



JURIDISKA FAKULTETEN
vid Lunds universitet

Karin Gynnerstedt

Svensk lagreglering av tiggeri genom historien

Från det sena 1800-talets lösdriivarlag till dagens rättsläge

LAGF03 Rättsvetenskaplig uppsats

Kandidatuppsats på juristprogrammet
15 högskolepoäng

Handledare: Per Norberg

Termin: HT 2017

Innehåll

| | |
|---|-----------|
| SUMMARY | 1 |
| SAMMANFATTNING | 2 |
| 1 INLEDNING | 3 |
| 1.1 Allmänt | 3 |
| 1.2 Syfte | 3 |
| 1.3 Frågeställning | 4 |
| 1.4 Avgränsning | 4 |
| 1.5 Metod och perspektiv | 5 |
| 1.6 Forskningsläge | 5 |
| 1.7 Material | 6 |
| 1.8 Disposition | 6 |
| 2 DEFINITION AV TIGGERI | 7 |
| 3 DEN FRIA RÖRLIGHETEN INOM EU | 8 |
| 4 TIGGERIREGLERING FÖRE ÅR 1885 | 11 |
| 5 LÖSDRIVARLAGEN | 13 |
| 5.1 Lagens bakgrund och syfte | 13 |
| 5.2 Tillämpning av lagen | 14 |
| 5.3 Reformförsök, reformer och en förändrad syn på lösdrivare | 15 |
| 5.3.1 Lösdrivarlagen i början på 1900-talet | 15 |
| 5.3.2 1920-talets reformförsök | 16 |
| 5.3.3 Lösdrivarlagen i folkhemmets 1930-tal | 17 |
| 5.3.4 Lösdrivarlagen år 1940 till år 1964 | 18 |
| 6 ASOCIALITETSLAGEN | 20 |
| 6.1 Lagens bakgrund och syfte | 20 |
| 6.2 Tillämpning av lagen | 21 |
| 7 FATTIGVÅRD OCH SOCIALTJÄNST | 22 |

| | | |
|----------|--|-----------|
| 7.1 | Det sena 1800-talets nationella fattigvårdsförordningar | 22 |
| 7.2 | Uppbrott från det gamla fattigvårdssystemet år 1918 till år 1982 | 24 |
| 7.3 | Socialtjänstreformen år 1982 | 25 |
| 8 | ORDNINGSLAGEN OCH KOMMUNALA ORDNINGSFÖRESKRIFTER | 27 |
| 9 | ANALYS | 29 |
| | KÄLL- OCH LITTERATURFÖRTECKNING | 34 |
| 9.1 | Offentligt tryck | 34 |
| 9.2 | Litteratur | 35 |
| 9.3 | Rapporter | 37 |
| 9.4 | Elektroniska källor | 37 |

Summary

This thesis examines how statutory regulations of begging have looked like since late 19th century until today in Sweden. The overall purpose is to illustrate the change of regulations over time, from a law development perspective.

From the Middle Ages to early 19th century, rules regarding begging existed in order to secure manpower for Sweden's beginning industrialization and to prevent the public from disturbance. The purpose successively changed to maintain public order and security.

The vagrancy law came into force in 1885. The law stipulated that coercive actions against beggars could be undertaken. During the time, which the vagrancy law remained in effect, the purposes of the law and the perception of the vagrant gradually changed. 1964 the vagrancy law was replaced by the law of antisociality, which was similar to prior law but barely used. The law of antisociality and forced labor as a social method disappeared with the social reform 1982. Since then begging has been handled with social services.

Today it might be legally possible to consider begging a public disorder that can be the object of local restrictions. Since Sweden entered the EU, people from other union member states have the opportunity to legally stay in the country for a limited period of time and during that time support themselves through begging. It has led to a change of the beggar's identity.

Thoughts of work ethics, which has influenced the rules regarding begging historically and today, are discussed in the analytical part of the thesis. A transformation from viewing beggar's economic and social vulnerability mainly as self-inflicted to regarding it as an effect of current social system is illustrated. Whether today's legal situation is a product of the rules regarding beggars' historical development appears, at least, not obvious.

Sammanfattning

Uppsatsen undersöker hur lagreglering av tiggeri har sett ut sedan sent 1800-tal fram till idag i Sverige. Övergripande syfte är att, utifrån ett rättsutvecklingsperspektiv, belysa rättens förändring över tiden.

Från medeltiden till tidigt 1800-tal fanns regleringar av tiggeri ämnade att säkra arbetskraft till Sveriges begynnande industrialisering samt förhindra att allmänheten stördes. Syftet ändrades successivt till att upprätthålla allmän ordning och säkerhet.

År 1885 trädde lösdrivarlagen i kraft. Lagen stadgade att tvångsåtgärder gentemot tiggare kunde vidtas. Under lösdrivarlagens tillämpningsperiod förändrades lagens syfte samt synen på lösdrivarfrågan gradvis. Lösdrivarlagen ersattes år 1964 av asocialitetslagen, vilken liknade tidigare lagstiftning men knappt användes. Asocialitetslagen och tvångsarbete som social uppfostringsmetod försvann med 1982 års socialtjänstreform. Sedan dess har tiggeri hanterats av socialtjänst.

I dagsläget finns det möjligen lagligt utrymme att betrakta tiggeri som en ordningsstörning som kan vara föremål för lokala restriktioner. Sedan Sveriges inträde i EU har människor från andra unionsländer möjlighet att under en viss tid lagligen befinna sig i landet och försörja sig genom att tigga. Det har medfört ett identitetsskifte av tiggaren.

Arbetsmoraliska tankegångar, som influerat tiggeriregleringen historiskt och även idag, diskuteras i uppsatsens analytiska del. En förändring från att betrakta tiggares ekonomiska och sociala utsatthet som huvudsakligen självförvållad till att se det som en effekt av rådande samhällssystem åskådliggörs. Huruvida dagens rättsläge är en produkt av tiggeriregleringens historiska utveckling förefaller, åtminstone, inte uppenbart.

1 Inledning

1.1 Allmänt

Tiggare är idag ett väl synligt inslag i samhällsbilden och deras existens väcker starka känslor bland Sveriges befolkning. Människor som tigger för sitt uppehälle har dock förekommit lika länge som fattigdom funnits och fenomenet har historiskt sett varit föremål för flera olika lagregleringar. Samhällets inställning till människor utan normenlig försörjning har förändrats genom tiden och, med dagens samhällsdebatt i åtanke, förefaller det inte helt osannolikt att ett förändrat betraktelsesätt av tiggare, från statens sida, kan infinna sig inom en snar framtid.

Idag är det inte kriminaliserat att tigga i Sverige och det finns inte något generellt förbud mot företeelsen. Men i en tid då riksdagspartier förespråkar en reformerad lagreglering av tiggeri är det intressant att göra en tillbakablick på tidigare bestämmelser och deras syfte.¹ Hur har lagstiftarens syn på några av samhällets mest utsatta medlemmar varit tidigare och hur är den idag? Vilka förändringar i lagregleringen har skett och varför?

1.2 Syfte

Uppsatsens syfte är att undersöka hur fenomenet tiggeri har hanterats i svensk rätt över tid, med betoning på slutet av 1800-talet fram till idag. Syftet är även att belysa förändringar i lagbestämmelserna och varför dessa förändringar har skett. Slutligen ämnar uppsatsen diskutera i vilken mån gällande lagstiftning är en produkt av den historiska utveckling som skett inom rättsområdet i Sverige.

¹ Moderaterna, hemsida; Sverigedemokraterna s. 7.

1.3 Frågeställning

Frågeställningarna som kommer att behandlas är:

1. Hur har lagregleringen av tiggeri sett ut ur ett historiskt perspektiv, sedan 1800-talets andra del fram till idag, och vad har varit syftet bakom de lagar som funnits?
2. Varför har förändringar i lagreglering av tiggeri skett?

1.4 Avgränsning

Av platsekonomiska skäl har en avgränsning gjorts till tiden efter 1800-talets mitt. Dock har en kortfattad sammanfattning av lagreglering före dess tagits med för ökad förståelse av ämnet.

I materialet, som behandlar hur tiggeri har reglerats genom historien, är en diskussion om tiggares mänskliga rättigheter frånvarande. Sedan år 1952 gäller Europakonventionen för mänskliga rättigheter som svensk rätt och Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheternas praxis är bindande. Debatt om Sveriges folkrättsliga åtaganden och mänskliga rättigheters betydelse har utvecklats, framförallt, sedan sent 1900-tal.² Någon djupdykning i vilka mänskliga rättigheter som kan ha relevans för behandlingen av människor som försörjer sig genom tiggeri eller hur frågan har hanterats i domstolens omfattande praxis har inte gjorts. Ämnet kan, med enkelhet, fylla en egen uppsats och i denna, huvudsakligen, rättshistoriska framställning har en sådan utredning fått utgå. Ett förbehåll om att en utförlig undersökning av denna aspekt och ett tydligt rättighetsperspektiv hade kunnat påverka uppsatsens analytiska del är dock på sin plats.

