

Anne Hännestrand

Kommunstyrelsen

Utredning om och hur ett tiggeriförbud kan införas i allmänna lokala ordningsföreskrifter för Danderyds kommun

Ärende

Den 14 januari 2019 (§ 16) uppdrog kommunstyrelsen åt kommunledningskontoret att utreda om och hur ett tiggeriförbud kan införas i kommunens lokala ordningsföreskrifter.

Kommunledningskontoret har utrett förutsättningarna för ett förbud mot tiggeri och överlämnar utredningen till kommunstyrelsen.

Kommunledningskontorets förslag till beslut

Kommunstyrelsen noterar informationen och lägger utredningen till handlingarna.

Kommunledningskontorets utredning

Inledning

Kommunstyrelsen har uppdragit åt kommunledningskontoret att utreda dels om ett tiggeriförbud kan införas, dels hur ett tiggeriförbud kan införas i allmänna lokala ordningsföreskrifter för Danderyds kommun.

Utredningen är tänkt att vara ett underlag för att ta sig an frågeställningen om och hur ett tiggeriförbud kan införas. Utredningen är skriven *ur ett rättsligt perspektiv* och har framförallt haft fokus på föreskriftsarbetet.¹

I avsnitt 1 resoneras kort kring begreppet *tiggeri*, och det redogörs för en grov uppskattning av tiggeriets omfattning i Danderyds kommun. I avsnitt 2 klargörs generella utgångspunkter för om ett förbud mot tiggeri kan införas. I avsnitt 3 redogörs mer ingående för hur ett förbud mot tiggeri kan införas, med mera.

¹ Utredningen har inte avhandlat frågan om tillstånd för tiggeri, då detta faller utanför uppdraget.

Anne Hännestrand

1. Begreppet tiggeri och en grov uppskattning av tiggeriets omfattning i Danderyds kommun

Under utredningens gång har det blivit tydligt att det finns olika uppfattning om vad tiggeri är. Även i medborgardialoger² har det framkommit att tiggeri har blivit ett samlingsnamn för passiv insamling av pengar, men även för andra företeelser. Svenska akademien har definierat *att tigga* som att försöka beveka någon att lindra ens armod genom att skänka en gåva.³ Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) har uttryckt att tiggeri är att be om ekonomiskt stöd utan att erbjuda någon motprestation.⁴ Möjligtvis saknas en samstämmig definition av vad tiggeri är.

En grov uppskattning av tiggeriet i Danderyds kommun, beräknat utifrån hur det sett ut de senaste åren, visar att cirka fem till sju personer ägnar sig åt vad som kallas passiv insamling av pengar utanför matbutikerna. Därutöver sitter en till två personer vid Danderyds sjukhus, en till två personer vid Mörby centrum och en till två personer i eller vid tunnelbanan. Sammantaget skulle det kunna vara åtta till tretton personer per dygn som ägnar sig åt passiv insamling av pengar. Utöver de som ägnar sig åt passiv insamling av pengar, så ägnar sig en till fem personer per dygn åt aktiv insamling av pengar, återvinningsavfall och flaskor/burkar med pant vid återvinningsstationerna i Danderyds kommun. Det har i medborgardialoger framkommit både positiva och negativa synpunkter på att det finns personer som hjälper till vid återvinningsstationerna. I enstaka fall förekommer att personer vill få sina varor bekostade av andra kunder i butik, vilket även kan uppfattats utgöra tiggeri. Försäljning av enklare varor förekommer i enstaka fall i samband med passiv insamling av pengar, vilket gör att även försäljning kan uppfattas som tiggeri.⁵

Sammantaget har tiggeri blivit ett samlingsnamn för olika företeelser. En grov uppskattning är att åtta till tretton personer per dygn ägnar sig åt passiv insamling av pengar, och en till fem personer per dygn ägnar sig åt aktiv insamling av pengar, återvinningsavfall och flaskor/burkar med pant i Danderyds kommun.

