



JURIDISKA FAKULTETEN
vid Lunds universitet

Hanna Erlinge

Tiggeriförbud – när, var, hur och varför?

En undersökning av kommuners utrymme att utfärda tiggeriförbud och de
rådande tiggeriförbuden

JURM02 Examensarbete

Examensarbete på juristprogrammet
30 högskolepoäng

Handledare: Vilhelm Persson

Termin för examen: Period 1 HT2021

Innehåll

SUMMARY	1
SAMMANFATTNING	3
FÖRORD	5
FÖRKORTNINGAR	6
1 INLEDNING	7
1.1 Bakgrund	7
1.2 Syfte och frågeställningar	8
1.3 Metod	9
1.4 Material och forskningsläge	11
1.5 Urval och avgränsningar	13
1.6 Disposition	14
2 TIGGERIFÖRBUD I SVERIGE IDAG	15
3 TIGGERIFÖRBUD OCH OL	16
3.1 Inledning	16
3.2 Syfta till att upprätthålla allmän ordning	17
3.3 Proportionalitetsregeln	22
3.4 Exakthet och tydlighet	24
3.5 Reglerat på annat håll?	25
3.6 Sammanfattande analys	25
4 TIGGERIFÖRBUD UR ETT NORMGIVNINGSPERSPEKTIV	27
4.1 Inledning	27
4.2 Allmänt om kommunal normgivning	28
4.3 Överväganden bakom normgivningsbemyndigandet i 3 kap. 8 § OL29	
4.4 Kommunal självstyrelse och kommunal normgivning	30
4.5 Sammanfattande analys	32

5	TIGGERIFÖRBUD OCH RÄTTEN TILL PRIVATLIV	34
5.1	Inledning	34
5.2	Vad omfattas av rätten till privatliv?	35
5.3	Tillåten begränsning i rätten till privatliv?	36
5.4	Schweiz-domen	38
5.4.1	Inledning	38
5.4.2	Tiggeri omfattas av rätten till privatliv	39
5.4.3	Är tiggeriförbud en begränsning av rätten till privatliv?	41
5.4.4	Lagkrav	42
5.4.5	Krav på legitima ändamål	42
5.4.6	Nödvändigt i ett demokratiskt samhälle	45
5.5	Sammanfattande analys	49
6	TIGGERIFÖRBUD OCH YTTRANDEFRIHET	51
6.1	Inledning	51
6.2	Yttrandefriheten i RF	52
6.2.1	Inledning	52
6.2.2	Vad omfattas av yttrandefriheten i RF?	52
6.2.3	Omfattas ordningsföreskrifter inte av yttrandefriheten?	53
6.2.3.1	Innehållslig neutralitet	55
6.2.4	Är tiggeriförbud en tillåten begränsning av yttrandefriheten?	56
6.2.5	Sammanfattande analys	57
6.3	EKMR	58
6.3.1	Inledning	58
6.3.2	Vad omfattas av rättigheten?	58
6.3.2.1	Yttrandens form	58
6.3.2.2	Yttrandens innehåll	59
6.3.3	Är tiggeriförbud en begränsning av yttrandefriheten?	62
6.3.4	Är tiggeriförbud en tillåten begränsning av yttrandefriheten?	63
6.3.4.1	Nödvändigt i ett demokratiskt samhälle	64
6.3.5	Sammanfattande analys	65
7	SAMMANFATTANDE SLUTSATSER	66
	BILAGA A	68
	KÄLL- OCH LITTERATURFÖRTECKNING	70
	Litteratur	70
	Källor	72
	RÄTTSFALLSFÖRTECKNING	75

Summary

In 2018, the Swedish Supreme Administrative Court ruled that it is permitted for municipalities to issue local bans on begging. Since then, fifteen municipalities in Sweden have issued bans on begging, with reference to beggars disturbing the public order. The bans on begging have however been disputed. In January 2021, the ECHR issued a ruling in which it stated that it is a human right to beg according to the ECHR, and that a relatively strict ban on begging in Switzerland was not compatible with the ECHR.

In this thesis, with the help of the legal dogmatic method, municipalities' right to issue bans on begging and what the bans may include is examined. It is examined from a legislative perspective and in relation to the public order act, to the right to private life stated in the ECHR, and in relation to the right to freedom of expression stated in the Swedish constitution as well as and in the ECHR. The essay also examines how the current bans on begging relates to what is found about the municipalities' right to issue bans on begging.

The conclusion of the thesis is that the regulation of begging bans is largely unclear. Furthermore, the political situation in a municipality may affect the bans on begging. This may lead to large differences between the municipalities. The following is however found about the regulation on bans on begging. A ban on begging must be aimed at maintaining public order. What lies in that concept is not clear, but it is clear that not all kinds of begging in all places disturb public order. Since the European Court of Justice's ruling, it is clear that the ECHR limits municipalities' right to issue a ban on begging. This means that the bans on begging must be proportionate and that beggars' vulnerability must be taken into account. Furthermore, there are many indications that begging is covered by the freedom of expression in the Swedish constitution as well as in the ECHR. Freedom of expression states that political expressions receive particularly strong protection from

restrictions. Begging might be a political statement, in which case, restrictions would not be permissible.

Concerning how the current bans on begging relate to the municipalities' right to issue bans on begging, the following can be said. The bans aim at the legitimate purpose of maintaining public order. The fact that the bans on begging are limited geographically and only sanctioned with fines suggests that they are permissible. However, the bans would be more proportionate if they only banned more aggressive and intrusive forms of begging.

Sammanfattning

År 2018 fastslog Högsta förvaltningsdomstolen att det är tillåtet för kommuner att utfärda lokala tiggeriförbud. Sedan dess har femton kommuner i Sverige utfärdat tiggeriförbud, med hänvisning till att tiggare stör den allmänna ordningen. Tiggeriförbuds vara eller icke-vara är dock omdiskuterad. I januari 2021 meddelade Europadomstolen en dom i vilken den konstaterade att det är en mänsklig rättighet att tigga enligt EKMR, och att ett relativt strängt tiggeriförbud i Schweiz inte var förenligt med EKMR.

I denna uppsats undersöks, med hjälp av den rättsdogmatiska metoden, kommuners utrymme att utfärda tiggeriförbud, däribland vad tiggeriförbud kan ha för innehåll och utformning. Kommuners utrymme att utfärda tiggeriförbud undersöks ur ett normgivningsperspektiv och i förhållande till ordningslagen, samt till rätten till privatliv i EKMR och rätten till yttrandefrihet i dels RF, dels EKMR. Vidare undersöks hur de rådande tiggeriförbuden förhåller sig till detta utrymme.

I uppsatsen framgår att rättsläget till stor del är oklart. Vidare kan det politiska läget i en kommun påverka utfärdandet av tiggeriförbud, vilket kan leda till skillnader mellan kommunerna. Vad som kan konstateras angående rättsläget är i huvudsak följande. Tiggeriförbuden måste syfta till att upprätthålla allmän ordning. Vad som ligger i det begreppet är oklart, men det är klart att alla sorters tiggeri på alla platser inte stör den allmänna ordningen. Sedan Europadomstolens dom är det klart att EKMR begränsar kommuners utrymme att utfärda tiggeriförbud, bland annat genom att förbuden måste vara proportionerliga och att tiggarens utsatta situation måste beaktas. Vidare, konstateras att mycket tyder på att tiggeri omfattas av yttrandefriheten i RF och EKMR. Yttrandefriheten innebär att politiska yttranden erhåller ett särskilt starkt skydd. Eventuellt utgör tiggeri ett politiskt yttrande, och i så fall är det under väldigt få omständigheter tillåtet att begränsa tiggeri.

Vad gäller hur de rådande tiggeriförbuden förhåller sig till de krav rättsordningen ställer på tiggeriförbud, kan i huvudsak konstateras följande. Tiggeriförbuden syftar till det legitima ändamålet allmän ordning. Att tiggeriförbuden är avgränsade geografiskt och endast sanktionerade med penningböter talar för att de är tillåtna. Tiggeriförbuden vore mer proportionerliga om de förbjöd endast mer aggressiva och påträngande former av tiggeri.

Förord

Fem år av juridikstudier närmar sig för min del, otroligt nog, sitt slut. Det har varit fem väldigt roliga år. En del juridik har jag lärt mig, men inte minst har jag lärt mig mycket annat, om sådant som hör livet till.

Det finns många personer som förtjänar ett stort tack för att ha förgyllt dessa år. Ett särskilt tack till Karro för alla pluggtimmar hon gjort så mycket roligare, och för alla de timmar vi tänkt plugga eller planerat hur vi ska plugga. Tack till Tora och Sophie för alla middagar som varit trygga pauser i livet som en liten student. Det största tacket till min familj, och ett särskilt tack till mamma och pappa för alla genomläsningar av uppsatser.

Slutligen, vill jag rikta ett stort tack till min handledare Vilhelm Persson, som motiverat när jag kört fast i skrivandet och som lett mig in på många intressanta spår och rätt vägar när jag rört ihop det.

Det finns många fler som ska ha tack. Jag hoppas och tror ni vet vilka ni är.

Malmö, januari 2022

Hanna Erlinge

Förkortningar

Art.	Artikel
ECHR	European Convention on Human Rights
EKMR	Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna
EU	Europeiska unionen
Europadomstolen	Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna
HFD	Högsta förvaltningsdomstolen
KF	Kommunfullmäktige
NJA	Nytt Juridiskt Arkiv
OL	Ordningslag (1993:1617)
PL	Polislag (1984:387)
Prop.	Proposition
RF	Regeringsformen (1974:152)
RÅ	Regeringsrättens årsbok
SOU	Statens offentliga utredningar

1 Inledning

1.1 Bakgrund

Tiggeriförbuds vara eller icke-vara har varit en omdiskuterad fråga i den allmänna debatten de senaste åren. Bakgrunden är att antalet tiggare ökat kraftigt sedan omkring 2009, främst med anledning av Rumäniens inträde i Europeiska unionen (EU) 2009 och i efterdyningarna av finanskrisen 2008.¹

Frågan om tiggeriförbud är komplex, inte minst av den anledningen att de som tigger ofta befinner sig i en väldigt utsatt situation. Att genom tiggeriförbud förbjuda dessa från att be om hjälp har ifrågasatts, ofta med hänvisning till att förbuden eventuellt kränker de grundläggande fri- och rättigheterna.² Men många menar att tiggeriförbud behövs för att upprätthålla den allmänna ordningen, och genom historien har tiggeri under långa perioder reglerats i detta syfte.³

Den 20 augusti 2017 beslutade Vellinge kommun att meddela ett lokalt tiggeriförbud i form av en så kallad lokal ordningsföreskrift.⁴ Vellinge kommun menade att tiggarna störde den allmänna ordningen och därmed borde förbjudas från att tigga på vissa platser. Länsstyrelsen menade att tiggeriförbudet inte var lagenligt eftersom Vellinge kommun inte visat att tiggarna orsakat någon ordningsstörning, och ogiltigförklarade beslutet. Beslutet överklagades av Vellinge kommun till Förvaltningsrätten i Malmö, och gick hela vägen till Högsta förvaltningsdomstolen (HFD). HFD fastslog, tvärtemot Länsstyrelsens och underinstansernas uppfattning, att det inte kan ställas krav på en kommun att den ska lägga fram någon utredning eller på annat sätt visa att något orsakat en ordningsstörning. Kommuner får besluta

¹ Hansson (2019), s. 26; SOU 2016:6, s. 7 ff.

² Se t.ex. Ahlin och Örnberg (2019), s. 264 ff; Bremdal och Kindström Dahlin (2019), s. 113 ff.

³ Trolle Önnersfors (2001), s. 28 f.

⁴ Beslut av Länsstyrelsen Skåne, dnr 213-25584-17, s. 1.

om lokala ordningsföreskrifter även i förebyggande syfte för sådant som ”typiskt sett” stör den allmänna ordningen. Tiggeriförbudet var därmed lagenligt och tillåtet.⁵ Sedan HFD:s avgörande 2018 har flera kommuner infört tiggeriförbud, och idag råder det i femton svenska kommuner.⁶ Men mot bakgrund av regleringen av lokala ordningsföreskrifter och de grundläggande fri- och rättigheterna, som undersöks i denna uppsats, ska det visa sig finnas anledning att ifrågasätta HFD:s dom (hädanefter kallad ”Vellinge-domen”) och de rådande tiggeriförbuden.

Tiggeriförbud har inte bara varit omdiskuterat i Sverige, utan runt om i Europa. Den 19 januari 2021 meddelade Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna (Europadomstolen) en dom i vilken den fastslog att det är en mänsklig rättighet att tigga för personer som befinner sig i en utsatt situation och förbjöd ett relativt strängt tiggeriförbud i Schweiz.⁷ Denna dom från Europadomstolen (hädanefter kallad ”Schweiz-domen”) ger ytterligare anledning att ifrågasätta Vellinge-domen och de rådande tiggeriförbuden.⁸

1.2 Syfte och frågeställningar

Denna uppsats syftar till att undersöka kommuners utrymme att utfärda tiggeriförbud och vad som begränsar utrymmet, däribland vad tiggeriförbuden får ha för innehåll och utformning. Vidare undersöks hur de rådande tiggeriförbuden förhåller sig till detta utrymme.

För att uppfylla uppsatsens syfte har följande forskningsfrågor formulerats:

1. Vilket utrymme har kommuner att utfärda tiggeriförbud och vad begränsar utrymmet enligt ordningslagen (1993:1617) (OL), och hur förhåller sig de rådande tiggeriförbuden till detta utrymme?
2. Vilket utrymme har kommuner att utfärda tiggeriförbud och vad begränsar utrymmet ur ett normgivningsperspektiv? Mer specifikt

⁵ HFD 2018 ref. 75.

⁶ Se avsnitt 2.

⁷ *Lacatus v. Switzerland*, no. 14065/15, p. 59 och 115.

⁸ Se Ahlin och Örnberg (2019), s. 264 ff.

undersöks om kommuners befogenhet att meddela lokala ordningsföreskrifter innefattar att de inte behöver lägga fram någon utredning för att bevisa att något utgör en ordningsstörning, och att utfärda lokala ordningsföreskrifter för sådant som ”typiskt sett” utgör en ordningsstörning.

3. Vilket utrymme har kommuner att utfärda tiggeriförbud och vad begränsar utrymmet enligt rätten till privatliv i Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna (EKMR) och Schweiz-domen, och hur förhåller sig de rådande tiggeriförbuden till detta utrymme?
4. Vilket utrymme har kommuner att utfärda tiggeriförbud och vad begränsar utrymmet enligt yttrandefriheten i dels regeringsformen (RF), dels EKMR, och hur förhåller sig de rådande tiggeriförbuden till detta utrymme?

1.3 Metod

De rådande tiggeriförbudens utformning och innebörd undersöks för att kunna jämföras mot de krav som ställs på tiggeriförbud. Eftersom det inte finns någon officiell sammanställning över vilka av Sveriges kommuner som har tiggeriförbud har jag gått igenom samtliga Sveriges kommuners lokala ordningsföreskrifter och tagit reda på denna information. Denna undersökning gjordes under perioden den 25 oktober till 1 november 2021, och beskriver således hur läget var då. Jag har gått in på samtliga kommuners hemsidor och sökt upp och sedan läst igenom deras respektive lokala ordningsföreskrifter.

För att utreda den reglering som kommuners utrymme att utfärda tiggeriförbud eventuellt begränsas av har den rättsdogmatiska metoden använts. Exakt vad rättsdogmatiken innebär har diskuterats.⁹ Enligt Kleineman innebär metoden att de traditionella rättskällorna lagtext, lagförarbeten, domstolsavgöranden och doktrin analyseras i syfte att beskriva

⁹ Sandgren (2021), s. 51.

gällande rätt, men att metoden inte är strikt bunden till dessa källor. Enligt Kleineman inrymmer rättsdogmatiken således möjlighet att välja att antingen använda sig av endast de traditionella rättskällorna, eller även andra källor.¹⁰ Kleineman menar vidare att en viktig uppgift för rättsdogmatiken även är att kritiskt granska de slutsatser som dras angående det rådande rättsläget. Detta kritiska perspektiv innebär att rättsdogmatiken inrymmer möjlighet att både argumentera för hur rättsläget faktiskt *är*, samt hur det *bör vara*. Dessa två typer av argumentation brukar betecknas de lege lata- respektive de lege ferenda-argumentation.¹¹ Sandgren är istället av uppfattningen att den rättsdogmatiska metodens syfte enbart är att fastställa gällande rätt, och därmed är strikt bunden till de allmänt accepterade rättskällorna. Enligt Sandgren har de lege ferenda-argumentation, som ofta baseras i till exempel rättspolitiska argument och empiriska undersökningar, ingen plats inom rättsdogmatiken.¹²

Mot bakgrund av att diskussionen kring tiggeriförbud tenderar att vara känsloladdad och politiskt färgad¹³ finns det enligt min mening ett särskilt intresse av att undersöka tiggeriförbud ur enbart ett de lege lata-perspektiv. Med detta perspektiv utreds alltså hur rättsläget faktiskt *är*, inte hur det *bör vara*. Därför utgår denna uppsats enbart från argument som baseras i de traditionella rättskällorna, bortsett från ett fåtal rättsfall från undre instanser och myndighetsbeslut som också används.¹⁴ De används för att visa hur rätten tillämpas och tolkas i praktiken. Således är det klart att den rättsdogmatiska metoden tillämpas i uppsatsen, både enligt Kleinemans och Sandgrens respektive uppfattning. Vad gäller de traditionella rättskällorna, bör nämnas att det i svensk rätt finns mycket information att hitta i samtliga traditionella

¹⁰ Kleineman (2018), s. 21 och 24.

¹¹ Kleineman (2018), s. 24 och 35 f.

¹² Sandgren (2021), s. 52.

¹³ Se t.ex. Israelson, publicerad 2020-02-05, <<https://www.gp.se/debatt/tiggeriforbudet-ar-en-skam-for-kungsbacka-1.23578419>>, hämtad 2021-12-26; Arkhem m.fl., publicerad 2019-09-10 <<https://www.dagenssamhalle.se/opinion/debatt/sd-har-ar-tio-argument-for-tiggeriforbud/>>, hämtad 2021-12-26; Tersmeden, publicerad 2019-09-22, <<https://www.svt.se/nyheter/lokalt/ost/tiggarfragan-splittrar-debatten-starkare-an-nagonsin>>, hämtad 2022-01-01.

¹⁴ Dessa räknas vanligtvis inte till de traditionella rättskällorna, se vidare Sandgren (2021), s. 47 f och s. 51 f.

rättskällor. Vad gäller EKMR finns däremot knappt några förarbeten och bestämmelserna i konventionen är få och allmänt formulerade. Mest information finns att hämta i rättspraxis från Europadomstolen.¹⁵

Mot bakgrund av avgörandet från HFD från 2018 som behandlar frågan om kommuners möjlighet att utfärda tiggeriförbud är det värt att säga något om huruvida det är meningsfullt att kritisera rättspraxis. Enligt Sandgren finns det åtminstone tre skäl till att göra det. För det första, utövar prejudikatinstanserna makt och det är viktigt för ett fungerande demokratiskt samhälle att all makt granskas. För det andra, kan även prejudikatinstanser göra felbedömningar, och det är viktigt att felbedömningar uppdagas. För det tredje, är prejudikatinstansers beslut rätt i *formell* mening, vilket inte nödvändigtvis är detsamma som att de fattat det ”bästa” beslutet. Denna eventuella dissonans hänger ihop med att det inom juridiken inte finns någon metod för att objektivt bevisa vilket beslut som är det ”bästa”. Detta till skillnad från inom naturvetenskapen, där det objektivt ”bästa” eller det som är närmast sanningen kan bekräftas empiriskt.¹⁶ Slutligen, måste det anses meningsfullt att kritisera rättspraxis mot bakgrund av att de högsta nationella instanserna numera har konkurrens som högsta instans från bland annat Europadomstolen.¹⁷ Schweiz-domen meddelades av Europadomstolen efter Vellinge-domen från HFD, och kan således ändra den rätt HFD skapat genom Vellinge-domen.

1.4 Material och forskningsläge

Det finns inte mycket juridisk forskning kring tiggeri och tiggeriförbud. Bristen på den typen av forskning är naturlig mot bakgrund av att tiggeri är ett relativt nytt samhällsproblem.¹⁸ Därtill kommer att det finns relativt lite forskning även generellt kring lokala ordningsföreskrifter, vilket är vad de svenska tiggeriförbuden är utfärdade i form av. Den forskning som finns har

¹⁵ Danelius (2015), s. 55.