Hur tiggeri har hanterats och idag hanteras i andra länders rättsordningar behandlas inte då detta inte är essentiellt för uppsatsens syfte. Emellertid finns

² Jfr Cameron s. 21, 25f och 32f; Swärd 2012 s. 65.

det intressanta komparativa betraktelser att göra inom området, inte minst med resterande nordiska länder.

1.5 Metod och perspektiv

För att besvara uppsatsens frågeställningar tillämpas en klassisk rättsvetenskaplig historisk metod. Metoden går ut på att rättsliga regleringar kopplas till tidens samhälleliga kontext.³ Samma metod har använts vid beskrivning av gällande rätt eftersom uppsatsen fokuserar på hur rätten utformas i förhållande till samhällsproblem, snarare än en genomgång av detaljer i de praktiska tillämpningsfrågor som olika lagregleringar ger upphov till.

Uppsatsen utgår från ett rättsutvecklingsperspektiv då den handlar om hur lagstiftning, som reglerar tiggeri, har sett ut historiskt och fram till idag. Förändringar över tid åskådliggörs och diskuteras. Uppsatsen har, huvudsakligen, en kronologisk ordningsföljd i syfte att underlätta förståelsen för det historiska sammanhanget. Rättshistoria ligger nära rättssociologi eftersom samspelet mellan lag och samhälle står i fokus inom båda vetenskapsgrenarna.⁴ En del av uppsatsens ändamål är att belysa hur samhälleliga förhållande påverkar rättsbildning och rättstolkning. Därför kan sägas att rättssociologiska inslag också influerat perspektivet i den analytiska delen av uppsatsen.

1.6 Forskningsläge

Fenomenet tiggeri är inte främmande för den historiska forskningen. Tiggerifrågan har historiskt sett varit sammankopplad med både lösdriverireglering, fattigvård och socialtjänst, varav forskning inom dessa områden ofta berör tiggeri.

³ Jfr Modéer s. 4ff.

⁴ Jfr Hydén s. 16ff.

En vetenskaplig framställning om lösdriveri, som publicerats i modern tid, är Elsa Trolle Önnerfors rättshistoriska uppsats *Luffare, tiggare, glädjeflickor och nasare. Om lösdrivarlagstiftningen i Sverige från medeltiden till folkhemmet*. Även ekonomihistorikern Hans Wallentin har bidragit till lösdrivarforskningen med sitt verk *Lösdriveri och industrialism. Om lösdriverifrågan i Sverige 1885-1940* precis som historikern Johan Edman i sitt antologibidrag *Lösdrivaren och den samhällsfarliga lättjan*. Verket *Att bekämpa fattigdom med lagar för fattiga – en omöjlig ekvation?* av Hans Swärd, professor i socialt arbete vid Lunds universitet, behandlar Sveriges fattigvårdslagar genom historien.

1.7 Material

Uppsatsen är framförallt baserad på lagtext, lagförarbeten samt offentliga utredningar. Primärkällor har, så långt det är möjligt, använts. I den uppsatsdel som behandlar dagens rättsläge har beslut fattade av två svenska länsstyrelser studerats. Det är osäkert vilket värde, som rättskälla, dessa beslut har. De har dock tagits med för att belysa hur de rättsliga regler som finns kan och har tolkats. Doktrin från olika akademiska fält har också använts för att erhålla kompletterande information.

1.8 Disposition

Inledningsvis definieras begreppet tiggeri. Därefter sker en genomgång av reglerna om fri rörlighet inom Europeiska unionen.⁵ Sedan redogörs, kortfattat, för lagreglering av tiggeri före 1800-talets senare del. Efter det sker en presentation av lösdrivarlagen samt asocialitetslagen. Därpå redogörs för fattigvårdslagstiftning och socialtjänstlagstiftning genom historien. Sedan presenteras dagens rättsläge i form av en genomgång av relevanta regler i ordningslag (1993:1617).⁶ Avslutningsvis sker en analys.

⁵ Härefter EU.

⁶ Härefter ordningslagen.

2 Definition av tiggeri

Tiggeri, i traditionell mening, är den handling som utförs när en människa ber om pengar eller andra förnödenheter utan att samtidigt erbjuda någon tjänst eller vara.⁷ Nationalencyklopedin definierar begreppet enligt följande:

”Genom vädjan, bön eller begäran försöka insamla medel eller allmosor utan att utföra någon motprestation, oftast rör det sig om små summor.”⁸

Tiggeri har, i alla tider, förknippats med arbetslöshet och hemlöshet. Fenomenet sammankopplas idag inom forskning och litteratur med det sociala problemet fattigdom.⁹

Tidigare var termen ”bettleri” den juridiska benämningen för tiggeri.¹⁰ Beteckningen ”bettlare” förekom ofta i äldre texter som, exempelvis, förarbeten till tidiga lagar inom rättsområdet eller äldre rättsutredningar.¹¹ Fortsättningsvis kommer uttrycket bettleri inte att användas. Även termen ”lösdrivare” inbegriper tiggare, men det bör noteras att ett antal andra samhällsgrupper också inkluderas.¹²

⁷ Beijer s. 11.

⁸ Nationalencyklopedin, tiggeri.

⁹ Beijer s. 15; Swärd 2012 s. 33.

¹⁰ Nationalencyklopedin, bettleri.

¹¹ Se t.ex. SOU 1923:2 s. 23 eller SOU 1949:4 s. 37.

¹² Jfr SFS 1885:27 1 §.

3 Den fria rörligheten inom EU

I följande kapitel ska en kortfattad redogörelse av reglerna om fri rörlighet för personer inom EU göras eftersom det, i dagsläget, påverkar människors möjlighet att försörja sig genom tiggeri i andra länder än det egna hemlandet. Sverige blev medlem i EU år 1995 och idag är antalet medlemsstater 28.¹³

I artikel 21 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt stadgas att varje unionsmedborgare har rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier om inte annat följer av de begränsningar och villkor som föreskrivs i fördragen och i bestämmelser om genomförande av fördragen.¹⁴ Den viktigaste rättsakten, som preciserar den generella rätt till fri rörlighet varje unionsmedborgare har, är Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/38/EG om unionsmedborgares och deras familjemedlemmars rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaters territorier.¹⁵ Direktivet är, enligt artikel 37, ett minimidirektiv, vilket innebär att mer förmånliga nationella regler inte påverkas.

Artikel 6 i rörlighetsdirektivet anger att inga andra formaliteter än ett giltigt identitetskort eller pass krävs vid mindre än tre månaders vistelse i en annan medlemsstat. För längre vistelse krävs, enligt artikel 7, att unionsmedborgaren har en anställning eller är egenföretagare, har tillräckliga medel för försörjning och gällande sjukförsäkring eller är en student med sjukförsäkring samt angiven försäkrans om att själv kunna försörja sig utan socialt bistånd från mottagarlandet. Även aktivt arbetssökande har uppehållsrätt.

Upphållsrätt enligt artikel 6 bibehålls så länge unionsmedborgaren inte belastar mottagande medlemsstats sociala biståndssystem medan uppehållsrätt enligt artikel 7 bibehålls så länge unionsmedborgaren uppfyller

¹³ Bernitz och Kjellgren s. 19 och 32.

¹⁴ Härefter FEUF.

¹⁵ Härefter rörlighetsdirektivet. Bernitz och Kjellgren s. 372.

artikelns villkor, enligt artikel 14 i rörlighetsdirektivet. En person som anlitar det sociala biståndssystemet i ett mottagarland får dock inte automatiskt utvisas. En bedömning ska göras av samtliga relevanta omständigheter i det enskilda fallet.¹⁶

Under den tid en unionsmedborgare lagligen uppehåller sig i en medlemsstat har denne rätt till likabehandling enligt artikel 24.1 i rörlighetsdirektivet, vilket bl.a. inbegriper en rätt att nyttja landets sociala biståndssystem på samma villkor som landets egna medborgare. Rätten balanseras genom kravet på ekonomisk aktivitet eller tillräckliga försörjningsmedel efter de inledande tre månaderna. I enlighet med artikel 24.2 har medlemsländer dessutom inte någon skyldighet att bevilja besökare socialt bistånd under vistelsens första tre månader.