2. Generella utgångspunkter för om ett förbud mot tiggeri kan införas

Detta avsnitt belyser generella utgångspunkter som måste beaktas vid ett införande av ett förbud mot tiggeri. Inledningsvis redogörs för aktuella

² Med medborgardialoger menas den trygghetsundersökning Danderyds kommun genomför vartannat år (ej representativ), deltagandet i Statistiska centralbyråns medborgarundersökning, och att brottsförebyggaren/trygghetssamordnaren kontinuerligt möter kommunmedborgare för att diskutera trygghetsfrågor.

³ Svenska akademien, *Svensk ordbok*, <https://svenska.se/tre/?sok=tigga&pz=1>, 2009.

⁴ Jfr. Sveriges kommuner och landsting, *Några juridiska frågor gällande utsatta EU-medborgare*, den 4 augusti 2017 (fortsättningsvis SKL:s skrivelse) s. 10.

⁵ Uppskattningen har tagits fram av brottsförebyggaren/trygghetssamordnaren i Danderyds kommun.



Anne Hännestrand

bestämmelser, för att sedan gå vidare till frågor som avser ge stöd i bedömningen om ett förbud mot tiggeri kan införas.

Av 1 kap. 2 § 1 m. regeringsformen framgår att den offentliga makten ska utövas med respekt för alla människors lika värde och för den enskilda människans frihet och värdighet.

Enligt 1 kap. 2 § ordningslagen (1993:1617) utgör bland annat allmänna vägar samt gator, vägar, torg och andra platser som i detaljplanen redovisas som allmän plats och som har upplåtits för sitt ändamål *offentlig plats*. Kommunen får vidare föreskriva att anläggningar för lek, idrott, camping och friluftsliv, badplatser, järnvägsområden, begravningsplatser eller andra sådana områden ska *jämställas med offentlig plats*, under förutsättning att områdena är tillgängliga för allmänheten.

Av 3 kap. 8 § ordningslagen framgår i huvudsak att en kommun får meddela ytterligare föreskrifter som *behövs* för att *upprätthålla den allmänna ordningen* på offentlig plats.

Först måste alltså göras en bedömning om det behövs en föreskrift för att upprätthålla den allmänna ordningen? I denna del är det viktigt att göra en grundlig bedömning utifrån flera aspekter. Högsta förvaltningsdomstolen har i samband med att förbudet mot passiv insamling av pengar i Vellinge kommun fastställdes, bland annat framhållit några särskilda principer som måste beaktas enligt följande.⁶

- Föreskriftens tillämpningsområde måste begränsas till de geografiska områden där störningen utgör eller kan antas utgöra ett problem. Ju mer avgränsat ordningsföreskriftens område är, desto mer ingripande tillåts föreskriften vara.
- Föreskriften måste ha ett sakligt innehåll, och det är angeläget att kommunerna endast meddelar föreskrifter om de verkligen behövs eftersom respekten för bestämmelserna annars kan komma att urholkas (se även prop. 1992/93:210 s. 142).
- Föreskriften måste utformas så att den är möjlig att tillämpa, förstå och efterleva.

I bedömningen bör beaktas att ett förbud, oavsett dess slag, medför en inskränkning i medborgarnas frihet. Det bör också beaktas huruvida ett förbud mot tiggeri är *proportionerligt* i förhållande till de åtta till tretton personer per dygn vid matbutikerna, Mörby centrum, Danderyds sjukhus, tunnelbanan samt de en till fem personer per dygn vid återvinningsstationerna som skulle beröras av ett förbud.

⁶ Högsta förvaltningsdomstolens dom meddelad i Stockholm den 17 december 2018 i mål nr. 2149-18, s. 7-8 och däri nämnda rättsfall.

Anne Hännestrand

Anser kommunen att det behövs en föreskrift för att upprätthålla den allmänna ordningen, är nästa fråga om ordningsstörningen sker på offentlig plats, eller på plats som kan jämföras med offentlig plats? Det kan medföra att även 3 § allmänna lokala ordningsföreskrifter för Danderyds kommun måste justeras.⁷ Om 3 § justeras måste det också ses över huruvida justeringen påverkar andra bestämmelser i de allmänna lokala ordningsföreskrifterna som hänvisar till 3 §.