¹⁶ Sandgren (2021), s. 87-88.

¹⁷ Kleineman (2018), s. 34-35.

¹⁸ Eller snarare nygammalt, se vidare Trolle Önnerfors (2001), s. 27 ff.

främst gjorts på äldre rätt.¹⁹ Det finns dock en avhandling från Stockholms universitet från 2019 som handlar om just lokala ordningsföreskrifter, vilken har utgjort en viktig grund i uppsatsen. Bristen på forskning inom området har tidvis försvårat arbetet med uppsatsen, men visar också att det finns behov av att utreda regleringen av tiggeriförbud.

Den något äldre litteratur som använts, en avhandling från 1997 om rätten till yttrandefrihet²⁰ och en från 2000 om kommunal normgivning²¹, rör regleringar som de inte gjorts några sakliga ändringar i.²² Vidare har jag vad gäller avhandlingen om yttrandefrihet jämfört innehållet med det i nyare litteratur.²³ Avhandlingen om kommunal normgivning har hänvisats till i jämförelsevis nya artiklar, vilket tyder på dess fortsatta relevans.²⁴

Det finns relativt få kommenterar till Schweiz-domen, troligen för att den meddelades nyligen och endast finns på franska, rumänska och tjeckiska. Jag har använt en kommentar från EU Law Live och två från Strasbourg Observers. På EU Law Live produceras analyser av bland annat fall från Europadomstolen, skrivna av juridiska experter. Strasbourg Observers är en blogg som drivs av Human Rights Centre vid universitet i Ghent. Dessa analyser har inte minst varit värdefulla genom att de hänvisat till relevant europarättslig praxis.

Det finns en brist i delar av det material jag använt som bör uppmärksammas. Den för uppsatsen centrala Schweiz-domen från Europadomstolen finns det tyvärr inte någon officiell översättning av till vare sig svenska eller engelska. Europadomstolen har endast gett ut den på franska, rumänska och tjeckiska. Eftersom jag inte kan rumänska eller tjeckiska och har begränsade kunskaper

¹⁹ Se Dunker (2019), s. 6-7.

²⁰ Se Bull (1997).

²¹ Se von Essen (2000).

²² Se Jermsten, Regeringsformen (1974:152), 2 kap. resp. 8 kap. Lexino 2021-07-01 (JUNO).

²³ Bull och Sterzel (2019), s. 92 ff.

²⁴ Se Bremdal och Kindström Dahlin (2/2018), s. 188 och Ahlin och Örnberg, (2/2019), s. 264.

i franska har jag använt mig av Amnestys översättning av domen²⁵. Tyvärr har Amnesty inte översatt hela domen, om än större och de centrala delarna av den. Med hjälp av den kunskap i franska som jag har, lexikon, Europadomstolens pressmeddelande om domen på engelska²⁶ samt analyser av domen känner jag mig ändå trygg i att jag fått en korrekt uppfattning av domens innehåll.

1.5 Urval och avgränsningar

Urvalet av forskningsfrågor har gjorts i syfte att förstå omfattningen av kommuners utrymme att utfärda tiggeriförbud, och mot bakgrund av följande faktorer. De rådande tiggeriförbuden är utfärdade med stöd av OL, och tiggeriförbuden har alltså sin grund i OL. Tiggeriförbuden är utfärdade med stöd i ett normgivningsbemyndigande och således är det intressant att undersöka frågan ur ett normgivningsperspektiv. I januari 2021 meddelade Europadomstolen Schweiz-domen, i vilken det slogs fast att rätten till privatliv i EKMR omfattar en rätt att tigga. Således är en undersökning av denna dom och rätten till privatliv relevant. Det har flera gånger framhållits att tiggeriförbud eventuellt kränker rätten till yttrandefrihet, men frågan har aldrig prövats.²⁷ Om yttrandefriheten omfattar en rätt att tigga påverkar det kommuners utrymme att utfärda tiggeriförbud.

Vissa avgränsningar har behövt göras. Det har flera gånger framhållits att tiggeriförbuden är diskriminerande mot romer.²⁸ Denna aspekt har avgränsats bort främst eftersom uppsatsen i så fall inte fokuserar på tiggeri generellt, utan en viss grupp av människor som tigger, och därmed faller utanför uppsatsens syfte. Dessutom är rätten till skydd mot diskriminering uppbyggd på ett annat

²⁵ Amnesty, <https://aktivism.amnesty.se/uploads/cms_page_media/630/Lacatus%20mot%20Schweiz%2050-117%20översättning.pdf> hämtad 2021-08-30.

²⁶ European court of Human Rights, Press release issued by the Registrar of the Court, ECHR 021 (2021), Lacatus v. Switzerland, no. 14065/15, 2021-01-19.

²⁷ Se avsnitt 6.1.

²⁸ Se t.ex. Förvaltningsrätten i Linköping, mål nr 9736-19, s. 3; Lacatus v. Switzerland, no. 14065/15, p. 123 (egen översättning). Den klagande menade i Lacatus-domen att tiggeriförbudet var diskriminerande mot romer. Europadomstolen ansåg att det var onödigt att pröva denna fråga, eftersom domstolen redan funnit att art. 8 EKMR hade kränkts.

sätt än rätten till privatliv och till yttrandefrihet, vilka på många sätt är lika varandra.²⁹

Med ”att tigga” avses i denna uppsats att på en offentlig plats be om pengar utan erbjudande om någon motprestation.³⁰ Följaktligen, omfattas inte gatumusikanter, som ju erbjuder en motprestation. Begreppet ”bettleri” är en äldre juridisk term för tiggeri.³¹ Bettleri används i många äldre texter, däribland vissa förarbeten som används i denna uppsats.

1.6 Disposition

Utöver inledning och sammanfattande slutsatser är uppsatsen indelad i fem delar. I den andra, mycket korta, delen beskrivs de rådande tiggeriförbuden. Vardera av de fyra övriga delarna ägnas åt varsin av forskningsfrågorna. Således behandlar den tredje delen OL, den fjärde normgivningsaspekter och de femte och sjätte delarna de grundläggande fri- och rättigheterna rätten till privatliv respektive yttrandefrihet. Yttrandefriheten i både RF och EKMR behandlas. Vad som begränsar kommuners utrymme att utfärda tiggeriförbud samt hur de rådande tiggeriförbuden förhåller sig till detta analyseras löpande i förhållande till respektive reglering, förutom i den fjärde delen där endast en avslutande analys i slutet av avsnittet ansetts lämpligare.

Det kommer bli tydligt att de två första delarna är nära sammankopplade.³² Vidare är de två sista delarna lika varandra, genom att båda behandlar grundläggande fri- och rättigheter. Dessa stadgas i EKMR respektive RF och har således företräde framför bestämmelser i OL.³³ Men tiggeriförbuden har sin rättsliga grund i OL och av pedagogiska skäl har det därför ansetts lämpligt att först undersöka OL avskilt från de grundläggande fri- och rättigheterna.

²⁹ Se Cameron (2018), s. 115.

³⁰ Se t.ex. bet. 2016/17:JuU18, s. 83; Lacatus v. Switzerland, no. 14065/15, p. 107.

³¹ Trolle Önnersfors (2001), s. 45.

³² Se avsnitt 4.1 och 4.5.

³³ Se avsnitt 5.1 och 6.1.

2 Tiggeriförbud i Sverige idag

I Sverige finns 290 kommuner.³⁴ Av dessa har femton stycken tiggeriförbud, i vilka ”tiggeri” uttryckligen förbjuds.³⁵ Förbuden är i det väsentliga utformade på följande sätt, med endast mindre variationer:

*”Passiv insamling av pengar (tiggeri) får inte ske inom områden som framgår av bifogade kartbilagor 2–5.”*³⁶

Gemensamt för tiggeriförbuden är alltså att tiggeri likställs med passiv insamling av pengar. Vidare är förbuden väl avgränsade geografiskt till områden vid matbutiker, torg, återvinningsstationer och tågstationer. Vilka områden som omfattas av förbudet är tydligt, genom hänvisning till bilagerade kartor på vilka områdena är markerade. Två av dessa femton kommuner, Eskilstuna och Höganäs kommun, har tiggeriförbud som istället innebär att tillstånd från polisen krävs för att få tigga. I Eskilstuna anges inom vilka områden som det krävs tillstånd, medan det i Höganäs krävs på alla offentliga platser.³⁷ Överträdelse av tiggeriförbud är sanktionerat med penningböter, vilket framgår av 3 kap. 22 § 2 st. OL.

³⁴ Kullander, publicerat 2021-03-11, <<https://skr.se/skr/tjanster/kommunerochregioner/faktakommunerochregioner.1022.html>> hämtad 2021-11-04.

³⁵ Se bilaga A.

³⁶ Se t.ex. Allmänna lokala ordningsföreskrifter för Bromölla kommun, beslutade av kommunfullmäktige (KF) 2019-06-16, 14 §; Allmänna lokala ordningsföreskrifter för Danderyds kommun, beslutade av KF 2019-10-14 § 139, 12 § 3 st.; Lokala ordningsföreskrifter för Katrineholms kommun, beslutade av KF 2019-10-21, § 150, 12 § 3 st.; Lokala ordningsföreskrifter, Kungsbacka kommun, beslutade av KF 2020-02-04, 14 b §.

³⁷ Lokala ordningsföreskrifter för Eskilstuna kommun, beslutade av KF 2018-06-14, § 131, 11 § d; Allmänna lokala ordningsföreskrifter för Höganäs kommun, beslutade av KF 2021-03-25, 18 § 3 st.

3 Tiggeriförbud och OL

3.1 Inledning

De tiggeriförbud som råder i Sverige idag är på lokal nivå. Förbuden har införts med stöd av OL³⁸, enligt vilken kommuner ges befogenhet att meddela så kallade lokala ordningsföreskrifter. Lokala ordningsföreskrifter utfärdas av kommuner och reglerar vad personer som befinner sig på offentliga platser inom kommunen ska iaktta beträffande den allmänna ordningen. De kan utfärdas i form av förbud eller krav på tillstånd.³⁹ Vad som är offentlig plats definieras i 1 kap. 2 § OL. Där definieras offentlig plats som allmänna vägar samt gator, vägar, torg, parker och andra platser som i detaljplan redovisas som allmän plats och som har upplåtits för sitt ändamål.

Det finns två bestämmelser i OL som reglerar lokala ordningsföreskrifter, 3 kap. 8 och 12 §§ OL. Ur dessa kan utläsas fyra krav som ställs på lokala ordningsföreskrifter och således tiggeriförbud. Kraven innebär att lokala ordningsföreskrifter endast får ha till syfte att upprätthålla den allmänna ordningen, måste vara proportionella, vara utformade med viss exakthet och tydlighet samt får inte reglera en företeelse som redan är reglerad i någon annan föreskrift.⁴⁰ Dessa fyra krav begränsar kommuners utrymme att utfärda tiggeriförbud och ska undersökas i det följande.

³⁸ Ordningsslagen trädde i kraft den 1 april 1994. Ordningsslagen ersatte den allmänna ordningssstadgan (1956:617). I många avseenden innebar ordningsslagen inte några sakliga ändringar jämfört med den äldre regleringen. Tidigare rättspraxis har därför fortfarande betydelse, se Persson, Rosenberg, Åberg (1994), s. 9.

³⁹ Åberg (2017), s. 182 f.

⁴⁰ Åberg (2017), s. 211.

3.2 Syfta till att upprätthålla allmän ordning

I 3 kap. 8 § OL möjliggör riksdagen för regeringen att bemyndiga kommunerna⁴¹ att utfärda lokala ordningsföreskrifter. Där anges inte specifikt vilka ämnen som lokala ordningsföreskrifter får reglera, utan endast att de måste syfta till att upprätthålla den allmänna ordningen på offentlig plats.⁴² Lokala ordningsföreskrifter får alltså endast utfärdas i syfte att upprätthålla den allmänna ordningen, inget annat. Detta underströks i RÅ 1997 ref. 41, som gällde ett förbud mot förtäring av alkohol på alla offentliga platser inom Göteborgs kommun. Göteborgs kommun anförde att ett sådant omfattande förbud krävdes med hänsyn till ordningen, men även med hänsyn till den alkoholpolitiska situationen i Göteborg. Regeringsrätten (numera HFD) förtydligade att ordningen är det enda syfte lokala ordningsföreskrifter får ha.⁴³ Denna aspekt, att de svenska tiggeriförbuden verkligen endast får ha som syfte att upprätthålla allmän ordning och därmed inga andra, eventuellt dolda, syften, är något jag återkommer till längre fram i uppsatsen.⁴⁴

Vad allmän ordning innebär är inte helt klart.⁴⁵ Våldigt mycket kan tolkas in i begreppet.⁴⁶ Begreppet återfinns i flera olika rättsregler, till exempel polislagen (1984:387) (PL) och RF. Det är genom uttalanden i förarbeten, rättspraxis och doktrin som begreppets innebörd till viss mån preciseras. I litteraturen har begreppets innebörd beskrivits som att aktiviteter, som enligt samhällets synpunkt är att anse som normala och accepterade, ska kunna pågå någorlunda ostört.⁴⁷ I förarbetena till OL angavs som exempel på vad som omfattas av allmän ordning och vad som får regleras i detta syfte buller från högtalare, lotterier och alkoholförtäring.⁴⁸ I Vellinge-domen konstaterade

⁴¹ Se vidare om dessa normgivningsbemyndiganden i avsnitt 4.2.

⁴² Von Essen (2000), s. 35; Dunker (2019), s. 93.

⁴³ RÅ 1997 ref. 41.

⁴⁴ Se avsnitt 5.4.5.

⁴⁵ Dunker (2019), s. 18 ff; SOU 1982:63, s. 53.

⁴⁶ Bull och Sterzel (2019), s. 98.

⁴⁷ Dunker (2019), s. 19 ff.

⁴⁸ Prop. 1992/93:210 s. 143 f.

HFD att lokala ordningsföreskrifter genom historien rört vitt skilda ämnen, och att de gemensamma är att de syftar till att komma till rätta med eller förebygga någon typ av störning på en offentlig plats.⁴⁹ HFD anger inte någon närmare definition, utan ger istället frihet till kommunerna att själva avgöra vad som utgör allmän ordning. Detta konstaterande kommer undersökas närmare längre fram i uppsatsen.⁵⁰

Det finns flera exempel ur rättspraxis på när lokala ordningsföreskrifter underkänts av högre instans med hänsyn till att föreskriften inte ansetts motiverad ur ordningssynpunkt. Dessa föreskrifter har många gånger inte reglerat sådana företeelser som till sin karaktär liknar tiggeri, utan har till exempel rört förbud mot beträdande av gräsmattor och förbud mot försäljning av vissa specifika varor inom torghandel.⁵¹ Men något som förekommit i praxis och enligt min mening till viss del liknar tiggeri är kringföringshandel. Både kringföringshandel och tiggeri innebär, i stora drag, att en person sitter ner på en offentlig plats under ofta flertalet timmar och söker kontakt med förbipasserande människor. Kringföringshandel har under vissa omständigheter ansetts tillåtet att reglera genom lokala ordningsföreskrifter. I NJA 1997 s. 179 hade en man sålt tavlor under några timmar i en gångbana. Han utnyttjade knappt tre meter av väggen och ställde upp ett staffli. Det konstaterades att tillståndskrav genom en lokal ordningsföreskrift för sådan försäljning borde kunna utfärdas om den allmänna ordningen kräver det, med hänvisning till uttalanden i förarbetena om sådan försäljning. Det uppmärksammades samtidigt att reglering av kringföringshandel skulle ske i så liten mån som möjligt för att inte inkräkta på näringsfriheten.⁵² Vad som framför allt spelade in i bedömningen av om försäljningen störde allmän ordning var om försäljningen skedde på en livligt trafikerad plats eller inte. Det konstaterades samtidigt att på många platser bör sådan försäljning kunna göras utan särskild prövning ur ordningssynpunkt.⁵³ Därigenom talar

⁴⁹ HFD 2018 ref. 75, s. 4.

⁵⁰ Se avsnitt 3.

⁵¹ Se vidare Dunker (2019), s. 93 f. och Åberg (2017), s. 188 ff.

⁵² Se vidare SOU 1985:24 s. 172 och prop. 1992/93:210 s. 144 f.

⁵³ NJA 1997 s. 179.

rättsfallet om kringföringshandel för att tiggeri ska kunna regleras genom lokala ordningsföreskrifter på livligt trafikerade platser, eftersom de kan antas påverka den allmänna ordningen i samma grad. Det finns dock uttalanden specifikt om penninginsamling och allmän ordning som tyder på att det synsättet inte är direkt tillämpligt.

Uttalandena om allmän ordning i förhållande till just penninginsamling i förarbetena är inte helt klara. Det konstateras att penninginsamling som sker i bössor eller liknande på allmän plats rör ordningen på platsen och således kan bli föremål för reglering genom lokala ordningsföreskrifter. Sådan typ av penninginsamling skildes från penninginsamling i form av bettleri och liknande. Bettleri och liknande skulle som utgångspunkt inte kunna regleras i lokala ordningsföreskrifter.⁵⁴ Enligt min mening tyder detta uttalande på att tiggeri inte stör den allmänna ordningen i sådan omfattning att det kan regleras genom lokala ordningsföreskrifter. Den typ av penninginsamling som avses verkar vara mer organiserad sådan till hjälporganisationer eller liknande, eftersom det är sådan penninginsamling som brukar ske i bössor. Sådan insamling kan tänkas störa ordningen i större omfattning eftersom den ofta innebär att flera personer går runt bland människor och mer aktivt ber om pengar.

Något särskilt sägs om penninginsamling i samband med framförande av gatamusik i förarbetena. Om gatumusikanten står stilla med en instrumentlåda eller liknande framför sig för att samla in pengar så bör inte företeelsen kunna vara föremål för reglering genom lokal ordningsföreskrift. Men om musikanten istället går runt och samlar in pengar kan insamlingen övergå till att vara sådan verksamhet som kan regleras i en lokal ordningsföreskrift. Ingen motivering anges till detta ställningstagande.⁵⁵

⁵⁴ SOU 1985:24, s. 172.

⁵⁵ Prop. 1992/93:210 s. 142. En annan fråga är att lokala ordningsföreskrifter aldrig uteslutande får reglera gatamusik, enligt 1 § förordningen (1992:1632) med bemyndigande för kommuner och länsstyrelser att meddela lokala föreskrifter enligt ordningslagen (1993:1617), av den anledningen att om en betydande mängd publik samlats kring gatumusikanten kan reglering av gatamusik innebära en konflikt med mötesfriheten i 2 kap. 1 § 1 st. 3 p. RF, eftersom att framförandet då har blivit en sammankomst för framförande

Mot bakgrund av uttalandena i förarbetena kan urskiljas två typer av penninginsamling: aktiv respektive passiv. Med aktiv penninginsamling avses att en person går runt med en mugg eller liknande i en folksamling och ber om pengar. Med passiv penninginsamling avses att en person sitter på ett visst ställe med en mugg framför sig och kanske ett anslag bredvid.⁵⁶ Utifrån dessa två olika typer av penninginsamling resonerade, med hänvisning till förarbetena, Länsstyrelsen i Västmanland när de 2011 underkände ett tiggeriförbud som gällde på alla offentliga platser i Sala. Länsstyrelsen framhöll att tiggeri måste likställas med passiv penninginsamling och att sådan penninginsamling inte stör den allmänna ordningen i sådan omfattning att ett förbud är motiverat.⁵⁷ På samma sätt resonerade tingsrätten i Södertälje i en dom från 2014.⁵⁸

En tingsrättsdom och ett beslut från Länsstyrelsen är inte något som binder kommunerna. Men de är enligt min mening ändå intressanta eftersom de tyder på att det finns olika sorters penninginsamling som stör den allmänna ordningen i olika grad. Dessutom har de grund i förarbetena. Om passiv penninginsamling inte anses störa den allmänna ordningen, vilket mycket tyder på, får lokala ordningsföreskrifter inte förbjuda sådan penninginsamling.

Slutligen, tas penninginsamling i förhållande till allmän ordning upp i en kommentar till OL. I den konstateras att penninginsamling i form av tiggeri på offentlig plats kan regleras i en lokal ordningsföreskrift, om ett sådant förbud är särskilt motiverat från ordningssynpunkt. Så kan vara fallet i gallerior där ett stort antal personer passerar eller omstigningsplatser för

av konstnärligt verk, se Dunker (2019), s. 233. Tiggeri drar inte publik och denna problematik uppstår således rimligen inte vad gäller tiggeriförbud.

