**Rättsliga synpunkter på tillämpningen av ordningslagen i förhållande till tiggeri**

Till: Polisens nationella rättsavdelning, gnm Lena Byström, ÖC Öst

Från: Amnesty International Sverige, gnm Johanna Westeson, jurist och sakkunnig diskriminering

Inledning:

Inom ramen för Amnesty International Sveriges arbete för den grupp människor som brukar gå under benämningen “utsatta EU-medborgare” har det kommit till vår kännedom att polisens tolkning av ordningslagen i förhållande till tiggeri skiljer sig åt väsentligt i olika delar av landet. I Stockholm har Amnesty fått flertalet vittnesmål om att människor som sitter och tigger utan att blockera eller störa trafiken blivit dels tillsagda att flytta på sig, dels bortkörda med polisbil och avlämnade på olika platser utanför staden. Flera har vittnat om att de inte fått adekvat information på ett språk de förstår, att de haft svårt att hitta tillbaka, samt att de genom detta bemötande känt sig trakasserade och utpekade. I samtal med Södermalms- och Stockholmspolisen har Amnesty fått bekräftat att praktiken att köra bort människor som sitter och tigger, genom en extensiv tolkning av ordningslagen, är en medveten praxis. Amnesty har genom att begära ut ett antal protokoll också kunnat verifiera detta. Det är inte en praxis Amnesty sett i de övriga fem svenska kommuner vi studerat, vilket dock givetvis inte utesluter att samma praktik kan finnas på annat håll i landet.

Grund för ingripande:

Amnesty har tillgång till ett femtontal protokoll från ingripanden då polisen avlägsnat människor som har tiggt i Stockholm. Motiveringen till *varför* människor körs bort varierar; det kan vara “störande av den allmänna ordningen”, att de “utgör en allvarlig fara för den allmänna ordningen”,[[1]](#footnote-1) “i syfte att avvärja straffbelagd handling” eller en kombination av dessa tre (samtliga 13 § polislagen). I några fall ger protokollen en mer utförlig grund till ingripandet, exempelvis att personen i fråga “utgör en fara för den allmänna ordningen då hon sitter på trottoaren, detta genom att hon utgör ett onaturligt hinder för syn och rörelsehindrade samt att det är svårt att utföra renhållning på ett tillfredsställande sätt”.[[2]](#footnote-2) Vad Amnesty kan utläsa förefaller ingripandena dock inte föranledas av en anmälan från allmänheten och inte heller att personer med syn- eller rörelsehinder eller renhållningsarbetare klagat. Det tycks i de flesta fall således vara en *hypotetisk bedömning* av att den tiggande personen *kan komma att utgöra* en ordningsstörning som legat till grund för ingripandet. Vid några tillfällen hänvisas specifikt till att personen i fråga inte har tillstånd för att sitta och tigga och att detta är grunden för ingripandet, exempelvis: “Hon avlägsnas också i syfte att avvärja straffbelagd handling då det krävs tillstånd att uppehålla sig en längre tid på en och samma plats på Stockholms gator och torg”.[[3]](#footnote-3)

Tillståndsplikt för att tigga?

Enligt 3 kap 1 § ordningslagen gäller följande:

En offentlig plats inom detaljplanelagt område får inte utan tillstånd av Polismyndigheten användas på ett sätt som inte stämmer överens med det ändamål som platsen har upplåtits för eller som inte är allmänt vedertaget. Tillstånd behövs dock inte, om platsen tas i anspråk endast tillfälligt och i obetydlig omfattning och utan att inkräkta på någon annans tillstånd.

Ordningslagens krav på tillstånd i 3 kap 1 § motiveras av att ett obegränsat användande av marken för något annat ändamål än för vilket den i första hand är avsedd kan orsaka påtagliga störningar i trafiken eller av den allmänna ordningen eller säkerheten.[[4]](#footnote-4) En person som bryter mot 3 kap 1 § kan göra sig skyldig till brott enligt 3 kap 22 § ordningslagen och får därmed avlägsnas för att polisen ska kunna avvärja straffbelagd handling enligt 13 § polislagen. I ett hovrättsfall från 1999 hade en person under knappt tre timmar sålt CD-skivor från en vagn på offentlig plats. Hovrätten ogillade åtalet om brott mot ordningslagen och menade att eftersom det rör sig om lagstiftning som är sanktionerad med straff, bör det endast vara klara fall av överträdelser som föranleder straff.[[5]](#footnote-5) Tillämpningen av bestämmelser som utgör brott mot ordningslagen bör alltså tolkas restriktivt. Hovrätten menade vidare:

