

Dnr Ju2025/01510
Justitiedepartementet

YTTRANDE ÖVER BETÄNKANDET ETT NATIONELLT TIGGERIFÖRBUD (SOU 2025:83)

SAMMANFATTNING

Civil Rights Defenders har ombetts lämna synpunkter på rubricerat betänkande.

Civil Rights Defenders anser att ett nationellt tiggeriförbud innebär inskränkningar av mänskliga rättigheter – särskilt rätten till privatliv, yttrandefrihet, principen om likabehandling och förbudet mot diskriminering. Lagförslaget riskerar dessutom att i praktiken oproportionerligt drabba redan utsatta grupper, framför allt romer, och att förstärka diskriminering, marginalisering och strukturella orättvisor. Civil Rights Defenders anser att lagstiftning som kriminaliserar tiggeri inte kan rättfärdigas, och strider mot Sveriges internationella åtaganden att respektera och skydda mänskliga fri- och rättigheter.

Civil Rights Defenders avstyrker därför förslaget om att införa ett nationellt tiggeriförbud.

ALLMÄNNA SYNPUNKTER

Civil Rights Defenders har granskat utredningens förslag och bakomliggande resonemang utifrån Sveriges internationella åtaganden att respektera och garantera mänskliga fri- och rättigheter. Civil Rights Defenders anser att tiggeriförbud, oavsett om det införs på nationell eller lokal nivå, innebär inskränkningar av mänskliga rättigheter och oacceptabel risk för diskriminering av romer. Romer har under lång tid utsatts för omfattande och systematisk diskriminering, både i Sverige och övriga europeiska länder. Det är därför av yttersta vikt att varje lagförslag som riskerar att negativt påverka romer granskas med omsorg och med hänsyn till den relevanta historiska kontexten. Lagstiftning måste verka med respekt för mänskliga rättigheter och inte bidra till att ytterligare befästa strukturella orättvisor.

Civil Rights Defenders noterar även att direktivet som legat till grund för utredningen är ytterligare ett så kallat beställningsdirektiv, där det på förhand är bestämt vad utredningen ska lägga fram för förslag, oavsett ställningstagande i sak. När direktiv redan från början begränsar utredningens handlingsutrymme till att leverera vissa på förhand givna slutsatser, i stället för att ges möjlighet att oberoende och nyanserat bedöma en fråga ur flera perspektiv, förloras utredningens kärna som ett kunskapsbaserat och oberoende beslutsunderlag. Då urholkas både kvaliteten och legitimiteten i det färdiga lagförslaget, vilket skadar förtroendet för lagstiftningsprocessen i sin helhet.

NÄRMARE OM UTREDNINGENS FÖRSLAG

6.4.1 Utredningens bedömning av ett nationellt förbud mot tiggeri

- Civil Rights Defenders instämmer i utredningens slutsats om att det inte bör införas ett nationellt förbud mot tiggeri.

Utredningen har bedömt att det inte bör införas ett nationellt förbud mot tiggeri. Civil Rights Defenders instämmer i den slutsatsen, men vill betona att skälet inte primärt är att det skulle saknas behov av ett nationellt tiggeriförbud, utan att ett nationellt tiggeriförbud står i strid med de mänskliga rättigheterna och diskrimineringsförbud som följer av Sveriges internationella åtaganden.

Ett nationellt tiggeriförbud riskerar att strida mot såväl artikel 8 och 10 i Europakonventionen som artikel 14 i förening med de förstnämnda artiklarna. I *Lăcătuș mot Schweiz* konstaterade Europadomstolen att rätten att uttrycka sin nöd och tillgodose sina grundläggande behov är en rätt som är inbyggd i människans värdighet, vilket utgör en fundamental komponent i såväl rätten till respekt för privatlivet som Europakonventionens anda och skyddsområde i allmänhet.¹ Utredningen har konstaterat att ett nationellt tiggeriförbud riskerar att stå i strid med Europakonventionen om det utformas så generellt att individuella omständigheter inte beaktas. Enligt Civil Rights Defenders mening leder ett nationellt tiggeriförbud till oproportionerliga inskränkningar i rätten till privatliv och mänsklig värdighet och förnekar utsatta personer en grundläggande möjlighet att påverka sin livssituation. Det är inte bara ett praktiskt hinder, utan också ett symboliskt avvisande av deras behov.