⁵⁶ Se Dunker (2019), s. 92, fotnot nr. 311.

⁵⁷ Beslut av Länsstyrelsen i Västmanland, dnr 213-1208-11, s. 3-4.

⁵⁸ Södertälje tingsrätt, mål nr B 266-14, s. 7-8; se även Ahlin och Örnberg (2019), s. 265 f. Det har framhållits att passiv penninginsamling istället, under vissa omständigheter, omfattas av bestämmelsen om tillståndspflichtig verksamhet i 3 kap. 1 § OL, se vidare Dunker (2019), s. 92, fotnot nr 311.

kollektivtrafik.⁵⁹ Denna lagkommentar har även hänvisats till i ett betänkande av Justitiekommittén, som framhåller, på samma sätt som i kommentaren, att tiggeri under vissa omständigheter kan regleras i en lokal ordningsföreskrift. De omständigheter som avses är alltså om tiggeriet sker på platser där ett stort antal personer passerar.⁶⁰ HFD hänvisar till Justitiekommitténs uttalande i Vellinge-domen.⁶¹

Sammanfattningsvis kan det anses klarlagt att en viss typ av penninginsamling, så kallad aktiv, kan vara en sådan företeelse som stör den allmänna ordningen. Typiskt sett kan det vara sådan penninginsamling som utförs av organisationer i bössor och liknande. Tiggeri är inte sådan penninginsamling. Att kringföringshandel, som på många sätt liknar tiggeri, anses störa den allmänna ordningen när det sker på livligt trafikerade platser kan anses tyda på att tiggeri också gör det. Stöd för att tiggeri stör den allmänna ordningen på livligt trafikerade platser finns i en lagkommentar och i ett uttalande från Justitiekommittén. Stöd finns alltså för att tiggeri stör allmän ordning på livligt trafikerade platser, men inte på lugna platser. De rådande tiggeriförbuden är i huvudsak begränsade till livligt trafikerade platser, vid matbutiker, torg och liknande. Följaktligen strider inte de rådande tiggeriförbuden mot kravet på allmän ordning med detta synsätt. Men vissa uttalanden pekar på att passiv penninginsamling, vilket i tiggeriförbuden likställs med tiggeri, inte alls stör den allmänna ordningen, inte ens på livligt trafikerade platser. Det finns således skäl att åtminstone nyansera den passiva penninginsamlingen och dess påverkan på den allmänna ordningen, alltså att man kan se att det finns olika typer av tiggeri som påverkar den allmänna ordningen i olika grad. En faktor som till exempel bör spela in är hur tiggaren beter sig. Med detta synsätt bör tiggeriförbuden avgränsas till att endast förbjuda mer aggressivt och påträngande tiggeri.

⁵⁹ Åberg (2017), s. 182.

⁶⁰ Bet. 2016/17:JuU18, s. 83-85.

⁶¹ Se HFD 2018 ref. 75, s. 4.

3.3 Proportionalitetsregeln

Det finns generella begränsningar för vad lokala ordningsföreskrifter får reglera i 3 kap. 12 § 2 men. OL,⁶² och följaktligen tiggeriförbud. I den bestämmelsen stadgas att lokala ordningsföreskrifter inte får ”[...] lägga onödigt tvång på allmänheten eller annars göra obefogade inskränkningar i den enskildes frihet.” Stadgandet är en slags specialregel om proportionalitet.⁶³ Regeln infördes eftersom bemyndigandet i 3 kap. 8 § OL är väldigt brett, i syfte att förtydliga vikten av att onödiga föreskrifter inte får meddelas och att varje ordningsföreskrift noga måste vägas mot intresset av att föreskriften inte orsakar opåkallade inskränkningar i den enskildes handlingsfrihet.⁶⁴ En lokal ordningsföreskrift måste alltså svara mot ett verkligt behov och inte sträcka sig längre än vad det behovet motiverar. Något som endast medför störning i enstaka fall eller annars i obetydlig utsträckning får därför inte leda till att allmänna förbud ställs upp.⁶⁵ Proportionalitetsregeln understryker att lokala ordningsföreskrifter ska begränsas så mycket som möjligt, både i hur ingripande de är och till dess antal.⁶⁶ Dessutom berör lokala ordningsföreskrifter ofta de grundlagsskyddade fri- och rättigheterna, vilket förstärker behovet av att de verkligen är proportionella.⁶⁷ Få verkligen nödvändiga föreskrifter ansågs bättre kunna uppbäras av ett allmänt rättsmedvetande och kunna övervakas effektivt, jämfört med en långtgående reglering av detaljfrågor. Efterlevnaden av en sådan detaljreglering riskerar att bli låg.⁶⁸

Vad som ska anses utgöra onödigt tvång eller obefogad inskränkning är enligt förarbetena upp till rättstillämpningen att avgöra.⁶⁹ Ur praxis har kunnat urskiljas tre huvudsakliga avseenden inom vilka kommunerna riskerar att

⁶² Prop. 1992/93:210 s. 142.

⁶³ Dunker (2019), s. 117.

⁶⁴ SOU 1985:24, s. 192; prop. 1992/93:210 s. 43 och 142.

⁶⁵ Von Essen (2000), s. 196.

⁶⁶ Von Essen (2000), s. 196 f.

⁶⁷ Von Essen (2000), s. 201; Bremdal och Kindström Dahlin (2018), s. 197.

⁶⁸ Prop. 1992/93:210 s. 142; Åberg (2017), s. 209.

⁶⁹ Prop. 1992/93:210 s. 142.

utfärda för långtgående ordningsföreskrifter. Dessa är bestämmelsernas sakliga innehåll, geografiska tillämpningsområden och tidsmässiga giltighet.⁷⁰

Även vad gäller exempel från rättspraxis när det sakliga innehållet har ansetts vara för långtgående är det svårt att dra likheter med tiggeriförbud.⁷¹ Det sakliga innehållet har ansetts vara för långtgående vid förbud mot användning av luft- och fjädervapen, slangbellor och pilbågar inom stads- eller byggnadsplanelagt område⁷², eller när en kommun förbjudit förtäring av folköl, utöver spritdrycker, vin och starköl, på offentlig plats i kommunen.⁷³ Vad gäller de rådande tiggeriförbudens sakliga innehåll är de till viss del avgränsade genom att en specifik form av penninginsamling, så kallad passiv penninginsamling, som likställs med tiggeri, förbjuds. Men mot bakgrund av uttalandena i förarbetena kan det ifrågasättas om passiv penninginsamling stör den allmänna ordningen. Åtminstone om alla sorters passiv penninginsamling gör det. I så fall är det onödigt ingripande att förbjuda alla sorters passiv penninginsamling. Om tiggeriförbud även förbjuder sådant som inte stör den allmänna ordningen svarar de inte mot ett verkligt behov.

Vad gäller geografiska tillämpningsområden har i praxis konstaterats att ett generellt förbud mot förtäring av spritdrycker, vin och starköl på all offentlig plats i en kommun ansetts vara för långtgående, eftersom alkoholförtäring blir ett problem ur ordningshänseende främst på livligt trafikerade platser, där det passerar mycket folk.⁷⁴ Förbud mot sprängning och skottlossning även på landsbygden, inte bara i stan, har ansetts vara ett onödigt långtgående förbud, eftersom väldigt få människor störs av de företeelserna på landsbygden, och ordningsstörningen blir då väldigt liten.⁷⁵ Vad gäller geografiska begränsningar kan konstateras att vissa företeelser endast leder till ordningsstörningar på vissa platser, oftast livligt trafikerade sådana.

⁷⁰ Dunker (2019), s. 117.

⁷¹ Dunker (2019), s. 118; Åberg (2017), s. 212 ff; von Essen (2000), s. 197.

⁷² RÅ 1959 I 25; se vidare Dunker (2019), s. 118.

⁷³ RÅ 1980Bb 26; se vidare Dunker (2019), s. 118.

⁷⁴ RÅ 1997 ref. 41; se vidare Dunker (2019), s. 119.

⁷⁵ JO-beslut 1965 s. 489; se vidare Dunker (2019), s. 119.

Åtminstone så pass ingripande ordningsstörningar att de kommer i konflikt med 3 kap. 12 § 2 men. OL. Tiggeriförbuden är väl avgränsade geografiskt till livligt trafikerade platser, och uppfyller således detta krav.

För det tredje, måste alltså lokala ordningsföreskrifter vara begränsade till de tidpunkter när en reglering verkligen är påkallad. I praxis har tidsbegränsningar som ansetts vara för långtgående främst gällt ridning. Förbud mot ridning på allmän badplats har endast ansetts påkallat vid de tidpunkter bad förekommer på allmän plats.⁷⁶ Följaktligen gäller tidsbegränsning för sådana företeelser, vars påverkan på ordningen varierar beroende på tiden på dygnet, till exempel buller, högtalarutsändning och användning av pyrotekniska varor. Om dessa inte begränsas till vissa tider på dygnet, är de alltså för långtgående.⁷⁷ De rådande tiggeriförbuden är inte avgränsade i tid. Tiggeri bör rimligen anses vara en sådan företeelse som endast stör ordningen vissa tider på dygnet, nämligen när det passerar mycket folk på de utpekade platserna. Det är nog ingen tvekan om att det finns vissa lugnare tider vad gäller matbutiker och torg där det kanske inte finns ett verkligt behov ur ordningssynpunkt att förbjuda tiggeri under alla timmar på dygnet.

3.4 Exakthet och tydlighet

Ytterligare krav på lokala ordningsföreskrifter är att de måste ha ett sådant innehåll och utformas med sådan exakthet att det finns möjlighet att tillämpa och övervaka efterlevnaden av dem.⁷⁸ Med tillämpa avses att bestämmelserna måste vara så pass preciserade att det går att förstå vad de gäller. Vad gäller kravet på kontroll att reglerna efterlevs är det nog i realiteten inte särskilt högt. Många ordningsföreskrifter är svåra att övervaka, till exempel sådana som gäller i obebyggda områden samt upplockningstvång.⁷⁹

⁷⁶ RÅ 1965 I 11; Regeringsbeslut 1995-06-01; se vidare Dunker (2019), s. 120 och Åberg (2017), s. 193 ff.

⁷⁷ Dunker (2019), s. 120; Åberg (2017), s. 212 ff; von Essen (2000), s. 198 f.

⁷⁸ Dunker (2019), s. 122.

⁷⁹ Von Essen (2000), s. 199.

De rådande tiggeriförbuden har ett sådant tydligt och exakt innehåll att det är möjligt att tillämpa dem. Genom att uttryckligen ”passiv penninginsamling (tiggeri)” förbjuds blir det tydligt vad som avses. Vidare är det tydligt på vilka platser som tiggeri är förbjudet. Det är således också möjligt att övervaka efterlevnaden av förbuden. Därtill är nog detta krav inte särskilt högt ställt, och följaktligen bör detta krav anses uppfyllt.

3.5 Reglerat på annat håll?

Av formuleringen ”ytterligare föreskrifter” i 3 kap. 8 § OL följer att lokala ordningsföreskrifter får innebära skärpningar eller detaljregleringar, men inte lindringar, i förhållande till övriga bestämmelser i OL. I 3 kap. 12 § 1 men. OL anges att lokala ordningsföreskrifter inte får angå förhållanden som är reglerade i OL eller annan författning. Dessa bestämmelser innebär att lokala ordningsföreskrifter endast får meddela föreskrifter i ämnen som är oreglerade i övrig lagstiftning eller som innebär en skärpning eller detaljreglering.⁸⁰ Tiggeri, eller någon annan form av penninginsamling, regleras inte i någon annan föreskrift, och tiggeriförbuden kommer följaktligen inte i konflikt med detta krav.

3.6 Sammanfattande analys

Sammanfattningsvis är kommuners utrymme att utfärda tiggeriförbud begränsade genom att tiggeriförbud endast får utfärdas om de syftar till att upprätthålla allmän ordning, är proportionerliga, är exakta och tydliga och inte reglerar något som redan är reglerat på annat håll.

Det finns stöd för att tiggeri stör den allmänna ordningen på livligt trafikerade platser. Vissa uttalanden tyder dock på att tiggeri inte stör den allmänna ordningen, inte ens på livligt trafikerade platser. Följaktligen finns risk att tiggeriförbuden inte uppfyller kravet på allmän ordning, och att de är för

⁸⁰ Prop. 1992/93:210 s. 287; se även Dunker (2019), s. 107 ff.

långtgående sakligt. Det är också möjligt att de rådande tiggeriförbuden är för långtgående tidsmässigt.

Om något är proportionerligt beror på syftet, alltså att upprätthålla allmän ordning, och de motstående intressena. Vad gäller till exempel kringföringshandel är det motstående intresset tydligt: näringsfrihet. När det kommer till tiggeri verkar det motstående intresset tidigare inte ha varit tydligt eller uppmärksammat, men det har blivit det allt mer under senare år. Inte minst genom Schweiz- domen som meddelades av Europadomstolen i januari 2021. De intressen som nu väger mot ordningshänseendet vad gäller tiggeriförbud är den enskildes rätt till privatliv och den utsatta situation tiggare befinner sig i, samt eventuellt rätten till yttrandefrihet. Dessa intressen kommer undersökas närmare längre fram i uppsatsen.⁸¹

För övrigt kan konstateras att den eventuella rättsliga distinktionen mellan aktiv och passiv penninginsamling troligen är en bidragande faktor till att rättsläget kring tiggeriförbuds tillåtlighet är så omdiskuterad. Oklarhet har uppstått genom att förarbeten och doktrin har kunnat tolkats på två olika sätt: antingen att endast aktiv penninginsamling får regleras i lokala ordningsföreskrifter, eller att även passiv sådan får göra det. I Vellinge- domen har denna oklarhet inte uppmärksammat, utan HFD anger endast att penninginsamling får regleras i lokala ordningsföreskrifter, utan någon diskussion kring om den är aktiv eller passiv.⁸²

⁸¹ Se avsnitt 5 och 6.

⁸² Se HFD 2018 ref. 75, s. 4.

4 Tiggeriförbud ur ett normgivningsperspektiv

4.1 Inledning

En grundläggande förutsättning för att kommuner ska få utfärda tiggeriförbud är alltså att tiggeri stör den allmänna ordningen, vilket framgår av normgivningsbemyndigandet i 3 kap. 8 § OL. Normgivningsbemyndigandet är brett och allmänt hållet, eftersom det endast anger vilket syfte lokala ordningsföreskrifter måste ha, inte vilka ämnen de får reglera.⁸³ Vad som ligger i begreppet allmän ordning har undersökts i avsnitt tre, där det framgår att det finns stöd för att tiggeri stör den allmänna ordningen på livligt trafikerade platser. Samtidigt konstateras att huruvida tiggeri stör den allmänna ordningen även på livligt trafikerade platser beror på hur det genomförs. En undersökning av begreppet allmän ordning ansågs intressant mot bakgrund av att HFD inte ger något svar på vad som utgör allmän ordning i Vellinge-domen, utan ger kommunerna utrymme att utfärda lokala ordningsföreskrifter om sådant som ”typiskt sett” utgör ordningsstörningar. Vidare behöver kommuner inte lägga fram någon utredning som visar att något utgör en ordningsstörning. HFD gör detta med hänvisning till den så kallade kommunala självstyrelsen, och till att det är kommunerna som bäst känner till de lokala förhållandena.⁸⁴ Jag ska nu undersöka om kommuners utrymme innefattar att inte behöva lägga fram någon utredning, utan får reglera sådant som ”typiskt sett” stör den allmänna ordningen. Om kommuner har ett så pass omfattande utrymme, blir det svårt att kontrollera att kravet på allmän ordning är uppfyllt. Jag undersöker också principen om den kommunala självstyrelsen och dess betydelse i sammanhanget.

⁸³ Dunker (2019), s. 86 ff.

⁸⁴ HFD 2018 ref. 75, s. 5 f.

4.2 Allmänt om kommunal normgivning

Kommuner har inom vissa områden tilldelats befogenhet att utfärda föreskrifter, vilket kallas för normgivningsmakt. Ett av dessa områden är ordningsfrågor, genom att kommuner får utfärda lokala ordningsföreskrifter. Kommuner är betydligt mer begränsade inom normgivning än inom många andra områden där de har tilldelats stora befogenheter, såsom inom socialtjänsten och skolväsendet.⁸⁵

Alla föreskrifter har sin grund i antingen riksdagen eller regeringen. Det finns möjlighet för riksdagen att genom bemyndiganden delegera normgivningsmakt till regeringen, andra myndigheter och kommuner. Föreskrifter meddelas av riksdagen genom lagar och av regeringen genom förordningar.⁸⁶ De föreskrifter som primärt ligger på riksdagen att besluta om framgår i huvudsak av 8 kap. 2–3 §§ RF. Till dessa hör bland annat statsrättsliga, civilrättsliga och för den enskilde betungande offentligrättsliga regler.⁸⁷ Inom vissa av dessa områden får riksdagen delegera normgivningsmakt, och inom vissa inte. Gränsen framgår av 8 kap. 3–5 §§ RF.⁸⁸ Vid uppdelningen av vilka områden som faller inom riksdagens primärområde var en avgörande faktor om regeln medförde inskränkningar i människors personliga frihet. Sådana regler ska endast kunna beslutas om av riksdagen.⁸⁹

I 8 kap. 2 § 2 p. RF stadgas att betungande offentligrättsliga föreskrifter som utgångspunkt ska meddelas av riksdagen.⁹⁰ Med sådana föreskrifter avses föreskrifter om förhållandet mellan enskilda och det allmänna, alltså där myndighet eller kommun är inblandad, som gäller skyldigheter för enskilda eller i övrigt avser ingrepp i enskildas personliga eller ekonomiska

⁸⁵ Von Essen (2000), s. 7.

⁸⁶ Eka, Hirschfeldt, Jermsten och Svahn Starrsjö (2018), s. 345.

⁸⁷ Dunker (2019), s. 33.

⁸⁸ Eka, Hirschfeldt, Jermsten och Svahn Starrsjö (2018), s. 346.

⁸⁹ Prop. 1973:90, s. 207.

⁹⁰ Prop. 1992/93:210, s. 153; Bremdal och Kindström Dahlin (2018) s. 199.

förhållanden. Lokala ordningsföreskrifter utgör betungande offentligrättsliga föreskrifter, eftersom de är sanktionerade med straffansvar.⁹¹ Av 8 kap. 3 § RF framgår ett undantag som gör det möjligt för riksdagen att bemyndiga regeringen att meddela vissa betungande offentligrättsliga föreskrifter. Det gäller bland annat om föreskriften inte är förenad med annan rättsverkan för brott än bötesstraff, vilket framgår av 8 kap. 3 § 1 p. RF.⁹²

Genom så kallad subdelegation, som stadgas i 8 kap. 10 § RF, finns möjlighet för riksdagen att tillåta regeringen att i sin tur överlåta åt en förvaltningsmyndighet eller en kommun att meddela föreskrifter i ett ämne som riksdagen bemyndigat regeringen normgivningsmakt inom.⁹³ Det är genom subdelegation som kommuner har fått befogenhet att utfärda lokala ordningsföreskrifter.⁹⁴ Riksdagens bemyndigande stadgas i 3 kap. 8 § OL, och regeringens bemyndigande till kommunerna i 1 § förordningen (1992:1632) med bemyndigande för kommuner och länsstyrelser att meddela lokala föreskrifter enligt ordningslagen (1993:1617). Det uppställs inte några begränsningar i RF avseende vad som får meddelas genom subdelegation, utan innehållet begränsas endast av riksdagens bemyndigande.⁹⁵

4.3 Överväganden bakom normgivningsbemyndigandet i 3 kap. 8 § OL

Av förarbetena framgår att den främsta anledningen till att lagstiftaren valde att ge kommunerna befogenhet att utfärda lokala ordningsföreskrifter var att föreskrifterna skulle kunna anpassas efter lokala förhållanden.⁹⁶ Det fanns emellertid flera omständigheter som talade mot att kommunerna skulle

⁹¹ Se Dunker (2019), s. 40 f.

⁹² Se Eka, Hirschfeldt, Jermsten och Svahn Starrsjö (2018), s. 361.

⁹³ Eka, Hirschfeldt, Jermsten och Svahn Starrsjö (2018), s. 346.

⁹⁴ Dunker (2019), s. 46.

⁹⁵ Prop. 1973:90 s. 320; Holmberg m.fl., Grundlagarna (2019-01-01, tredje uppl., Norstedts juridik, JUNO version 3A) kommentar till regeringsformen, 8 kap. 10.