Det bör dock nämnas att EU-domstolens praxis visar att det finns en ekonomisk solidaritet mellan medlemsländerna som tillsammans med den s.k. likabehandlingsprincipen innebär att icke-ekonomiskt aktiva unionsmedborgare med lagstadgad uppehållsrätt har viss möjlighet att få socialhjälp. Denna rätt torde, trots att den är begränsad, medföra att ett alltför bestämt nekande av socialt bistånd till behövande unionsmedborgare som lagligen befinner sig i en medlemsstat inte är förenligt med EU-rätten.¹⁷

Artiklarna 45.3, 52 och 62 FEUF tillåter medlemsstaterna att begränsa den fria rörligheten för unionsmedborgare och deras familjemedlemmar av hänsyn till allmän ordning, säkerhet eller hälsa. Möjligheten att begränsa den fria rörligheten ska tolkas restriktivt.¹⁸ Artikel 27 i rörlighetsdirektivet preciserar inskränkningarna mer grundligt. Åtgärder som vidtas med hänsyn till allmän ordning eller säkerhet måste vara proportionella och uteslutande grundade på vederbörandes personliga beteende. Inskränkningar får inte göras i ekonomiskt syfte.

¹⁶ Bernitz och Kjellgren s. 374.

¹⁷ Ibid. s. 375.

¹⁸ Ibid. s. 383.

Att fattiga unionsmedborgare, till följd av den fria rörligheten, söker sig till Sverige är ett relativt nytt fenomen. I dagsläget är det svårt att veta hur många personer som befinner sig i Sverige och hur många av dessa som ägnar sig åt tiggeri.¹⁹ En rädsla för att fattiga grupper rör sig mellan olika europeiska länder för att tigga kan dock påstås finnas.²⁰

¹⁹ Länsstyrelsen Stockholm s. 9ff.

²⁰ Swärd 2012 s. 65.

4 Tiggerireglering före år 1885

Lagreglering av tiggeri har länge existerat i svensk rätt. Fattigt folk utan fast arbete betraktades i äldre tid med misstro och de var, i viss mån, rättslösa och föremål för olika typer av tvångsåtgärder.²¹ Redan på medeltiden fanns det bestämmelser om tjänsteplikt för varje arbetsför person och förbud mot lösdriveri.²² Från 1500-talet kontrollerades tiggeri genom myndigheternas möjlighet att utfärda s.k. tiggarpass, för att en person skulle ha rätt att tigga för sitt uppehälle inom ett avgränsat område. Passkravet försvann efter hand, men på vissa platser förekom det ända till mitten av 1800-talet.²³

I början av 1700-talet infördes ett system baserat på ”laga försvar” i svensk rätt. Försvarslösa ansågs de vara som saknade anställning, inte tjänade sitt uppehälle på -vad som betraktades vara- ett hederligt sätt, alternativt led brist på andra försörjningsmedel. Människor utan säkerställd försörjning kunde bli föremål för åtgärder av tvingande karaktär, som tvångsarbete eller krigstjänstgöring.²⁴ Syftet med försvarslöshetssystemet, fram till 1800-talet, var att garantera tillgången på arbetskraft samt förhindra att landstrykare och andra tvivelaktiga individer besvärade och oroade den övriga befolkningen. De hårda tvångsåtgärderna var även ämnade att inskränka behovet av fattigvård. Därtill behövde de försvarslösa beskyddas, då de ofta utsattes för övergrepp och våld.²⁵

I början av 1800-talet skedde en befolkningsökning och en proletarisering av landsbygden. Det råde inte längre brist på arbetskraft, utan istället fanns ett överskott.²⁶ Syftet med lagreglering av försvarslösa skiftade karaktär till att värna om den gemensamma säkerheten och att upprätthålla den allmänna ordningen.²⁷

²¹ SOU 1949:4 s. 35.

²² Wallentin 1989 s. 4f.

²³ Beijer s. 14; Bramstång s. 23.

²⁴ Holgersson s. 51; Wallentin 1989 s. 5.

²⁵ Holgersson s. 51; Trolle Önnerfors s. 28; Wallentin 1989 s. 5.

²⁶ Wallentin 1989 s. 1.

²⁷ Kjellson s. 173.

Under den senare delen av 1800-talet präglades Sverige av industrialisering, modernisering, urbanisering och en allmän oro för befolkningens kvalitet.²⁸ Diskussion om samhällets roll i förebyggandet av fattigdom uppkom och kritik mot gällande reglering av försvarslösa blev mer och mer påtaglig. Ett exempel på en reform som debatterades var ökad möjlighet till omhändertagande och bestraffning av tiggare.²⁹

Försvarslöshetslagstiftningen sågs som föråldrad och illa anpassad till samhället, bl.a. till följd av att arbetslivet ändrat karaktär i samband med industrialismens genombrott. Den ansågs stå i strid med liberalistiska tankegångar rörande fri konkurrens och den växande arbetarrörelsens krav på ekonomisk trygghet och jämlikhet mellan samhällsgrupper. Dessutom ansågs risken stor att lagstiftningen missbrukades.³⁰ Den tilltagande kritiken resulterade slutligen i en ny lag, nämligen lag (1885:27) angående lösdrivares behandling.³¹

²⁸ Edman s. 131.

²⁹ Junestav s. 102f; Trolle Önnerfors s. 34.

³⁰ SOU 1949:4 s. 43.

³¹ Härefter lösdrivarlagen.

5 Lösdrivarlagen

Lösdrivarlagen reglerade tiggerifrågan från år 1885 till år 1964 då den ersattes av lag (1964:450) om åtgärder vid samhällsfarlig asocialitet.³² I följande kapitel ska lagens huvuddrag, dess syfte samt olika reformförsök och en succesivt förändrad syn på lösdrivare presenteras.

5.1 Lagens bakgrund och syfte

År 1881 tillsattes en kommitté vars uppdrag var att göra en genomgående översyn av lösdrivarregleringen.³³ Kommittén presenterade år 1882 ett lagförslag där de framhöll att dåvarande regler var förlegade och inte passande för det moderna samhället samt att syftena bakom bestämmelserna inte korresponderade med det sena 1800-talets tankar om att straff skulle ha en preventiv verkan.³⁴ Det gamla regelverkets syfte var framförallt att säkra arbetskraft, inte att omhänderta och ”förbättra” lösdrivarna.³⁵

Syftet med lösdrivarlagen var främst att förebygga brott, vilket var i linje med den framväxande moderna straffrättsskolans betoning på prevention. Staten ansågs ha ett ansvar för att upprätthålla allmän ordning inom landets gränser och därmed rätt att genomföra brottspreventiva åtgärder samt straffa förbrytare för begångna brott. Exempel på beteende som, enligt kommittén, skulle föranleda preventiva åtgärder var tiggeri, individers kringstrykande levnadssätt eller brist på försörjningsmedel. Det uttrycktes på följande sätt:

”Lättja, vanart och tiggeri fostra, enligt allmänna moraliska lagar, lätteligen brottsliga böjelser och leder inte sällan till rubbningar av rättsordningen.”³⁶

³² Härefter asocialitetslagen.

³³ Trolle Önnerfors s. 35.

³⁴ Underdånigt förslag till förordning angående lösdrifveri m.m. s. 23.

³⁵ Trolle Önnerfors s. 35.

³⁶ Underdånigt förslag till förordning angående lösdrifveri m.m. s. 30.

Kommittén behandlade särskilt frågan huruvida tiggare skulle anses vara lösdrivare enligt lagens mening och kom fram till att lösdriveri och tiggeri hängde samman. En övertygelse om att de flesta lösdrivare också var tiggare fanns.³⁷

Efter mindre omarbetningar av kommittéutlåtandet presenterades det nya lagförslaget i form av en proposition i början av år 1885. Senare samma år trädde lösdrivarlagen i kraft.³⁸

5.2 Tillämpning av lagen

Enligt 1 § lösdrivarlagen var de karaktäriserande dragen för lösdrivare sysslolöshet, underlåtenhet att försöka skaffa försörjning, medellöshet samt därjämte ett kringstrykande levnadssätt eller också ett levnadssätt, av vilket uppstod fara för allmän säkerhet, ordning eller sedlighet. Åldersgränsen var 15 år. I lagens lösdrivardefinition inbegreps således bl.a. tiggare, prostituerade och luffare.³⁹

De åtgärder som kunde vidtas gentemot lösdrivare var inte av tvingande art. Polisen hade, enligt 2 § lösdrivarlagen, möjlighet att ingripa genom att anhålla en misstänkt lösdrivare och sedan genomföra ett förhör för att undersöka om personen verkligen var en lösdrivare. Därefter kunde en varning utfärdas och offentliggöras. Om någon anhölls för lösdriveri återigen inom två år sattes personen i fängsligt förvar. Vid avsaknad av förmildrande omständigheter dömdes den häktade lösdrivaren vanligtvis till tvångsarbete i mellan en månad och ett år. Emellertid kunde denna tid, i vissa fall, utsträckas upp till tre år enligt 3 § lösdrivarlagen.⁴⁰ Andra åtgärder som kunde komma i fråga var krigstjänstgöring, böter eller kroppsstraff.⁴¹ I praktiken tillämpade polismyndigheter även ett förfarande med en muntlig s.k. enskild varning,

³⁷ Underdånigt förslag till förordning angående lösdrifveri m.m. s. 30f.

