16:104 f).

Den förslagna bestämmelsen leder till straffansvar för tiggeri som äger rum på en *allmän plats* och anses inte komma i konflikt Lacatus-fallet i det avseendet.

Ändamålet för tiggeriet är alltså *försörjning för personen som tigger eller för dennes familjemedlemmar*. Begreppet försörjning anges i socialtjänstlagen och är kopplat till rätten till bistånd för den som inte kan tillgodose sina behov själv, vilket fastslås i 4 kap. 1 § samma lag. (Se avsnitt 6.4.2.)

2 kap. 1 § socialtjänstförordningen innehåller en åldersindeldad riksnorm som tjänar som utgångspunkt för vad som ingår i försörjningsstödet. Detta är tänkt vara vägledande vid tillämpningen av ändamålet för tiggeriet. För straffbarhet för tiggeri krävs dock ingen utredning av om rätt till försörjningsstöd föreligger, eller om den som tigger för sin försörjning har rätt att i stället kunna få en bedömning i detta avseende av socialnämnden. Om en person ber om hjälp till resa med allmänna kommunikationsmedel, exempelvis en bussbiljett, faller det utanför begreppet försörjning.

Om tiggeriet sker i organiserad form, exempelvis inom familj eller nätverk, och oavsett om det är kriminellt organiserat eller ej, bör lagföring kunna ske. Det sagda innebär inte att personer som utnyttjas i människohandel i formen tiggeri inte kan komma att anses som brottsoffer.

Förslaget anger att påföljden för brottet tiggeri är *böter*.

¹ Kallas i kommunala sammanhang ofta för aktiv penninginsamling.

Enligt 25 kap 1–2 §§ brottsbalken avses dagsböter, om inte färre än 30 dagsböter kommer i fråga, då i stället penningböter ska dömas ut. Varje dagsbot fastställs till ett visst belopp från och med femtio till och med ettusen kronor, efter vad som bedöms som skäligt med hänsyn till den tilltalades inkomst, förmögenhet, försörjningsskyldighet och ekonomiska förhållanden i övrigt. Om det finns särskilda skäl, får dagsbotens belopp jämkas. Minsta bötesbelopp är sjuhundrafemtio kronor. Det är påkallat med viss gradering av allvaret i påföljden böter med tanke på att brottet tiggeri kan ta sig skilda uttryck och leda till olika konsekvenser för allmänheten och den allmänna ordningen. Jämför lagkommentaren till 1–2 §§ brottsbalken där följande framgår: ”Regeln (i 1 §), som har samband med bestämmelsen i 2 § om att lägre antal dagsböter än 30 inte får utdömas, tillkom som ett led i en strävan att dagsböter inte bara teoretiskt utan även i praktiken ska vara strängare än penningböter (se prop. 1990/91:68 s. 108 f.).” Penningböter kan dömas ut till lägst tvåhundra kronor och högst fyratusen kronor. (25 kap 3 §.)

Den omständigheten att obetalda böter i vissa fall kan omvandlas till fängelse medför inte att den kommer i konflikt med Lacatus-fallet. Lagen (1979:179) om verkställighet av böter innefattar flera spärrar innan det blir aktuellt att omvandla böter till fängelse. Kronofogdemyndigheten kan vid synnerliga skäl förordna om indrivningshinder enligt 12 § och omvandling enligt 15 § förutsätter att det inte gått att driva in böterna på grund av trots hos den bötfällde. Bötesförvandling ska också ske om det av särskilda skäl är motiverat från allmän synpunkt. Det framstår som mindre sannolikt att omvandling till fängelse skulle bli tillämpligt på den målgrupp som omfattas av förslaget. Tröskeln för att finna att trots föreligger och att bötesförvandling bör ske har av Högsta domstolen ansetts vara tämligen hög.²

Med hänsyn till remissomgång och nödvändig beredning av förslaget inom Regeringskansliet föreslås lagändringen kunna träda i kraft tidigast den 1 juli 2026.

² HD:s avgörande mål nr B 1058–23.

Referenser

Offentligt tryck

- Dir. 2024:91. *Ett nationellt tiggeriförbud.*
- Dir. 2025:4. *Registrering av EES-medborgare.*
- Dir. 2025:8. *Genomförande av direktivet om ändring av människo-handelsdirektivet.*
- Ds 2012:60. *Uppföljning av rörlighetsdirektivet.*
- Ds. 2014:8. *Den mörka och okända historien Vitbok om övergrepp och kränkningar av romer under 1900-talet.*
- Ds 2017:17. *Otillåtna bosättningar.*
- Prop. 1954:41. *Förslag till ny utlänningslag med mera.*
- Prop. 1964:128. *Nummer i NJAII 1965 s. 1. Lag om åtgärder vid samhällsfarlig asocialitet.*
- Prop. 1973:90. *Förslag till ny regeringsform.*
- Prop. 1992/93:210. *En ny ordningslag med mera.*
- Prop. 1993/94:117. *Inkorporering av Europakonventionen och andra fri- och rättighetsfrågor.*
- Prop. 2001/02: 80. *Demokrati för det nya seklet.*
- Prop. 2005/06:77. *Genomförande av EG-direktiven om unionsmedborgares rörlighet inom EU och om varaktigt bosatta tredjelandsmedborgares ställning.*
- Prop. 2010/11:49. *Ansvarsfördelning mellan bosättningskommun och vistelsekommun.*
- Prop. 2012/13:109. *Hälso- och sjukvård till personer som vistas i Sverige utan tillstånd.*
- Prop. 2013/14:81. *Uppföljning av rörlighetsdirektivets genomförande.*

- Prop. 2017/18:123. *Det straffrättsliga skyddet mot människohandel och människoexploatering.*
- Prop. 2023/24:12. *Effektivare verktyg vid inre utlänningskontroll.*
- Prop. 2023/24:62. *Tillfälliga förbud att transportera personer utan giltiga identitetshandlingar till Sverige.*
- SOU 1951:42. *Betänkande med förslag till utlänningslag med mera.*
- SOU 1962:22. *Förslag till lag om åtgärder vid samhällsfarlig asocialitet med mera.*
- SOU 1985:24. *Ordningslag – slutbetänkande.*
- SOU 2007: 93. *Den kommunala självstyrelsens grundlagsskydd. Expertgruppsrapport.*
- SOU 2016:6. *Framtid sökes – Slutredovisning från den nationella samordnaren för utsatta EU-medborgare.*
- Betänkande 2016/17: JuU18. *Polisfrågor.*

Rättsfall

- EU-domstolens dom den 19 januari 2021 i mål 14065/16. (Lacatus mot Schweiz).
- Europadomstolens beslut den 21 maj 2024 i mål 44002/22. (Dian mot Danmark).
- HD:s avgörande mål nr B 1058-23.
- RÅ 1995 ref. 70.
- HFD ref. 2018:75.

JO beslut

- JO:s beslut 6340-2010. Avvisning av tiggare och vid dagdriveri.
- JO:s beslut 7139-2018. Polisingripande vid tiggeri.

Övriga referenser

- Berg, U. *Vapenlagen (1996:97) kommentaren till 9 kap. 1 a §.* (JUNO, besökt 25-04-17).

- Berggren och Sverne Arvill, *Polislagen kommentaren till 8 §* (JUNO version 15, besökt 2025-01-14).
- Bexar M, *Brottsbalken (1962:700) kommentaren till 4 kap. 1 a § och 1 b §* (JUNO, besökt 2024-12-05 och 2024-12-06).
- Cleveskiöld, *Socialtjänstlagen, kommentaren till 2 a kap. 1 §*. (JUNO, besökt november 2025).
- Europeiska kommissionen (2020). Meddelande från Kommissionen till Europaparlamentet och rådet. *En jämlikhetsunion: EU:s strategiska ram för romers jämlikhet, inkludering och deltagande*.
- Friström. *Lagkommentar till 8 kap. 8 § utlänningslagen* (JUNO, besökt 24-10- 29).
- Haglund, B. och Swärd, H. *Utsatta EU-medborgare i ett samhällsligt perspektiv, del 1*. Socialmedicinsk tidskrift 3/2015.
- Holmberg, E. med flera. *Grundlagarna kommentaren till 14 kap. 2 § regeringsformen*. (JUNO 3a, besökt mars 2025).
- Jarl, B. Svensk juristtidning, 1967.
- Johnsson, Theresa (2016). "Vårt fredliga samhälle, 'Lösdriveri' och försvarslöshet i Sverige under 1830-talet". Studia Historica Upsaliensia.
- Jämställdhetsmyndigheten (2023). *Regionkoordinatorernas statistik om människohandel och människoexploatering*.
- Jämställdhetsmyndigheten (2023). *Ett fortsatt stärkt arbete mot prostitution och människohandel*.
- Jämställdhetsmyndigheten. *Labour-exploitation-criminal-cases-overview.pdf*.
- Jämställdhetsmyndigheten (2024) *cape-iii-report_20240607.pdf*.
- Lebeck, C. (2016) *EU-stadgan – om grundläggande rättigheter*.
- Länsstyrelsen Stockholm (2020). *Uppdrag om nationell samordning avseende utsatta EU/EES-medborgare som saknar uppehållsrätt i Sverige -Slutrapport*.
- Länsstyrelsen Stockholm (2019). *Regeringsuppdrag om EU-medborgare utan uppehållsrätt – regional lägesbild 2019 för Stockholms län*.
- Morgell, M-G. *Utsökningsbalken (1981:774) kommentaren till 16 kap. 10 §*. (JUNO, besökt 25-02-14.)