⁹⁶ Prop. 1992/93:210 s. 140 f; Von Essen (2000), s. 45.

tilldelas befogenhet att utfärda lokala ordningsföreskrifter över huvud taget. Det konstaterades att frågor om allmän ordning typiskt sett inte är en kommunal angelägenhet, utan en statlig sådan, som kommuner i övrigt inte har någon befattning med.⁹⁷ Anledningen till att ordningsfrågor ändå delegerades till kommunerna var mer praktisk än principiell.⁹⁸ Ytterligare anledningar som talade mot kommunal normgivning vad gäller ordningsfrågor är att lokala ordningsföreskrifter kan innebära omfattande ingrepp i den enskildes frihet och är straffsanktionerade.⁹⁹

Mot bakgrund av dessa omständigheter ansågs det nödvändigt att bemyndigandet förenades med någon sorts statlig kontroll.¹⁰⁰ Kommunernas normgivningsmakt vad gäller lokala ordningsföreskrifter är därför förenad med en plikt för kommunerna att omedelbart anmäla beslut om att anta, ändra eller upphäva föreskrifter till länsstyrelsen. Länsstyrelsen ska upphäva bestämmelser som står i strid med OL. Anmälningssplikten framgår av 3 kap. 13 § OL.¹⁰¹ Det var genom denna ordning Länsstyrelsen i Skåne upphävde Vellinge kommuns beslut om tiggeriförbud.

4.4 Kommunal självstyrelse och kommunal normgivning

I 1 kap. 1 § RF stadgas att den svenska folkstyrelsen förverkligas genom ett representativt och parlamentariskt statskick, och genom kommunal självstyrelse. Den kommunala självstyrelsen anses ha stor betydelse för Sveriges demokratiska system.¹⁰² Det är genom den kommunala självstyrelsen som demokratin kommer till uttryck på lokal och regional nivå.¹⁰³ Likväl finns det inte någon allmänt accepterad definition av principen

⁹⁷ Ahlin och Örnberg (2019), s. 269.

⁹⁸ Prop. 1992/93:210 s. 154.

⁹⁹ Ibid. s. 153 f.

¹⁰⁰ Ibid. s. 138 ff, mer specifikt s. 154.

¹⁰¹ Se von Essen (2000), s. 36; se vidare om detta normprövningssystem i Bremdal och Kindström Dahlin (2018) s. 195 ff.

¹⁰² Prop. 1973:90 s. 187-190.

¹⁰³ Hirschfeldt, Regeringsformen (1974:152) 1 kap. 1 §, Karnov (JUNO) p. 3, hämtad 2021-11-22.

om kommunal självstyrelse.¹⁰⁴ Det kan i alla fall konstateras att den kommunala självstyrelsen i grunden handlar om relationen mellan staten och kommunerna.¹⁰⁵ Principen stadgar en från staten självständig och inom vissa ramar fri bestämmanderätt för kommuner.¹⁰⁶ Viss statlig kontroll förekommer dock inom denna sfär, bland annat genom den särskilda anmälningsplikt till länsstyrelsen som gäller vid lokala ordningsföreskrifter.¹⁰⁷

Det har flera gånger framhållits att principen om kommunal självstyrelse inte ska gälla inom den kommunala normgivningen, bland annat i förarbetena till RF.¹⁰⁸ Vidare har i litteraturen framhållits att den kommunala självstyrelsen inte ska gälla inom den kommunala normgivningen med hänvisning till att all normgivning måste ha stöd i grundlag. I RF stadgas att all normgivningsmakt primärt faller på riksdagen och regeringen. Således är det klart att riksdagen respektive regeringen är de som ska bestämma om och i så fall inom vilka ramar kommunerna ska tilldelas normgivningskompetens. Principen om kommunal självstyrelse ska följaktligen inte ha någon påverkan på den kommunala normgivningen.¹⁰⁹ Omfattningen av kommuners normgivningskompetens bestäms enbart av själva normgivningsbemyndigandet.¹¹⁰ Utformningen av bemyndigandet är därmed avgörande för vad kommuner får reglera eller inte. Det finns en risk att allmänt hållna bemyndiganden, såsom det i 3 kap. 8 § OL, utnyttjas av kommuner för att reglera sådant som faller utanför deras normgivningskompetens. Allmänt hållna bemyndiganden lämnar ju inga tydliga direktiv för vad kommuner får reglera eller inte.¹¹¹

Vad får det då för praktisk effekt om den kommunala självstyrelsen får påverka den kommunala normgivningen? Det innebär en större återspeglning av det politiska läget i kommunen i normgivningen. Politiskt återspeglning kan

¹⁰⁴ Prop. 2009/10:80 s. 210; Bremdal och Kindström Dahlin (2018), s. 188.

¹⁰⁵ Prop. 1990/91:117, s. 23.

¹⁰⁶ Bohlin (2016), s. 26.

¹⁰⁷ Bremdal och Kindström Dahlin (2018) s. 187 ff; von Essen (2000), s. 169.

¹⁰⁸ Prop. 2009/10:80, s. 211.

¹⁰⁹ Von Essen (2000), s. 171.

¹¹⁰ Ahlin och Örnberg (2019), s. 269.

¹¹¹ Von Essen (2000), s. 181.

leda till att lokala ordningsföreskrifter har olika innehåll från ort till ort, skillnader som inte endast beror på skilda lokala förhållanden utan även på skilda politiska uppfattningar.¹¹² HFD uppmärksammar denna konsekvens i Vellinge-domen.¹¹³

4.5 Sammanfattande analys

Enligt Vellinge-domen begränsas inte kommuners utrymme av att de behöver lägga fram någon utredning som stöd för att något utgör en ordningsstörning. Att inte kräva någon utredning gör det omöjligt för Länsstyrelsen att kontrollera om en lokal ordningsföreskrift uppfyller kravet på allmän ordning och urholkar således kontrollsystemet. Följande talar enligt min mening för att kommuner bör krävas på en sådan utredning, åtminstone i osäkra fall. Tiggeri bör anses vara ett osäkert fall, mot bakgrund av utredningen i avsnitt tre. Lokala ordningsföreskrifter är betungande offentlighetsrättsliga föreskrifter, vilka som utgångspunkt ska meddelas av riksdagen. Vidare är just frågor om allmän ordning en typisk statlig angelägenhet, som kommuner i övrigt inte har någon befattning med.

Vidare menar jag att det saknas rättslig grund för att ge kommunerna ett så stort utrymme. HFD motiverar kommunernas omfattande utrymme med hänvisning till den kommunala självstyrelsen. Men det är högst tveksamt om den kommunala självstyrelsen ska spela in i den kommunala normgivningen, bland annat med hänvisning till uttalandena i förarbetena. All normgivning måste ha stöd i grundlag.

Därtill blir den praktiska effekten av att den kommunala självstyrelsen får inverkan på den kommunala normgivningen att politiska uppfattningar påverkar normgivningen, och således vilka lokala ordningsföreskrifter som utfärdas eller inte. Enligt min mening är detta synsätt svårt att förena med kravet att lokala ordningsföreskrifter endast får utfärdas i syfte att upprätthålla

¹¹² Von Essen (2000), s. 47.

¹¹³ HFD 2018 ref. 75, s. 5 f.

den allmänna ordningen - det är väl inte en politisk fråga vad som utgör en ordningsstörning? Att låta kommunal självstyrelse och således det politiska läget spela in innebär risk för att värderingar och åsikter blir det som avgör inom vilka områden lokala ordningsföreskrifter utfärdas. Denna ordning riskerar leda till en glidning mot att lokala ordningsföreskrifter får andra, dolda, syften än upprätthållande av allmän ordning.¹¹⁴

Ur effektivitetssynpunkt är det rimligt att kommuner inte ska behöva lägga fram någon utredning som stöd för att en ordningsstörning föreligger. Att lägga fram en sådan utredning kan anses ta för lång tid i förhållande till behovet av att en lokal ordningsföreskrift kommer på plats – åtminstone, enligt min mening, när det är uppenbart att en ordningsstörning föreligger. Det är uppenbart att buller, sprängningar och lösa hundar kan störa den allmänna ordningen. Däremot bör det ifrågasättas om en utredning inte ska krävas när det inte är lika uppenbart att en företeelse stör den allmänna ordningen, till exempel vad gäller tiggeri.

¹¹⁴ Se vidare avsnitt 5.4.5.

5 Tiggeriförbud och rätten till privatliv

5.1 Inledning

Europadomstolen konstaterade i Schweiz-domen, som meddelades i januari 2021, att det är en mänsklig rättighet att tigga enligt rätten till privatliv i EKMR, åtminstone under vissa omständigheter.¹¹⁵ Europadomstolen konstaterade vidare att ett relativt strängt tiggeriförbud i Genève var oförenligt med rätten till privatliv.¹¹⁶

Sedan 1995 gäller EKMR som svensk lag, enligt 2 kap. 19 § RF.¹¹⁷ Konventionen anses ha ställning mellan lag och grundlag.¹¹⁸ I bestämmelsen stadgas att lag eller annan föreskrift inte får strida mot EKMR¹¹⁹, vilket i praktiken innebär att en svensk lag eller föreskrifts tillämplighet i det konkreta fallet blir beroende av dess förenlighet med EKMR.¹²⁰ Bestämmelsen i 2 kap. 19 § RF innebär att rättighetsfrågor har en självklar plats i förvaltningsprocessen.¹²¹ Följaktligen begränsas kommuners utrymme att utfärda tiggeriförbud av EKMR och dess praxis. I Vellinge-domen diskuterar HFD inte frågan om att tigga kan anses omfattas av någon av de grundläggande fri- och rättigheterna.¹²²

¹¹⁵ *Lacatus v. Switzerland*, no. 14065/15, p. 59-60.

¹¹⁶ *Ibid.* p. 115-116.

¹¹⁷ Se SOU 2008:125, s. 403.

¹¹⁸ Axberger (2019), s. 37.

¹¹⁹ Eka, Hirschfeldt, Jermsten och Svahn Starrsjö (2018) s. 169.

¹²⁰ Ruotsi (2020), s. 141.

¹²¹ Brendal och Kindström Dahlin (2019), s. 116.

¹²² Se HFD 2018 ref. 75 s. 3 ff; Ahlin och Örnberg (2019), s. 264 ff.

5.2 Vad omfattas av rätten till privatliv?

Vid första anblick kan det vara svårt att förstå hur en rätt att tiggas omfattas av rätten till privatliv. Många associerar nog begreppet ”privatliv” till integritetsfrågor. För att förstå kopplingen mellan rätten till privatliv och en rätt att tiggas ska först rätten till privatliv och dess praxis undersökas i allmänhet, innan rättigheten undersöks specifikt i förhållande till tiggeriförbud.

I art. 8.1 EKMR stadgas att ”Var och en har rätt till skydd för sitt privat- och familjeliv, sitt hem och sin korrespondens.” De olika beståndsdelarna går ofta inte att skilja från varandra. Till exempel kränker en husrannsakan både rätten till privatliv och hem.¹²³ Europadomstolen fastslog i Schweiz-domen att rätten att tiggas omfattas av aspekten privatliv i art. 8.¹²⁴ Därför kommer störst fokus att ligga på denna aspekt i det följande.

Rätten till privatliv innebär att människor har rätt till en viss zon av individuell frihet, som staten inte ska beträda. Var gränsen går är dock inte tydligt.¹²⁵ Rätten till privatliv skyddar en lång rad personliga intressen, och dess omfattning fortsätter att öka. Rättigheten har beskrivits som konventionens minst definierade och mest svårhanterliga rättighet. Europadomstolen har en flexibel inställning till rättighetens definition, vilket medför att artikelns omfattning fortsätter växa. En fördel med bristen på precision är att artikelns praxis har kunnat följa den sociala och tekniska utvecklingen.¹²⁶ Samtidigt har praxisen kring art. 8 kritiserats för att vara väldigt bred och vag.¹²⁷

Ursprungligen tog rätten till privatliv huvudsakligen sikte på det faktiska privatlivet, det hemliga (”privacy”), men rättighetens omfattning har sedan

¹²³ Danelius (2015), s. 365.

¹²⁴ *Lacatus v. Switzerland*, no. 14065/15, p. 54.

¹²⁵ Cameron (2018), s. 122.

¹²⁶ Harris, O’Boyle och Warwick (2018), s. 501.

¹²⁷ *Ibid.* s. 509.

länge utökats.¹²⁸ I och med Peck-fallet från 2003 omfattas även en rätt att skapa och upprätthålla relationer med omvärlden. I fallet konstaterades att rätten till privatliv omfattar en rätt till interaktion med personer även i ett offentligt sammanhang.¹²⁹

I det följande ska nämnas några områden inom vilka rätten till privatliv ofta aktualiseras. Till exempel vad gäller personers psykiska och fysiska integritet, tillgång och insamling av personlig information, miljöföroreningar, rätten att kunna utveckla sin identitet och rätten att få leva sitt liv på det sätt man själv väljer. Även frågor om hemlig avlyssning är vanligt förekommande, och migration. Andra områden är personers rykte, identitet, sexualliv, relationer med andra och omvärlden samt frågor kring hälsa, däribland reproduktiva rättigheter.¹³⁰ Enligt min mening går det att utifrån dessa uppdelningar dra slutsatsen att rätten till privatliv omfattar vitt skilda företeelser. Däremot har Europadomstolen inte tidigare prövat tiggeri eller något som till sin karaktär liknar tiggeri.¹³¹ Det kan därför vara svårt att hitta ledning för tolkning av Schweiz-domen och dess framtida påverkan ur tidigare europarättslig praxis.

5.3 Tillåten begränsning i rätten till privatliv?

Europadomstolen har i och med Schweiz-domen konstaterat att det, åtminstone under vissa omständigheter, är en mänsklig rättighet att tigga, enligt rätten till privatliv.¹³² I domen konstateras även att rätten att tigga inte är absolut, utan att tiggeriförbud under vissa omständigheter kan vara tillåtna om de sker i enlighet med art. 8.2. EKMR.¹³³ Först ska sägas något generellt om under vilka omständigheter begränsningar av rätten till privatliv är tillåtna. Det första villkor som ställs upp i art. 8.2 EKMR är att begränsningen

¹²⁸ Harris, O'Boyle och Warwick (2018), s. 504.

¹²⁹ Rainey, McCormick och Ovey (2021), s. 408 f.

¹³⁰ Rainey, McCormick och Ovey (2021), s. 411 ff; De Vries (2018), s. 669 ff; Harris, O'Boyle och Warwick, s. 503 och 515 ff.

¹³¹ *Lacatus v. Switzerland*, no. 14065/15, p. 53.

¹³² *Ibid.* p. 92-93.

¹³³ *Ibid.* p. 93-114.

måste ha stöd i lag. I EKMR avses med lag inte endast lagar per dess definition i 8 kap. RF, alltså rättsregler utfärdade av riksdagen, utan även rättspraxis och förordningar, föreskrifter och andra rättsregler.¹³⁴ Vidare måste begränsningen vara ägnad att tillgodose något av de ändamål som anges i art. 8.2, varav att upprätthålla allmän ordning är ett.¹³⁵ Slutligen måste begränsningen vara nödvändig i ett demokratiskt samhälle. Det är ofta det tredje villkoret som leder till diskussion om en begränsning är tillåten eller inte. Villkoret innebär att begränsningen måste vara proportionerlig mot dess legitima ändamål. En begränsning är nödvändig i ett demokratiskt samhälle om det svarar mot ett angeläget samhälleligt behov och om motiven till begränsningen är relevanta och tillräckliga.¹³⁶

Vid bedömningen av om en begränsning är nödvändig i ett demokratiskt samhälle har varje konventionsstat en så kallad bedömningsmarginal ("margin of appreciation"), en viss frihet, inom vilken staten själv får avgöra om begränsningen är nödvändig. Bedömningsmarginalen innebär alltså att ett visst skön lämnas till medlemsstaterna, i vilket de ska kunna väga in deras nationella omständigheter och villkor.¹³⁷

Flera faktorer spelar in i hur bred bedömningsmarginal som lämnas till konventionsstaterna. Vilka dessa faktorer är framgår av Europadomstolens praxis. En faktor som spelar in är om det råder konsensus mellan konventionsstaterna. Om det råder konsensus blir bedömningsmarginalen smalare, och mindre frihet att själva bedöma en begränsning lämnas därmed till medlemsstaterna. Om det istället råder blandade uppfattningar blir bedömningsmarginalen vidare. Konsensus-argumentet ska tillmätas särskild vikt om det rör sig om känsliga moraliska eller etiska frågor.¹³⁸ I mer principiella frågor tenderar Europadomstolen att lämna en mindre bedömningsmarginal till medlemsstaterna eftersom det där har ansetts vara

¹³⁴ Cameron (2018), s. 117.

¹³⁵ Danelius (2015), s. 369. I EKMR används begreppet "förebyggande av oordning", vilket kan likställas med "allmän ordning", se Ruotsi (2020), s. 179 ff.

¹³⁶ Cameron (2018), s. 118 f.

¹³⁷ Ibid. s. 120 ff.

¹³⁸ Danelius (2015), s. 371.

”av betydelse för Europadomstolen” att det finns en någorlunda enhetlig europeisk rättsuppfattning. Principiella frågor är till exempel sådana som rör utomäktenskapliga barns eller homosexuellas rättsställning.¹³⁹ Ytterligare en faktor som påverkar, som gör bedömningsmarginalen mindre, är om ett intresse som tillhör konventionens kärna står på spel. Det kan vara en särskilt intim del av en persons privatliv, såsom dess sexualitet eller identitet.¹⁴⁰

5.4 Schweiz-domen

5.4.1 Inledning

Mot bakgrund av den allmänna beskrivning som gjorts av art. 8 EKMR ska Schweiz-domen nu undersökas närmare. Undersökningen består av tre delar: hur Europadomstolen avgör att rätten att tigga omfattas av art. 8, hur den avgör att en begränsning har skett och hur den avgör att begränsningen var otillåten enligt art. 8.2. Den tredje delen handlar till största del om proportionalitetsbedömningen av om begränsningen, alltså tiggeriförbudet, var nödvändig i ett demokratiskt samhälle.

Först ska sakomständigheterna i Schweiz-domen beskrivas. Den klagande, Lacatus, kommer från Rumänien. År 2011 flyttade hon till Genève i Schweiz och började tigga eftersom hon inte fick något arbete. Enligt Genève:s strafflag var det förbjudet att tigga på alla offentliga platser i Genève, och hon bötfälldes därför av polis med böter om motsvarande cirka 93 euros. Hon konfiskerades på motsvarande cirka 15 euros efter en kroppsvisitering av polisen. Lacatus bötfälldes sedan ytterligare åtta gånger med böter om samma storlek och omhändertogs två gånger av polis i tre timmar vid respektive tillfälle. Eftersom Lacatus inte kunde betala böterna omvandlades de till straff om fem dagars fängelse, som Lacatus avtjänade.¹⁴¹

¹³⁹ Danelius (2015), s. 370.

¹⁴⁰ Lavrysen (2018), s. 329 f.

¹⁴¹ Europadomstolen, Press release issued by the Registrar of the Court, ECHR 021 (2021), Lacatus v. Switzerland, no. 14065/15, 2021-01-19; se även Lacatus v. Switzerland, no. 14065/15, p. 58, 91 och 115.

5.4.2 Tiggeri omfattas av rätten till privatliv

Som framhållits ovan omfattar rätten till privatlivet vitt skilda företeelser, och det är svårt att urskilja några gemensamma faktorer som avgör om en företeelse omfattas av art. 8 eller inte. I Schweiz-domen slår Europadomstolen fast att tigga, under vissa omständigheter, omfattas av rätten till privatliv. Europadomstolens resonemang i denna fråga följer nedan.

Europadomstolen konstaterar inledningsvis att begreppet privatlivet omfattar en rätt till personlig utveckling och att upprätthålla relationer med andra människor och omvärlden.¹⁴² Att tigga är något du gör i offentligheten, och innebär att söka kontakt med andra människor. Detta är ett första steg mot att förstå kopplingen mellan rätten till privatliv och tiggeri.