³⁸ Trolle Önnerfors s. 36f.

³⁹ Trolle Önnerfors s. 44; Wallentin 1989 s. 12.

⁴⁰ Wallentin 1989 s. 13.

⁴¹ Trolle Önnerfors s. 37.

vilket inte reglerades av lagbestämmelser och således saknade formella rättsverkningar.⁴²

Det bör belysas att lösdrivarlagens utformning medgav en viss möjlighet för myndigheterna att välja mellan att fria eller att fälla, vilket fick till följd att lagen användes något ojämnt i tid och rum. Det är inte orimligt att anta att tillämpning av lagen påverkades av och hade påverkan på rådande idéströmningar och reformsträvande inom rättsområdet.⁴³

5.3 Reformförsök, reformer och en förändrad syn på lösdrivare

Frågan om revision av gällande lösdrivarlag var aktuell under närapå hela lagens tillämpningsperiod. Trots att lagen ofta var föremål för debatt och kritik och flera offentliga lagutredningar gjordes, skedde endast mindre förändringar innan den avskaffades. I det följande ska utredningar och reformförslag överskådligt presenteras, i syfte att ge en bild av en förändrad syn på lösdrivarfrågan över tid.

5.3.1 Lösdrivarlagen i början på 1900-talet

Kring förra sekelskiftet skedde flera sociala reformer i Sverige. Den socialpolitiska debatten började ta form på allvar, industrialiseringen gav upphov till nya typer av missförhållanden och statsmakten ansåg att det fanns behov av sociala omdaningar för att förbättra landets sociala situation. Lösdrivarlagen kritiserades och kom att bli föremål för en utredning av Fattigvårdslagstiftningskommittén, vilken tillsattes år 1907. Dock föreslog kommittén inte någon lagändring i sitt betänkande år 1915.⁴⁴ Från lösdrivarlagens ikraftträdande år 1885 fram till 1920-talet var statens grundläggande uppfattning att lösdriveri skulle vara kriminaliserat.⁴⁵

⁴² SOU 1962:22 s. 19.

⁴³ Wallentin 1989 s. 13.

⁴⁴ Trolle Önnerfors s. 38.

⁴⁵ SOU 1923:2 s. 62f; Wallentin 1989 s. 14.

5.3.2 1920-talets reformförsök

På 1920-talet gjordes tre offentliga utredningar av lösdrivarfrågan.⁴⁶ Den första utredningen, år 1923, var negativt inställd till att lösdriveri skulle betraktas som ett brott. Kommittén ansåg att kriminalisering av lösdriveri inte var förenligt med sakens natur och inte medförde några preventiva fördelar eller positiva effekter för behandling av omhändertagna lösdrivare. Vidare framhölls särskilt att tiggeri inte lämpade sig för kriminalisering, trots att det var ett samhällsskadligt levnadssätt.⁴⁷

Nästa utredning, år 1926, var ett förnyat förslag av föregående utredning och stämde i stort överens med den.⁴⁸ Dock konstruerades delkategorier av lösdrivare och det gjordes skillnad på mer eller mindre allvarliga fall av lösdriveri, varav tiggeri föll under den senare kategorin.⁴⁹ Utredningen nämnde också att en betydande omständighet som minskade förtroendet för lösdrivarlagen var det faktum att den i praktiken tillämpades av polismän, utan effektiv kontroll från högre myndigheter. I vissa fall tillämpades lagen mildt och i andra fall strängt, vilket gav systemet en prägel av godtycklighet.⁵⁰

Utredningen ansåg lagen vara otillfredsställande ur ett samhällsbehovsperspektiv. De stränga åtgärderna gjorde myndigheter obenägna att ingripa, särskilt mot tiggare och kringstrykande personer. Detta medförde, enligt utredningens sakkunniga, att tiggeri och kringstrykande i stora delar av landet utgjorde en ”verklig landsplåga”. Vikten av förebyggande, hjälpande och stödjande verksamhet, möjligheten till individualisering av lösdriverivården samt skydd mot övergrepp och rättskränkningar i lösdriverimål betonades.⁵¹

⁴⁶ Edman s. 134.

⁴⁷ SOU 1923:2 s. 55ff.

⁴⁸ SOU 1926:9; Trolle Önnerfors s. 38.

⁴⁹ Edman s. 136; Wallentin 1989 s. 14.

⁵⁰ SOU 1926:9 s. 52.

⁵¹ Ibid. s. 52f och 57.

1920-talets sista sakkunnigutlåtande presenterades år 1929. I utredningen lyftes arbetsskygghet fram som huvudsaklig egenskap kännetecknande för samtliga lösdrivare. Arbetet utgjorde ”samfundslivets hörnsten”. Lösdrivare betecknades som ”samhällsparasiter” med förakt för ett ordnat samhällsliv då de hade ett långt ifrån lämpligt levnadssätt och var en kostsam börda för samhället.⁵² Precis som i föregående förslag, markerades att insatserna gentemot lösdrivarna i första hand skulle vara hjälpande.⁵³ Det angavs uttryckligt att lagstiftningens syfte, fortfarande, skulle vara att skydda allmänheten mot den samhällsfara lösdriveriet innebar samt uppfostra lösdrivare till att bli arbetsvilliga och samhällsnyttiga medborgare.⁵⁴

1920-talets tre lösdrivarutredningar resulterade i propositioner, vilka lades fram inför riksdagen i början av 1930-talet. Någon lagändring kom dock inte till stånd. Däremot tog en ny syn på lösdrivaren form under decenniet. I samtliga förslag intogs ståndpunkten att särskild lagstiftning beträffande lösdriveri var nödvändigt men att kriminalisering inte erfordrades. Fokus på vård av lösdrivaren och tron på dennes förbättring dominerade tidens syn på lösdriveriet.⁵⁵

5.3.3 Lösdrivarlagen i folkhemmets 1930-tal

På 1930-talet började en ny sorts välfärdspolitik implementeras. Staten vidtog förbättrings- och förändringsåtgärder i form av samhällsplanering och förebyggande insatser gentemot olika samhällsproblem. Lagstiftning blev ett reformeringsinstrument. En av välfärdsstatens främsta målsättningar var att minska arbetslösheten, vilken var relativt utbredd till följd av ekonomiska kriser. Folkhemmet var ingen plats för avvikande eller onormala företeelser och till följd härav debatterades lösdrivarfrågan flitigt under perioden.⁵⁶

⁵² SOU 1926:9. s. 51f och 82.

⁵³ Wallentin 1989 s. 15.

⁵⁴ Trolle Önnerfors s. 40.

⁵⁵ Ibid. s. 40f.

⁵⁶ Ibid. s. 41f.

Mellankrigstidens sista utredning kom år 1939.⁵⁷ Lagstiftningens syfte ansågs inte böra vara att angripa ”lättjefullheten eller det oordentliga levnadssättet” som sådant. Först när det var fråga om en fara för samhällsordningen skulle lösdrivarbehandling aktualiseras.⁵⁸ Socialvård eller anskaffande av arbete var, enligt utredningen, det som först och främst skulle förbättra lösdrivares arbetsovillighet och således leda till ett normenligt liv. Tvångsåtgärder skulle endast tillgripas i sista hand.⁵⁹

Fostran till arbetsvillighet på antingen arbetshem eller arbetsanstalter var centralt men ytterligare åtgärder föreslogs också, bl.a. arbetsanskaffningshjälp och övervakning.⁶⁰ Dock skedde inte heller nu några större förändringar av lösdrivarlagen.⁶¹

5.3.4 Lösdrivarlagen år 1940 till år 1964

Vid 1900-talets mitt gällde fortfarande samma lösdrivarlagstiftning som år 1885. Några betydande ändringar hade inte gjorts trots att samhället hade förändrats.

Reformbehovet ledde till ytterligare en utredning av lösdrivarfrågan år 1949. Utredningens grundläggande uppfattning var att samhället endast skulle ingripa om lösdrivares levnadssätt utgjorde en samhällsfara. Olika vårdåtgärder skulle framförallt ådömas. I utredningen uppgavs att många lösdrivare ägnade sig åt tiggeri och att det var ett störande beteende som krävde samhällets reaktion.⁶² Utredningen föreslog därför en kriminalisering av vanemässigt tiggeri. Det kritiserades dock starkt från olika håll. Utredningens slutsats var att lösdrivarlagen borde kunna upphävas utan att ersättas med annan särslagstiftning, under förutsättning att vissa ändringar

⁵⁷ SOU 1939:25.

⁵⁸ Ibid. s. 9.

⁵⁹ Wallentin 1989 s. 15.