De exempel som ges i förarbetena synes närmast gå ut på att man utifrån platsens storlek och normala trafikintensitet skall göra en allmän bedömning av hur störande det är att någon använder platsen på ett icke avsett sätt, t.ex. vid gatuförsäljning. Det får dock antas att bedömningen kan bli en annan om platsen av någon speciell anledning blir särskilt trafikerad som t. ex. vid ett idrottsevenemang. Det säger sig självt att det, mot bakgrund av de skiftande förhållanden som kan föreligga, i mycket hög grad blir en omdömesfråga och att olika personer kan göra olika bedömningar. Varken lagtexten eller förarbetena ger således en klar vägledning för vilka fall som kräver tillstånd och vilka som faller utanför tillståndstvånget.[[6]](#footnote-6)

Polismyndighetens skrift från 2015 som går under beteckningen “Juridisk vägledning angående tiggeri” redogör för ett eventuellt tillståndskrav för tiggeri på följande vis:

Tiggeri och/eller bosättning på offentlig plats kan ibland kräva tillstånd enligt ordningslagen. En offentlig plats inom detaljplanelagt område får inte utan tillstånd av Polismyndigheten användas på ett sätt som inte stämmer överens med det ändamål som platsen har upplåtits för eller som inte är allmänt vedertaget (3 kap. 1 § ordningslagen). Den som uppsåtligen eller av oaktsamhet använder en offentlig plats utan tillstånd kan dömas för brott till böter (3 kap. 22 § 1 st. ordningslagen). Tillstånd behövs emellertid inte om platsen tas i anspråk endast tillfälligt och i obetydlig omfattning och utan att inkräkta på någon annans tillstånd. *Tiggeri eller bosättning som pågår en längre tid på en plats och på ett sätt som till exempel innebär påtagligt hinder för gångtrafikanter kan falla in under kravet på tillståndsplikt*. (vår kursivering)

Enligt denna skrivning krävs det *både* att tiggeriet pågått en längre tid på en plats *och* att det sker på ett sätt som till exempel innebär påtagligt hinder för gångtrafikanter för att tillståndskrav ska gälla. Motsatsvis gäller att tillstånd således inte krävs om endast ett av dessa kriterier är uppfyllt. Att en person suttit länge på en plats och tiggt, utan att ha utgjort ett hinder för gångtrafikanter eller på annat sätt stört ordningen, skulle alltså inte räcka för krav på tillstånd för tiggeri. Denna tolkning är en annan än den som framgår av vissa av ingripandeprotokollen nämnda ovan, där det tycks som om blotta det faktum att en person suttit och tiggt på ett och samma ställe under en längre tid var tillräckligt för att tillståndsplikt skulle uppstå.

En utredning från rättsavdelningen för Polismyndighetens Rättsenhet Väst från 2015, “Tiggeri och därmed sammanhängande ordningsproblem” konstaterar, angående tillståndskravet i 3 kap 1 §:

Att enbart sitta på en offentlig plats kan inte anses vara ett sådant nyttjande som avses i nämnda lagrum. Däremot kan det förhålla sig annorlunda om det handlar om någon form av aktivitet såsom uppträdande eller försäljning. Tiggeriet i sig inte räknas hit. Det kan också handla om att någon i samband med tiggeriet lägger ut föremål på platsen (t.ex. bohag av olika slag). Det bör dock vara fråga om mer skrymmande gods än t.ex. en filt att sitta på.[[7]](#footnote-7)

I ett e-postmeddelande som Elisabeth Anestad, biträdande polisområdeschef Stockholm, skickade till sin personal den 23 november 2018 underströk hon vikten av att ordningslagen inte tolkas alltför brett och offensivt i förhållande till människor som tigger. Hon skrev:

Vi är överens om att vissa poliser har använt en alltför extensiv tolkning av ordningslagen, dvs man har valt att vara offensiv och på olika sätt ingripa mot tiggare som antingen suttit ner (fått ställa sig upp istället) eller suttit länge på samma plats (efter försök att avvisa blivit avlägsnade till olika platser). Ordningslagen föreskriver att man behöver polisens tillstånd för att ställa upp sina saker (t ex skyltar, vagnar mm), men att sitta ner och tigga utan att lägga beslag på annan markyta än den man sitter på kräver inget tillstånd. Något annat finns inte lagstöd eller praxis för. [...] Jag vill att ni är tydliga med detta och kommunicerar ut det till era gruppchefer, t ex områdespoliserna. Att sitta ner och tigga utgör ingen ordningsstörning. Att vara påträngande kan utgöra ett ofredande och då ska det anmälas förstås.[[8]](#footnote-8)

Det förefaller således finnas en viss samsyn inom polisen att ordningslagen ska tolkas restriktivt och att det inte *per se* utgör en ordningsstörning att sitta och tigga ens det sker på samma plats under en längre tid. Rättspraxis stödjer också dessa slutsatser. Ändå har Amnesty indikationer på att polisen i Stockholm fortsätter att köra bort och avlägsna människor som sitter och tigger, enbart för att de sitter och tigger. Detta är, förutom rättssäkerhetsproblematiken som finns i att praktiken ser så annorlunda ut i olika delar av Sverige, en diskriminerande lagtillämpning eftersom den i huvudsak drabbar personer som tillhör en etnisk grupp: romer. Dessutom leder det till stort personligt lidande hos dem som drabbas. Av dessa anledningar är det av stor vikt att rättsläget klargörs även formellt.