Europadomstolen påminner om att vid bedömningen av om något omfattas av en av EKMR:s rättigheter ska hänsyn tas till de specifika omständigheterna i fallet, särskilt den berörda personens ekonomiska och sociala förhållanden.¹⁴³ Den klagande i fallet var analfabet, extremt fattig, hade inget arbete och fick inget socialstöd, och befann sig därmed i en extremt utsatt situation.¹⁴⁴ Domstolen påminner vidare om att människans värdighet är ett underliggande värde i konventionen, och framhåller att människans värdighet är allvarligt äventyrad om hon inte har tillräckliga medel för sitt uppehälle.¹⁴⁵ Att ta kontakt med andra och be om hjälp genom att tigga var ett sätt för kvinnan att bemästra den mycket utsatta situation hon befann sig i.¹⁴⁶ Genom tiggeriförbudet, sanktionerat med böter som omvandlades till fängelsestraff, hindrades kvinnan från att vända sig till andra för att be om hjälp. Europadomstolen konstaterade att vända sig till andra för att be om hjälp hör till kärnan av rätten till privatliv.¹⁴⁷ Europadomstolen lägger stor vikt vid tiggeriets särskilda karaktär, i form av att de som tigger befinner sig i en

¹⁴² *Lacatus v. Switzerland*, no. 14065/15, p. 55.

¹⁴³ *Ibid.* p. 57.

¹⁴⁴ *Ibid.* p. 58.

¹⁴⁵ *Ibid.* p. 56.

¹⁴⁶ *Ibid.* p. 56 och p. 58.

¹⁴⁷ *Ibid.* p. 59.

särskilt utsatt situation. Att i den situationen inte få vända sig till andra för att be om hjälp, vilket är ett av de få sätt som finns för tiggare att tillgå för att bemästra den situation de befinner sig i, kränker människans värdighet.¹⁴⁸ Sammanfattningsvis konstaterar Europadomstolen att det är en mänsklig rättighet att tigga för personer som befinner sig i en extremt utsatt situation. Mot denna bakgrund är det särskilt allvarligt att HFD inte ens diskuterade rättighetsfrågan i Vellinge-domen.

Människans värdighet har flera gånger tagits upp i relation till art. 8 EKMR, bland annat i ett fall som handlade om en grupp romer som uppehöll sig illegalt i Slovenien. De saknade tillgång till rent vatten. Europadomstolen konstaterade att en rätt till rent vatten i sig inte omfattas av art. 8, men att en person utan rent dricksvatten inte kan överleva och att brist på det under en längre tid kan ha skadliga konsekvenser på hälsan och den mänskliga värdigheten, och således urholka själva kärnan av privatlivet.¹⁴⁹ Där var alltså också fråga om överlevnad, hos en utsatt grupp (vad gäller tiggeriförbud: fattiga människor). Europadomstolen drog dock i det fallet slutsatsen att det inte skett någon överträdelse av art. 8, eftersom de klagande kunde utnyttjat de sociala förmåner som fanns för att förbättra sin situation.¹⁵⁰ Möjligtvis tyder Schweiz-domen mot en ny inriktning vad gäller fattiga människors rättigheter, jämfört med den strängare synen som rådde i Slovenien-fallet.¹⁵¹

Den mänskliga värdigheten har i övrigt i europarättslig praxis flera gånger ansetts kränkt vid otillåtna husrannsakingar.¹⁵² Vidare har den mänskliga värdigheten kränkts när någon från staten brutit sig in hos en journalist och satt upp kameror för att filma journalisten när hon har sex och sedan spridit dessa filmer.¹⁵³ Även i samband med att två homosexuella män utsatts för

¹⁴⁸ Lacatus v. Switzerland, no. 14065/15, p. 56 och 58-59.

¹⁴⁹ Hudorovic and others v. Slovenia, no. 24816/14 and 25140/14, p. 116.

¹⁵⁰ Ibid. p. 158.

¹⁵¹ Heri, publicerad 2021-02-10, <<https://strasbourgobservers.com/2021/02/10/beg-your-pardon-criminalisation-of-poverty-and-the-human-right-to-beg-in-lacatus-v-switzerland/>>, hämtad 2021-11-30.

¹⁵² Se t.ex. Kucera v. Slovakia, no. 48666/99, p. 119 och 122; Rachwalski and Ferenc v. Poland, no 47709/99, p. 73.

¹⁵³ Khadija Ismayilova v. Azerbaijan, no. 65286/13 och 57270/14, p. 116.

hatkommentarer på Facebook efter att de lagt upp en bild när de kysser varandra, och polisen vägrade inleda en förundersökning om hatbrott, konstaterade Europadomstolen att männens mänskliga värdighet kränkts.¹⁵⁴ Enligt min mening följer det mer naturligt av ordalydelsen av ”privatlivet” att dessa företeelser omfattas av privatlivet och innebär en kränkning av mänsklig värdighet, att de är sådant som mer uppenbart omfattas av art. 8. Kanske innebär Schweiz-domen ett steg längre i analysen av mänsklig värdighet – nu innefattar det även en rätt att vända sig till andra för att be om hjälp. Denna syn stämmer överens med tidigare konstateranden om att privatlivet även omfattar en rätt att skapa relationer med omvärlden. I Schweiz-domen spelar det även in att Lacatus befann sig i en så pass utsatt situation att det mer eller mindre var fråga om hennes överlevnad, vilket det också var i Slovenien-fallet. Det har inte varit fråga om överlevnad i övriga fall inom art. 8 i kombination med mänsklig värdighet.

5.4.3 Är tiggeriförbud en begränsning av rätten till privatliv?

När domstolen slagit fast att tiggas omfattas av art. 8 EKMR, konstaterar den att ett ingripande har skett i den rättigheten eftersom den klaganden straffades med fängelse för att ha tiggat.¹⁵⁵ Det är inte klart om det var avgörande att kvinnan slutligen kom att dömas till fängelsestraff efter att hon inte kunnat betala de böter som utdömts mot henne. Fängelsestraff utdelas aldrig i Sverige för överträdelse av tiggeriförbud, utan penningböter är sanktionen för överträdelse. Det kan dock noteras att det enligt bötesverkställighetslagen (1979:189) även i Sverige finns möjlighet att omvandla böter till fängelse. Vad som tyder på att tiggeriförbuden i Sverige ändå utgör begränsningar är att de till viss del hindrar människor i en extremt utsatt situation från att be om hjälp. Dock är förbuden väl begränsade geografiskt. Tiggarna är således inte helt förhindrade från att ta kontakt med andra människor och be om hjälp. Eftersom Europadomstolen inte säger något om var den undre gränsen går för vad som krävs för att ett tiggeriförbud ska anses utgöra en begränsning av

¹⁵⁴ Beizaras and Levickas v. Lithuania, no. 41288/15, p. 117.

¹⁵⁵ Lacatus v. Switzerland, no. 14065/15, p. 91.

rätten till privatliv, går det inte utifrån domen att säga något säkert om huruvida tiggeriförbud sanktionerades med penningböter utgör en begränsning av rätten till privatliv eller inte. Mot denna bakgrund menar jag att det är intressant att analysera de svenska tiggeriförbuden i förhållande till vad Europadomstolen slår fast kring under vilka omständigheter tiggeriförbud är tillåtna, enligt kraven i art. 8.2.

5.4.4 Lagkrav

Europadomstolen konstaterar att ingen av parterna bestrider att tiggeriförbudet i Genève vilade på rättslig grund.¹⁵⁶ Vad gäller de svenska tiggeriförbuden vilar de också på rättslig grund, genom de lokala ordningsföreskrifterna. Som redan konstaterats ovan avses med ”lag” i EKMR inte endast lag per dess definition i 8 kap. RF, utan även andra föreskrifter. De svenska tiggeriförbuden uppfyller följaktligen lagkravet.

5.4.5 Krav på legitima ändamål

Vidare konstaterar Europadomstolen att vissa ändamål som tiggeriförbud kan ha är legitima. Av de ändamål Schweiz lagt fram konstaterar domstolen att upprätthållande av allmän ordning och att skydda andra personers fri- och rättigheter är legitima ändamål.¹⁵⁷ Europadomstolen slår däremot fast att riktig eller förment fientlighet mot en viss del av befolkningen aldrig kan var ett giltigt rättfärdigande för att begränsa rättigheterna för densamma. Detta framgår av domstolens uttalande kring att ett av ändamålen Schweiz angivit för att förbjuda tiggeri var att det kunde minska stadens turistattraktion, och att ett sådant ändamål – att göra fattigdom mindre synbart i en stad – inte är ett legitimt ändamål. Intolerans mot en viss del av befolkningen, det vill säga fattiga människor vad gäller tiggeri, får därmed aldrig vara grund för en begränsning i den delen av befolkningens rättigheter.¹⁵⁸ Liknande tankegångar har tidigare etablerats i europarättslig praxis. I Smith and Grady

¹⁵⁶ Lacatus v. Switzerland, no. 14065/15, p. 94.

¹⁵⁷ Ibid. p. 97.

¹⁵⁸ Ibid. p. 113; Van Drooghenbroeck, publicerad 2021-01-25, <<https://eulawlive.com/ludwig.lub.lu.se/analysis-lacatus-v-switzerland-a-great-judgment-at-the-heart-of-human-dignity-by-sebastien-van-drooghenbroeck/>> hämtad 2021-10-05.

v. the United Kingdom var det fråga om homosexuella personers rätt att vara med i militären. Fallet omfattades av rätten till personlig utveckling enligt art. 8. Europadomstolen slog visserligen fast att det kunde ligga i intresse för landets säkerhet att inte tillåta öppet homosexuella personer vara med, men att en sådan uteslutning inte var nödvändig i ett demokratiskt samhälle. Risk fanns att en dold diskriminerande grund låg bakom förbudet. I bedömningen lades även vikt vid att det var fråga om en av de mest intima delarna av en persons privatliv.¹⁵⁹ Även i Alekseyev v. Russia, vilket handlade om ett förbud mot en Pride-parad i Moskva, har understrukits att en minoritets rättigheter aldrig får villkoras av majoritetens åsikter.¹⁶⁰ I sammanhanget kan även framhållas vad Länsstyrelsen i Skåne anförde angående den ordningsstörning som Vellinge kommun menade att tiggarna orsakade. Länsstyrelsen menade att ”Det finns många olika beteenden, av enskilda eller personer i grupp, som kan skapa obehagskänslor eller känslor av otrygghet hos andra personer. Känslor som kan medföra att de ”frivilligt” begränsar sig i sitt agerande och sin rörelsefrihet. Därmed inte sagt att de beteenden som framkallar känslorna stör den allmänna ordningen i sådan grad eller omfattning att det finns fog för att förbjuda dem.”¹⁶¹

Europadomstolen slår alltså fast att tiggeriförbud får ha upprätthållande av allmän ordning som ändamål, vilket stämmer överens med de svenska tiggeriförbuden. Europadomstolen understryker vikten av att tiggeriförbud inte får ha några andra syften än dessa, och att ett tiggeriförbud aldrig får baseras på fientlighet mot en viss del av befolkningen. Enligt min mening tyder detta på att Europadomstolen noterat att det finns risk för att tiggeriförbud tar sikte på en viss grupp, alltså fattiga människor, och på att

¹⁵⁹ Smith and Grady v. the United Kingdom, no. 33985/96 and 33986/96, p. 97; se vidare Van Drooghenbroeck, publicerad 2021-01-25 <<https://eulawlive-com.ludwig.lub.lu.se/analysis-lacatus-v-switzerland-a-great-judgment-at-the-heart-of-human-dignity-by-sebastien-van-drooghenbroeck/>>, hämtad 2021-10-05; Rainey, McCormick och Ovey (2021), s. 439-440.

¹⁶⁰ Alekseyev v. Russia, no. 4916/07, 25924/08 and 14599/09, p. 81; se vidare Van Drooghenbroeck, publicerad 2021-01-25, <<https://eulawlive-com.ludwig.lub.lu.se/analysis-lacatus-v-switzerland-a-great-judgment-at-the-heart-of-human-dignity-by-sebastien-van-drooghenbroeck/>>, hämtad 2021-10-05; se vidare Harris, O’Boyle och Warwick (2018), s. 695.

¹⁶¹ Förvaltningsrätten i Malmö, mål nr 12327-17, s. 5.

begränsa denna grupps rättigheter, fastän detta inte är det uttalade syftet. Europadomstolens uttalande kan tolkas som en uppmaning till konventionsstaterna att de måste vara extra uppmärksamma på risken att tiggeriförbud i realiteten kränker en viss del av befolkningen, och har till syfte att dölja fattigdom. Länsstyrelsens uttalande tyder på att den noterat en sådan risk.

I Sverige har tiggeriförbuden inte något annat uttryckligt syfte än att upprätthålla den allmänna ordningen. Enligt min mening är HFD:s konstaterande om att den kommunala självstyrelsen ska spela in i den kommunala normgivningen, som diskuterats tidigare i uppsatsen, relevant i sammanhanget.¹⁶² Följden blir nämligen en större återspeglning av de politiska uppfattningarna i den kommunala normgivningen, och därmed vid utfärdandet av tiggeriförbud. Det är svårt att förstå hur frågan om vad som utgör en ordningsstörning är politisk. Ökat politiskt inflytande kan göra att tiggeriförbuden används för att begränsa en viss del av befolkningens rättigheter och för att dölja fattigdom. Istället för den extra vaksamhet mot denna risk som Europadomstolen understryker i Schweiz-domen, innebär Vellinge-domen att det blir svårare att kontrollera syftet med tiggeriförbuden.

Schweiz uppgav att bekämpning av människohandel var ett av ändamålen med tiggeriförbuden. Europadomstolen konstaterar att bekämpning av människohandel är ett legitimt ändamål i sig, men att tiggeriförbud straffar offren och därmed inte kan anses ha bekämpning av människohandel som ändamål. Tiggeriförbud kan tvärtom göra de som tigger ännu mer sårbara och därmed eventuellt utsättas för ännu större risk att hamna i människohandel.¹⁶³ Bekämpning av människohandel är inte syftet med de svenska tiggeriförbuden, och underkännandet av det som legitimt ändamål underkänner därmed inte de svenska tiggeriförbuden.¹⁶⁴

¹⁶² Se avsnitt 4.

¹⁶³ *Lacatus v. Switzerland*, no. 14065/15, p. 111-112.

¹⁶⁴ Däremot har bekämpning av människohandel angetts som syfte vad gäller förslag till en nationell lag om tiggeriförbud, se 2017/18:JuU32, s. 16 ff.

5.4.6 Nödvändigt i ett demokratiskt samhälle

Efter att Europadomstolen kommer fram till att tiggeriförbudet haft stöd i lag och syftat till vissa legitima ändamål, går den över till att se om tiggeriförbudet var nödvändigt i ett demokratiskt samhälle, alltså om det var proportionerligt mot dess legitima ändamål. Av följande anledningar slår domstolen fast att tiggeriförbudet inte var proportionerligt mot dess ändamål.

Europadomstolen lägger stor vikt vid att förbudet var absolut genom att förbudet på ett allmänt sätt straffbelade alla personer som tigger, att det straffbelade ett visst beteende. Domstolen konstaterar att ett sådant förbud är en radikal åtgärd.¹⁶⁵ Med absoluta förbud avses att det inte går att ta hänsyn till vem som tigger och dennas eventuella sårbarhet, tiggeriets beskaffenhet och dess aggressiva eller harmlösa form, av platsen tiggandet utförts på och om den som tigger tillhör ett kriminellt nätverk eller inte. Absoluta tiggeriförbud gör det omöjligt att göra en verklig avvägning mellan de intressen som står på spel.¹⁶⁶

De svenska tiggeriförbuden är inte absoluta, eftersom samtliga är väl avgränsade geografiskt. Däremot tas inte hänsyn till vem som tigger och dennes eventuella sårbarhet - alla som tigger på vissa markerade platser omfattas. Det spelar till exempel ingen roll hur denna persons ekonomiska situation ser ut, om han eller hon får socialstöd eller hjälp från tredje man. Inte heller tas hänsyn till tiggeriets beskaffenhet, utan alla former av tiggeri omfattas av förbuden, oavsett hur lugnt eller aggressivt tiggeriet i fråga är.

Vidare väger domstolen in i proportionalitetsbedömningen att Lacatus befann sig i en uppenbart sårbar situation eftersom hon kom från en mycket fattig familj, var analfabet, inte hade något arbete och inte erhöll något ekonomiskt bistånd. Dessa faktorer innebar att tigga var ett sätt för Lacatus att överleva. Att i en sådan situation få uttrycka sin nöd och tillgodose sina behov genom

¹⁶⁵ Lacatus v. Switzerland, no. 14065/15, p. 101.

¹⁶⁶ Ibid. p. 102.

att tigga är en rättighet som är inbyggd i människans värdighet.¹⁶⁷ I proportionalitetsbedömningen ska alltså spela in hur den situation den som tigger befinner sig i ser ut. I sammanhanget kan vara värt att förtydliga att det faktum att kvinnan befann sig en mycket utsatt situation genom bland annat hennes fattigdom väger Europadomstolen in både i bedömningen av om tiggeri är en mänsklig rättighet och i proportionalitetsbedömningen enligt art. 8.2 EKMR.

Att så stor vikt läggs vid kvinnans utsatthet i form av fattigdom är möjligtvis ett nytt spår i europarättsligt praxis. Det kan jämföras med fallet *Garib v. the Netherlands*. Fallet handlar visserligen om en annan rättighet, nämligen den att själv få välja var man ska bo, som framgår av art. 2 i protokoll nr 4, men det föreligger ändå vissa liknande omständigheter. I fallet hade staten infört krav på viss lönenivå för att få bo inom vissa områden i vissa städer, i syfte att göra områdena säkrare. Den klagande tvingades därmed flytta från sin bostad. Förbudet ansågs vara förenligt med EKMR.¹⁶⁸ I domen togs alltså ingen hänsyn till att den klagande var i en utsatt situation genom hennes fattigdom.¹⁶⁹ Enligt min mening tyder den starka betoning Europadomstolen gör på Lacatus utsatthet på att en persons eventuella utsatthet, främst ekonomiskt men även på andra sätt såsom socialt, är en viktig faktor att väga in i bedömningen av om en begränsning är nödvändig i ett demokratiskt samhälle. Med hänvisning till *Garib v. the Netherlands*, kan detta vara en skiftning i Europadomstolens praxis. Eftersom tiggeriförbud träffar just fattiga människor, måste konventionsstater vara extra försiktiga vid utfärdandet av tiggeriförbud.

En annan faktor som spelar in i proportionalitetsbedömningen är det stränga straffet - fem dagars fängelse - som medlemsstaten utdelat för överträdelsen

¹⁶⁷ *Lacatus v. Switzerland*, no. 14065/15, p. 107.

¹⁶⁸ *Garib v. the Netherlands* [GC], no. 43494/09, p. 8-12 och p. 167; se vidare Gerards (2018), s. 942.

¹⁶⁹ Se Heri, publicerad 2021-02-10, <<https://strasbourgobservers.com/2021/02/10/beg-your-pardon-criminalisation-of-poverty-and-the-human-right-to-beg-in-lacatus-v-switzerland/>> hämtad 2021-11-30.

av tiggeriförbudet.¹⁷⁰ Europadomstolen konstaterar att ett sådant straff inte var proportionerligt mot de ändamål som Schweiz menade att tiggeriförbudet hade.¹⁷¹ Vad gäller de svenska tiggeriförbuden kan konstateras att fängelsestraff aldrig kan utdelas för överträdelse av ett tiggeriförbud, utan det högsta straff som kan utdelas är penningböter. Med tanke på att penningböter är ett så pass mycket lindrigare straff än fängelse, talar mycket för att penningböter som sanktion för överträdelse av tiggeriförbud är proportionerligt mot dess ändamål. Men Europadomstolen säger inte något om sanktioner för att tigga utöver att fängelsestraff inte är proportionerligt, och det går därmed enligt min mening inte att utesluta att även penningböter för att tigga är för långtgående i ett demokratiskt samhälle. Om detta går alltså inte att säga något säkert utifrån domen.

Europadomstolen anser vidare att Schweiz under alla omständigheter överskridit sin bedömningsmarginal.¹⁷² Detta bland annat eftersom det rör sig om en särskilt viktig del av en individs existens eller identitet - Lacatus överlevnad.¹⁷³ Vidare kommer domstolen fram till att det inte råder konsensus i tiggerifrågan mellan konventionsstaterna, efter att ha beskrivit situationen vad gäller tiggeriförbud runt om i Europa. Flertalet länder har förbud, en del på nationell nivå och en del på lokal nivå. De flesta är begränsade till mer aggressiva eller påträngande former. Men domstolen slår samtidigt fast att det finns tendens till ”begränsade förbud och en vilja hos staterna att nöja sig med administrativa åtgärder för att skydda den allmänna ordningen.” Denna tendens gör att domstolen slutligen slår fast att bedömningsmarginalen ändå ska begränsas.¹⁷⁴

Hur stor bedömningsmarginalen är i tiggerifrågan påverkar alltså hur mycket Sverige får avvika från Europadomstolens uppfattning i frågan. I Schweiz-domen konstaterar Europadomstolen att konsensus inte råder, men slår

¹⁷⁰ Lacatus v. Switzerland, no. 14065/15, p.109.