- Munck J. och Sverne Arvill E. *Polislagen (1984:387) kommentaren till 9 §*. (JUNO version 15, besökt 2025-04-23.)
- Nergelius, J. (2020) *Svenska institutet för europapolitiska studier, EU:s rättighetsstadga 20 år: Vad har den åstadkommit?*
- Polismyndighetens rapport (2025). *Människohandel för sexuella och andra ändamål, en lägesrapport för 2023*.
- Polismyndighetens rapport (2024). *Människohandel för sexuella och andra ändamål. Polismyndighetens rapport för 2022*.
- Sandén, Lagen (2023:474) om polisiära befogenheter i gränsnära områden, kommentar till 1 §. (JUNO, besökt 2025-01-13.)
- Skatteverket. *Rättsliga vägledning om förordningen (EG) nr 883/2004*.
- Socialstyrelsen (2020). *Vägledning för socialtjänsten i arbetet med EU/EES-medborgare*.
- Socialstyrelsens rapport (2024). *Kartläggning av Hemlösheten 2023. Personer i hemlöshet i behov av socialtjänsten*.
- Sveriges kommuner och regioner (2023). *Cirkulär (23:04) om lokala ordningsföreskrifter*.
- Sveriges kommuner och regioner (2022). *Några juridiska frågor gällande utsatta EU-medborgare, dnr 22/00089, 2022*.
- Sveriges stadsmissioner. Rapport 10 (2024) *Fattigdomsrapporten 2024 "Jag hade ingen aning om att det var så svårt att få hjälp"*.
- Swärd, H., *EU-medborgarna, tiggeriet och den synliga nöden – en kunskapsöversikt*. Socialmedicinsk tidskrift 3/2015.
- Åberg, K. *Ordningsslagen, kommentaren till 3 kap. 8 §*. (JUNO 4B, 10 november 2021, besökt 2024-10-30.)

Särskilt yttrande

Av experten Kazimir Åberg

Jag delar uppfattningen att ytterligare regler för att kunna förhindra oönskad penninginsamling inte är påkallade. Befintligt regelverk får anses tillräckligt och överensstämmer också väl med Sveriges internationella åtaganden. Detta utvecklas nedan. Av skäl som framgår i det följande delar jag däremot inte den lösning som valts för införande av ett eventuellt förbud på nationell nivå mot penninginsamling.

Av kommittédirektiven framgår att utredaren bland annat ska överväga om och hur tiggeri kan förbjudas på nationell nivå samt lämna författningsförslag som innebär att tiggeri förbjuds på nationell nivå.

Utredaren har här valt att föreslå en regel som kriminaliserar penninginsamling på allmän plats, om den sker för egen försörjning eller de egna familjemedlemmarnas försörjning. Straffet för den som bryter mot denna regel ska vara böter. Brottet ska benämnas tiggeri och straffstadgandet ska föras in i brottsbalken som 16 kap. 16 a §.

Enligt min bedömning torde regelns utformning inte fullt ut stå i överensstämmelse med Europadomstolens avgöranden. Den föreslagna regeln synes mig vara för vidsträckt i förhållande till de av Europadomstolen gjorda uttalandena. Detta mot bakgrund av att regelns geografiska omfattning använder begreppet allmän plats.

Begreppet allmän plats i brottsbalken avser varje plats (med undantag för skog och mark) dit allmänheten har tillträde oavsett om ersättning måste erläggas för tillträdet eller tillträdet är fritt. Detta innebär att inte endast vägar, gator, torg och parker utgör allmän plats. Begreppet inrymmer också platser som butiker, biografier, restauranger och kyrkor. På sist nämnda platser torde penninginsamling inte förekomma. I sådana lokaler har också den som

ansvarar för lokalen möjlighet att avvisa den som ägnar sig åt penninginsamling. Hörsammas inte detta gör sig vederbörande skyldig till olaga intrång (4 kap. 6 § andra stycket brottsbalken).

I ordningslagen finns redan ett nationellt regelverk som kan användas för att komma till rätta med exempelvis penninginsamling. Nedan följer en redogörelse för detta regelverk.

I ordningslagen används begreppet offentlig plats, som inte förekommer i någon annan lagstiftning. Offentlig plats enligt ordningslagen är samfärdselområden som 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. (Se 1 kap. 2 § första stycket ordningslagen.)

En offentlig plats inom detaljplanelagt område får inte utan tillstånd av Polismyndigheten användas på ett sätt som inte stämmer överens med det ändamål som platsen har upplåtits för. (Se 3 kap. 1 § första stycket ordningslagen.) Som exempel kan sägas att en gata är upplåten för att användas av fordon och en trottoar är upplåten för att användas av gående. Ska den offentliga platsen användas för ett annat ändamål krävs Polismyndighetens tillstånd. Sålunda krävs sådant tillstånd för att ställa upp en ”trottoarpratare” eller en byggsäck på en trottoar eller för att sitta ner och be om pengar för sin försörjning.

Polismyndighetens tillstånd behövs dock inte om platsen tas i anspråk endast tillfälligt och i obetydlig omfattning och utan att inkräkta på någon annans tillstånd (Se 3 kap. 1 § första stycket ordningslagen.) De tre uppräknade förutsättningarna måste således vara uppfyllda samtidigt. Med tillfälligt avses ett ianspråktagande under någon timme. Är ianspråktagandet obetydligt men pågår under längre tid än så krävs alltså Polismyndighetens tillstånd. Ställs en byggsäck upp på en trottoar under en halv dag krävs således tillstånd. Detsamma gäller för den som sitter på samma plats (exempelvis en trottoar) under flera timmar och ägnar sig åt penninginsamling eller tillfällig försäljning.

Innan Polismyndigheten fattar beslut i tillståndsfrågan ska kommunen höras. Om kommunen avstyrker ansökan får tillstånd inte meddelas. (Se 3 kap. 2 § första stycket ordningslagen.)

Om det behövs med hänsyn till den allmänna ordningen och säkerheten kan kommunen i lokal föreskrift jämställa andra platser

såsom järnvägsområden och badplatser med offentlig plats under förutsättning att området är tillgängligt för allmänheten. (Se 1 kap. 2 § andra stycket ordningslagen.) Denna möjlighet till utvidgning av offentlig plats ska utnyttjas endast om det finns anledning att för den aktuella platsen utfärda lokala ordningsföreskrifter.

Kommunen får meddela ytterligare föreskrifter som behövs för att upprätthålla den allmänna ordningen på den offentliga platsen. (Se 3 kap. 8 § ordningslagen.) Denna regel innebär att en kommun i lokal ordningsföreskrift kan föreskriva att tillstånd krävs för en viss aktivitet eller förbud mot aktiviteten även om denna skulle falla under undantaget i 3 kap. 1 § första stycket ordningslagen. Vad gäller penninginsamling har 19 av landets 290 kommuner utnyttjat möjligheten att införa förbud eller krav på Polismyndighetens tillstånd också för nämnda undantagssituation. (Se vidare HFD 2018 ref. 75 där det redogörs för förutsättningarna för att meddela lokala ordningsföreskrifter.)

Den som uppsåtligen eller av oaktsamhet använder den offentliga platsen för ett annat ändamål än det upplåtna kan dömas till böter, om polisen ingriper. (Se 3 kap. 22 § första stycket ordningslagen.) Att uppsåtligen eller av oaktsamhet bryta mot en lokal ordningsföreskrift (exempelvis en föreskrift om tiggeriförbud) kan rendera penningböter. (Se andra stycket i sist nämnda paragraf.)

Regelverket riktar således inte in sig specifikt på penninginsamling. Nämnda regler är avsedda att säkerställa att en kommun har kontroll över den verksamhet som bedrivs på de områden som kommunen äger eller förvaltar. Med detta i beaktande synes inte ordningslagens regelverk komma i strid med internationella åtaganden eller Europadomstolens avgöranden i de fall regelverket används för att stävja penninginsamling.

Om befintligt regelverk inte skulle anses vara tillräckligt bör frågan regleras i ordningslagen och på följande sätt.

Ny 3 kap. 2 a § ordningslagen

Det är förbjudet att på offentlig plats för sin eller sina familjemedlemmars försörjning ägna sig åt penninginsamling.

Som sagts tidigare innebär användningen av begreppet allmän plats en omotiverat vid kriminalisering. Begränsningen till offentlig plats torde också stämma bättre överens med Europadomstolens avgöranden. Det kommer således att finnas andra platser (utöver skog och mark) där penninginsamling kan bedrivas.

Straffbestämmelsen förs in i en ny 3 kap. 22 a § ordningslagen.

Till böter döms den som uppsåtligen bryter mot 2 a §.

Uppkommande konkurrensfrågor får på sedvanligt sätt lösas genom rättstillämpningen.

Kommittédirektiv 2024:91

Ett nationellt tiggeriförbud

Beslut vid regeringssammanträde den 26 september 2024

Sammanfattning

I början av 2010-talet började EU-medborgare i större utsträckning än tidigare att komma till Sverige för att bland annat tigga. Tiggeri kan medföra negativa konsekvenser för såväl enskilda som samhället. Det finns i dag en möjlighet för kommuner att genom lokala ordningsföreskrifter under vissa förutsättningar förbjuda tiggeri på vissa platser, vilket också har skett i en del kommuner. Det finns dock begränsningar i möjligheten att meddela lokala förbud. En särskild utredare ska därför överväga för- och nackdelar med och lämna förslag på ytterligare åtgärder för att motverka förekomsten av tiggeri i Sverige.

Utredaren ska bland annat

- analysera om möjligheterna att begränsa tiggeri bör utökas,
- analysera hur väl den nuvarande ordningen med möjlighet till lokala ordningsföreskrifter fungerar,
- analysera vilka för- och nackdelar den nuvarande regleringen har jämfört med ett nationellt förbud, och
- oavsett ställningstagande i sak lämna författningsförslag som innebär att tiggeri förbjuds på nationell nivå.