⁶⁰ Edman s. 138; SOU 1939:25 s. 14.

⁶¹ Trolle Önnerfors s. 43.

⁶² SOU 1949:4 s. 105f och 110; Trolle Önnerfors s. 45.

gjordes i andra lagar.⁶³ Men något avskaffande eller någon reformering av lösdrivarlagen skedde inte.⁶⁴

På 1950-talet kom direktiv med instruktioner om restriktivitet och urskiljning vid tillämpning av lagen.⁶⁵

Den sista utredningen av lösdrivarlagen presenterades år 1962. Den betonade att lösdriveriet inte längre var ett landsbygdsproblem, vilket det framförallt varit före andra världskriget, utan snarare ett storstadsbekymmer. I större städer fanns ett samhällsfarligt ”koncentrerat och stationärt asocialitets Klientel”. Trots att antalet lösdrivare var färre än tidigare var livssituationen för de lösdrivare som fanns desto sämre.⁶⁶

⁶³ Prop. 1964:128 s. 36; SOU 1949:4 s. 169 och 210.

⁶⁴ Wallentin 1987 s. 63.

⁶⁵ Trolle Önnerfors s. 46; Wallentin 1987 s. 63.

⁶⁶ SOU 1962:22 s. 198f.

6 Asocialitetslagen

I följande kapitel ska lagen som ersatte lösdrivarlagen presenteras. Redogörelsen fokuserar på lagens syfte, grunddrag samt tillämpning. Kapitlet hålls kortfattat då lagen till stor del byggde på tidigare lagstiftning och dessutom sällan tillämpades i praktiken.⁶⁷

6.1 Lagens bakgrund och syfte

1962 års utredning av lösdrivarlagen låg till grund för den proposition som, två år senare, resulterade i asocialitetslagens tillkomst.⁶⁸ Utredningen hyste inget tvivel om att det var nödvändigt att samhället ingrep mot de mer allvarliga formerna av asocialitet, bl.a. tiggeri bedrivit på ett påträngande sätt. Asociala personer som inte kunde omhändertas inom angränsande samhällsinstitutioner, t.ex. kriminalvården eller nykterhetsvården, behövde fångas upp av en generell lag. Att en utförlig undersökning av angränsande vårdlagstiftning gjordes tyder på att människor med asocialt beteende tillhörde en sorts restkategori som inte kunde placeras in i andra samhälleliga inrättningar.⁶⁹

I propositionen resonerades det kring frågan huruvida tiggeri skulle kriminaliseras. Det påpekades att tiggeri var en företeelse som långtifrån alltid krävde samhällets ingripande. Tvångsåtgärder gentemot tiggare vars tiggeri inte tog utmanande former eller annars var ett led i en asocial livsföring ansågs uteslutet. Företeelsen skulle istället hanteras med socialhjälp. Beträffande tiggeri som bedrevs på ett påträngande eller efterhängset sätt kunde däremot tvångsingripande vara befogat. Det spelade också roll för kriminaliseringsfrågan att tiggeri inte hade inkluderats i brottsbalken.⁷⁰

⁶⁷ Trolle Önerfors s. 46.

⁶⁸ Prop. 1964:128.

⁶⁹ Jfr Edman s. 140f; SOU 1962:22 s. 198.

⁷⁰ Prop. 1964:128 s. 36 och 51ff; SFS 1962:700.

Syftet med lagen var framförallt att skydda samhället mot, vad som ansågs vara, skadliga element. Att asocialitetslagens bakomliggande syfte liknade den tidigare lösdrivarlagen tyder på att behovet av att hantera den s.k. restkategorin fortfarande fanns.⁷¹

6.2 Tillämpning av lagen

Asocialitetslagen beskrev lösdriveri med termen ”asocialitet”, men den tillämpades på samma sätt som lösdrivarlagen. Lagen skulle angripa den livsföring som, utan att vara direkt brottslig, utgjorde en fara gentemot samhällsordningen. Rekvisiten för att betraktas som samhällsfarligt asocial var, enligt 1 §, en ålder på minst 21 år samt underlåtenhet att efter förmåga söka hederlig försörjning. Asocialiteten skulle dessutom medföra en uppenbar fara för allmän ordning eller säkerhet. Det uppmärksammades i propositionen att asocialitet var ett vidsträckt begrepp som omfattade människor vars beteende på olika sätt var till skada för samhället, bl.a. vanetiggare.⁷²

Påföljd var tvångsintagning till arbetsanstalt. En förutsättning, enligt 3 § asocialitetslagen, för att kunna ådöma tvångsarbete var att personen i fråga uppenbart inte kunde förmås att förändra sin livsföring genom hjälpåtgärder eller andra mindre ingripande åtgärder. Tiden för vistelse på arbetshem var maximerad till två år, enligt 14 §.

I praktiken tillämpades, som ovan nämnts, asocialitetslagen nästan aldrig.⁷³

⁷¹ Edman s. 141.

⁷² Prop. 1964:128 s. 47.

⁷³ Trolle Önnerfors s. 46.

7 Fattigvård och socialtjänst

Tiggeri hänger ihop med fattigdom. För att en redogörelse av hur tiggeri har hanterats i svensk rätt ska ge en heltäckande bild krävs några ord om de lagar som, sedan 1800-talets senare del, har hanterat sociala system ämnade att reglera fattigdom. Regler inom rättsområdet har dock funnits sedan 1500-talet. Tidiga bestämmelser tog form då fattigdom började upplevas som ett problem i Sverige genom, framförallt, tiggeri och allmän oordning. Lutheranska tankar om arbetets betydelse resulterade i att tiggare ansågs behöva undanröjas och fattigdom ansågs erfordra reglering.⁷⁴

Före år 1885 stod försvarslöshetslagstiftningen för tvånget gentemot tiggare medan den fattigvård som kunde erhållas gav viss möjlighet till mer eller mindre frivilliga hjälpinsatser. När lösdrivarlagen trätt i kraft förblev kopplingen mellan socialvård och lösdrivarlagstiftning i stort sett orubbad till år 1964. Lösdrivarlagen kunde, i första hand, åberopas gentemot tiggare medan fattigvård hade karaktären av en sekundär möjlighet till hjälp.⁷⁵

I följande kapitel ska en sammandragen redogörelse för fattigvårdens och socialtjänstens rättsutveckling göras. Bakomliggande syfte för de regler som funnits ska beskrivas. Det bör nämnas att rättsområdet historiskt är färgat av tidens socialpolitiska idéer och ideologier.⁷⁶

7.1 Det sena 1800-talets nationella fattigvårdsförordningar

År 1847 introducerades, för första gången, en nationell fattigvårdsförordning.⁷⁷ Tidigare hade fattigvård reglerats lokalt. Socknarna, d.v.s. föregångare till dagens kommuner, ansvarade för människor med hjälpbehov som befann sig inom socknens område. Praxis kunde därför skifta

⁷⁴ Swärd 2008 s. 21.

⁷⁵ Wallentin 1987 s. 22 och 27.

⁷⁶ Swärd 2008 s. 20.

⁷⁷ SFS 1847:23.

lokalt.⁷⁸ Förordningen medförde en fastare struktur och förbättrade fattigvården då det nu blev en lagfäst skyldighet, enligt 1 §, för varje socken att ”lemna nödortftig vård” till behövande. I samband med förordningens ikraftträdande försvann systemet med tiggarpass från svensk rätt. 1847 års förordning stadgade, i 20 §, att vuxna personer som tiggde skulle behandlas som försvarslösa och då blir föremål för tvång.⁷⁹

Sex år senare skedde en revidering. Den nya fattigvårdsförordningen liknade den tidigare men medförde bl.a. en försämring av möjligheterna för fattiga att lämna sin hemsocken.⁸⁰

Båda förordningarna byggde på uppfattningen att fattiga, i egenskap av samhällsmedborgare, hade rätt till försörjningsstöd och de lagfäste därmed den obligatoriska fattigvården, vilket sammanhängde med en liberalisering av näringspolitiken genomförd för att gagna Sveriges begynnande industrialism.⁸¹

Nästkommande lag, 1871 års förordning, resulterade i försämrade förhållanden för fattiga då den var mycket restriktiv.⁸² Endast hjälpbehövande som inte kunde försörja sig själva p.g.a. arbetsförmåga hade rätt till bistånd och återbetalningskrav kunde aktualiseras. Regler om statlig översyn försvann.⁸³ Uppdelning i en frivillig och en obligatorisk del gjordes. Obligatorisk fattigvård kunde endast ges till arbetsförmögna utan försörjningsmedel samt minderåriga, enligt 1 och 2 §§. Tiggeri var fortfarande inte tillåtet men behandlingen av tiggare blev mer summarisk då förordningen medgav att enbart tilldelandet av en varning kunde ske, i enlighet med 9 och 40 §§.⁸⁴

⁷⁸ Swärd 2008 s. 21f.