¹⁷¹ Ibid. p. 115.

¹⁷² Ibid. p. 102.

¹⁷³ Ibid. p. 103.

¹⁷⁴ Ibid. p. 104-105.

samtidigt fast att tiggeri regleras på liknande sätt i medlemsländerna, och att medlemsländerna därmed ska lämnas en mindre bedömningsmarginal trots frånvaron av konsensus. Kanske kan tiggeri uppfattas som en sådan principiell fråga som det finns intresse av att den regleras någorlunda enhetligt över Europa. Det kan också höra ihop med att frågan om tiggeriförbud kan anses vara en särskilt känslig fråga, som har moralisk koppling. I så fall ska konsensus-argumentet tillmätas större betydelse. Det konstateras vidare att tiggeriförbud rör intressen som tillhör konventionens kärna, nämligen att i en utsatt situation få vända sig till andra för att be om hjälp. Detta faktum begränsar bedömningsmarginalen. Bedömningsmarginalen blir också mindre eftersom det rör sig om en särskilt viktig del av en individs existens. Sammanfattningsvis går det därmed att konstatera att vad gäller frågan om tiggeriförbud lämnas en relativt smal bedömningsmarginal till konventionsstaterna. Följaktligen har Sverige relativt lite utrymme att avvika från Europadomstolens bedömning i frågan.

I februari 2021 ställde en ledamot i Sveriges riksdag en skriftlig fråga till den dåvarande inrikesministern om huruvida regeringen avsåg att ta några initiativ med anledning av Schweiz-domen.¹⁷⁵ Svaret blev att regeringen analyserar domen. Det uppgavs inte att några konkreta åtgärder skulle vidtas.¹⁷⁶ Vidare, har Schweiz-domen hänvisats till i en dom meddelad av Förvaltningsrätten i Linköping. I domen hade en kommunmedlem överklagat ett kommunalt tiggeriförbud som han menade stred mot art. 8 EKMR. Förvaltningsrätten menar att tiggeriförbudet inte stred mot denna artikel, eftersom straffet för överträdelse av tiggeriförbudet var betydligt lindrigare än i Schweiz-domen och eftersom tiggeriförbudet var väl begränsat geografiskt. I domen fanns en skiljaktig mening, i vilken det framhölls att tiggeriförbudet i fråga visst stred mot art. 8 EKMR.¹⁷⁷ En dom från en förvaltningsrätt har inget rättsligt värde. Däremot visar den på hur rätten tillämpas i praktiken. Domen i fråga visar inte på någon skillnad vad gäller

¹⁷⁵ Skriftlig fråga till statsråd, 2020/21:1611, 2021-02-03.

¹⁷⁶ Svar på skriftlig fråga, Ju2021/00459, 2021-02-10.

¹⁷⁷ Förvaltningsrätten i Linköping, mål nr 9736-19, s. 13-15.

tillåtligheten av de svenska tiggeriförbuden före och efter Schweiz-domen. Det gör inte heller svaret på den skriftliga frågan. Alltså, har Schweiz-domen hittills inte inneburit någon skillnad i den svenska rättstillämpningen, och inget initiativ har tagits från regeringens sida. Domen överklagades, men Kammarrätten i Jönköping meddelade inte prövningstillstånd.¹⁷⁸

5.5 Sammanfattande analys

Sammanfattningsvis begränsas kommunernas utrymme att utfärda tiggeriförbud av till rätten till privatliv och mer specifikt Schweiz-domen enligt följande. För personer som befinner sig i utsatta situationer är det en mänsklig rättighet att tigga enligt rätten till privatliv. Detta konstaterande innebär att tiggeriförbud riskerar att utgöra en begränsning av rätten till privatliv, genom att förbuden förhindrar personer från att tigga. Tiggeriförbud måste i så fall uppfylla villkoren i art. 8.2 EKMR. Kommuners utrymme begränsas i så fall av att tiggeriförbud måste uppfylla lagkrav, krav på legitima ändamål och vara proportionerliga. Bedömningsmarginalen i tiggerifrågan är relativt smal.

De rådande tiggeriförbuden uppfyller lagkravet. Vad gäller legitima ändamål, trycker Europadomstolen på vikten av att tiggeriförbud inte får ha några dolda syften. HFD:s konstaterande om att kommuner inte måste lägga fram någon utredning som visar att något utgör en ordningsstörning, gör det svårt att kontrollera syftet med tiggeriförbuden. Att de svenska tiggeriförbuden är förenade med penningböter och inte fängelsestraff talar för att de är proportionerliga. Runt om i Europa är det dock vanligt med tiggeriförbud som endast förbjuder mer aggressivt och påträngande tiggeri, vilket talar för att endast sådan typ av tiggeri bör förbjudas i Sverige.

Avslutningsvis, kan konstateras att Schweiz-domen inte liknar de fall som tidigare behandlats under art. 8. Följaktligen verkar Schweiz-domen innebära ett nytt spår inom europarättslig praxis, och närmare bestämt praxisen kring

¹⁷⁸ Kammarrätten i Jönköping, mål nr 2099-21.

den mänskliga värdigheten. Nu innefattar den en rätt att vända sig till andra för att be om hjälp, för den som befinner sig i en utsatt situation. Schweizdomen kan vara en skiftning i synen på behandlingen av fattiga människor, och att det är viktigt att åtgärder som konventionsstaterna vidtar inte kränker denna del av befolkningen.

6 Tiggeriförbud och yttrandefrihet

6.1 Inledning

I den allmänna debatten har flera tongivande jurister framhållit att tiggeriförbud kränker enskildas rätt till yttrandefrihet.¹⁷⁹ Lokala tiggeriförbud har vid upprepade tillfällen överklagats för att de ansetts kränka enskildas rätt till yttrandefrihet.¹⁸⁰ I Vellinge-domen uteblev diskussion kring om det lokala tiggeriförbudet eventuellt kränker enskildas rätt till yttrandefrihet, vilket har kritiserats.¹⁸¹ I Schweiz-domen menade den klagande att hennes rätt till yttrandefrihet, utöver rätten till privatliv, hade kränkts. Europadomstolen ansåg att klagomålet enligt art. 10 (som reglerar yttrandefriheten) inte gav upphov till någon separat väsentlig fråga och att det därför inte fanns behov av att ta ställning till det klagomålet separat.¹⁸² Frågan om yttrandefrihet omfattar en rätt att tigga är relevant för uppsatsens syfte, eftersom om dess svar blir jakande kan det begränsa kommuners utrymme att utfärda tiggeriförbud. Både RF och EKMR har ju högre rättslig auktoritet än lokala ordningsföreskrifter och OL.¹⁸³ Först undersöks yttrandefriheten i RF och sedan den i EKMR.¹⁸⁴

¹⁷⁹ Se t.ex. Caldaras m.fl., publicerad 2017-08-10 <<https://www.dn.se/debatt/falskt-pasta-att-tiggeri-ar-forbjudet-i-sverige>> hämtad 2021-10-05, och Lambertz och Memetovic, publicerad 2018-12-28, <<https://www.expressen.se/debatt/darfor-blir-tiggeriforbudet-troligen-ogiltigt/>>, hämtad 2021-10-05.

¹⁸⁰ Se t.ex. Förvaltningsrätten i Malmö, mål nr 10477-17, s. 6; Förvaltningsrätten i Stockholm, mål nr 22051-19, s. 4 f; Förvaltningsrätten i Linköping, mål nr 9736-19, s. 3.

¹⁸¹ Ahlin och Örnberg (2019), s. 264; Bremdal och Kindström Dahlin (2019), s. 115 f.

¹⁸² Lacatus v. Switzerland, no. 14065/15, p. 120 (egen översättning).

¹⁸³ Se avsnitt 5.1 ang. EKMR:s rättsliga ställning i svensk rätt.

¹⁸⁴ I RF:s rättighetskatalog finns ingen motsvarighet till art. 8 EKMR, och det går följaktligen inte att göra någon undersökning av den rättigheten i RF; se SOU 2008:125, s. 403.

6.2 Yttrandefriheten i RF

6.2.1 Inledning

Frågan om tiggeriförbuds förhållande till yttrandefriheten i RF är speciell. Tiggeriförbuden är utfärdade i form av ordningsföreskrifter och det finns i RF en särskild regel om ordningsföreskrifters förhållande till yttrandefriheten. Bestämmelsen innebär att en ordningsföreskrift inte omfattas av yttrandefriheten. Eventuellt finns vissa undantag till denna bestämmelse. Utöver denna särskilda bestämmelse gäller att yttrandefriheten kan begränsas, även under de förutsättningar som anges i 2 kap. 20-23 §§ RF. I det följande undersöks först yttrandefriheten generellt, och sedan de olika begränsningsreglerna.

6.2.2 Vad omfattas av yttrandefriheten i RF?

I 2 kap. 1 § RF stadgas yttrandefriheten såsom att: ”Var och en är gentemot det allmänna tillförsäkrad

1. yttrandefrihet: frihet att i tal, skrift eller bild eller på annat sätt meddela upplysningar samt uttrycka tankar, åsikter och känslor,[...]”.¹⁸⁵

Den första delen av bestämmelsen tar sikte på formen för ett yttrande, hur det kommer till uttryck. Den andra delen beskriver vad yttranden kan ha för innehåll för att omfattas av yttrandefriheten.¹⁸⁶

Vad gäller yttrandets form, framgår av formuleringen ”[...]eller på annat sätt[...]” att yttrandefriheten i RF inte tar sikte på några särskilda former av

¹⁸⁵ Yttrandefriheten i yttrandefrihetsgrundlagen (1991:1469) respektive tryckfrihetsförordningen (1949:105) omfattar endast yttranden i ett urval av de viktigaste massmedierna, därför är dessa lagar inte relevanta vad gäller tiggeri; se Strömberg och Lundell (2013), s. 37.

¹⁸⁶ Bull (1997), s. 364.

kommunikation.¹⁸⁷ Av förarbetena framgår att formen för yttrandet inte är det viktigaste för om det skyddas eller inte.¹⁸⁸

Vad gäller yttrandets innehåll, framgår av bestämmelsen att yttrandefriheten skyddar upplysningar och uttryck för tankar, åsikter och känslor. Således verkar yttrandefriheten vid första anblick inte vara begränsad till yttranden med visst innehåll. Likväl framhålls i förarbetena att vissa yttranden helt faller bort från yttrandefrihetens skydd. Som exempel anges yttranden som utgör led i brottsliga förfaranden.¹⁸⁹ Politiska yttranden omfattas däremot helt säkert av yttrandefriheten i RF, eftersom yttrandefriheten har en särskild betydelse för demokratin och den fria opinionsbildningen.¹⁹⁰

Endast utifrån stadgandet om rätten till yttrandefrihet i RF går det inte att säga något närmare om vad yttrandefriheten omfattar.¹⁹¹ Det finns i alla fall inte något som talar mot att yttrandefriheten omfattar en rätt att tiggas. För att förstå yttrandefrihetens omfattning blir det istället aktuellt att undersöka den särskilda regeln om ordningsföreskrifter i 2 kap. 23 § 3 st. RF.¹⁹²

6.2.3 Omfattas ordningsföreskrifter inte av yttrandefriheten?

I 2 kap. 23 § 3 st. RF stadgas ”Att meddela föreskrifter som utan avseende på yttrandens innehåll närmare reglerar ett visst sätt att sprida eller ta emot yttranden anses inte som en begränsning av yttrandefriheten [...]” I litteraturen har denna bestämmelse ansetts vara en definition av ordningsföreskrifter, i princip en legaldefinition.¹⁹³ I litteraturen har framhållits att det följer av bestämmelsens ordalydelse att

¹⁸⁷ Bull (1997), s. 365.

¹⁸⁸ SOU 1979:49 s. 23 ff., SOU 1983:70 s. 79 f. och 82 och prop. 1986/87:151 s. 29 ff.

¹⁸⁹ Prop. 1975/75:209, s. 141 f; Ruotsi (2020), s. 49.

¹⁹⁰ Prop. 1975/76:209 s. 106 f och 139 f; Bull (1997), s. 370.

¹⁹¹ Ruotsi (2020), s. 49.

¹⁹² Ibid.

¹⁹³ Bull och Sterzel (2019), s. 100.

ordningsföreskrifter inte utgör rättighetsbegränsningar över huvud taget.¹⁹⁴ Detta kategoriska konstaterande är i linje med synen på rättighetsbegränsningar som framhålls i förarbetena. Där framhålls att regler endast utgör rättighetsbegränsningar om en begränsning är direkt åsyftad eller i alla fall medvetet accepterad som ett led i regleringen. Enligt förarbetena följer alltså att faktiska begränsningar, om de inte är åsyftade, inte är rättighetsbegränsningar.¹⁹⁵

Omfattande kritik har riktats mot bestämmelsen och mot den syn på rättighetsbegränsningar som råder i förarbetena. Främst eftersom en sådan ordning riskerar att inte ge ett verkligt rättighetsskydd, genom att man inte ser till en reglerings faktiska effekt.¹⁹⁶ I samklang med kritiken tyder utvecklingen under senare år på att det avgörande för om en reglering utgör en rättighetsbegränsning ska vara dess faktiska effekt, inte dess angivna syfte. Bland annat kan man se denna utveckling i förarbetena till lagen om maskeringsförbud, där man diskuterar de eventuella faktiska begränsande effekterna på rättigheterna i RF av ett sådant förbud.¹⁹⁷ I ett JO-beslut diskuteras ett ingripande av polisen under en demonstration. Där konstateras att ingripandet i realiteten innebar inskränkningar i demonstrationsfriheten.¹⁹⁸

Enligt min uppfattning innebär denna bestämmelse följande för kommuners utrymme att utfärda tiggeriförbud. Om ordningsföreskrifter inte utgör begränsningar av yttrandefriheten i RF utgör inte kommunernas tiggeriförbud begränsningar av yttrandefriheten i RF. De är ju utfärdade i form av ordningsföreskrifter. I så fall begränsar yttrandefriheten i RF inte kommuners utrymme att utfärda tiggeriförbud. Likväl tyder utvecklingen på senare år på att man ska se till en reglerings faktiska effekt. I så fall är det möjligt att

¹⁹⁴ Prop. 1975/76:209, s. 142 ff; Bull (1997), s. 485; Ruotsi (2020), s. 49; Jermsten, Regeringsformen (1974:152), 2 kap. 23 §, Lexino 2021-07-01 (JUNO).

¹⁹⁵ Prop. 1975/76:209, s. 153 f.

¹⁹⁶ Se t.ex. Cameron (2014), s. 168 f; Bull (1997), s. 424 ff; Ahlin och Örnberg (2019), s. 267; Bull och Sterzel (2019), s. 100.

¹⁹⁷ Prop. 2005/06:11, s. 28 f; se vidare Bull och Sterzel (2019), s. 93.

¹⁹⁸ JO-beslut 2007/08, s. 140; se vidare Bull och Sterzel (2019), s. 93. Se även Ruotsi (2020), s. 50; Cameron (2014), s. 171 f., för fler exempel.

tiggeriförbud, trots att de är ordningsföreskrifter, inte direkt undantas från yttrandefrihetens skydd. Effekten av tiggeriförbud blir ju att vissa yttranden förbjuds på vissa platser. Innan jag går vidare och diskuterar följderna av om tiggeriförbud inte direkt undantas från yttrandefriheten, ska något sägas om kravet på innehållslig neutralitet vad gäller ordningsföreskrifter.

6.2.3.1 Innehållslig neutralitet

Av 2 kap. 23 § 3 st. RF framgår att ordningsföreskrifter aldrig får ta sikte på innehållet i ett yttrande. Till exempel får högtalarutsändningar begränsas med hänsyn till boende, men inte till vad som sägs. I litteraturen har pekats på risken att ordningsföreskrifter träffar innehållet i ett yttrande, trots att de i formell mening är riktade mot yttrandets form. Så kan vara fallet om formen för yttrandet och yttrandets innehåll är nära sammankopplade, till exempel vad gäller symbolhandlingar.¹⁹⁹ Det finns begränsad praxis kring bestämmelsen och den som finns är relativt gammal.²⁰⁰ I RÅ 1991 ref. 21 konstaterade Regeringsrätten att en lokal ordningsföreskrift som förbjöd alla sorters valaffischering inte var innehållsligt neutral, eftersom föreskriften tog sikte på en viss typ av affischering, alltså sådan kopplad till valet.²⁰¹

Det finns enligt min mening risk att tiggeriförbud tar sikte på inte bara formen för ett yttrande, utan även dess innehåll, och därmed inte är innehållsligt neutrala. Tigga har ju alltid ett visst innehåll, nämligen att be om ekonomiskt understöd utan någon motprestation. Tiggeriförbuden innebär att det på vissa utpekade platser kan vara tillåtet att till exempel samla in pengar i bössor till en hjälporganisation eller liknande, eller för en gatumusikant att spela och samla in pengar, men inte för en tiggare att samla in pengar. Således är tiggeriförbuden enligt min uppfattning inte innehållsligt neutrala.

Att tiggeriförbuden inte är innehållsligt neutrala blir än mer uppenbart vid en jämförelse mellan tiggeri och andra företeelser som ofta regleras genom lokala ordningsföreskrifter och som har koppling till yttrandefriheten. De jag

¹⁹⁹ Bull (1997), s. 490 f.

²⁰⁰ Se Bull och Sterzel (2019), s. 100.

²⁰¹ RÅ 1991 ref. 21.

främst tänker på är krav på tillstånd för affischering och högtalarutsändning.²⁰² Men dessa två företeelser är tveklöst endast former för yttranden - det går inte att närmare specificera innehållet i dem. Därmed är de innehållsligt neutrala.

6.2.4 Är tiggeriförbud en tillåten begränsning av yttrandefriheten?

Om tiggeriförbud inte undantas från yttrandefrihetens skydd utan anses utgöra begränsningar av yttrandefriheten, genom att man ser till dess faktiska effekt, måste de uppfylla de krav på begränsningar av yttrandefriheten som framgår av 2 kap. 20-23 §§ RF. De huvudsakliga krav som uppställs där är lagkrav, krav på att begränsningen syftar till ett legitimt ändamål och att begränsningen är proportionell.

Inledningsvis kan konstateras att de rådande tiggeriförbuden är utfärdade i form av föreskrifter av kommunen, och följaktligen inte uppfyller lagkravet. Det har dock framhållits att just *ordningsföreskrifter* får begränsa de grundläggande fri- och rättigheterna i RF, utan att uppfylla lagkravet. Anledningen är främst effektivitetshänsyn. Det finns alltså ibland behov av att ordningsföreskrifter kommer på plats snabbt och smidigt.²⁰³ Men ordningsföreskrifter måste i så fall ändå uppfylla kraven på legitima ändamål respektive proportionalitet. Det finns därför anledning att kort behandla dessa krav på begränsningar av yttrandefriheten.

Vad gäller det legitima ändamålet allmän ordning hänvisar jag till den diskussion som tidigare förts kring detta begrepp i uppsatsen. Kortfattat kan framhållas att tiggeriförbud har upprätthållande av allmän ordning som syfte, och som utgångspunkt uppfylls därmed detta krav. Men det beror på innebörden av begreppet allmän ordning.²⁰⁴

²⁰² Se t.ex. Sveriges kommuner och landstings normalförslag till lokala ordningsföreskrifter 10-11 §§, cirkulärnr 1991:41.

²⁰³ Bull (1997), s. 487 f.

²⁰⁴ Se främst avsnitt 3.2 och 5.4.5.