Uppdraget ska redovisas senast den 26 juni 2025.

Behovet av en utredning

Tiggeri var under lång tid en sällsynt företeelse i Sverige. I början av 2010-talet började EU-medborgare i större utsträckning än tidigare att komma till Sverige för att bland annat tigga. De efterföljande tre åren ökade antalet kraftigt men därefter har en viss nedgång noterats. De personer som tigger utgör inte någon homogen grupp. Många av dem är utsatta EU-medborgare som reser till Sverige från framför allt Bulgarien och Rumänien för att vistas här i perioder. Människor som tigger finns över hela landet, både i storstäderna och på mindre orter. Tiggeriet sker nästan uteslutande i offentliga miljöer. De EU-medborgare som kommer till Sverige och ägnar sig åt tiggeri bedöms i normalfallet inte ha kommit hit med huvudsyfte att söka arbete, utan för att försörja sig genom tiggeri. Det innebär att deras rätt att uppehålla sig i Sverige sträcker sig till högst tre månader.

Det totala antalet personer som tigger i Sverige varierar över tid och påverkas av flera olika omständigheter. Många personer som tigger lever under mycket svåra förhållanden och EU-medborgare som vistas tillfälligt i Sverige har endast i begränsad utsträckning rätt till de sociala skyddsnäten. De som kommer till Sverige för att tigga sover ofta under bar himmel eller i högst tillfälliga bostäder såsom tält eller kojor. Det har också förekommit att personer som tigger bott i stora tältläger i anslutning till tätorter. På sådana platser kan sanitära problem uppstå när avlopp, sophantering och rinnande vatten saknas. Boendeförhållandena är undermåliga för personerna som vistas där, men kan också medföra problem för omgivningen i form av nedskräpning, skador på egendom och ökad otrygghet.

Polismyndigheten har bedömt att flera grupperingar som tiggat i Sverige har styrts av kriminella aktörer. Dessa aktörer utnyttjar utsatta EU-medborgare, bland annat genom utpressning, människohandel och människoexploatering. Ibland tvingas utsatta personer att tigga under hot om våld, ofta för att betala tillbaka en orimligt hög kostnad för resan till Sverige. Det förekommer också att en kriminell aktör vid dagens slut eller flera gånger om dagen samlar in och behåller de pengar som andra har tiggat ihop. Personer som inte vill överlämna pengar kan då riskera att utsättas för våld eller hot om våld. Om en person anses ha tiggat ihop ett för litet belopp, förekommer det att personen bestraffas genom bland annat misshandel.

I sammanhanget är det värt att framhålla att tiggeri i grunden handlar om utsatta människor som ber andra människor om frivillig hjälp. På kort sikt kan det vara en möjlighet att klara den egna och familjens försörjning för grupper som ofta lever i svår fattigdom. Många av de oönskade konsekvenser som kan följa av tiggeri – såsom ordningsstörningar, hot, människohandel och människoexploatering – är i dag kriminaliserade eller förbjudna.

Den nationella samordnaren för utsatta EU-medborgare konstaterade i sin slutrapport Framtid sökes (SOU 2016:6) att tiggeri sällan leder till arbete, utan endast till försörjning på kort sikt, vilket riskerar att cementera en utsatt situation. Genom att vistas här riskerar de även att gå miste om eventuella möjligheter till försörjning i sitt hemland, även om inkomsterna från tiggeri kan vara högre än de möjliga inkomsterna från arbete i hemlandet. De flesta ser inte en framtid i Sverige och det finns en risk för att även kommande generationer får uppfattningen att tiggeri är det enda möjliga och naturliga sättet att försörja sig på. Varken den individuella utsattheten eller den problematik som följer i tiggeriets spår blir alltså långsiktigt förändrad till det bättre genom att människor ägnar sig åt tiggeri. Samordnaren konstaterade också att det var vanligt att tiggare utsattes för kränkningar, våld och diskriminering av majoritetsbefolkningen.

Uppdraget att se över regleringen av tiggeri

Kommunernas möjligheter att reglera tiggeri

Kommunerna har i dag, med stöd av 3 kap. 8 § ordningslagen (1993:1617) och 1 § förordningen (1993:1632) med bemyndigande för kommuner och länsstyrelser att meddela lokala föreskrifter enligt ordningslagen, en möjlighet att meddela de ordningsföreskrifter som behövs för att upprätthålla den allmänna ordningen på offentlig plats. Den som bryter mot en lokal ordningsföreskrift kan dömas till penningböter. Vissa kommuner har infört föreskrifter som reglerar tiggeri. Högsta förvaltningsdomstolen har i ett avgörande prövat ett kommunalt beslut om att förbjuda tiggeri på särskilt angivna och avgränsade offentliga platser inom kommunen (HFD 2018 ref. 75). Domstolen kom fram till att det finns en möjlighet för kommuner att genom lokala ordningsföreskrifter reglera tiggeri för att upprätthålla den allmänna ordningen på offentlig plats, men att denna rätt

är begränsad. Förutom generella inskränkningar, såsom att bestämmelserna inte får komma i konflikt med föreskrifter av högre valör eller gälla sådana ämnen som behöver regleras genom lag, måste föreskrifterna syfta till att upprätthålla den allmänna ordningen på offentlig plats. Domstolen ansåg att föreskrifterna vidare måste avgränsas geografiskt och tidsmässigt och inte vara för långtgående. Föreskrifterna måste också ges en tillräckligt tydlig utformning.

Genom lokala ordningsföreskrifter kan alltså tiggeri regleras och i viss utsträckning förbjudas. Med hänsyn till de begränsningar som finns i dag finns det dock skäl att överväga om den nuvarande ordningen är ändamålsenlig eller om det finns skäl att utöka möjligheterna att motverka tiggeri och att människor far illa i Sverige. Ett skärpt regelverk skulle t.ex. kunna medföra att incitamenten för utländska grupperingar att organisera resor till Sverige för att bedriva tiggeri minskar. Om det framkommer att andra åtgärder är lämpliga, bör sådana förslag lämnas.

Utredaren ska

- analysera om möjligheterna att begränsa tiggeri bör utökas,
- analysera hur väl den nuvarande ordningen med möjlighet till lokala ordningsföreskrifter fungerar,
- analysera vilka för- och nackdelar den nuvarande regleringen har jämfört med ett nationellt förbud, och
- överväga och vid behov lämna författningsförslag eller förslag på andra åtgärder som bedöms lämpliga för att förbättra möjligheterna att motverka förekomsten av tiggeri.

Ett förbud mot tiggeri på nationell nivå

Mot bakgrund av de begränsningar som gäller för lokala ordningsföreskrifter ska utredaren överväga hur ett nationellt förbud kan utformas och analysera hur ett sådant förbud skulle fungera för att förhindra att människor ägnar sig åt tiggeri i Sverige.

I ordningslagen finns föreskrifter om allmänna sammankomster och offentliga tillställningar samt föreskrifter om allmän ordning och säkerhet vid sammankomster och tillställningar, på offentliga platser, vid vissa anläggningar och verksamheter, i viss kollektiv persontrafik och vid vissa idrottsarrangemang. Ett förbud mot tiggeri på exem-

pelvis offentliga platser skulle kunna införas i ordningslagen. Om förbudet ska vara tillämpligt på alla platser i hela landet bör dock, med hänsyn till ordningslagens tillämpningsområde, även ändringar i andra författningar övervägas.

Utredaren ska

- överväga om och hur tiggeri kan förbjudas på nationell nivå,
- överväga för- och nackdelar med att införa ett sådant förbud, och
- oavsett ställningstagande i sak lämna författningsförslag som innebär att tiggeri förbjuds på nationell nivå.

Inom ramen för övervägandena ska utredaren särskilt uppmärksamma de frågor som det redogörs för nedan.

När förslag på ett förbud mot tiggeri ska läggas fram aktualiseras frågor om hur en sådan bestämmelse ska avgränsas och utformas. Ett förbud behöver exempelvis utformas med beaktande av ett brottsofferperspektiv. Ett alltför omfattande förbud skulle även kunna komma att avse andra företeelser än tiggeri, såsom penninginsamling till välgörande ändamål. En självklar utgångspunkt är i detta sammanhang att sådan insamling i sig inte ska vara otillåten. För att utformningen av ett förbud mot sådan penninginsamling som utgör tiggeri ska bli tydlig och förutsebar är det alltså av stor vikt att utredaren analyserar hur utformningen kan göras på ett sådant sätt att förbudet inte kommer att omfatta andra företeelser än tiggeri. I sammanhanget behöver det noggrant analyseras vilka konsekvenserna av ett förbud blir. För att lämna väl övervägda förslag bör en analys göras av vilka som tigger och i vilken utsträckning tiggeri förekommer i dag.

Ett förbud mot tiggeri aktualiserar också frågor som rör internationella åtaganden och mänskliga fri- och rättigheter. Till exempel bedömde Europadomstolen i ett avgörande år 2021 att ett förbud mot tiggeri kan strida mot rätten till respekt för privat- och familjeliv enligt artikel 8 i den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (målet *Lăcătuș mot Schweiz*, no. 14065/15, den 19 januari 2021). Ett förbud behöver utformas på ett sådant sätt att mänskliga fri- och rättigheter respekteras. Likaså behöver hänsyn tas till de internationella åtagandena och förpliktelserna som Sverige har enligt exempelvis Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/36/EU av den 5 april 2011 om förebyggande och bekämpande av människohandel, om skydd av dess

offer och om ersättande av rådets rambeslut 2002/629/RIF (människohandelsdirektivet) och direktivet om ändring av människohandelsdirektivet som nyligen har antagits.

