

# FRONT ADVOKATER

## PM

---

**Avseende:** Fråga om reglering av tiggeri i de lokala ordningsföreskrifterna

**Klient:** Danderyds kommun

**Datum:** 2016-10-12

**Författare:** Front Advokater AB

---

## 1 UPPDRAGET

Danderyds kommun har uppdragit åt Front Advokater att, ur ett juridiskt perspektiv, analysera möjligheten att reglera tiggeri.

## 2 LAGSTIFTNING

### 2.1 Historik

#### 2.1.1 Tidigare lagstiftning

2.1.1.1 I lösdriverilagen (1885:27) definierades lösdriveri som ett passivt brott där gärningsmannen inte behövde begå någon otillåten handling för att det allmänna skulle kunna ingripa, det räckte att ett samhällsfarligt beteende kunde påvisas<sup>1</sup>. När lösdriverilagen sedermera upphävdes, stiftades lagen (1964:450) om samhällsfarlig asocialitet som upphävdes i samband med att socialtjänstlagen (1980:620) infördes.

### 2.2 Gällande rätt

#### 2.2.1 Ordning på allmän plats

2.2.1.1 Enligt 8 kap. 7 § första stycket 5 kungörelse (1974:152) om beslutad ny regeringsform får delegation av riksdagens normgivningsmakt ske till regeringen

---

<sup>1</sup> Edman Johan, Lösdriverlagen och den samhällsfarliga lättjan 2008, s. 137

## FRONT ADVOKATER

beträffande frågor som rör ordningen på allmän plats. Enligt 3 kap. 8 § ordningslag (1993:1617), ("OL"), bemyndigas regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, en kommun att meddela lokala ordningsföreskrifter.

Bemyndigande för en kommun att meddela lokala ordningsföreskrifter återfinns i 1 § förordningen (1993:1632) med bemyndiganden för kommuner och länsstyrelser att meddela lokala föreskrifter enligt ordningslagen. Lokala föreskrifter får enligt bemyndigandet meddelas om de behövs för att upprätthålla den allmänna ordningen på en offentlig plats. Vidare framgår av förordningens 1 § att Kommunen inte får meddela sådana föreskrifter som innebär en inskränkning i den enskildes frihet att framföra ett musikaliskt verk eller något annat konstnärligt verk.

### **2.2.2 Påföljder**

2.2.2.1 Den som uppsåtligt eller genom oaktsamhet bryter mot de av Kommunen meddelade föreskrifterna kan dömas till penningböter. Detta framgår av 3 kap. 22 § OL.

### **2.2.3 Begränsning av normgivningsmakten**

2.2.3.1 En begränsning av den normgivningsmakt Kommunen erhåller av regeringen, genom förordningen, kan utläsas av 3 kap. 12 § OL som stipulerar att föreskrifter enligt 8 §, samma kapitel, inte får angå förhållanden som är reglerade i OL eller annan författning eller som enligt lagen eller annan författning kan regleras på något annat sätt. Föreskrifterna får inte lägga onödigt tvång på allmänheten eller annars göra obefogade inskränkningar i den enskildes frihet.

### **2.2.4 Praxis**

2.2.4.1 Den 26 april 2011 upphävde Länsstyrelsen i Västmanland Sala kommunfullmäktiges beslut den 28 mars 2011 om att anta lokala ordningsföreskrifter om tiggeri. Det konstaterades att föreskrifterna måste ha sådant

## FRONT ADVOKATER

innehåll och vara utformade med sådan geografisk exakthet att möjlighet finns att tillämpa dem, och övervaka efterlevnaden av dem. Länsstyrelsen anförde, i enlighet med 3 kap.12 § OL, att lokala föreskrifter inte får medföra för långtgående inskränkningar i den enskildes frihet och att ordningsföreskrifter måste ta sikte på ordningen på den offentliga platsen.

Ordningsföreskriften om förbud mot tiggeri ansågs utformad på ett sätt som inte var förenligt med OL.

2.2.4.2 Södertälje tingsrätts dom i mål B 266-14, som meddelades den 21 februari 2014, rörde i huvudsak huruvida de tilltalade, utan polismyndighetens tillstånd, hade samlat in pengar i bössor eller liknande föremål och därmed brutit mot 12 § första stycket Allmänna lokala ordningsföreskrifter för Södertälje kommun ("ALO"). Det rörde sig om tre tilltalade varav en suttit vid ingången till en galleria, en annan utanför en affär och en tredje vid en bankomat. Den aktuella föreskriften löd:

*"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. (12 § ALO)"*

Tingsrätten konstaterade att tiggeri, dvs. att utan erbjudande av någon motprestation utbe sig om ekonomiskt understöd, inte är straffbart eller annars otillåtet enligt svensk lag. Det gäller även då sådan verksamhet bedrivs i former som kan beskrivas som organiserade, om man med detta menar att enskilda som tigger samordnar sin aktivitet samt bor, reser och lever tillsammans. Däremot framhöll tingsrätten att tiggeri dock kan vara straffbart i förening med andra omständigheter. Som exempel nämndes omständigheter när den som tigger tar till hot eller handgripligheter som utgör ofredande enligt 4 kap. 7 § brottsbalken ("BrB"). Ett annat exempel ansågs vara när tiggeriet innefattar vilseledande av dem tiggaren vänder sig till, t.ex. genom

## FRONT ADVOKATER

förespegling av påhittade handikapp m.m., vilket under vissa ytterligare förutsättningar skulle kunna innefatta bedrägeribrott enligt 9 kap. BrB.