Det tredje kravet, kravet på proportionalitet, framgår av 2 kap. 21 § RF. Där stadgas att begränsningen ska vara nödvändig med hänsyn till de ändamål som föranlett den.²⁰⁵ En regel får alltså aldrig vara mer ingripande i yttrandefriheten än vad som är nödvändigt i ett demokratiskt samhälle. Ytterst har bestämmelsen ansetts innebära att lagstiftaren noga måste redovisa syftena med en lag som inskränker yttrandefriheten.²⁰⁶ Detta hänger ihop med att det är viktigt att kunna urskilja syftet med en rättighetsbegränsande föreskrift för att kunna avgöra om begränsningen är proportionerlig mot dess syfte. Bestämmelsen uppställer krav på att det minst ingripande alternativet måste väljas, och att det måste råda viss säkerhet kring att åtgärden uppfyller det uttryckta syftet. Nödvändighetskravet är särskilt högt ställt vad gäller yttrandefriheten.²⁰⁷

Vad gäller tiggeriförbuden kan, som gjorts tidigare i uppsatsen, diskuteras om det är proportionerligt att alla sorters tiggeri förbjuds och under alla tider²⁰⁸ och således om det är det minst ingripande alternativet. Vidare kan uppmärksammas att syftet med tiggeriförbuden visserligen följer av att de utfärdas i form av ordningsföreskrifter. Men eftersom kommuner inte behöver lägga fram någon utredning till stöd för att något utgör en ordningsstörning är det svårt att kontrollera det verkliga syftet. Det är således tveksamt om kommunerna tydligt redovisar syftena med tiggeriförbuden.

6.2.5 Sammanfattande analys

Sammanfattningsvis gäller följande angående kommuners utrymme att utfärda tiggeriförbud i förhållande till yttrandefriheten i RF. Om ordningsföreskrifter automatiskt undantas från yttrandefrihetens skydd, hindrar yttrandefriheten i RF inte kommuner från att utfärda tiggeriförbud. Detta under förutsättning att tiggeriförbuden är innehållsligt neutrala, vilket kan ifrågasättas. Om man ser till tiggeriförbudens faktiska effekt på

²⁰⁵ Bull och Sterzel (2019), s. 95.

²⁰⁶ Prop. 1975/76:209, s. 153.

²⁰⁷ Lebeck (nr 2 2021/22), s. 437 ff.

²⁰⁸ Se avsnitt 3.2 och 3.3.

möjligheten att utöva yttrandefrihet, utgör tiggeriförbud troligen en begränsning av yttrandefriheten. I så fall omfattas tiggeriförbuden troligen inte av lagkravet, men likväl av kravet på att de måste syfta ett legitimt ändamål och vara proportionerliga. De rådande tiggeriförbuden i förhållande till dessa krav innebär ungefär samma bedömningar som de i OL och art. 8 EKMR. Möjligtvis innebär proportionalitetskravet i RF även krav på att syftet med en rättighetsbegränsande föreskrift tydligt måste redovisas, vilket det är tveksamt om kommunerna gör.

6.3 EKMR

6.3.1 Inledning

En separat prövning ska nu göras gällande yttrandefriheten i EKMR och om den begränsar kommuners utrymme att utfärda tiggeriförbud. Rättigheterna i EKMR är nämligen autonoma begrepp som inte är bundna av eventuella definitioner av motsvarande rättighet i nationell rätt.²⁰⁹

6.3.2 Vad omfattas av rättigheten?

I art. 10 EKMR stadgas att yttrandefriheten ”[...] innefattar åsiktsfrihet samt frihet att ta emot och sprida uppgifter och tankar utan offentlig myndighets inblandning [...]” Europadomstolen har konstaterat att yttrandefrihetens omfattning är extremt bred.²¹⁰ I motsats till synen i förarbetena till RF som innebär att en reglering endast utgör en rättighetsbegränsning om lagstiftaren åsyftat en begränsning, råder en vid syn på vad rättigheterna i EKMR omfattar. Inte minst vad gäller rätten till yttrandefrihet och privatliv.²¹¹

6.3.2.1 Yttrandens form

Som utgångspunkt skyddas yttranden i alla olika sorters former.²¹² I praxis har detta visat sig inkludera bland annat målningar, böcker, filmer,

²⁰⁹ Cameron (2014), s. 178.

²¹⁰ Rainey, McCormick och Ovey (2021), s. 488.

²¹¹ Cameron (2014), s. 178.

²¹² Cameron (2018), s. 135.

filmspelningar, uttalanden i radiointervjuer och informationsbroschyrer. Även visst uppträdande har ansetts falla inom yttrandefriheten, till exempel en protest i form av att kasta färg och olika offentliga föreställningar.²¹³ I *Gough v. the United Kingdom* var det fråga om en person som gick omkring naken på offentlig plats. I fallet konstaterades att de nakna promenaderna var ett sätt att uttrycka sin yttrandefrihet på som omfattas av art. 10 EKMR.²¹⁴ Yttrandefriheten skyddar alltså även en rätt att genom olika beteenden uttrycka tankar, känslor och åsikter.²¹⁵

Det fanns en skiljaktig mening till Schweiz-domen, i vilken en domare menade att yttrandefriheten omfattar en rätt att tigga.²¹⁶ Hon framhöll att alla former av tecken, bilder eller andra uttryck, såväl skriftliga som muntliga, skyddas av yttrandefriheten, och även vissa former av beteenden.²¹⁷ Hon menade att tiggeri är det yttersta sättet att kommunicera sin fattigdom på, i ord eller genom gester.²¹⁸

Tiggeri sker på offentlig plats, ibland verbalt och ibland mer genom ett uppträdande, genom att en mugg eller liknande ställs fram och kanske även ett plakat. Yttrandefriheten omfattar som utgångspunkt alla sorters uttrycksformer, vilket i praxis har visat sig innefatta även långt mer extrema sådana än vad tigga innebär. Således är det enligt min mening klarlagt att den uttrycksform som tiggeri innebär omfattas av yttrandefriheten.

6.3.2.2 Yttrandens innehåll

Vad gäller yttrandens innehåll gäller följande. Yttrandefriheten omfattar en rätt att yttra åsikter och ta emot och sprida uppgifter och tankar.

²¹³ Rainey, McCormick och Ovey (2021), s. 489.

²¹⁴ *Gough v. the United Kingdom*, no. 49327/11, p. 150; se vidare Harris, O'Boyle och Warwick, s. 594.

²¹⁵ *Ibid.* p. 149.

²¹⁶ Kellers skiljaktiga mening, p. 8 (egen översättning). Ytterligare två domare framför i skiljaktiga meningar att huruvida tiggeri omfattas av yttrandefriheten borde ha prövats separat av Europadomstolen. Dessa domare gör inte själva någon prövning av frågan, se Lemmens skiljaktiga mening, p. 2, resp. Ravaranis skiljaktiga mening, p. 15 och p. 17 (egen översättning).

²¹⁷ *Ibid.* p. 6 (egen översättning).

²¹⁸ *Ibid.* p. 9 (egen översättning).

Europadomstolen har inte meddelat någon definition av ”uppgifter och tankar”, men det är tydligt att de ska tolkas brett.²¹⁹ Europadomstolen har även slagit fast att yttrandefriheten inte bara gäller information och idéer som tas emot fördelaktigt eller som är oförargliga, utan även de som kränker, chockar eller stör staten eller någon del av befolkningen.²²⁰

I det följande ska anges några områden inom vilka yttrandefriheten ofta aktualiseras, och som säger något om vad för typ av innehåll i yttranden som skyddas. Yttrandefriheten diskuteras ofta i samband med frågor om förtal. Faktiskt handlar majoriteten av de fall som Europadomstolen prövar angående art. 10 om människor som har fått ett straff för att de har förtalat eller förolämpat någon.²²¹ Yttrandefriheten diskuteras ofta i förhållande till personer som har en särskild status, såsom till exempel poliser, militär och statstjänstemän.²²² Vidare har Europadomstolen flera gånger tagit upp fall som rör moraliska frågor, såsom yttranden med sexuellt eller religiöst innehåll.²²³ Även reklam skyddas till viss del av yttrandefriheten.²²⁴ Till sitt innehåll består tiggeri av att be om pengar, utan någon motprestation. Tiggeri har därmed ett annat innehåll än många av de yttranden som EKMR typiskt sett skyddar.

Yttrandefriheten har särskild betydelse för den allmänna debatten och de politiska processerna i en demokrati och för att minoriteter, opposition och civilsamhället ska ha möjlighet att främja politiska debatter. Därför erhåller politiska yttranden ett särskilt starkt skydd.²²⁵ Europadomstolen har inte gett någon klar definition av politiska yttranden, men det är åtminstone klart att sådana yttranden inte endast rör politiker, utan även media och allmänheten. Politiska yttranden är ofta en sorts kritik mot statsskicket, såväl det nationella som det lokala.²²⁶

²¹⁹ Van Rijn (2018), s. 770 f.

²²⁰ Rainey, McCormick och Ovey (2021), s. 489.

²²¹ Ibid. s. 489.

²²² Cameron (2018), s. 136 f.

²²³ Van Rijn (2018), s. 805.

²²⁴ Rainey, McCormick och Ovey (2021), s. 519.

²²⁵ Harris, O’Boyle och Warbrick (2018), s. 592 f; Van Rijn (2018), s. 765 ff.

²²⁶ Harris, O’Boyle och Warwick (2018), s. 608.

Men yttrandefrihet kan också användas för att uppmana till våld, sprida hat och inkräkta på personers integritet och säkerhet. Trots yttrandefrihetens breda omfattning inom vitt skilda områden, finns det därför vissa typer av yttranden som inte omfattas. Dessa är olika typer av hatretorik, med vilket avses yttranden som hetsar, sprider, främjar eller rättfärdigar hat mot en person eller en grupp av människor. Hatretorik kan till exempel ha rasistiska eller homofobiska förtecken.²²⁷

I den skiljaktiga meningen till Schweiz-domen lägger domaren stor vikt vid att tiggare ofta är väldigt utsatta, och att tiggeriförbud frántar de fattigaste i samhället deras möjlighet att kommunicera deras problem och söka hjälp.²²⁸

I en analys av den skiljaktiga meningen har framhållits att tiggeriförbud leder till att samhällets fattigaste personer berövas möjlighet att kommunicera deras problem och be om hjälp. Att tigga kan, utöver en vädjan om hjälp, också vara ett sätt att åskådliggöra systematiska sociala och ekonomiska problem. Ett tiggeriförbud kan vara ett sätt att skapa en falsk bild av samhället.²²⁹

Sammanfattningsvis finns det avseende innehållet i tiggeri inte något som talar mot att yttrandefriheten i EKMR omfattar tiggeri. Därtill kan konstateras att tiggeri inte faller inom sådana uttalanden som Europadomstolen framhållit direkt undantas från yttrandefrihetens skydd. Vidare har Europadomstolen, likt vad gäller yttrandefriheten i RF, framhållit att politiska yttranden erhåller ett extra starkt skydd under yttrandefriheten. Det är intressant att fundera kring om tiggeri möjligtvis kan anses vara ett politiskt yttrande, utöver en vädjan om hjälp. Om än kanske inte ett så raffinerat och genomtänkt politiskt budskap, vilket rimligen hör ihop med tiggares begränsade tillgång till såväl ekonomiska som andra typer resurser. Att tiggeri kan vara ett politiskt budskap antyds i analysen av den skiljaktiga meningen. Tiggeri kan vara ett

²²⁷ Rainey, McCormick och Ovey (2021), s. 495.

²²⁸ Kellers skiljaktiga mening, p. 3 och p. 9 (egen översättning).

²²⁹ Kagiarios, publicerad 2021-02-12, <<https://strasbourgobservers.com/2021/02/12/is-begging-speech-assessing-judge-kellers-concurring-opinion-in-lacatus-v-switzerland/>>, hämtad 2021-11-29.

sätt att åskådliggöra fattigdom och orättvisor i samhället, ett sätt för en utsatt grupp att kritisera statsskicket, och ett sätt för denna grupp att sprida information om sin situation för att kanske åstadkomma även en mer långsiktig förändring än att bara få mat för dagen. Om tiggeri kan anses vara ett sätt att sprida ett politiskt budskap, faller det utan tvekan inom yttrandefrihetens skyddsområde.

Att det genom Schweiz-domen konstaterats att rätten till privatliv omfattar en rätt att tigga är något som i sig talar för att även yttrandefriheten eventuellt omfattar en rätt att tigga. Det öppnar upp för en ny ordning: att tigga är en mänsklig rättighet. Om än uttryckligen endast enligt rätten till privatliv - än så länge. Vidare, menar jag att det faktum att Schweiz-domen i ett bredare perspektiv kan vara en skiftning i synen på behandlingen av fattiga människor också talar för att yttrandefriheten omfattar en rätt att tigga.

Det finns alltså mycket som talar för att tiggeri omfattas av yttrandefriheten i EKMR, både vad gäller dess form och dess innehåll. Särskilt om tiggeri kan anses vara ett politiskt budskap. Således finns anledning att undersöka villkoren som ställs upp för att en begränsning i yttrandefriheten ska vara tillåten, eftersom de begränsar kommuners utrymme att utfärda tiggeriförbud.

6.3.3 Är tiggeriförbud en begränsning av yttrandefriheten?

Europadomstolen har en betydligt vidare syn på vad som utgör begränsningar av enskildas yttrandefrihet än den i RF och dess förarbeten.²³⁰ Begränsningar av yttrandefriheten kan vara åtgärder i form av formföreskrifter, villkor, begränsningar eller straffpåföljder.²³¹ Till exempel har det ansetts utgöra en begränsning när en person dömts till böter för förtal,²³² eller fängelsestraff har utdelats i samband med politiska uttalanden.²³³ Något som spelar in i

²³⁰ Ruotsi (2020), s. 50 f.

²³¹ Danelius (2015), s. 461.

²³² Lindon, Otchakovsky-Laurens and July v. France, no. 21279/02 and 36448/02, p. 60.

²³³ Otegi Mondragon v. Spain, no. 2034/07, p. 60.

bedömningen av om något utgör en begränsning är om åtgärden haft kylande effekt på utnyttjandet av yttrandefriheten.²³⁴

Eftersom tiggeriförbuden är sanktionerade med en straffpåföljd, penningböter, utgör de enligt min bedömning begränsningar i yttrandefriheten. Inte minst mot bakgrund av den vida syn Europadomstolen har på vad som utgör begränsningar av yttrandefriheten. Vidare, finns det enligt min mening risk att tiggeriförbud har kylande effekt på den allmänna debatten. Tiggeriförbud gör fattigdom mindre synlig. Följaktligen uppstår en risk att det samhällsproblem som fattigdom är glöms bort och faller bort från den allmänna debatten.

6.3.4 Är tiggeriförbud en tillåten begränsning av yttrandefriheten?

Om det väl har konstaterats att en åtgärd utgör en begränsning av yttrandefriheten, blir frågan om begränsningen är tillåten eller inte. Yttrandefriheten i EKMR får begränsas enligt de villkor som anges i art. 10.2. De innebär att en begränsning måste göras i form av lag, syfta till ett legitimt ändamål och vara proportionerligt.²³⁵ Bedömningen av om en begränsning är tillåten eller inte är till stor del lik den som görs i art. 8.2 EKMR.²³⁶ Kommuners utrymme att utfärda tiggeriförbud begränsas således av kraven i art. 10.2, under förutsättning att tiggeri omfattas av yttrandefriheten i EKMR, vilket mycket tyder på.

Den skiljaktige domaren i Schweiz-domen menar att bedömningen vad gäller om tiggeriförbud är tillåtet i förhållande till EKMR blir likadan som den domstolen gjort vad gäller tiggeriförbud och rätten till privatliv.²³⁷ Med ”lag” i EKMR avses även förordningar och andra föreskrifter. Vidare är upprätthållande av allmän ordning ett legitimt ändamål även vad gäller yttrandefriheten. De svenska tiggeriförbuderna uppfyller följaktligen dessa

²³⁴ Harris, O’Boyle och Warwick, (2018), s. 609.

²³⁵ Se Cameron (2018), s. 117.

²³⁶ Ibid. s. 115 ff.

²³⁷ Kellers skiljaktiga mening, p. 14-17 (egen översättning).

krav, och utgör inga hinder för kommuner att utfärda tiggeriförbud. I det följande ska jag dock peka på några utmärkande drag för kravet på proportionalitet vad gäller yttrandefriheten, som kan vara relevanta.

6.3.4.1 Nödvändigt i ett demokratiskt samhälle

Vad gäller kravet på nödvändighet i ett demokratiskt samhälle utmärker sig framför allt politiska yttranden vad gäller yttrandefriheten. Begränsningar av sådana yttranden anses i princip endast proportionerliga om de inneburit uppmaning till våld, uppror eller hets mot folkgrupp.²³⁸ Samma gäller för yttranden som har ett allmänt intresse. Med allmänt intresse avses yttranden som i en betydelsefull grad påverkar allmänheten. Hit räknas till exempel yttranden som rör en viktig social fråga eller som rör ett problem som allmänheten kan ha intresse av att bli informerad om.²³⁹ En faktor som också spelar in i proportionalitetsbedömningen är om det funnits alternativa sätt att framföra ett yttrande på.²⁴⁰ Även när det kommer till yttrandefriheten får konventionsstaterna en bedömningsmarginal.²⁴¹ Bedömningsmarginalen blir smalare när det rör sig om politiska budskap och den allmänna debatten.²⁴²

Europadomstolen har i *Mouvement Raëlien Suisse v. Switzerland* slagit fast att ett förbud för en viss organisation med kontroversiella åsikter att föra en affischkampanj utgör en begränsning i yttrandefriheten.²⁴³ Förbudet innebar att organisationen inte fick föra sin affischkampanj på vissa offentligt ägda anläggningar för affischering.²⁴⁴ Europadomstolen ansåg dock att förbudet var en tillåten begränsning, mot bakgrund av att det inte rörde sig om ett politiskt budskap.²⁴⁵ Vidare hade förbudet legitima ändamål.²⁴⁶ I bedömningen spelade också in att det fanns flera alternativa sätt för organisationen att sprida sitt budskap på.²⁴⁷

²³⁸ Danelius (2015), s. 468.

²³⁹ Harris, O'Boyle och Warwick (2018), s. 611.

²⁴⁰ Rainey, McCormick och Ovey (2021), s. 492.

²⁴¹ Danelius (2015), s. 466.

²⁴² *Mouvement Raëlien Suisse v. Switzerland*, no. 16354/06, p. 61.

²⁴³ *Ibid.* p. 49.

²⁴⁴ *Ibid.* p. 58.

²⁴⁵ *Ibid.* p. 62.

²⁴⁶ *Ibid.* p. 54-55.

²⁴⁷ *Ibid.* p. 73; se vidare Danelius (2015), s. 459 f.

Om tiggeri utgör ett politiskt budskap får det i princip endast begränsas om det uppmanar till våld eller främjar hat, vilket tiggeriförbudet definitivt inte gör. Fastän tiggeri inte skulle anses vara ett regelrätt politiskt budskap, bör det rimligen ändå anses allvarligt att förbjuda en i samhället utsatt grupp från att yttra sina problem. Dessa problem bör anses vara samhällsproblem, som allmänheten har intresse av att veta.

Tiggare har dessutom få, om ens några, alternativa sätt att sprida sitt budskap på, vilket gör begränsningar i deras yttrandefrihet än allvarligare. Europadomstolen har visserligen ansett att ett förbud för en organisation att föra en viss affischkampanj, alltså ett förbud mot vissa uttalanden på offentlig plats, utgjort en tillåten begränsning av yttrandefriheten. Men avgörande i den bedömningen var att organisationen hade andra sätt att nå ut med sitt budskap på, vilket tiggare inte har, och att det inte rörde sig om ett politiskt budskap.

6.3.5 Sammanfattande analys

Sammanfattningsvis finns mycket som talar för att rätten till yttrandefriheten i EKMR omfattar en rätt att tiggas, framför allt om att tiggas kan anses vara ett politiskt budskap. Om tiggeri omfattas av rätten till yttrandefrihet, innebär det att kommuners utrymme att utfärda tiggeriförbud begränsas av att tiggeriförbudet måste uppfylla kraven i art. 10.2. Kraven som ställs upp där är samma som i art. 8.2, och bedömningarna blir lika. Utmärkande för yttrandefriheten är att det väldigt sällan är proportionerligt att begränsa politiska budskap. Vidare har tiggare få alternativa sätt att sprida sitt budskap på, vilket också riskerar göra att tiggeriförbud inte uppfyller kravet på proportionalitet. Den fattigdom som tiggare lider av kan rimligen anses utgöra yttranden som är av allmänt intresse, och att förbjuda sådana yttranden kan skada en demokrati. Dessa aspekter talar för att de rådande tiggeriförbudet inte är proportionerliga. Dock är tiggeriförbudet avgränsade geografiskt, vilket innebär att tiggarna fortfarande har möjlighet att sprida sitt politiska budskap på vissa platser, om än mindre effektivt.