Utredaren ska därför

- redogöra för hur ett nationellt förbud bör utformas och avgränsas med beaktande av de krav som gäller enligt mänskliga fri- och rättigheter, och
- säkerställa att de förslag som lämnas är förenliga med Sveriges internationella förpliktelser och åtaganden.

Konsekvensbeskrivningar

Utredaren ska redovisa en konsekvensutredning för de förslag som lämnas i enlighet med kommittéförordningen (1998:147) och förordningen (2024:183) om konsekvensutredningar. Där framgår bland annat att om förslagen påverkar den kommunala självstyrelsen ska de särskilda överväganden som gjorts i enlighet med 14 kap. 3 § regeringsformen redovisas. Utredaren ska vidare särskilt bedöma förslagets konsekvenser för brottsbekämpningen, tryggheten i Sverige och för arbetet med att motverka tiggeri och att människor utnyttjas i tiggeri i Sverige. Utredaren ska också särskilt bedöma förslagets konsekvenser för utsatta grupper och de enskilda som i dag ägnar sig åt att tigga samt vad förslagen leder till. Utredaren ska redogöra för förslagets förenlighet med Sveriges internationella åtaganden om mänskliga rättigheter och EU:s stadga om grundläggande rättigheter. Utredaren ska även analysera och redovisa vilka konsekvenser ett nationellt tiggeriförbud kan få för kommunernas yttersta ansvar enligt socialtjänstlagen (2001:453) för enskilda som vistas i kommunen. Utredaren ska särskilt redovisa konsekvenserna av förslagen för barn och unga och beakta barnets rättigheter utifrån FN:s konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen). Utredaren ska också redovisa förslagets konsekvens för jämställdheten mellan kvinnor och män. Om förslagen inte bedöms ha någon betydelse för jämställdheten mellan kvinnor och män ska det särskilt motiveras varför.

Kontakter och redovisning av uppdraget

Utredaren ska vid genomförande av uppdraget inhämta upplysningar från företrädare för berörda myndigheter och aktörer, däribland Jämställdhetsmyndigheten, Polismyndigheten, Sveriges Kommuner och Regioner, Diskrimineringsombudsmannen, länsstyrelserna och någon eller några civilsamhällsorganisationer samt idéburna organisationer.

Utredaren ska också hålla sig informerad om och beakta sådant arbete inom Regeringskansliet som är relevant för uppdraget.

Under förutsättning att det ryms inom tiden för uppdraget är utredaren oförhindrad att ta upp och lämna författningsförslag även i frågor som har samband med de frågeställningar som ska utredas särskilt.

Uppdraget ska redovisas senast den 26 juni 2025.

(Justitiedepartementet)



Meddelande

1

Datum
2024-11-14Diarienummer
55194-2024

Till kommunledningen

Enkät om lokala tiggeriförbud

Regeringen har tillsatt en nationell utredning (Ju 2024:13) som ska presentera förslag om ett nationellt tiggeriförbud och hur förbudet ska utformas, avgränsas och fungera ihop med de krav om mänskliga rättigheter och internationella konventioner som Sverige förbundit sig till.

Länsstyrelserna har genom Länsstyrelsen i Stockholms län fått i uppdrag att bistå utredningen genom att inhämta information från kommuner som infört ändringar i sina lokala föreskrifter avseende penninginsamling genom tiggeri.

Informationen samlas in genom en webbenkät som kan besvaras av flera personer i en kommun, det finns även möjlighet att inhämta kompletterande information från andra relevanta aktörer som bidrag till kommunens svar.

Frågorna i enkäten ställs huvudsakligen för att få en uppfattning om hur situationen påverkats i de kommuner som valt att införa lokala tiggeriförbud.

Det står den svarande kommunen fritt att låta samverkande aktörer svara på enkäten. Detta sker genom att dela webblänken med utsedd representant för samverkande aktör.

Enkäten skickas till kommunen från länsstyrelsen i det aktuella länet. Svaren bearbetas av länsstyrelsen Stockholm och sammanfattas i en återrapportering till utredningen senast 31 januari.

Vi är tacksamma om ni kan medverka genom att besvara enkäten senast den 10 december.

Kontaktuppgifter

Välkommen att kontakta mig, Jonas Melinder, för frågor på telefon 010-223 14 59 eller via e-post jonas.melinder@lansstyrelsen.se.

Vänlig hälsning, Jonas Melinder

Bilagor: Enkät i pdf-format.



Länsstyrelsen Stockholm

Enkät om lokala tiggeriförbud

Regeringen har tillsatt en nationell utredning (Ju 2024:13) som ska presentera förslag om ett nationellt tiggeriförbud och hur förbudet ska utformas, avgränsas och fungera ihop med de krav om mänskliga rättigheter och internationella konventioner som Sverige förbundit sig till.

Länsstyrelserna har genom Länsstyrelsen i Stockholms län fått i uppdrag att bistå utredningen genom att inhämta information från kommuner som infört ändringar i sina lokala föreskrifter med hänsyn till den typ av penninginsamling som brukar benämnas som tiggeri.

Informationen samlas in genom en webbenkät som kan besvaras av flera personer i en kommun, det finns även möjlighet att inhämta kompletterande information från andra relevanta aktörer som bidrag till kommunens svar. Frågorna i enkäten ställs huvudsakligen för att få en uppfattning om hur situationen påverkats i de kommuner som valt att införa lokala tiggeriförbud.

Det står den svarande kommunen fritt att låta samverkande aktörer svara på enkäten. Detta sker genom att dela webblänken med utsedd representant för samverkande aktör.

Enkäten skickas till kommunen från länsstyrelsen i det aktuella länet. Svaren bearbetas av länsstyrelsen Stockholm och sammanfattas i en återrapportering till utredningen senast 31 januari.

Vi är tacksamma om ni kan medverka genom att besvara enkäten senast den 10 december.

Kontaktuppgifter

Välkommen att kontakta mig, Jonas Melinder, för frågor på telefon 010-2231459 eller via e-post Jonas.Melinder@lansstyrelsen.se.

Det går även bra att ringa till Länsstyrelsens växel. Telefonnummer finns längst ner på första sidan.

Vänlig hälsning, Jonas Melinder

1. Välj ditt län *

- ☐ Stockholms län
- ☐ Uppsala län
- ☐ Södermanlands län
- ☐ Östergötlands län
- ☐ Jönköpings län
- ☐ Kronobergs län
- ☐ Kalmar län
- ☐ Gotlands län
- ☐ Blekinge län
- ☐ Skåne län
- ☐ Hallands län
- ☐ Västra Götalands län
- ☐ Värmlands län
- ☐ Örebro län
- ☐ Västmanlands län
- ☐ Dalarnas län
- ☐ Gävleborgs län
- ☐ Västernorrlands län
- ☐ Jämtlands län
- ☐ Västerbottens län
- ☐ Norrbottens län

2. Välj din kommun *

- ☐ Upplands Väsby
- ☐ Vallentuna
- ☐ Österåker
- ☐ Värmdö
- ☐ Järfälla
- ☐ Ekerö
- ☐ Huddinge
- ☐ Botkyrka
- ☐ Salem
- ☐ Haninge

- ☐ Tyresö
- ☐ Upplands-Bro
- ☐ Nykvarn
- ☐ Täby
- ☐ Danderyd
- ☐ Sollentuna
- ☐ Stockholm
- ☐ Södertälje
- ☐ Nacka
- ☐ Sundbyberg
- ☐ Solna
- ☐ Lidingö
- ☐ Vaxholm
- ☐ Norrtälje
- ☐ Sigtuna
- ☐ Nynäshamn
- ☐ Håbo
- ☐ Älvkarleby
- ☐ Knivsta
- ☐ Heby
- ☐ Tierp
- ☐ Uppsala
- ☐ Enköping
- ☐ Östhammar
- ☐ Vingåker
- ☐ Gnesta
- ☐ Nyköping
- ☐ Oxelösund
- ☐ Flen
- ☐ Katrineholm
- ☐ Eskilstuna
- ☐ Strängnäs
- ☐ Trosa
- ☐ Ödeshög
- ☐ Ydre
- ☐ Kinda

- ☐ Boxholm
- ☐ Åtvidaberg
- ☐ Finspång
- ☐ Valdemarsvik
- ☐ Linköping
- ☐ Norrköping
- ☐ Söderköping
- ☐ Motala
- ☐ Vadstena
- ☐ Mjölby
- ☐ Aneby
- ☐ Gnosjö
- ☐ Mullsjö
- ☐ Habo
- ☐ Gislaved
- ☐ Vaggeryd
- ☐ Jönköping
- ☐ Nässjö
- ☐ Värnamo
- ☐ Sävsjö
- ☐ Vetlanda
- ☐ Eksjö
- ☐ Tranås
- ☐ Uppvidinge
- ☐ Lessebo
- ☐ Tingsryd
- ☐ Alvesta
- ☐ Älmhult
- ☐ Markaryd
- ☐ Växjö
- ☐ Ljungby
- ☐ Högsby
- ☐ Torsås
- ☐ Mörbylånga
- ☐ Hultsfred
- ☐ Mönsterås