⁷⁹ Bramstång s. 22f; Wallentin 1987 s. 27.

⁸⁰ SFS 1853:39; Swärd 2008 s. 22.

⁸¹ Bramstång s. 21; Holgersson s. 53; Wallentin 1987 s. 26.

⁸² SFS 1871:33; Swärd 2008 s. 22.

⁸³ Swärd 2008 s. 22.

⁸⁴ Wallentin 1987 s. 39.

Sammanfattningsvis kan sägas att trots strävanden efter att enhetliggöra landets fattigvårdsinsatser, genom nationella fattigvårdsförordningar, blev det inte så. Fattigvården reglerades vid 1800-talets slut fortfarande lokalt och påverkades följaktligen av lokala makthavares uppfattning om dess bedrivande.⁸⁵

7.2 Uppbrott från det gamla fattigvårds-systemet år 1918 till år 1982

År 1918 skedde ytterligare en lagändring. Den nya fattigvårdslagen medförde inga radikala förändringar men förbättrade möjligheten att erhålla hjälpinsatser.⁸⁶ Den blev således ett steg i en riktning mot att betrakta fattiga mer humant. Hjälpnivån, i lagens 1 §, höjdes från ”nödtorftigt” till ”erforderligt” underhåll. Barn eller arbetsoförmögna fick rätt till fattigvård om deras behov inte kunde tillgodoses på annat sätt. Rätten att överklaga beslut återinfördes. Dessutom var lagens intention att avskaffa s.k. fattighus och istället ha en större mångfald av anstalter där människor kunde tas omhand efter olika vårdbehov. 1918 års lag har, trots folkuppfostrande ambitioner, i efterhand bedömts vara en brytpunkt från det gamla fattigvårdssystemet och ett viktigt steg på vägen mot en modernare reglering.⁸⁷

År 1945 försvann en betydande inskränkning av fattigas politiska och medborgerliga rättigheter från svensk rätt då mottagare av fattigvård fick rätt att rösta i politiska val.⁸⁸

1918 års fattigvårdslag ersattes av 1956 års socialhjälpslag.⁸⁹ Det var ett resultat av efterkrigstidens förändrade syn på socialpolitikens samhällsroll. Flera socialförsäkringsförmåner, i form av bidrag, hade vid denna tid införts. Principen var att alla medborgare gemensamt skulle finansiera systemet och

⁸⁵ Swärd 2008 s. 22.

⁸⁶ SFS 1918:422.

⁸⁷ Swärd 2008 s. 25f.

⁸⁸ Holgersson s. 53.

⁸⁹ SFS 1956:2.

att alla skulle ha bidragsrätt. Socialhjälpssystemet blev sekundärt i förhållande till socialförsäkringssystemet och kom ifråga först när socialförsäkringsstödet var otillräckligt.⁹⁰

Socialhjälp betecknades nu som en medborgerlig rättighet som skulle lämnas i former som inte kränkte individens värde.⁹¹ Enligt 14 § socialhjälpslagen åsyftade socialhjälp inte endast att lätta den behövandes ansträngda läge för tillfället utan det yttersta syftet med åtgärderna var att försätta personen i stånd att själv kunna försörja sig genom eget arbete. Socialhjälp hade således karaktär av hjälp till självhjälp.⁹²

7.3 Socialtjänstreformen år 1982

En ny socialtjänstlag tillkom år 1980 och trädde i kraft år 1982.⁹³ Som ovan nämnts, försvann asocialitetslagen i samband med denna socialtjänstreform. Även tvåågsarbetet som social rehabiliteringsmetod togs bort helt från svensk lagtext.⁹⁴ I avsaknad av särslagstiftning hanterades människor som tidigare fallit inom lösdrivalagens eller asocialitetslagens tillämpningsområde nu helt av socialtjänstlagen.

Grundläggande för socialtjänst skulle, enligt lagens portalparagraf, vara solidaritet, respekt för människors självbestämmanderätt samt integritet. Detta skulle beaktas av kommunen vid bedrivande av socialvård. Reformens avsikt var att en ny människosyn skulle prägla rättsområdets utformning samt att frivillighet och självbestämmande skulle vara vägledande för enskilda individers socialhjälpbehov.⁹⁵ En helhetssyn, snarare än en funktionell uppdelning av socialtjänstens olika befattningar, ansågs behövlig.⁹⁶ Utredningen, som låg till grund för lagen, betonade att en förbättring av

⁹⁰ Swärd s. 27.

⁹¹ Bramstång s. 22.

⁹² Ibid. s. 29.

⁹³ SFS 1980:620.

⁹⁴ Wallentin 1989 s. 17.

⁹⁵ Bramstång s. 26.

⁹⁶ Prop. 1979/80:1 del A s. 207.

människors levnadsförhållande låg i linje med reformens intention.⁹⁷ Precis som i den tidigare socialhjälp lagen var det dominerande syftet med den nya socialtjänstlagen att inte bara avhjälpa föreliggande behov utan också att underlätta för den enskilda individen att i framtiden klara sin egen försörjning, enligt lagens 11, 12 och 19 §§.⁹⁸

Under åren har socialtjänstlagen ändrats flera gånger och nya bestämmelser har tillkommit. Idag gällande socialtjänstlag trädde i kraft år 2002.⁹⁹ Lagstiftningen bygger i grunden på samma principer som 1980 års lag och lagens karaktär av att vara en målinriktad ramlag med en helhetssyn kvarstår.¹⁰⁰ Dagens socialtjänstlag medför rätt till bistånd för människor som inte kan tillgodose sina behov på annat sätt. Den enskilde ska genom biståndet tillförsäkras en skälig levnadsnivå. Försörjningsstöd och bistånd kan dock villkoras på olika sätt, t.ex. genom krav på att aktivt söka arbete eller stå till arbetsmarknadens förfogande.¹⁰¹

⁹⁷ SOU 1977:41 s. 19.

⁹⁸ Bramstång s. 30.

⁹⁹ SFS 2001:453.

¹⁰⁰ Holgersson s. 101; Strömberg och Lundell s. 129.

¹⁰¹ Strömberg och Lundell s. 131ff.

8 Ordningslagen och kommunala ordningsföreskrifter

Som tidigare nämnts finns inget generellt förbud mot tiggeri i Sverige idag. Dock är det eventuellt så att ordningslagen ger viss möjlighet till restriktioner av företeelsen. Det bör noteras att rättsläget inte är klarlagt och att det i dagsläget inte finns några sådana restriktioner.

Ordningslagen trädde i kraft år 1994 och syftar bl.a. till att upprätthålla allmän ordning och säkerhet på offentliga platser.¹⁰² Enligt 3 kap. 8 § ordningslagen kan regeringen bemyndiga en kommun att meddela ytterligare föreskrifter nödvändiga för att upprätthålla allmän ordning på offentliga platser inom kommunen. Med ytterligare föreskrifter menas föreskrifter rörande frågor som inte är särskilt reglerade i ordningslagen eller föreskrifter som innebär en skärpning eller precisering av lagens bestämmelser.¹⁰³ I en förordning har regeringen gett kommunerna det bemyndigande som, enligt paragrafen, krävs.¹⁰⁴

I förarbeten till ordningslagen nämns penninginsamling som ett exempel på något som, i viss utsträckning, kan behöva regleras med lokala ordningsföreskrifter. Dock nämns tiggeri inte uttryckligen, utan istället diskuteras huruvida gatumusikanter verksamhet kan vara föremål för reglering. Att en gatumusikant passivt samlar in pengar genom att ha ett insamlingsobjekt framför sig anses, i förarbetena, inte erfordra reglering genom ordningsföreskrifter.¹⁰⁵

¹⁰² Berg, ordningslag, kommentaren till 1 kap. 1 §, Karnov.

¹⁰³ Strömberg och Lundell s. 40.

¹⁰⁴ Förordningen (1993:1632) med bemyndigande för kommuner och länsstyrelser att meddela lokala föreskrifter enligt ordningslag (1993:1617).

¹⁰⁵ Prop. 1992/93:210 s. 142.

Föreskrifterna får inte avse något annat än den allmänna ordningen på offentliga platser, de måste härröra ur ett verkligt behov och de får inte vara mer långtgående än vad behovet motiverar.¹⁰⁶ I 3 kap. 12 § ordningslagen stadgas att föreskrifterna inte får lägga onödigt tvång på allmänheten eller annars göra obefogade inskränkningar i den enskildes frihet. Även i propositionen till ordningslagen betonades vikten av att de lokala ordningsföreskrifterna bara tar upp sådana regler som verkligen behövs och som har stöd i allmänhetens rättsmedvetande.¹⁰⁷

Kommunens beslut att anta en ordningsföreskrift ska enligt 3 kap. 13 § ordningslagen anmälas till länsstyrelsen. Enligt paragrafens andra stycke ska länsstyrelsen upphäva en föreskrift som strider mot ordningslagen.

