



Kommittédirektiv

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 förekomst 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 skyddsnetten. 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 exempelvis 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)