- ☐ Emmaboda
- ☐ Kalmar
- ☐ Nybro
- ☐ Oskarshamn
- ☐ Västervik
- ☐ Vimmerby
- ☐ Borgholm
- ☐ Gotland
- ☐ Olofström
- ☐ Karlskrona
- ☐ Ronneby
- ☐ Karlshamn
- ☐ Sölvesborg
- ☐ Svalöv
- ☐ Staffanstorps
- ☐ Burlöv
- ☐ Vellinge
- ☐ Östra Göinge
- ☐ Örkelljunga
- ☐ Bjuv
- ☐ Kävlinge
- ☐ Lomma
- ☐ Svedala
- ☐ Skurup
- ☐ Sjöbo
- ☐ Hörby
- ☐ Höör
- ☐ Tomelilla
- ☐ Bromölla
- ☐ Osby
- ☐ Perstorp
- ☐ Klippan
- ☐ Åstorp
- ☐ Båstad
- ☐ Malmö
- ☐ Lund

- ☐ Landskrona
- ☐ Helsingborg
- ☐ Höganäs
- ☐ Eslöv
- ☐ Ystad
- ☐ Trelleborg
- ☐ Kristianstad
- ☐ Simrishamn
- ☐ Ängelholm
- ☐ Hässleholm
- ☐ Hylte
- ☐ Halmstad
- ☐ Laholm
- ☐ Falkenberg
- ☐ Varberg
- ☐ Kungsbacka
- ☐ Härryda
- ☐ Partille
- ☐ Öckerö
- ☐ Stenungsund
- ☐ Tjörn
- ☐ Orust
- ☐ Sotenäs
- ☐ Munkedal
- ☐ Tanum
- ☐ Dals-Ed
- ☐ Färgelanda
- ☐ Ale
- ☐ Lerum
- ☐ Vårgårda
- ☐ Bollebygd
- ☐ Grästorp
- ☐ Essunga
- ☐ Karlsborg
- ☐ Gullspång
- ☐ Tranemo

- ☐ Bengtsfors
- ☐ Mellerud
- ☐ Lilla Edet
- ☐ Mark
- ☐ Svenljunga
- ☐ Herrljunga
- ☐ Vara
- ☐ Götene
- ☐ Tibro
- ☐ Töreboda
- ☐ Göteborg
- ☐ Mölndal
- ☐ Kungälv
- ☐ Lysekil
- ☐ Uddevalla
- ☐ Strömstad
- ☐ Vänersborg
- ☐ Trollhättan
- ☐ Alingsås
- ☐ Borås
- ☐ Ulricehamn
- ☐ Amål
- ☐ Mariestad
- ☐ Lidköping
- ☐ Skara
- ☐ Skövde
- ☐ Hjo
- ☐ Tidaholm
- ☐ Falköping
- ☐ Kil
- ☐ Eda
- ☐ Torsby
- ☐ Storfors
- ☐ Hammarö
- ☐ Munkfors
- ☐ Forshaga

- ☐ Grums
- ☐ Årjäng
- ☐ Sunne
- ☐ Karlstad
- ☐ Kristinehamn
- ☐ Filipstad
- ☐ Hagfors
- ☐ Arvika
- ☐ Säffle
- ☐ Lekeberg
- ☐ Laxå
- ☐ Hallsberg
- ☐ Degerfors
- ☐ Hällefors
- ☐ Ljusnarsberg
- ☐ Örebro
- ☐ Kumla
- ☐ Askersund
- ☐ Karlskoga
- ☐ Nora
- ☐ Lindesberg
- ☐ Skinnskatteberg
- ☐ Surahammar
- ☐ Kungsör
- ☐ Hallstahammar
- ☐ Norberg
- ☐ Västerås
- ☐ Sala
- ☐ Fagersta
- ☐ Köping
- ☐ Arboga
- ☐ Vansbro
- ☐ Malung-Sälen
- ☐ Gagnef
- ☐ Leksand
- ☐ Rättvik

- ☐ Orsa
- ☐ Älvdalen
- ☐ Smedjebacken
- ☐ Mora
- ☐ Falun
- ☐ Borlänge
- ☐ Säter
- ☐ Hedemora
- ☐ Avesta
- ☐ Ludvika
- ☐ Ockelbo
- ☐ Hofors
- ☐ Ovanåker
- ☐ Nordanstig
- ☐ Ljusdal
- ☐ Gävle
- ☐ Sandviken
- ☐ Söderhamn
- ☐ Bollnäs
- ☐ Hudiksvall
- ☐ Ånge
- ☐ Timrå
- ☐ Härnösand
- ☐ Sundsvall
- ☐ Kramfors
- ☐ Sollefteå
- ☐ Örnsköldsvik
- ☐ Ragunda
- ☐ Bräcke
- ☐ Krokom
- ☐ Strömsund
- ☐ Åre
- ☐ Berg
- ☐ Härjedalen
- ☐ Östersund
- ☐ Nordmaling

- ☐ Bjurholm
- ☐ Vindeln
- ☐ Robertsfors
- ☐ Norsjö
- ☐ Malå
- ☐ Storuman
- ☐ Sorsele
- ☐ Dorotea
- ☐ Vännäs
- ☐ Vilhelmina
- ☐ Åsele
- ☐ Umeå
- ☐ Lycksele
- ☐ Skellefteå
- ☐ Arvidsjaur
- ☐ Arjeplog
- ☐ Jokkmokk
- ☐ Övertkalix
- ☐ Kalix
- ☐ Övertorneå
- ☐ Pajala
- ☐ Gällivare
- ☐ Älvsbyn
- ☐ Luleå
- ☐ Piteå
- ☐ Boden
- ☐ Haparanda
- ☐ Kiruna

3. Vilken aktör är du?

- ☐ Kommun
 - ☐ Civilsamhället
 - ☐ Polisen
 - ☐ Annan:
-

4. Kontaktuppgifter

Förnamn _____

Efternamn _____

E-post _____

5. När infördes förbudet?

dd.mm.åååå

6. Vilken typ av plats/område omfattas av förbudet?

7. Har kommunen särskilda insatser för EU/EES-medborgare som tigger?

- ☐ Ja (beskriv kortfattat) _____
- ☐ Nej

8. Hur har antalet EU/EES-medborgare som tigger förändrats sedan 2021?

- ☐ Minskat kraftigt
- ☐ Minskat något
- ☐ Oförändrat
- ☐ Ökat något
- ☐ Ökat kraftigt
- ☐ Vet ej

9. Vilka bakomliggande ordningsstörningar eller annan problematik angavs som grund för införandet av förbudet?

10. På vilket sätt följer kommunen upp eventuella förändringar av ordningsstörningar inom det anvisade området?

11. Hur väl fungerar efterlevnaden av förbudet?

- ☐ Mycket bra
- ☐ Ganska bra
- ☐ Varken bra eller dåligt
- ☐ Ganska dåligt
- ☐ Mycket dåligt
- ☐ Vet ej

12. Vilka eventuella utmaningar har ni stött på vid implementering av förbudet? (Flera val möjliga)

- ☐ Svårigheter med tillsyn
- ☐ Oklarheter kring regelverket
- ☐ Resursbrist
- ☐ Språkbarriärer
- ☐ Annat (specificera)
- ☐ Vet ej

13. Har förbudet påverkat:

	Ja, minskat	Ja, ökat	Ingen märkbar förändring	Vet ej
Ordningsstörningar inom det anvisade området	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Belastning på socialtjänsten	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Belastning på annan kommunal verksamhet	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

15. Möjlighet att lägga till kompletterande information:



SÖLVESBORGS KOMMUNS FÖRFATTNINGSSAMLING

UTGIVEN AV KOMMUNKANSLIET

Nr 6.1 Sid 1 (18)

Dnr

2021/268

Gäller fr. o. m.

2022-03-01

Antagen

KF § 6/2022

ALLMÄNNA LOKALA ORDNINGSFÖRESKRIFTER

Sölvesborgs kommun föreskriver följande med stöd av 1 § förordningen (1993:1632) med bemyndigande för kommuner och länsstyrelser att meddela lokala föreskrifter enligt ordningslagen (1993:1617).

1. Föreskrifternas innehåll och tillämpningsområde

- 1.1 Grundläggande bestämmelser om allmän ordning och säkerhet på offentlig plats finns i 3 kap. ordningslagen (1993:1617). Dessa allmänna lokala ordningsföreskrifter innehåller ytterligare bestämmelser om hur den allmänna ordningen i Sölvesborgs kommun ska upprätthållas. Bestämmelserna i p 14.1 har dock till syfte att hindra att människors hälsa eller egendom skadas till följd av användningen av pyrotekniska varor.
- 1.2 Föreskrifterna är tillämpliga på alla platser inom kommunen som är offentlig plats enligt 1 kap. 2 § första stycket 1-4 ordningslagen om inte annat anges. Bestämmelsen i p 14.1 är även tillämplig på andra än offentliga platser i kommunen.

SÖLVESBORGS KOMMUNS
FÖRFATTNINGSSAMLING

Sid 2 (18)

- 1.3 För områden som kommunen har upplåtit till torghandel gäller också "Lokala ordningsföreskrifter för torghandeln m.m. i Sölvesborgs kommun".
- 1.4 Vid tillämpningen av 3 kap. ordningslagen och dessa föreskrifter ska, med stöd av 1 kap. 2 § andra stycket ordningslagen, campingplatser och idrottsanläggningar samt på kartbilaga 2 och 3 angivet område jämföras med offentlig plats under tider då de är tillgängliga för allmänheten. Vidare ska de badplatser som angivits på kartbilaga 3 jämföras med offentlig plats.
- 1.5 Innan Polismyndigheten fattar beslut om tillstånd enligt p 4.1, 8.1, 9.1 och 14.1 bör kommunen ges tillfälle yttra sig.