Sammantaget måste en initial bedömning göras enligt följande.

1. Behövs en föreskrift för att upprätthålla den allmänna ordningen?

Om nej. Det går inte att införa ett förbud mot tiggeri med stöd av 3 kap. 8 § ordningslagen.

Om ja, nästa fråga.

2. Sker ordningsstörningen på offentlig plats, eller på plats som är möjlig att jämföras med offentlig plats?

Om nej. Det går inte att införa ett förbud mot tiggeri för den aktuella platsen med stöd i 3 kap. 8 § ordningslagen.

Om ja. Se över huruvida 3 § allmänna lokala ordningsföreskrifter i Danderyds kommun behöver justeras. Gå vidare till avsnitt 3.

3. Hur ett förbud mot tiggeri kan införas

Under detta avsnitt diskuteras de rättsliga förutsättningarna för hur ett förbud mot tiggeri kan införas. Även andra frågor berörs avslutningsvis.

Av förarbetena framgår att penninginsamling kan regleras genom ordningsföreskrifter.⁸ Högsta förvaltningsdomstolen, har som nämnt fastställt förbudet mot *passiv insamling av pengar* på några torg och delar av centrum, vid en hamn och någon park i Vellinge kommun.

Kommunstyrelsen i Munkedals kommun har den 8 april 2019 röstat bifall till förslag att *passivt och aktivt tiggeri* inte ska tillåtas i Munkedals kommuns tätorters torg och handelsområden, idrottsplatser och badplatser. Det återstår att se hur kommunfullmäktige den 29 april 2019 kommer att ställa sig till förslaget, och om föreskriften om *aktivt tiggeri* kommer stå sig i en rättslig prövning. SKL har i yttrande till Högsta förvaltningsdomstolen ansett att såväl aktiv som passiv penninginsamling kan regleras på särskilda och tydligt avgränsade platser.⁹

⁷ Jfr. 3 § Allmänna lokala ordningsföreskrifter för Danderyds kommun, https://www.danderyd.se/Global/Kommun.%20politik/Styrdokument/F%c3%b6reskrifter/Lokal%20ordningsstadg_a.pdf.

⁸ Prop.1992/93:210 s. 142, se också 3 kap. 8 § ordningslagen Zeteo lagkommentar, Kazimir Åberg, publicerad den 1 augusti 2017.

⁹ Som yttrandet är återgivet i Högsta förvaltningsdomstolens dom meddelad i Stockholm den 17 december 2018 i mål nr. 2149-18. // Därutöver har SKL uttryckt att utrymmet för att förbjuda tiggeri är begränsat, men att ett förbud torde kunna införas på livligt trafikerade platser, såsom exempelvis gallerior eller vid omstigningsplatser

Anne Hännestrand

I allmänna lokala ordningsföreskrifter för Danderyds kommun¹⁰ finns redan ett krav på tillstånd på insamling av pengar enligt följande.

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.

Vill kommunen införa ett förbud mot tiggeri införs det lämpligen i aktuell paragraf.

Passiv insamling av pengar

Vellinge kommun har som nämnt infört ett förbud mot *passiv insamling av pengar (tiggeri)*, vilket har fastställts av Högsta förvaltningsdomstolen.¹¹ Fullmäktige i Katrineholms kommun har i april 2019 röstat för ett förbud mot *passiv insamling av pengar (tiggeri)*.

Med stöd i Högsta förvaltningsdomstolens dom föreligger *inget juridiskt hinder* att införa ett förbud mot *passiv insamling av pengar (tiggeri)* vid till exempel Mörby centrum, Danderyds sjukhus och matbutiker. Ett sådant förbud på geografiskt begränsade områden borde stå sig i en rättslig prövning.

Vill kommunen införa ett förbud mot passiv insamling av pengar föreslås att 12 § allmänna lokala ordningsföreskrifter för Danderyds kommun justeras enligt följande. *Passiv insamling av pengar (tiggeri) får ej ske på områden som framgår av bilaga x.* Det geografiska område där förbudet ska gälla märks ut på en karta och bifogas till föreskrifterna.