Tingsrätten menade vidare att penninginsamling i samband med framförande av gatamusik inte bör vara tillståndspliktig. Tingsrätten förklarade sitt ställningstagande med hänvisning till att den enskildes frihet att framföra ett musikaliskt eller annat konstnärligt verk i sådant fall skulle begränsas. Vidare ansågs en musikants insamling i t.ex. en instrumentlåda vara en passiv handling. Som motsats till det ovan beskrivna anfördes det att det ansågs förhålla sig annorlunda om musikanten går runt bland publiken och samlar in pengar. Ett sådant tillvägagångssätt ansågs regelmässigt vara att betrakta som en penninginsamling som kan omfattas av tillståndskrav genom en lokal ordningsföreskrift.

Tingsrätten konstaterade att lagstiftaren tycks vilja göra skillnad på en aktiv och en passiv penninginsamling i samband med framförande av gatamusik. Tingsrätten gör utifrån skillnaden mellan aktiv och passiv penninginsamling en analog tillämpning och ogillade således åtalet.

Ur domslutet kan följande rader citeras:

”Att sitta på gatan och samla in pengar i muggar respektive en plastlåda kan inte anses utgöra aktiva penninginsamlingar. Sådant beteende torde då inte heller vara tillståndspliktigt.”

- 2.2.4.3 Den 29 oktober 2015 avslog kommunfullmäktige i Ulricehamns kommun en motion avseende införande av personliga tillstånd för tiggeri. Enligt bedömningen saknades det lagligt utrymme för att införa krav på tillstånd för tiggeri. En av personerna bakom motionen vände sig till Förvaltningsrätten i Jönköping med yrkande om att rätten skulle upphäva kommunens beslut.

Klaganden anförde att tiggeriet kunde anses vara aktivt eftersom tiggarna hälsat på de förbipasserande tillsammans med att hålla i en mugg för insamling av pengar. Ulricehamns kommun ansåg att överklagandet skulle avslås och anförde bl.a.

## FRONT ADVOKATER

*följande. ”I kommunens lokala ordningsföreskrifter finns redan ett krav på tillstånd för insamling av pengar. Oavsett om tiggeriet kan anses aktivt eller passivt är det dock en fråga för polismyndigheten att avgöra om det krävs tillstånd för insamling av pengar. Polismyndigheten ansvarar även för att utfärda ett sådant tillstånd samt för att kontrollera om tillstånd finns och följs. Beslutet att avslå motionen strider således inte mot lag eller annan författning och kan inte upphävas på denna grund. Vad klaganden har anfört utgör inte heller i övrigt någon sådan omständighet som medför att beslutet kan upphävas enligt 10 kap. 8 § KL.”*

Den 8 juni 2016 meddelade Förvaltningsrätten sin dom i mål med nummer 5134-15. Förvaltningsrätten konstaterade att klaganden inte visat att beslutet inte hade tillkommit i laga ordning eller att beslutet skulle strida mot lag eller annan författning. Det hade inte heller åberopats någon annan grund för att upphäva beslutet. Överklagandet avslogs.

### 2.3 Slutsats

2.3.1.1 Vi har visat att Kommunen har möjlighet att utfärda föreskrifter för att upprätthålla den allmänna ordningen på en offentlig plats så länge dessa föreskrifter inte lägger onödigt tvång på allmänheten eller annars medför obefogade inskränkningar i den enskildes frihet. Vidare får föreskrifterna inte angå förhållanden som är reglerade i OL eller annan författning eller som enligt lagen eller annan författning kan regleras på något annat sätt.

Vår bedömning är att tiggeri inte kan regleras inom ramen för den lokala ordningsstadgan. En dylik reglering skulle, utifrån syftet med regelverket, bli alltför ingripande utifrån ett integritetsperspektiv. Vi menar att då tiggeri inte är straffbelagt, framstår det inte som rimligt att använda en lokal ordningsstadga för att nå det syftet.

## FRONT ADVOKATER

Frågan om att förbjuda eller i olika avseenden begränsa tiggeri är enligt vårt förmenande av sådan rättspolitisk karaktär att den inte bör hanteras vid sidan om befintlig lagstiftning.

Kommunens problem på återvinningsstationerna med personer som antastar besökare bör kunna betraktas som ofredande enligt 4 kap. 7 § BrB.

Roland Adrell

Johannes Fundeborg