2. Lastning av varor m.m.

- 2.1 Vid lastning, forsling, lossning och annan hantering av gods eller varor ska den som är ansvarig för åtgärden göra vad som behövs för att ~~tillse-undvika~~ att allmänheten utsätts för minsta möjliga olägenheter genom ljud/buller, damm, spill eller dålig lukt.
- 2.2 Avlastning och uppläggning av gods eller uppställning av fordon får inte ske så, att brandposter, brandsläckningsutrustningar eller utrymningsvägar blockeras eller så att räddningstjänstens arbete hindras. För undantag krävs polismyndighetens tillstånd.
- 2.2 Vad som anges ovan gäller även för parkeringar vid kommunens stränder.

3. Schaktning, grävning m.m.

- 3.1 Den som är ansvarig för schaktning, grävning, tippning eller annat liknande arbete ska se till att det sker så att allmänheten utsätts för minsta möjliga olägenhet. Bestämmelsen gäller med hänsyn till allmän ordning och parallellt med bestämmelser om aktsamhet vid grävning etc. enligt jordabalken (JB) och plan- och bygglagens (PBL) samt länsstyrelsens instruktioner om skydd för träden, <https://www.lansstyrelsen.se/blekinge/natur-och-landsbygd/aktiviteter-och-ingrepp-i-naturen.html>

SÖLVESBORGS KOMMUNS
FÖRFATTNINGSSAMLING

Sid 3 (18)

4. Störande buller

- 4.1 Arbete som orsakar buller och stör den allmänna ordningen får inte utföras mellan kl 21.00 och 06.00 utan Polismyndighetens tillstånd.

5. Förtäring av alkohol

- 5.1 Spritdrycker, vin och starköl får inte förtäras på offentlig plats inom områden enligt kartbilaga 4.
Vad som nu sagts gäller inte i fråga om tillåten uteservering.

6. Container

- 6.1 Ägare eller nyttjanderättshavare till en container, som ska ställas upp på offentlig plats, är skyldig att söka tillstånd hos polisen för sådan uppställning.
- 6.2 Containern ska vara tydligt märkt med ägarens eller nyttjanderättshavarens namn, adress och telefonnummer.
- 6.3 När container placeras på gång- eller körbana ska den under mörker vara försedd med reflexer.

7. Markis, flagga, skylt m.m.

- 7.1 Markis, flagga eller skylt får inte sättas upp så att den skjuter ut över en gångbana på lägre höjd än 2,20 meter eller över körbana på lägre höjd än 4,60 meter. Motsvarande gäller för utskjutande vegetation.
- 7.2 På offentlig plats får endast av kommunen tillåtna fasta reklamskyltar sättas upp.

8. Affischering och reklam

- 8.1 Affisch, annons, klistermärken eller liknande anslag får inte utan tillstånd av Polismyndigheten sättas upp på husväggar, staket, stolpar, elskåp, trädstammar, plank eller liknande som vetter mot offentlig plats.



SÖLVESBORGS KOMMUNS FÖRFATTNINGSSAMLING

Sid 4 (18)

- 8.2 Tillstånd behövs inte för att sätta upp anslag på tavla, pelare eller annan liknande fast anordning som är avsedd för detta ändamål. Inte heller krävs tillstånd för näringsidkare att sätta upp annonser och andra tillkännagivanden som avser näringsidkarens rörelse på den byggnad där rörelsen finns.
- 8.3 Gatupratat på offentlig plats kräver tillstånd av Polismyndigheten.

9. Högtalarutsändning eller liknande

- 9.1 Information, reklam, propaganda eller annat budskap som riktar sig till personer på offentlig plats, får inte ske genom högtalare eller liknande utan tillstånd av Polismyndigheten.

10. Tillfällig försäljning

- 10.1 Tillfällig försäljning får inte äga rum på offentlig plats upplåten till allmän parkeringsplats utan tillstånd från Polismyndigheten.

11. Insamling av pengar

- 11.1 Polismyndighetens tillstånd krävs för insamling av pengar i bössor eller liknande på offentlig plats, om insamlingen inte utgör led i tillståndspliktig allmän sammankomst eller offentlig tillställning.
- 11.2 Passiv insamling av pengar (tiggeri) får ej ske på områden som enligt 1 kap 2 § Ordningslagen utgör offentlig plats eller kan jämföras med offentlig plats, kartbilagor 5-7.

12. Camping

- 12.1 Camping är, inom offentliga platser eller platser som enligt 3 kap ordningslagen jämföras med offentlig plats, endast tillåten på för ändamålet särskilt anordnade områden.

13. Hundar och hästar

SÖLVESBORGS KOMMUNS
FÖRFATTNINGSSAMLING

Sid 5 (18)

- 13.1 Hundens ägare, den som tagit emot en hund för underhåll eller nyttjande eller den som endast tillfälligt vårdar en hund är skyldig att följa bestämmelserna i 13.1-13.6.
- 13.2 Det som sägs i dessa paragrafer gäller inte för ledarhund för synskadad person, service- och signalhund för funktionshindrad person.
- 13.3 Särskilt anvisade badplatser för hundar finns i Hällevik och i Tredenborg enligt kartbilaga 8.
- 13.4 Hundar eller andra sällskapsdjur får inte vistas på lekplats eller på andra än i p 13.3 angivna badplatser under tiden den 1 april - ~~30 september~~ **31 augusti**.
- 13.5 Hundar ska hållas kopplade på offentlig plats inom följande områden:
- Begravningsplats under hela året.
 - Försäljningsplats, medan torghandel eller marknadsförsäljning pågår.
 - Park och plantering under hela året.
 - Området kring Slottsruinen och Slottsudden under hela året. Området framgår av till denna punkt hörande karta, kartbilaga 9.
 - Vid de särskilt anvisade badplatserna för hundar (gäller dock inte i vattnet).
- 13.6 Inom kommunens tätorter: Sölvesborg, Mjällby, Hällevik, Hörvik, Norje, Nogersund, Lörby och Ljungaviken ska föroreningar efter hundar, hästar eller andra sällskapsdjur plockas upp.
- 13.7 Att rida eller hålla häst på stränderna är förbjudet mellan den 1 april och 31 augusti. Övrig tid avgör markägarna i vilken omfattning ridning får ske. Finns det badgäster på stränderna har dessa företräde.

14. Fyrverkeri och andra pyrotekniska varor

- 14.1 För användning av pyrotekniska varor krävs tillstånd av Polismyndigheten och kommunen. Föreskriften gäller även

SÖLVESBORGS KOMMUNS
FÖRFATTNINGSSAMLING

Sid 6 (18)

nyårsafton.

- 14.2 Det är förbjudet att använda fyrverkeri och andra pyrotekniska varor närmare än 100 meter från kommunala omsorgsboenden, förskolor, skolor och fritidshem.

15. Adressnummerskyltar

- 15.1 Varje fastighet som tilldelats adressnummer ska vara försedd med särskild adressnummerskylt.
- 15.2 För skyltens utseende och placering gäller följande. Skylt ska vara väl synlig från adressgata eller adressväg. Det åligger fastighetsägaren:
- att på egen bekostnad anskaffa och sätta upp adressnummerskylt,
 - att se till att den är väl synlig, samt
 - att hålla den ren och i sådant skick att den lätt kan läsas.
- 15.3 Fastighetsägare är skyldig att utan ersättning upplåta plats för gatunamnskylt och vägmärke på byggnad eller hägnad.

16. Avgift för att använda offentlig plats

- 16.1 För användning av offentlig plats och för områden som jämfästs med sådan plats har kommunen rätt att ta ut en avgift enligt de grunder som har beslutats av kommunfullmäktige.

17. Överträdelse av lokal ordningsföreskrift

- 17.1 Den som uppsåtligt eller av oaktsamhet bryter mot någon av p 2 – p 7, p 8.1, p 9 – p 11 och p 13.3 – p 14.3 kan dömas till penningböter enligt 3 kap. 22 § andra stycket ordningslagen.

I ordningslagen finns bestämmelser om föreläggande och förverkande.



SÖLVESBORGS KOMMUNS
FÖRFATTNINGSSAMLING

Sid 7 (18)

Kartbilaga 1 till Allmänna lokala ordningsföreskrifter för Sölvesborgs kommun

**P 1.4 LOV, område (Jämställt med offentlig plats)
för Sölvesborgs kommun**



SÖLVESBORGS KOMMUNS
FÖRFATTNINGSSAMLING

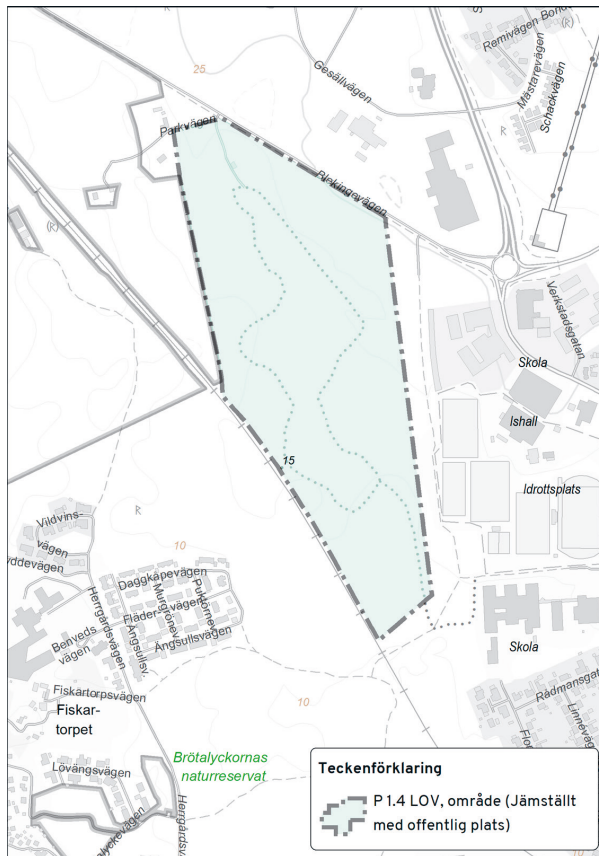
Sid 8 (18)