Andra företeelser

Ett förbud mot passiv insamling av pengar kommer inte inverka på andra företeelser som av allmänheten ofta jämförs med tiggeri. En bedömning måste göras huruvida det är lagligt och lämpligt att införa ett förbud mot dessa andra företeelser.

Enligt 3 kap. 12 § ordningslagen får föreskrifter inte angå förhållanden som redan är reglerade i ordningslagen eller i annan författning. Vidare får föreskrifterna inte lägga *onödigt tvång på allmänheten* eller annars göra *obefogade* inskränkningar i den enskildes frihet.

för kollektivtrafik, se SKL:s skrivelse s. 12; se också 3 kap. 8 § ordningslagen Zeteo lagkommentar, Kazimir Åberg, publicerad den 1 augusti 2017.

¹⁰<https://www.danderyd.se/Global/Kommun,%20politik/Styrdokument/F%c3%b6reskrifter/Lokal%20ordningsstadga.pdf>.

¹¹ Högsta förvaltningsdomstolens dom meddelad i Stockholm den 17 december 2018 i mål nr. 2149-18.



Anne Hännestrand

Ett förbud mot dessa andra företeelser bedöms vara förenade med vissa svårigheter. Bland annat är det svårt att hitta en formulering som träffar aktuella företeelser. Därutöver är det svårt att hitta en formulering som inte träffar och förbjuder andra icke önskvärda situationer, som till exempel insamling av pengar till föreningslivet eller skräpplockardagar i samfällighetsföreningar. Förbudet får inte heller utsätta allmänheten för ett onödigt tvång, eller inskränka den enskildes frihet på ett otillåtet sätt. Rättsläget bedöms vara osäkert.

Vill kommunen införa ett förbud mot tiggeri vid återvinningsstationerna, går det möjligtvis att införa ett förbud vid återvinningsstationerna mot *aktiv insamling av pengar, återvinningsavfall och flaskor/burkar med pant*. Förslagsvis bör då läggas till (*tiggeri*) för att undvika att bestämmelsen träffar den som sorterar sitt eget avfall eller den som tömmer behållarna. Terminologin följer också samma struktur som *passiv insamling av pengar (tiggeri)* vilket redan prövats av Högsta förvaltningsdomstolen, och *penningsinsamling* som nämns i förarbetena.¹² Ett annat alternativ kan möjligtvis vara att införa ett förbud mot *att sortera återvinningsavfall mot ersättning*. Begreppet ersättning skulle då möjligen kunna omfatta såväl pengar, som flaskor/burkar med pant.

Utredningen gör bedömningen att det är förenat med alltför stora svårigheter att i dagsläget införa ett förbud mot att vilja få andra kunder att bekosta ens varor. En sådan bestämmelse, oavsett hur den utformas, riskerar att utsätta allmänheten för onödigt tvång eller inskränka den enskildes frihet på ett otillåtet sätt. En föreskrift får inte heller angå förhållanden som redan är reglerade i ordningslagen eller i annan författning enligt 3 kap. 12 § ordningslagen. Tillstånd krävs redan idag för försäljning som sker på offentlig plats, och som inte är tillfällig eller obetydlig.¹³ Om någon betar sig på ett sätt som innebär ett fysiskt antastande, en störande kontakt eller ett hänsynslöst agerande som är ägnat att kränka någons frid utgör det redan idag ett *ofredande* enligt 4 kap. 7 § brottsbalken.

Vill kommunen införa ett förbud mot aktiv insamling av pengar, återvinningsavfall och flaskor/burkar med pant vid återvinningsstationerna kan 12 § allmänna lokala ordningsföreskrifter för Danderyds kommun möjligtvis justeras enligt följande. *Aktiv insamling av pengar, återvinningsavfall och flaskor/burkar med pant (tiggeri) får ej ske på områden som framgår av bilaga y*. Det geografiska område där förbudet ska gälla, märks ut på en karta och bifogas till föreskrifterna.