Avlägsnanden av personer som tigger:

Polisens befogenhet att köra bort personer motiveras i 13 § polislagen:

Om någon genom sitt uppträdande stör den allmänna ordningen eller utgör en omedelbar fara för denna, får en polisman, när det är nödvändigt för att ordningen skall kunna upprätthållas, avvisa eller avlägsna honom från visst område eller utrymme. Detsamma gäller om en sådan åtgärd behövs för att en straffbelagd handling skall kunna avvärjas.

Är en åtgärd som avses i första stycket otillräcklig för att det avsedda resultatet skall uppnås, får personen tillfälligt omhändertas.

Av protokollen Amnesty begärt ut framgår, som nämnts ovan, att polisen motiverar avlägsnanden av personer som tigger i vissa fall med att det skulle handla om “störande av den allmänna ordningen”, och ibland med att beteendet skulle “utgöra en allvarlig (sic) fara för den allmänna ordningen”. Lagtexten föreskriver att faran ska vara *omedelbar*, inte allvarlig som är formuleringen i protokollen. Enligt lagkommentaren är en grundförutsättning för att en fara ska anses vara omedelbar att den är konkret, alltså bestämd till tid och rum, samt att den uppkommit genom personens eget uppträdande. Vidare: “[e]n förmodad fara för att ordningen kan komma att störas utgör alltså inte skäl för ett ingripande. Sålunda kan t.ex. en persons blotta närvaro på en plats inte utgöra tillräckligt skäl för ett ingripande, även om han är känd för att vara en bråkmakare.”[[9]](#footnote-9) Det måste också vara frågan om ett uppträdande som innefattar angrepp på ett ordningsintresse av betydelse för allmänheten eller annars från allmän synpunkt. Munck och Berggren utvecklar: “Frågan om ett visst uppträdande stör den allmänna ordningen får inte avgöras från den begränsade synpunkten av vad som för den enskilde polismannen framstår som obekvämt eller olämpligt.”[[10]](#footnote-10) Detsamma går att härleda ur objektivitetsprincipen som är grundlagsfäst i 1 kap. 9 § regeringsformen. Från vad som går att utläsa i protokollen Amnesty begärt ut tycks det i många fall röra sig just om ett beteende som för den enskilde polismannen framstår som obekvämt eller olämpligt, snarare än ett beteende som de facto stör ordningen eller utgör en omedelbar fara för ordningsstörning.

I vissa fall motiveras, som nämnts, också ingripandet med att det “behövs för att en straffbelagd handling skall kunna avvärjas” (13 § polislagen). Det senare skulle gälla mot bakgrund av slutsatsen att det bryter mot ordningslagen att sitta och tigga utan tillstånd (se ovan). Eftersom det, enligt motiveringen ovan, inte krävs tillstånd för människor att sitta och tigga under en längre tid på samma plats så länge de inte blockerar framkomligheten etc, finns därmed inte heller laglig grund att avlägsna dem enligt 13 § polislagen.

Oavsett om det är befogat att avlägsna en person som tigger eller inte måste proportionalitetsprincipen (8 § polislagen) beaktas när polisen genomför ett ingripande. Flera av de personer Amnesty intervjuat har vittnat om att de förts långt ut ur staden och att de haft svårt att hitta tillbaka. Vad som upplevs som “långt” är givetvis en subjektiv uppfattning, men utifrån proportionalitetsprincipen är de subjektiva dimensionerna viktiga när polisen bedömer vilka åtgärder som ska vidtas. JO har anfört i att det är polisens ansvar att se till att enskilda polismän kan göra sig förstådda i den utsträckning som krävs för att utföra en tjänsteåtgärd och att det är viktigt att polisen också förstår och kan ta till sig besked och önskemål från den som är föremål för ett polisingripande.[[11]](#footnote-11) De flesta i gruppen EU-medborgare som tigger i Sverige saknar kunskap i såväl engelska som svenska, och många av dem är också analfabeter. Det är vanligt att de saknar grundläggande kunskap om Stockholms geografi. Flera har berättat för Amnesty att poliserna som förde bort dem inte kommunicerade med dem på ett språk de kunde förstå. Av de ingripandeprotokoll Amnesty begärt ut framgår att i vissa fall har personer körts bort över 20 kilometer, och ingripandet har varat i över 30 minuter. Det framgår inte av protokollen att verkställande poliser kontrollerat huruvida personerna haft pengar till färdmedel tillbaka.