Kartbilaga 2 till Allmänna lokala ordningsföreskrifter för Sölvesborgs kommun



**P 1.4 LOV, område (Jämställt med offentlig plats)
för Sölvesborgs kommun**





Kartbilaga 3 till Allmänna lokala ordningsföreskrifter för Sölvesborgs kommun

P 1.4 Badplatser (Jämställt med offentlig plats)
för Sölvesborgs kommun





SÖLVESBORGS KOMMUNS FÖRFATTNINGSSAMLING

Sid 11
(18)

Kartbilaga 4 till Allmänna lokala ordningsföreskrifter för Sölvesborgs kommun

P 5.1 Spritdrycker, vin och starköl får inte förtäras på offentlig plats inom område





Kartbilaga 5 till Allmänna lokala ordningsföreskrifter för Sölvesborgs kommun

P 11.2 Förbud mot passiv insamling av pengar – Sölvesborg





SÖLVESBORGS KOMMUNS
FÖRFATTNINGSSAMLING

Sid 13
(18)

[Kartbilaga 6 till Allmänna lokala ordningsföreskrifter för Sölvesborgs kommun](#)

P 11.2 Förbud mot passiv insamling av pengar - Mjällby



Kartbilaga 7 till Allmänna lokala ordningsföreskrifter för Sölvesborgs kommun

**P 11.2 Förbud mot passiv insamling av pengar - Hällevik**

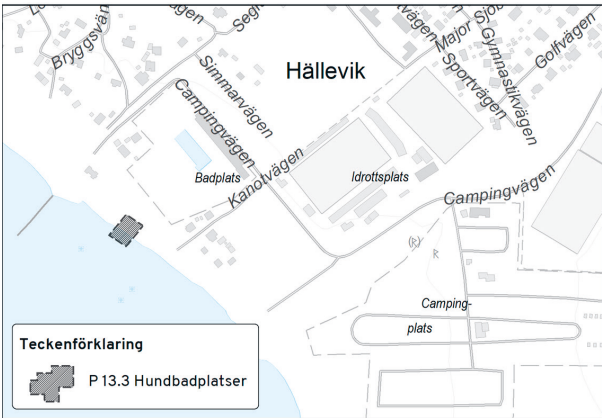
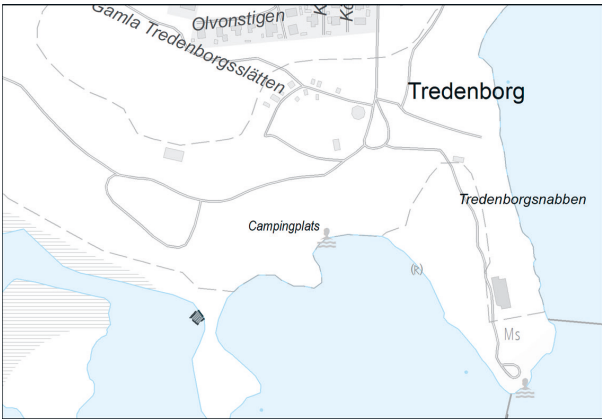
Kartbilaga 8 till Allmänna lokala ordningsföreskrifter för Sölvesborgs kommun

P 13.3 Hundbadplatser



SÖLVESBORGS KOMMUNS
FÖRFATTNINGSSAMLING

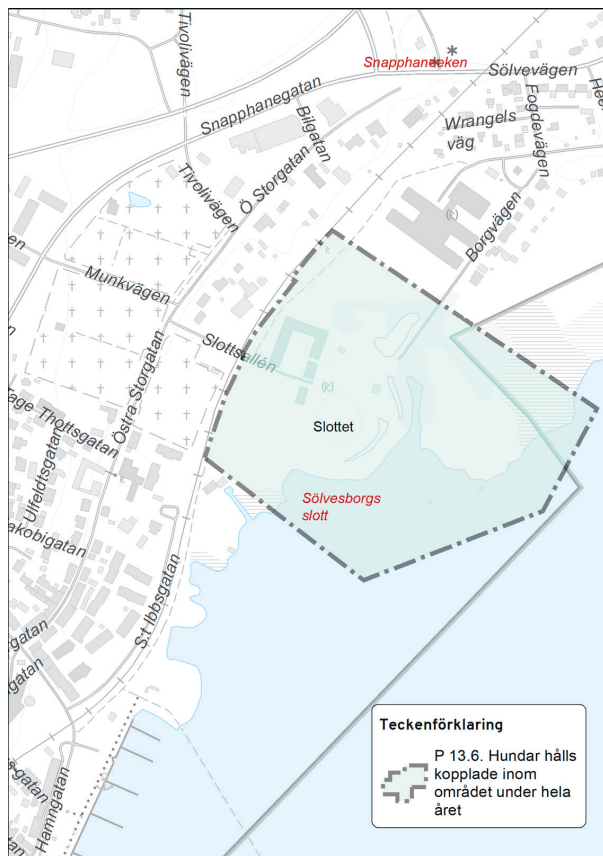
Sid 16
(18)





Kartbilaga 9 till Allmänna lokala ordningsföreskrifter för Sölvesborgs kommun

P 13.6 Hundar hålls kopplade inom området under hela året





SÖLVESBORGS KOMMUNS
FÖRFATTNINGSSAMLING

Sid 18
(18)

Statens offentliga utredningar 2025

Kronologisk förteckning

1. Skärpta krav för svenskt medborgarskap. Ju.
2. Några frågor om grundläggande fri- och rättigheter. Ju.
3. Skatteincitament för forskning och utveckling. En översyn av FoU-avdraget och expertskattereglerna. Fi.
4. Moderna och enklare skatteregler för arbetslivet. Fi.
5. Avgift för områdessamverkan – och andra åtgärder för trygghet i byggd miljö. LI.
6. Plikten kallar! En modern personalförsörjning av det civila försvaret. Fö.
7. Ny kärnkraft i Sverige – effektivare tillståndsprövning och ändamålsenliga avgifter. KN.
8. Bättre förutsättningar för trygghet och studiero i skolan. U.
9. På språklig grund. U.
10. En förändrad abortlag – för en god, säker och tillgänglig abortvård. S.
11. Straffbarhetsåldern. Ju.
12. AI-kommissionens Färdplan för Sverige. Fi.
13. En effektivare organisering av mindre myndigheter – analys och förslag. Fi.
14. En skärpt miljöstraffrätt och ett effektivt sanktionssystem. KN.
15. Stärkta drivkrafter och möjligheter för biståndsmottagare. Volym 1 och 2. S.
16. Ett nytt regelverk för uppsikt och förvar. Ju.
17. Anpassning av svensk rätt till EU:s avskogningsförordning. LI.
18. Ett likvärdigt betygssystem. Volym 1 och 2. U.
19. Kunskap för alla – nya läroplaner med fokus på undervisning och lärande. U.
20. Kommunal anslutning till Utbetalningsmyndighetens verksamhet. Fi.
21. Miljömålsberedningens förslag om en strategi för hur Sverige ska leva upp till EU:s åtaganden inom biologisk mångfald respektive nettoupptag av växthusgaser från markanvändningssektorn (LULUCF). KN.
22. Förbättrad konkurrens i offentlig och privat verksamhet. KN.
23. Ersättningsregler med brottsoffret i fokus. Ju.
24. Publiken i fokus – reformer för ett starkare filmland. Ku.
25. Arbetslivskriminalitet – upplägg, verktyg och åtgärder, fortsatt arbete. A.
26. Tid för undervisningsuppdraget – åtgärder för god undervisning och läraryrkenas attraktivitet. U.
27. En socionomutbildning i tiden. U.
28. Frihet från våld, förtryck och utnyttjande. En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter. A.
29. Ökad kvalitet hos Samhall och fler vägar till skyddat arbete. A.
30. Enklare mervärdesskatteregler vid försäljning av begagnade varor och donation av livsmedel. Fi.
31. Utmönstring av permanent uppehållstillstånd och vissa anpassningar till miniminivån enligt EU:s migrations- och asylpakt. Ju.
32. Vissa förändringar av jaktlagstiftningen. LI.
33. Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd. Ju.
34. Ett modernare konsumentskydd vid distansavtal. Ju.
35. Etableringsboendelagen – ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända. A.