Frågan om sådana yttringar och åtbörder som begränsas genom ett förbud mot tiggeri omfattas av yttrandefriheten har inte tidigare prövats, varken i svensk domstol eller av Europadomstolen. Eftersom yttrandefriheten är omfattande och skyddar många olika sätt att uttrycka sig, inte bara genom ord utan även genom symboler och handlingar, bör den också anses omfatta sådana uttryck som ett tiggeriförbud skulle begränsa. Tiggeri är ett sätt att uttrycka ett behov och bör därför falla inom skyddet i artikel 10 i Europakonventionen. Yttrandefriheten gäller inte bara neutrala eller oförargliga uttryck, utan även sådana som kan uppfattas som stötande eller störande. Även om tiggeri kan uppfattas som störande är det alltså fortfarande skyddat enligt konventionens breda tolkning. Tiggeri förmedlar även information om den enskildes utsatthet. Ett förbud mot tiggeri skulle därför inte bara beröva utsatta personer möjligheten att uttrycka sina behov, utan också hindra allmänheten från att ta del av viktig information om sociala förhållanden i det lokala samhället.

Enligt artikel 14 i Europakonventionen ska åtnjutandet av de fri- och rättigheter som konventionen garanterar säkerställas utan åtskillnad, bland annat på grund av ras, hudfärg, språk, religion eller nationellt ursprung. Diskrimineringsförbudet omfattar både direkt och indirekt diskriminering. Europadomstolen har vid flera tillfällen framhållit att diskriminering som har samband med en persons etniska tillhörighet är särskilt allvarlig och aldrig kan anses objektivt motiverad i ett demokratiskt samhälle byggt på pluralism och respekt för olika kulturer.² Domstolen har vidare betonat att staters bedömningsutrymme är synnerligen begränsat när en lagstiftning riskerar att träffa grupper som historiskt sett har utsatts för diskriminering och social exkludering.³ Romer är en sådan grupp som domstolen har erkänt

¹ *Lăcătuș mot Schweiz*, §§ 55–56.

² Europadomstolens domar i målen *Nachova m.fl. mot Bulgarien*, ansökan nr. 43577/98, 43579/98, dom av den 6 juli 2005 och *Timishev mot Ryssland*, ansökan nr. 55762/00, 55974/00, dom av den 13 december 2006, § 58.

³ Europadomstolens dom i mål *Kiyutin mot Ryssland*, ansökan nr. 2700/10, dom av den 10 mars 2011, § 63.

som särskilt utsatt och därmed i behov av ett förstärkt skydd.⁴ Ett nationellt förbud mot tiggeri, även om det är neutralt utformat, skulle i praktiken främst drabba romer. Sedan åtminstone 2012 utgör romer från Bulgarien och Rumänien, som lämnat sina hemländer på grund av fattigdom och hemlöshet, majoriteten av dem som tigger på gator och torg i Sverige, något som i sin tur är kopplat till historisk diskriminering, marginalisering och sämre tillgång till medborgerliga rättigheter i sina ursprungsländer.⁵ Mot denna bakgrund riskerar ett nationellt tiggeriförbud att förstärka en redan utsatt grupps marginalisering. Ett sådant förbud kan inte ses isolerat, utan måste förstått i ljuset av den historiska antiziganism som drabbat romer under århundraden, inklusive i Sverige. Att kriminalisera tiggeri riskerar därför inte bara att slå oproportionerligt hårt mot romer, utan även att legitimera och förstärka negativa stereotyper och fördomar. Detta skulle i praktiken leda till ökad diskriminering och ett hårdare samhällsklimat för en av Europas mest utsatta minoriteter.