7 Sammanfattande slutsatser

Sammanfattningsvis finns det flera faktorer som påverkar kommuners utrymme att utfärda tiggeriförbud. Enligt OL får kommuner endast utfärda tiggeriförbud som syftar till att upprätthålla allmän ordning, är proportionella, är någorlunda klara och exakta och inte regleras på annat håll. Sedan Schweiz-domen är det klart att även mänskliga rättigheter begränsar kommuners utrymme att utfärda tiggeriförbud, åtminstone den mänskliga rättigheten till privatliv. Det är således anmärkningsvärt att HFD inte diskuterar om tiggeriförbud begränsar de grundläggande fri- och rättigheterna i Vellingedomen. I Schweiz-domen identifieras och uppmärksammas ett motstående intresse till ordningshänseendet vad gäller tiggeriförbud, nämligen tiggares rätt till privatliv och den utsatta situation tiggare befinner sig i. I ett större perspektiv verkar Schweiz-domen innebära en skiftning i synen på behandlingen av fattiga människor, och att det är viktigt att åtgärder som konventionsstaterna vidtar inte kränker denna del av befolkningen.

Innebörden av allmän ordning och om alla sorters tiggeri stör den eller inte är inte helt klart. I Schweiz-domen konstateras att upprätthållande av allmän ordning är ett legitimt ändamål för tiggeriförbud. Följaktligen stör tiggeri, åtminstone under vissa omständigheter, den allmänna ordningen. Sådant som kan påverka bedömningen av om tiggeri stör den allmänna ordningen eller inte är om det utförs på livligt trafikerade platser och hur tiggaren beter sig. I Schweiz-domen uppmärksammas risken att tiggeriförbud har andra, dolda, syften än att upprätthålla allmän ordning, såsom att dölja fattigdom och begränsa en viss grups rättigheter. Detta konstaterande utgör enligt min mening en viktig del av att förstå den diskussion som varit kring tiggeriförbud. Eftersom de som tigger utgör en utsatt grupp, ser nog många risken att tiggeriförbuden finns för att begränsa just denna grupp, och för att dölja fattigdom. Inte minst mot bakgrund av att tiggeri inte stör den allmänna ordningen på samma uppenbara sätt som till exempel buller och alkoholförtäring riskerar att göra. Eftersom kommunerna inte behöver lägga

fram någon utredning som visar att något utgör en ordningsstörning, utan får reglera sådant som ”typiskt sett” utgör ordningsstörningar, är det svårt att kontrollera syftet med tiggeriförbuden. Det är anmärkningsvärt att det i vissa kommuner ansetts föreligga behov av att förbjuda tiggeri, och i vissa inte.

Det har inte prövats om även rätten till yttrandefrihet omfattar en rätt att tigga, men mycket tyder på det. Enligt min bedömning blir den största skillnaden av att tiggeri omfattas av yttrandefriheten att tiggeri eventuellt kan utgöra ett politiskt budskap och i så fall får begränsas under väldigt få omständigheter. Yttrandefriheten innebär att det är av vikt för demokratin att de som tigger ska ha möjlighet att få ut sitt budskap. Detta mot bakgrund av att det kan anses allvarligt att i en demokrati förbjuda en utsatt grupp från att åskådliggöra sina problem, framför allt om dessa kan anses vara samhällsproblem. Ytterligare en följd av om tiggeri omfattas av rätten till yttrandefrihet är att tiggeriförbud måste vara innehållsligt neutrala. Det är tveksamt om tiggeriförbud är det.

Mot bakgrund av vad som framkommit i uppsatsen, menar jag att det inte går att ge ett ja- eller nej-svar på frågan om de rådande tiggeriförbuden är tillåtna enligt OL, rätten till privatliv i EKMR och rätten till yttrandefrihet i EKMR respektive RF. Det förhållandet att de svenska tiggeriförbuden är väl avgränsade geografiskt och endast förenade med penningböter, talar för att de är tillåtna enligt de undersökta reglerna.

Avslutningsvis kan konstateras att rättsläget till viss del är oklart. I denna uppsats har urskilts olika aspekter och faktorer som visar på ramarna för kommunernas utrymme att utfärda tiggeriförbud. Det oklara rättsläget, det faktum att det politiska läget i en kommun kan påverka utfärdandet av tiggeriförbud och deras innehåll samt att kommuner inte behöver lägga fram utredning som visar att något utgör en ordningsstörning, riskerar leda till skillnader mellan kommunerna och att tiggeriförbud utfärdas utan att ett verkligt behov föreligger. Det kan anses problematiskt mot bakgrund av att förbuden utgör begränsningar av grundläggande fri- och rättigheter och träffar en utsatt grupp i samhället.

Bilaga A

Kommuner med tiggeriförbud

1. Allmänna lokala ordningsföreskrifter för Bromölla kommun, 14 §, antagen av KF 2019-06-17, nr 100.1.
2. Allmänna lokala ordningsföreskrifter för Danderyds kommun, 12 § 3 st., beslutade av KF 2019-10-14, nr 139.
3. Allmänna lokala ordningsföreskrifter för Ekerö kommun, 13 § 3 st., fastställd av KF 2021-06-22, nr 11:3.
4. Allmänna lokala ordningsföreskrifter för Eskilstuna kommun, 11 §, beslutade av KF 2018-08-14, nr 131.
5. Allmänna lokala ordningsföreskrifter för Höganäs kommun, 18 § 3 st., beslutade av KF 2021-03-25, nr 2021:06.
6. Allmänna lokala ordningsföreskrifter för Katrineholms kommun, 12 § 3 st., beslutade av KF 2019-10-21, se även dom från Förvaltningsrätten i Linköping, mål nr 9736-19.
7. Allmänna lokala ordningsföreskrifter för Kungsbacka kommun, 14 b §, beslutade av KF 2020-02-04.
8. Allmänna lokala ordningsföreskrifter för Lidingö kommun, 13 §, beslutade av KF 2019-08-21, se även dom från Förvaltningsrätten i Stockholm, mål nr 22051-19.
9. Allmänna lokala ordningsföreskrifter för Skurups kommun, 12 § 2 st., senast reviderad av KF 2020-07-13, nr KS 2019.1683.
10. Allmänna lokala ordningsföreskrifter för Staffanstorps kommun, 13 §, reviderad av KF 2021, nr 3.1.
11. Allmänna lokala ordningsföreskrifter för Sölvesborgs kommun, 14 § 2 st., beslutade av KF 2020-02-03, nr 6.1.
12. Allmänna lokala ordningsföreskrifter för Trelleborgs kommun, 12 § 3 st., beslutade av KF 2020-02-24.
13. Allmänna lokala ordningsföreskrifter för Täby kommun, 13 § 3 st., beslut om ändringar av KF 2019-10-07, nr 261.

14. Allmänna lokala ordningsföreskrifter för Vellinge kommun, 11 § 3 st., beslutade av KF 2017-08-20, se även HFD 2018 ref. 75.
15. Allmänna lokala ordningsföreskrifter för Örkelljunga kommun, 8 § 3 st., beslutade av KF 2019-04-29.

Käll- och litteraturförteckning

Litteratur

Axberger, Hans-Gunnar; *Yttrandefrihetsgrundlagarna – Yttrandefrihetens gränser efter 2010 års grundlagsreform*, fjärde upplagan, Norstedts Juridik AB, Sverige, 2019.

Bohlin, Alf, *Kommunalrättens grunder*, sjunde upplagan, Wolters Kluwer, Stockholm, 2016.

Bull, Thomas, *Mötes- och demonstrationsfriheten – En statsrättslig studie av mötes- och demonstrationsfrihetens innehåll och gränser i Sverige, Tyskland och USA*, Iustus förlag, Uppsala, 1997 (avhandling vid Uppsala universitet).

Bull, Thomas och Sterzel, Fredrik, *Regeringsformen: en kommentar*, fjärde upplagan, Studentlitteratur, Lund, 2019.

Cameron, Iain, *An Introduction to the European Convention on Human Rights*, åttonde upplagan, Iustus Förlag, Uppsala, 2018.

Cameron, Iain, *Vad är en begränsning av en rättighet?* s. 165-186; Åhman, Karin (red.) *De Lege - Juridiska fakulteten i Uppsala årsbok 2014 - Regeringsformen 40 år 1974-2014*, Iustus, 2014, Uppsala.

Danelius, Hans, *Mänskliga rättigheter i europeisk praxis - En kommentar till Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna*, femte upplagan, Norstedts Juridik, u.o. 2015.

Dunker, Rickard, *Lokala ordningsföreskrifter*, Juridiska institutionen, Stockholms universitet, 2019 (avhandling).

Eka, Anders och Hirschfeldt, Johan och Jermsten, Henrik och Svahn Starrsjö och Kristina, *Regeringsformen - med kommentarer*, andra upplagan, Karnov Group Sweden, Stockholm, 2018.

Hansson, Erik, *Det känns fel*, Kulturgeografiska institutionen vid Uppsala universitet, 2019 (avhandling).

Harris, O'Boyle och Warwick, *Law of the European Convention on Human Rights*, fjärde upplagan, Oxford University Press, Oxford, 2018.

Rainey, McCormick och Ovey, *The European Convention on Human Rights*, åttonde upplagan, Oxford University Press, Oxford, 2021.

Kleineman, Jan, *Rättsdogmatisk metod*, 2 kap., s. 21-64; Nääv, Maria och Zamboni, Mauro (red.), *Juridisk metodlära*, andra upplagan, Studentlitteratur, Lund, 2018.

Persson, Carl G och Rosenberg, Göran och Åberg, Kazimir, *Ordningsslagen – Kommentarer och rättspraxis*, första upplagan, Norstedts Juridik och Publica, Göteborg, 1994.

Ruotsi, Mikael, *Svensk yttrandefrihet och internationell rätt – Den grundlagsskyddade tryck- och yttrandefriheten och dess relation till Europakonventionen, EU-rätten och FN:s konvention om medborgerliga och politiska rättigheter*, första upplagan, Iustus förlag, Uppsala, 2020 (avhandling).

Sandgren, Claes, *Rättsvetenskap för uppsatsförfattare – Ämne, material, metod, argumentation och språk*, femte upplagan, Norstedts juridik, Stockholm, 2021.

Strömberg, Håkan och Lundell, Bengt, *Grundlagsskyddad yttrandefrihet*, femtonde upplagan, Studentlitteratur, Lund, 2013.

Trolle Önnerfors, Elsa, *Luffare, tiggare, glädjeflickor och nasare – Om lösdrivarlagstiftningen i Sverige från medeltiden till folkhemmet*, kap. 3, s. 27-51; Reslow, Patrick och Trolle Önnerfors, Elsa (red.), *Från Schlyters lustgård – Rätthistoriska uppsatser*, 1:2001, Corpus Iuris Förlag, Lund 2001.

Gerards, Janneke, 21 kap., s. 933-949; Lavrysen, Laurens, 4 kap., s. 327-330; Van Rijn, Arjen, 14 kap. s. 765-811; Van Dijk, Pieter och van Hoof, Fried och van Rijn, Arjen och Zwaak, Leo, (red.) *Theory and Practice of the European Convention on Human Rights*, femte upplagan, Intersentia, Cambridge, 2018.

Von Essen, Ulrik, *Kommunal normgivning*, Jure, Stockholm, 2000 (avhandling vid Stockholms universitet).

Åberg, Kazimir, *Ordningsslagen – Kommentarer och rättspraxis*, fjärde upplagan, Wolters Kluwer, Stockholm, 2017.

Artiklar

Ahlin, Per och Åsa, Örnberg (2/2019), 'HFD 2018 ref. 75 Tiggeridomen ännu en gång', s. 263-271, *Förvaltningsrättslig tidskrift*.

Bremdal, Kindström Dahlin (2/2018) 'Normprövning och kommunal självstyrelse – med anledning av länsstyrelsens beslut att upphäva Vellinge kommuns tiggeriförbud', s. 185-207, *Förvaltningsrättslig tidskrift*.

Bremdal, Patrik och Moa, Kindström Dahlin (1/2019) 'Kommunernas tolkningsutrymme: En kommentar till HFD 2018 ref. 75 gällande förutsättningarna för att en kommun ska få reglera tiggeri genom lokala ordningsföreskrifter', s. 113-118, *Förvaltningsrättslig tidskrift*.

Lebeck, Carl, nr 2 2021/22, s. 428- 452, 'Nödvändighetskravet vid begränsningar av grundläggande rättigheter: något om tolkning av RF 2 kap. 21', *Juridisk tidskrift*.

Lagkommentarer

Hirschfeldt, Johan, Regeringsformen (1974:152) 1 kap. 1 §, Karnov (JUNO) p. 3, hämtad 2021-11-22.

Holmberg, Erik, Stjernquist, Nils, Isberg, Magnus, Eliason, Marianne och Regner, Göran Grundlagarna (2019-01-01, tredje uppl., Norstedts juridik, JUNO version 3A) kommentar till regeringsformen, 8 kap. 10.

Jermsten, Henrik, Regeringsformen (1974:152), 2 kap. 23 §, Lexino 2021-07-01 (JUNO).

Jermsten, Henrik, Regeringsformen (1974:152), 2 kap. och 8 kap., Lexino 2021-07-01 (JUNO).

Källor

Offentligt tryck

Utredningsbetänkanden

SOU 1979:49 Grundlagsskyddad yttrandefrihet.

SOU 1983:70 Värna yttrandefriheten.

SOU 1982:63 Polislag.

SOU 1985:24 Ordningsslag: slutbetänkande.

SOU 2008:125 En reformerad grundlag.

SOU 2016:6 Framtid sökes – Slutredovisning från den nationella samordnaren för utsatta EU-medborgare.

Propositioner

Prop. 1973:90 Kungl. Maj:ts proposition med förslag till ny regeringsform och ny riksdagsordning m.m.

Prop. 1975/76:209 om ändring i regeringsformen.

Prop. 1986/87:151 om ändringar i tryckfrihetsförordningen m.m.

Prop. 1990/91:117 om en ny kommunallag.

Prop. 1992/93:210 om ny ordningslag m.m.

Prop. 2005/06:11 Maskeringsförbud.

Prop. 2009/10:80 En reformerad grundlag.

Utskottsbetänkanden

Bet. 2016/17:JuU18 Polisfrågor.

Bet. 2017/18:JuU32 Det straffrättsliga skyddet mot människohandel och människoexploatering.

Övrigt offentligt tryck

JO-beslut 1965 s. 489.

Regeringsbeslut 1995-06-01.

JO-beslut 2007/08, s. 140.

Skriftlig fråga till statsråd, 2020/21:1611, 2021-02-03.

Svar på skriftlig fråga, Ju2021/00459, 2021-02-10.

Övriga källor

Arkhem, Mats, Yurkovskiy, Leonid, Carlberg, Per, Lindefjärd, *Christian och Ingot Martin*, 'SD: Här är tio argument för tiggeriförbud', *Dagens samhälle*, publicerad 2019-09-10, <<https://www.dagensamhalle.se/opinion/debatt/sd-har-ar-tio-argument-for-tiggeriforbud/>>, hämtad 2021-12-26.

Caldaras, Hans, Hammarberg, Thomas, Lambertz, Göran, Lindenfors, Anna, Norée, Annika, Ramberg, Anne, Ronnow Pessah Sofia och Waldenström, Jens, 'Falskt påstå tiggeri är förbjudet i Sverige', *Dagens Nyheter*, publicerad 2017-08-10, <<https://www.dn.se/debatt/falskt-pasta-att-tiggeri-ar-forbjudet-i-sverige/>>, hämtad 2021-10-05.

European Court of Human Rights, Press release issued by the Registrar of the Court, ECHR 021 (2021), *Lacatus v. Switzerland*, no. 14065/15, 2021-01-19.

Heri, Corina, 'Beg your pardon!: Criminalisation of Poverty and the Human Right to Beg in *Lacatus v. Switzerland*', *Strasbourg Observers*, publicerad 2021-02-10, <<https://strasbourgobservers.com/2021/02/10/beg-your->

[pardon-criminalisation-of-poverty-and-the-human-right-to-beg-in-lacatus-v-switzerland/](#)> hämtad 2021-11-30.

Israelson, Aaron, 'Tiggeriförbudet är en skam för Kungsbacka', *Göteborgsposten*, publicerad 2020-02-05, <<https://www.gp.se/debatt/tiggeriforbudet-ar-en-skam-for-kungsbacka-1.23578419>>, hämtad 2021-12-26.

Kagiarios, Dimitrios, 'Is Begging Speech? Assessing Judge Keller's Concurring opinion in Lacatus v. Switzerland', *Strasbourg Observers*, publicerad 2021-10-12, <<https://strasbourgobservers.com/2021/02/12/is-begging-speech-assessing-judge-kellers-concurring-opinion-in-lacatus-v-switzerland/>>, hämtad 2021-11-29.

Kullander, Björn, Fakta om kommuner och regioner, *Sveriges Kommuner och Regioner*, publicerad, 2021-03-11, <<https://skr.se/skr/tjanster/kommunerochregioner/faktakommunerochregioner.1022.html>> hämtad 2021-11-04.

Lacatus mot Schweiz 50-117 översättning, *Amnesty*, <https://aktivism.amnesty.se/uploads/cms_page_media/630/Lacatus%20mot%20Schweiz%2050-117%20översättning.pdf> hämtad 2021-08-30.

Lambertz, Göran och Memetovic, Sunita, 'Därför blir förbudet mot tiggeri troligen ogiltigt', *Expressen*, publicerad 2018-12-28. <<https://www.expressen.se/debatt/darfor-blir-tiggeriforbudet-troligen-ogiltigt/>>, hämtad 2021-10-05.

Länsstyrelsen i Skåne, beslut dnr 213-25584-17.

Länsstyrelsen i Västmanland, beslut dnr 213-1208-11.

Sveriges kommuner och landstings normalförslag till lokala ordningsföreskrifter, cirkulärnr 1991:4, diariernr 1995:0281, utgiven 1995-02-01.

Tersmeden, Carl Bruno, 'Tiggarfrågan splittrar – debatten starkare än någonsin', *SVT Nyheter*, publicerad 2019-09-22, <<https://www.svt.se/nyheter/lokalt/ost/tiggarfragan-splittrar-debatten-starkare-an-nagonsin>>, hämtad 2022-01-01.

Van Drooghenbroeck, Sébastien, 'Analysis: "Lacatus v. Switzerland: a great judgement at the heart of human dignity"', *EU Law Live*, publicerad 2021-01-25 <<https://eulawlive-com.ludwig.lub.lu.se/analysis-lacatus-v-switzerland-a-great-judgment-at-the-heart-of-human-dignity-by-sebastien-van-drooghenbroeck/>>.

Rättsfallsförteckning

Sverige

Högsta domstolen

NJA 1997 s. 179.

Högsta förvaltningsdomstolen (tidigare Regeringsrätten)

RA 1959 I 25.

RA 1965 I 11.

RA 1980Bb 26.

Rå 1991 ref. 21.

RA 1997 ref. 41.

HFD 2018 ref. 75.

Övriga svenska domstolar

Södertälje tingsrätt, mål nr B 266-14, dom 2014-02-21.

Förvaltningsrätten i Malmö, mål nr 12327-17, dom 2018-02-08.

Förvaltningsrätten i Malmö, mål nr 10477-17, dom 2019-06-25.

Förvaltningsrätten i Stockholm, mål nr 22051-19, dom 2020-03-12.

Förvaltningsrätten i Linköping, mål nr 9736-19, dom 2021-04-49.

Kammarrätten i Jönköping, mål nr 2099-21, beslut 2021-10-28.

Europadomstolen

Smith and Grady v. the United Kingdom, no. 33985/96 and 33986/96, dom 1999-09-27.

Kucera v. Slovakia, no. 48666/99, dom 2007-07-17.

Lindon, Otchakovsky-Laurens and July v. France, no. 21279/02 and 36448/02, dom 2007-10-22.

Rachwalski and Ferenc v. Poland, no 47709/99, dom 2009-07-28.

Alekseyev v. Russia, no 4916/07, 25924/08 and 14599/09, dom 2010-10-04.

Otegi Mondragon v. Spain, no 2034/07, dom 2011-03-15.

Mouvement Raëlien Suisse v. Switzerland, no. 16354/06, dom 2012- 07-13.

Gough v. the United Kingdom, no. 49327/11, dom 2014-10-28.

Garib v. the Netherlands [GC], no. 43494/09, dom 2017-11-06.

Khadija Ismayilova v. Azerbaijan, no. 65286/13 och 57270/14, dom 2019-01-10.

Beizaras and Levickas v. Lithuania, no. 41288/15, dom 2020-01-14.

Hudorovic and others v. Slovenia, no. 24816/14 and 25140/14, dom 2020-03-10.

Lacatus v. Switzerland, no. 14065/15, dom 2021-01-19.