36. Skydd för biologisk mångfald i havsområden utanför nationell jurisdiktion. UD.
37. Skärpta villkor för friskolesektorn. U.
38. Att omhänderta barn och unga. S.
39. Digital teknik på lika villkor.
En reglering för socialtjänsten och verksamhet enligt LSS. S.
40. Säkrare tivoli. Ju.
41. Pensionsnivåer och pensionsavgiften – analyser på hundra års sikt. S.
42. Säkerhetsskyddslagen – ytterligare kompletteringar. Ju.
43. Säkerställ tillgången till läkemedel – förordnande och utlämnande i bristsituationer. S.
44. Förbättrat stöd i skolan. U.
45. Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – några anslutande frågor. Ju.
46. Tryggare idrottsarrangemang. Ju.
47. Spänning i tillvaron – hur säkrar vi vår framtida elförsörjning? KN.
48. Stärkt pandemiberedskap. S.
49. Säkerhetspolisens behandling av personuppgifter. Ju.
50. En ny nationell myndighet för viltförvaltning. LI.
51. Bättre förutsättningar för klimatanpassning. KN.
52. Ökad insyn i politiska processer. Ju.
53. Kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för vissa grupper. S.
54. Ett skärpt regelverk om utvisning på grund av brott. Ju.
55. En reformerad samhällsorientering för bättre integration. A.
56. Stärkt skydd för domstolarnas och domarnas oberoende. Ju.
57. Polisiär beredskap i fred, kris och krig. Ju.
58. En stärkt hästnäring – för företagande, jämställdhet, jämlikhet och folkhälsa. LI.
59. Stärkt lagstiftning mot hedersrelaterat våld och förtryck. Ju.
60. En starkare fondmarknad. Fi.
61. Sveriges internationella adoptionsverksamhet – lärdomar och vägen framåt. Volym 1 och 2. S.
62. Ansvar för hälso- och sjukvården. Volym 1 Bedömningar och förslag. Volym 2 Underlagsrapporter. S.
63. Stärkt patientsäkerhet genom rätt kompetens – utifrån hälso- och sjukvårdens och tandvårdens behov. S.
64. En ny kontrollorganisation i livsmedelskedjan – för ökad effektivitet, likvärdighet och konkurrenskraft. LI.
65. En mer flexibel hyresmarknad. Ju.
66. En straffreform. Volym 1, 2, 3 och 4. Ju.
67. Arlanda – en viktig port för det svenska väståndet. Åtgärder som stärker konkurrenskraften för Arlanda flygplats. LI.
68. Nya samverkansformer, modern byggnads- och reparationsberedskap – för ökad försörjningsberedskap. KN.
69. Effektivare samverkan för djur- och folkhälsa. LI.
70. Längre liv, längre arbetsliv – förlängd rätt att kvarstå i anställningen. A.
71. Fortsatt utveckling av en nationell läkemedelslista – en del i en ny nationell infrastruktur för datadelning. Del 1 och 2. S.
72. Verktyg för en mer likvärdig resursfördelning till skolan. U.
73. En arbetsmiljöstrategi för ett förändrat arbetsliv. A.
74. Ny reglering för den arbetsmarknadspolitiska verksamheten. A.
75. Folkbokföringsverksamhet, biometri och brottsbekämpning. Fi.
76. Det handlar om oss – så bryter vi utanförskapet och bygger en starkare gemenskap. A.
77. En översyn av den statliga lönegarantin. A.
78. En reformerad underrättelseverksamhet. Fö.
79. Samlade förmågor för ökad cybersäkerhet. Fö.
80. Koordinatbestämda fastighetsgränser. Ju.
81. En ny organisation av ekobrottsbekämpningen. Ju.

82. Sysselsättning och boende på landsbygden – Juridiska personers förvärv av jordbruksmark och en effektiv tillämpning av glesbygdsbestämmelserna. LI.

83. Ett nationellt förbud mot tiggeri. Ju.

Statens offentliga utredningar 2025

Systematisk förteckning

Arbetsmarknadsdepartementet

- Arbetslivskriminalitet – upplägg, verktyg och åtgärder, fortsatt arbete. [25]
- Frihet från våld, förtryck och utnyttjande. En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter. [28]
- Ökad kvalitet hos Samhall och fler vägar till skyddat arbete. [29]
- Etableringsboendelagen – ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända. [35]
- En reformerad samhällsorientering för bättre integration. [55]
- Längre liv, längre arbetsliv – förlängd rätt att kvarstå i anställningen. [70]
- En arbetsmiljöstrategi för ett förändrat arbetsliv. [73]
- Ny reglering för den arbetsmarknads-politiska verksamheten. [74]
- Det handlar om oss
– så bryter vi utanförskapet
och bygger en starkare gemenskap. [76]
- En översyn av den statliga löne-garantin. [77]

Finansdepartementet

- Skatteincitament för forskning och utveckling. En översyn av FoU-avdraget och expertskatte-reglerna. [3]
- Moderna och enklare skatteregler för arbetslivet. [4]
- AI-kommissionens Färdplan för Sverige. [12]
- En effektivare organisering av mindre myndigheter – analys och förslag. [13]
- Kommunal anslutning till Utbetalnings-myndighetens verksamhet. [20]
- Enklare mervärdesskatteregler vid försäljning av begagnade varor och donation av livsmedel. [30]
- En starkare fondmarknad. [60]

- Folkbokföringsverksamhet, biometri och brottsbekämpning. [75]

Försvarsdepartementet

- Plikten kallar! En modern personal-försörjning av det civila försvaret. [6]
- En reformerad underrättelse-verksamhet. [78]
- Samlade förmågor för ökad cybersäkerhet. [79]

Justitiedepartementet

- Skärpta krav för svenskt medborgarskap. [1]
- Några frågor om grundläggande fri- och rättigheter. [2]
- Straffbarhetsåldern. [11]
- Ett nytt regelverk för uppsikt och förvar. [16]
- Ersättningsregler med brottsoffret i fokus. [23]
- Utmönstring av permanent uppehålls-tillstånd och vissa anpassningar till miniminivån enligt EU:s migrations- och asylpakt. [31]
- Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd. [33]
- Ett modernare konsumentskydd vid distansavtal. [34]
- Säkrare tivoli. [40]
- Säkerhetsskyddslagen – ytterligare kompletteringar. [42]
- Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – några anslutande frågor. [45]
- Tryggare idrottsarrangemang. [46]
- Säkerhetspolisens behandling av personuppgifter. [49]
- Ökad insyn i politiska processer. [52]

Ett skärpt regelverk om utvisning på grund av brott. [54]
Stärkt skydd för domstolarnas och domarnas oberoende. [56]
Polisiär beredskap i fred, kris och krig. [57]
Stärkt lagstiftning mot hedersrelaterat våld och förtryck. [59]
En mer flexibel hyresmarknad. [65]
En straffreform. Volym 1, 2, 3 och 4. [66]
Koordinatbestämda fastighetsgränser. [80]
En ny organisation av ekobrottsbekämpningen. [81]
Ett nationellt förbud mot tiggeri. [83]

Klimat- och näringslivsdepartementet

Ny kärnkraft i Sverige – effektivare tillståndsprövning och ändamålsenliga avgifter. [7]
En skärpt miljöstraffrätt och ett effektivt sanktionssystem. [14]
Miljömålsberedningens förslag om en strategi för hur Sverige ska leva upp till EU:s åtaganden inom biologisk mångfald respektive nettoupptag av växthusgaser från markanvändningssektorn (LULUCF). [21]
Förbättrad konkurrens i offentlig och privat verksamhet. [22]
Spänning i tillvaron – hur säkrar vi vår framtida elförsörjning? [47]
Bättre förutsättningar för klimatanpassning. [51]
Nya samverkansformer, modern byggnads- och reparationsberedskap – för ökad försörjningsberedskap. [68]

Kulturdepartementet

Publiken i fokus – reformer för ett starkare filmland. [24]

Landsbygds- och infrastrukturdepartementet

Avgift för områdessamverkan – och andra åtgärder för trygghet i byggd miljö. [5]
Anpassning av svensk rätt till EU:s avskogningsförordning. [17]

Vissa förändringar av jaktlagstiftningen. [32]

En ny nationell myndighet för viltförvaltning. [50]
En stärkt hästnäring – för företagande, jämställdhet, jämlikhet och folkhälsa. [58]
En ny kontrollorganisation i livsmedelskedjan – för ökad effektivitet, likvärdighet och konkurrenskraft. [64]
Arlanda – en viktig port för det svenska välståndet. Åtgärder som stärker konkurrenskraften för Arlanda flygplats. [67]
Effektivare samverkan för djur- och folkhälsa. [69]

Sysselsättning och boende på landsbygden – Juridiska personers förvärv av jordbruksmark och en effektiv tillämpning av glesbygdsbestämmelserna. [82]

Socialdepartementet

En förändrad abortlag
– för en god, säker och tillgänglig abortvård. [10]
Stärkta drivkrafter och möjligheter för biståndsmottagare Volym 1 och 2. [15]
Att omhänderta barn och unga. [38]
Digital teknik på lika villkor.
En reglering för socialtjänsten och verksamhet enligt LSS. [39]
Pensionsnivåer och pensionsavgiften – analyser på hundra års sikt. [41]
Säkerställ tillgången till läkemedel – förordnande och utlämnande i bristsituationer. [43]
Stärkt pandemiberedskap. [48]
Kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för vissa grupper. [53]
Sveriges internationella adoptionsverksamhet – lärdomar och vägen framåt. Volym 1 och 2. [61]
Ansaret för hälso- och sjukvården. Volym 1 Bedömningar och förslag. Volym 2 Underlagsrapporter. [62]

Stärkt patientsäkerhet genom rätt kompetens – utifrån hälso- och sjukvårdens och tandvårdens behov. [63]

Fortsatt utveckling av en nationell läkemedelslista – en del i en ny nationell infrastruktur för datadelning. Del 1 och 2. [71]

Utbildningsdepartementet

Bättre förutsättningar för trygghet och studiero i skolan. [8]

På språklig grund. [9]

Ett likvärdigt betygssystem
Volym 1 och 2. [18]

Kunskap för alla – nya läroplaner med fokus på undervisning och lärande. [19]

Tid för undervisningsuppdraget – åtgärder för god undervisning och läraryrkenas attraktivitet. [26]

En socionomutbildning i tiden. [27]

Skärpta villkor för friskolesektorn. [37]

Förbättrat stöd i skolan. [44]

Verktyg för en mer likvärdig resursfördelning till skolan. [72]

Utrikesdepartementet

Skydd för biologisk mångfald i havsområden utanför nationell jurisdiktion. [36]