År 2011 införde Sala kommun en ordningsföreskrift som förbjöd tiggeri på offentlig plats och område som kommunen jämställt med sådan plats.¹⁰⁸ Beslutet upphävdes dock, cirka en månad senare, av Länsstyrelsen i Västmanlands län då kommunen inte ansågs ha visat att ett tillräckligt behov av tiggeriförbudet förelåg. Förbudet innebar onödigt tvång gentemot allmänheten och ett för långtgående intrång i enskildas frihet. Dessutom var förbudet inte tillräckligt preciserat. Länsstyrelsen fann således att kommunens beslut inte var förenligt med ordningslagen.¹⁰⁹ Liknande skedde år 2017 då Vellinge kommun ville införa ett tiggeriförbud på vissa platser i kommunen med hjälp av lokala ordningsföreskrifter.¹¹⁰ Beslutet undersöktes av Länsstyrelsen i Skåne och de kom fram till att det var oförenligt med ordningslagen. Länsstyrelsen anförde i sitt beslut att det inte framkommit att passivt insamlande av pengar orsakar störning i den allmänna ordningen. Tiggeriförbudet stred därmed mot en grundläggande förutsättning för kommunens föreskrivningsrätt.¹¹¹

¹⁰⁶ Strömberg och Lundell s. 41.

¹⁰⁷ Prop. 1992/93:210 s. 142.

¹⁰⁸ Dnr 2011.32.

¹⁰⁹ Dnr 213-1208-11.

¹¹⁰ Dnr Ks 2017/264.

¹¹¹ Dnr 213-25584-17.

9 Analys

I detta avslutande kapitel ska en analys av ovan presenterat material göras för att besvara uppsatsens centrala frågeställningar.¹¹² Framställningen har i föregående avsnitt besvarat den första frågeställningen då de olika rättsliga regleringarna som funnits genom historien redogjorts för. Syftena bakom de regler som behandlats ska dock vidare diskuteras. Uppsatsens analytiska del, som helhet, syftar till att skapa förståelse för de rättsliga förändringar som skett inom rättsområdet.

Under sent 1800-tal krävdes arbetskraft för att främja landets industrialiseringsprocess. Tendens att börja uppfatta tiggare som ett större problem och ett samhällshot skyntas då lösdrivarlagen antogs. Lagens tillkomst kan ses som ett uttryck för statens behov av att kontrollera samhällsskadliga element i form av människor som inte arbetade och bidrog till landets ekonomiska utveckling. Dessutom sågs tiggare som potentiella brottslingar.¹¹³ Vidare in i 1900-talet fortsatte lösdrivarlagen att syfta till ”fostran till arbetsvillighet” och ”förbättring” av tiggare genom olika påtvingade åtgärder. I folkhemmet saknades plats för avvikande företeelser och målet med tvångsåtgärderna var att tiggare skulle ledas in på vägen mot ett mer konventionellt liv. Att tiggare genom bristen på normenlig försörjning stod utanför samhället ansågs problematiskt och inkludering sågs som en nödvändighet.¹¹⁴ Vid 1900-talets mitt tillämpades lösdrivarlagen restriktivt men uppfattningen om att det samhällsfarliga asociala s.k. restklientelet som vanemässigt tiggde behövde hanteras genom lagstiftning återstod dock. Huruvida lagreglering verkligen behövdes tycks inte ha ifrågasatts alls. Att inte reglera visst tiggeri tycktes tvärtom otänkbart, vilket åskådliggörs av att asocialitetslagen tillkom trots att den liknande lösdrivarlagen var starkt kritiserad och ansågs förlegad. Dock tillämpades asocialitetslagen knappt i praktiken, vilket torde vara ett uttryck för att den var inaktuell redan vid sin

¹¹² Se avsnitt 1.3.

¹¹³ Se avsnitt 5.1.

¹¹⁴ Se avsnitt 5.3.3.

tillkomst och att synen på att människor var samhällsfarliga vid avsaknad av, vad samhället ansåg vara, hederlig försörjning började försvinna.¹¹⁵ Att arbetstvång korresponderade dåligt med den solidariska socialhjälp som infördes i början av 1980-talet framgår tydligt. Dagens välfärdsmodell kräver emellertid att människor, för att få ta del av sociala förmåner, har arbetat eller åtminstone står till arbetsmarknadens förfogande och socialtjänstens mål är bl.a. att underlätta för individer att själv så småningom klara sin försörjning genom arbete.¹¹⁶

Det förefaller tydligt att tiggerireglerns, framförallt tidiga, historia har präglats av starka arbetsmoralistiska tankar och en syn på att människor ska inneha en normenlig sysselsättning. Vad som är ett normenligt arbete torde i grunden bottna i allmänhetens syn på vad som utgör ett ansevärt försörjningssätt. Även i modern tid kan det livskraftiga arbetsmoralistiska idéarbetet, som varit närvarande sedan medeltiden, sägas finnas kvar. Det är dock inte är så dominerande att människor utsätts för tvångsåtgärder i arbetsfostringssyfte. Tankeinnehållet bakom lösdrivarlagens regler är således, i viss mån, fortfarande närvarande trots betydande lagstiftnings- och samhällsförändringar. Rimligtvis sammanhänger statens, till synes, bestämda åsikt om medborgarnas arbetsmoral ihop med Sveriges välfärdspolitiska värderingar och hur pass starka dessa har varit.

Vidare har tiggerifrågan formats av olika idéer kring och betraktelsesätt av fattigdom, utsatthet och samhällets ansvar i förhållande till sociala problem. Före lösdrivarlagens tillkomst och under närapå hela lagens tillämpningsperiod ansågs människor utan ordnad försörjning ha en arbetsskygg personlighet och vara i behov av statlig uppfostran för att bli arbetsvilliga och samhällsnyttiga medborgare. Förståelse för att antalet tiggare historiskt sammanhängt med ekonomiska kriser, befolkningsökning och sociala välfärdsinitiativ framträder inte i de äldre offentliga dokument som behandlats i denna uppsats. Lagstiftaren tycks ha haft en syn på att

¹¹⁵ Se avsnitt 6.

¹¹⁶ Se avsnitt 7.3.

tiggarens livssituation snarare var självförvållad än något annat. Diskussionen under sent 1900-tal fram till idag har dock sett annorlunda ut. Den har inte enbart utgått från de enskilda individer som tigger. Förändring mot att inte längre betrakta tiggare som först och främst personligt ansvariga för sin ekonomiska och sociala utsatthet syns tydligt i 1980 års socialtjänstlag. Den stadgar att solidaritet, respekt för människors självbestämmande och integritet är grundläggande värden.¹¹⁷ Mänskliga rättigheter började dessutom uppmärksammas i Sverige under 1900-talets senare del.

Tiggarens marginalisering har alltså, med tiden, kommit att allt mindre härledas till den enskilda tiggaren såsom självförvållad utan mer och mer betraktas som ett resultat av rådande samhällsstrukturer. Debatten handlar numera tydligare om strukturella förhållande eller samhällsmönster, som t.ex. utanförskap, exploatering, diskriminering av vissa grupper, ojämlikhet eller bristande rättigheter som skapar eller vidmakthåller tiggeri. Det är en utveckling mot en mer samhällsorienterad helhetssyn som förklarar fenomenet tiggeri på ett icke-individbaserat sätt. I linje med denna utveckling har också åtgärder gentemot tiggare förändrats. Åtgärderna har succesivt gått mot att alltmer syfta till allmän prevention av företeelsen snarare än att enbart bestraffa den klandervärda individen.

En tydlig förändring i tiggeriregleringens historia är hur språkbruket kring fenomenet har ändrat karaktär. Det hänger ihop med och kan sägas tydliggöra resonemanget i föregående stycke om att tiggeridiskussionen har rört sig från en syn på fattigdom som mer eller mindre självförvållad till fattigdom som, åtminstone till viss del, ett resultat av rådande samhällssystem. Från att på 1920-talet tala om tiggare som ”en verklig landsplåga” eller ”samhällsparasiter” till att på 1960-talet mena att tiggare utgjorde ett ”samhällsskadligt element” används idag ett mer humant och icke-stigmatiserande formuleringssätt kring tiggerifrågan i de offentliga dokument som tillkommit i modern tid.¹¹⁸

¹¹⁷ Se avsnitt 7.3.

¹¹⁸ Jfr avsnitt 5.3.2 och 5.3.4.