Utredningen avråder i dagsläget från att införa ett förbud mot andra nämnda företeelser som uppfattas utgöra tiggeri.

¹² Prop.1992/93:210 s. 142, se också 3 kap. 8 § ordningslagen Zeteo lagkommentar, Kazimir Åberg, publicerad den 1 augusti 2017.

¹³ Jfr. 3 kap. 1 § ordningslagen.

Anne Hännestrand

Överträdelse

Av 5 § 3 st. förvaltningslagen (2017:900) framgår bland annat att en åtgärd aldrig får vara mer långtgående än vad som behövs. Vellinge kommun har inte förenat sitt förbud mot passiv insamling av pengar, med att penningböter ska utgå om någon trotsar förbudet.¹⁴ Det medför att personer som trotsar förbudet endast kan avvisas. Av vad som framkommit har förbudet i Vellinge kommun ändå varit tillräckligt för att ge effekt.

Katrineholms kommun har, som det får förstås, förenat förbudet mot passiv insamling av pengar med att penningböter ska utdömas till den som trotsar förbudet. Det återstår att se huruvida Katrineholms ordningsföreskrifter i denna del står sig i en rättslig prövning.

Denna utredning rekommenderar att ett eventuellt förbud mot tiggeri *inte* förenas med penningböter.¹⁵

Anmälan till länsstyrelsen

Beslutar kommunen att anta, ändra eller upphäva en föreskrift enligt 1 kap. 2 § och 3 kap. 8 § ordningslagen måste beslutet omedelbart anmälas till länsstyrelsen enligt 3 kap. 13 § ordningslagen. Länsstyrelsen ska upphäva en föreskrift om den strider mot lagen.

Ett beslut om att införa ett förbud mot tiggeri i de allmänna lokala ordningsföreskrifterna måste anmälas till länsstyrelsen.

Efterlevnad

Poliser kan avvisa personer som trotsar ett förbud mot tiggeri. För att ordningsvakter ska kunna avvisa personer som trotsar förbudet krävs att Polismyndigheten har utfärdat ett särskilt förordnande, eller att avvisandet har stöd i lagen.¹⁶ I Danderyds kommun skulle, i dagsläget, endast ordningsvakter som har förordnanden som gäller vid Mörby centrum och Danderyds sjukhus kunna avvisa personer som trotsar ett förbud mot tiggeri på dessa platser. Väktare har inte befogenhet att avvisa personer som trotsar förbudet. I övrigt har Justitieombudsmannen gett Polismyndigheten kritik i ett ärende där polisen gripit och kvarhållit tre personer för tiggeri i tre timmar, eftersom gripandet inte ansågs stå i proportion till förseelsen.¹⁷

Poliser, och i dagsläget ordningsvakter vid Mörby centrum och Danderyds sjukhus, kan avvisa personer som trotsar ett förbud mot tiggeri.

¹⁴ Jfr. 25 § Allmänna lokala ordningsföreskrifter för Vellinge kommun, <https://vellinge.se/siteassets/kommun-och-politik/pdf/styrdokument/pdf/lokala-ordningsforeskrifter-med-bilagor.pdf>.

¹⁵ Jfr. 22 § Allmänna lokala ordningsföreskrifter för Danderyds kommun, <https://www.danderyd.se/Global/Kommun,%20politik/Styrdokument/F%c3%b6reskrifter/Lokal%20ordningsstadga.pdf>.

¹⁶ Jfr. 2-3 och 5 §§ lagen (1980:578) om ordningsvakter.

¹⁷ JO dnr. 457-2014, den 24 september 2014.



Anne Hännestrand

Åsa Heribertson
Kommundirektör

Johan Lindberg
Administrativ direktör

Handlingar i ärendet

1. Tjänsteutlåtande, Utredning om och hur ett tiggeriförbud kan införas i Danderyds kommuns lokala ordningsföreskrifter
2. Kommunstyrelsens beslut (2019-01-14 KS § 16) angående uppdrag att utreda tiggeriförbud