6.4.2 Lagförslag

- Civil Rights Defenders avstyrker utredningens förslag.

Utredningen har konstaterat att ett nationellt tiggeriförbud riskerar att komma i konflikt med Europakonventionen, särskilt om det utformas så generellt att det inte finns möjlighet att ta hänsyn till omständigheterna i det enskilda fallet såsom individens sårbarhet, utsatthet och tiggeriets beskaffenhet. I utredningens konsekvensanalys framhålls vidare att ett tiggeriförbud kommer att få negativa konsekvenser för redan utsatta grupper i samhället. Trots detta saknas en detaljerad analys av hur skyddet för mänskliga rättigheter ska garanteras, hur risken för rättighetskränkningar mot särskilt utsatta grupper ska motverkas och hur det konkret ska kunna säkerställas att det föreslagna tiggeriförbudet inte i praktiken strider mot diskrimineringsförbud eller mot Europakonventionen. Hänvisningen till domstolarnas roll är allmänt hållen, och det saknas en tydlig redogörelse för hur proportionalitetsprincipen ska tillämpas i praktiken, hur hänsyn ska tas till individens sårbarhet och tiggeriets beskaffenhet. Enligt Civil Rights Defenders mening är förslaget så generellt till sin utformning att det inte uppfyller Europakonventionens krav på vare sig nödvändighet eller proportionalitet.

Fattigdom och utsatthet bör inte kriminaliseras. Ett nationellt förbud mot tiggeri drabbar framför allt personer som lever i utsatthet och fattigdom – grupper som redan är särskilt sårbara för kränkningar av mänskliga rättigheter. När tiggeri kriminaliseras straffas individer för handlingar som är nödvändiga för deras överlevnad, vilket inte enbart begränsar deras omedelbara tillgång till mat och skydd, utan också skapar långsiktiga hinder. Åtal eller brottsregister som följer av tiggeri kan göra det svårare att få arbete eller bostad, vilket förstärker den ekonomiska utsattheten och upprätthåller en ond cirkel av fattigdom och hemlöshet.⁶ Även FN:s särskilda rapportör för extrem fattigdom och mänskliga rättigheter har framhållit att tiggeriförbud innebär allvarliga inskränkningar i principen om likabehandling och icke-diskriminering, samt att det riskerar att öka utsattheten för människor som lever i fattigdom genom att de blir mer sårbara för trakasserier och våld. Tiggeriförbud bidrar enbart till att förstärka diskrimineringen i samhället mot de allra mest utsatta.

⁴ D. H. m. fl. mot Tyskland, § 182.

⁵ SOU 2016:6, Framtid sökes, s.20; Fafo, *When poverty meets affluence: Migrant street workers in Scandinavia: Migrant street workers in Scandinavia*, 2015.

⁶ FN:s råd för de mänskliga rättigheter, *Breaking the Cycle: Ending the Criminalization on Homelessness and Poverty*, rapport av särskilda rapportören om extrem fattigdom och mänskliga rättigheter, A/HRC/56/61/Add.3 (26 juni 2024), para 10, s.5–6.

Särskilt yttrande

- Civil Rights Defenders **avstyrker** förslagen om ändringar i ordningslagen som presenteras i det särskilda yttrandet.

Civil Rights Defenders instämmer i experten Kazimir Åbergs bedömning att den av utredningen föreslagna regleringen om ett nationellt tiggeriförbud inte står i överensstämmelse med Europadomstolens avgöranden. Av samma skäl som anförts ovan, nämligen att tiggeriförbud i sig, oavsett om det regleras i ordningslagen eller brottsbalken, innebär oproportionerliga inskränkningar i mänskliga rättigheter och risker för diskriminering avstyrker Civil Rights Defenders dock även det förslag som presenteras i det särskilda yttrandet.

Remissvaret har beretts av Selma Hamid.

Stockholm som ovan,

John Stauffer
Chefsjurist