I Sverige finns det idag begränsade eller, om besluten från Länsstyrelsen i Västmanland och Länsstyrelsen i Skåne är vägledande, närapå inga möjligheter att förbjuda tiggeri. Att tiggeri inte är så samhällsfarligt att det erfordrar uttrycklig särreglering har varit lagstiftarens ståndpunkt sedan år 1982. Dock kan det, som visat, finnas visst utrymme att se tiggeri som ordningsstörande. Det är ett återkommande argument som bl.a. både Sala och Vellinge kommun anfört.¹¹⁹ Vad det egentligen är som stör och var gränsen går för vad som är störande tycks vara oklart. Det har inte preciserats av kommunerna och inte heller i lagförarbetena till ordningslagen finns någon tydlig definition av vad ett ordningsstörningsmoment är. Här skulle en klarläggning av rättsläget medföra en önskvärd samsyn på saken. Svårigheter för lagstiftaren att definiera vad som utgör klandervärd och ordningsstörande tiggeri kan även ses tidigare i historien. Gruppen lösdrivare var under hela lösdrivarlagens tillämpningsperiod relativt vagt definierad. Den karaktäriserades att vara ett sorts normavvikande s.k. restklientel som inte passade in i samhället. Trots gruppens vaga konturer tydliggjorde den dock gränserna för vad som var ett anständigt leverne.

Huruvida dagens rättsläge är en konsekvens av den historiska utvecklingen inom rättsområdet förefaller inte uppenbart. Rättsutvecklingen har stegvis rört sig mot mindre strikta bestämmelser men det ter sig möjligt att vi är på väg tillbaka mot en mer ingripande lagreglering. Sedan Sverige gick med i EU år 1995 har tiggarens identitet förändrats. Människor från andra unionsländer, med sämre ekonomiska förhållande än Sverige, har numera rätt att vistas i landet en viss period och då försörja sig genom tiggeri. Trots att personerna i princip är utestängda från sociala trygghetssystem och således inte belastar Sveriges ekonomi genom att utnyttja sociala förmåner finns det en kollektiv oro för negativa konsekvenser av människornas vistelse här.¹²⁰ Fattigdom har gått från att vara ett nationellt bekymmer till att numera ha karaktären av en transnationell social problemställning.

¹¹⁹ Se avsnitt 8.

¹²⁰ Se avsnitt 3.

Tidiga regleringar inom rättsområdet vittnar om en slags vilja att inkludera tiggare i samhället, vilken inte syns till i dagsläget. Måhända kan det relateras till tiggarens identitetsskifte. Det är tydligt att europiska länder står inför ett vägval vad gäller vilket förhållningssätt som ska ha gällande gentemot tiggeri. Att den svenska staten, i framtiden, skulle välja att införa ett strängare eller mer ingripande regelverk överensstämmer dåligt med den historiska utvecklingen som gått mot en, trots allt, mer human syn på rätten att offentligt be om ekonomisk hjälp.

Käll- och litteraturförteckning

9.1 Offentligt tryck

- Dnr 2011.32 Allmänna lokala ordningsföreskrifter för Sala kommun
- Dnr 213-1208-11 Anmälan enligt 3 kap. 13 § ordningslagen av lokala ordningsföreskrifter (Länsstyrelsen Västmanlands län)
- Dnr 213-25584-17 Anmälan av kommunfullmäktiges i Vellinge kommun beslut att anta förslag till allmänna lokala ordningsföreskrifter för kommunen (Länsstyrelsen Skåne)
- Dnr Ks 2017/264 Revidering av allmänna lokala ordningsföreskrifter (Vellinge kommun)
- Förordningen (1993:1632) med bemyndigande för kommuner och länsstyrelser att meddela lokala föreskrifter enligt ordningslag (1993:1617)
- Prop. 1964:128 Kungl. Maj:ts proposition till riksdagen med förslag till lag om åtgärder vid samhällsfarlig asocialitet
- Prop. 1979/80:1 Om socialtjänsten
- Prop. 1992/93:210 Om ny ordningslag m.m.
- SOU 1923:2 Förslag till lag om lösdrivares behandling m.fl. författningar
- SOU 1926:9 Betänkande med förslag till lag om behandling av vissa arbetsovilliga och samhällsvådliga m.fl. författningar

| | |
|-------------|--|
| SOU 1929:9 | Betänkande med förslag till lagstiftning om åtgärder mot lösdriveri samt åtgärder mot sedeslöst leverne av samhällsskadlig art |
| SOU 1939:25 | Betänkande med förslag till lag om arbetsfostran m.m. |
| SOU 1949:4 | Utredning med förslag om lösdrivarlagens upphävande m.m. |
| SOU 1962:22 | Samhällsfarlig asocialitet - betänkande av särskilt tillkallad utredningsman |
| SOU 1977:41 | Socialtjänst och socialförsäkringstillägg sammanfattning av Socialutredningens slutbetänkande |

Underdånigt förslag till förordning angående lösdrieveri m.m.1882 (Bihang till riksdagens protokoll 2:a samlngen, 2:a avdelningen, kommittébetänkande 1885)

9.2 Litteratur

Bernitz, Ulf och Kjellgren, Anders, *Europarättens grunder*, 5 [omarb. och uppdaterade] uppl., Norstedts juridik, Stockholm, 2014

Bramstång, Gunnar, *Sociallagstiftningen. En kommentar*, PA Norstedt & Söners förlag, Stockholm, 1985

Cameron, Iain, *An introduction to the European Convention on Human Rights*, 7. ed., Iustus, Uppsala, 2014

Edman, Johan, "Lösdrivarlagen och den samhällsfarliga lättjan", *Villkorandets politik. Fattigdomens premisser och samhällets åtgärder – då och nu* (red. Hans Swärd & Marie-Anne Egerö), Égalité, Malmö, 2008

Holgersson, Leif, *Socialpolitik och socialt arbete: historia och idéer*, 4 [aktualiserade och kompletterade] uppl., Norstedts juridik, Stockholm, 2008

Hydén, Håkan, *Rättssociologi som rättsvetenskap*, Studentlitteratur, Lund, 2002

Junestav, Malin, "Arbetslinjen i sociallagstiftningen – från nödhjälp till aktivitetsgaranti", *Villkorandets politik. Fattigdomens premisser och samhällets åtgärder – då och nu* (red. Hans Swärd & Marie-Anne Egerö), Égalité, Malmö, 2008

Kjellson, Birger, "Om lösdriveriets rättsliga karaktär", *Statsvetenskaplig tidskrift*, 1920

Modéer, Kjell Åke, "Rättshistorieämnets uppgifter. Reflektioner inför ett rätts- och forskningspolitiskt paradigmskifte", *Svensk juristtidning*, 1996

Trolle Önnerfors, Elsa, "Luffare, tiggare, glädjeflickor och nasare. Om lösdrivarlagstiftningen i Sverige från medeltiden till folkhemmet", *Från Schlyters lustgård. Rättshistoriska uppsatser* (red. Patrick Reslow & Elsa Trolle Önnerfors), Corpus Iuris, Lund, 2001

Strömberg, Håkan och Lundell, Bengt, *Speciell förvaltningsrätt*, 19 [uppdaterade och aktualiserade] uppl., Liber, Malmö, 2014

Sverigedemokraterna, *Kriminalpolitiskt inriktningsprogram*, 2015

Swärd, Hans, "Att bekämpa fattigdom med lagar för fattiga – en omöjlig ekvation?", *Villkorandets politik. Fattigdomens premisser och samhällets åtgärder – då och nu* (red. Hans Swärd och Marie-Anne Egerö), Égalité, Malmö, 2008

Swärd, Hans, ”Vad är fattigdom? Stereotyper, definitioner, orsaker och åtgärder”, *Fattigdom utan gränser* (red. Swärd, Hans och Engelmark, Lena), Carlssons Bokförlag, Stockholm, 2012

Wallentin, Hans, *Kring arbetslöshet och socialpolitik i Sverige sedan 1700-talet*, Östersund, 1987

Wallentin, Hans, *Lösdriveri och industrialism. Om lösdriverifrågan i Sverige 1885-1940*, Östersund, 1989

9.3 Rapporter

Beijer, Ulla: *Tiggeri - ett nygammalt fenomen*. Forsknings- och utvecklingsenheten, Socialtjänstförvaltningen, Stockholm, 1999

Utsatta EU-medborgare i Sverige - lägesrapport ur ett människohandelsperspektiv, Länsstyrelsen i Stockholm, 2014

9.4 Elektroniska källor

Berg, Ulf, Ordningslag (1993:1617) 1 kap. 1 §, Karnov 2017-04-01 (hämtad 2017-11-24)

Moderaterna, <https://moderaterna.se/problematiseringen-med-tiggeri> (hämtad 2017-11-15)

Nationalencyklopedin, bettleri.

<http://www.ne.se/uppslagsverk/encyklopedi/lång/bettleri> (hämtad 2017-11-28)

Nationalencyklopedin, tiggeri.

<http://www.ne.se/uppslagsverk/encyklopedi/lång/tiggeri> (hämtad 2017-11-23)