Dessa iakttagelser ger anledning att anta att proportionalitetsprincipen inte i tillräcklig mån beaktas när människor i gruppen utsatta EU-medborgare som tigger avlägsnats enligt 13 § polislagen.

Slutligen bör också påpekas att avlägsnanden av människor är en rättighetsinskränkning eftersom rörelsefriheten i 2 kap. 8 § regeringsformen och 2 artikeln i 4 tilläggsprotokollet till Europakonventionen inskränks. Eftersom såväl rättigheter och konstitutionella principer aktualiseras är det av högsta vikt att polisens rättsliga befogenhet att avlägsna personer faktiskt tillämpas restriktivt. Objektivitetsprincipen i 1 kap 9 § regeringsformen måste också tillämpas för att stävja godtycke när polisen använder sin makt.

Rekommendationer:

Mot bakgrund av ovanstående rekommenderar Amnestys Polismyndigheten att i skrift, och i en form som blir bindande för hela myndigheten, snarast klargöra rättsläget enligt följande.

1. Att sitta och tigga utan att lägga beslag på annan markyta än den personen sitter på kräver inte tillstånd enligt 3 kap 1 § ordningslagen såvida det inte utgör en *reell ordningsstörning*, exempelvis genom att personen de facto blockerar trafiken eller på annat sätt hindrar framkomligheten;
2. Att en person suttit på samma ställe och tiggt under en lång tid, utan att ha blockerat trafiken eller framkomligheten enligt ovan, är i sig inte skäl att kräva tillstånd;
3. Personer som tigger ska inte avlägsnas enligt 13 § polislagen såvida inte en reell ordningsstörning föreligger eller om det föreligger en omedelbar fara för den allmänna ordningen, och i sådana fall enbart efter att personen fått motivering och muntliga tillsägelser på ett språk hen förstår så att hen givits faktiska möjligheter att rätta sig;
4. Om avlägsnanden enlig 13 § polislagen är motiverad ska, med beaktande av proportionalitetsprincipen, personens personliga, sociala, språkmässiga och ekonomiska omständigheter tas i beaktande så att inte ingripandet blir oproportionerligt i förhållande till förseelsens art;
5. Polisen bör i synnerhet beakta att praktiken att avlägsna människor som tigger, om dessa personer till stor del tillhör en viss etnisk grupp, kan komma att utgöra indirekt diskriminering vilket är förbjudet bland annat enligt diskrimineringslagen och svensk grundlag.

Allmänna synpunkter:

Amnesty ser att polisens tillämpning av ordningslagen i förhållande till tiggeri skiljer sig mycket åt i landet, vilket i sig är ett rättssäkerhetsproblem. Därför är det av största vikt att polisen utfärdar nationella riktlinjer, vilka bör sanktioneras av polisledningen och spridas till samtliga polisregioner.

Av vikt är också att det finns ett system för efterlevnad av riktlinjerna, med konsekvenser för de polisregioner eller enskilda polismän som agerar i strid med dessa. För att riktlinjerna ska få genomslagskraft i samtliga polisregioner, men också för att de ska kunna förstås och tillämpas i ett större sammanhang, är utbildning och annan kompetensutveckling nödvändig som rör hantering av utsatta grupper i allmänhet och utsatta EU-medborgares situation och rättigheter i synnerhet.

Utifrån den gedigna erfarenhet Amnesty har i förhållande till arbete med utsatta EU-medborgares rättigheter står vi gärna till buds med bidrag till utbildning och kompetensutveckling i dessa frågor.

Kontaktperson:

Johanna Westeson, jurist och sakkunnig diskrimineringsfrågor, Amnesty International Sverige

Email: johanna.westeson@amnesty.se

Telefon: 072-382 12 29

1. I samtliga protokoll över beslut/ingripande över tvångsåtgärder enligt PL/LOB som Amnesty begärt ut från såväl LPO Södermalm som LPO Norrmalm är skrivningen: “§ 13 Utgör en *allvarlig* fara för den allmänna ordningen”, trots att lagtexten i polislagen § 13 är “utgör en *omedelbar* fara” för den allmänna ordningen (våra kursiveringar). [↑](#footnote-ref-1)
2. Citat ur Protokoll, Beslut/ingripande över tvångsåtgärder enligt PL/LOB, Polismyndigheten, BF-IGV 12 LPO Norrmalm, 2018-02-21. [↑](#footnote-ref-2)
3. Citat ur Protokoll, Beslut/ingripande över tvångsåtgärder enligt PL/LOB, Polismyndigheten, BF-IGV 12 LPO Norrmalm, 2018-03-14. [↑](#footnote-ref-3)
4. Persson m. fl. *Ordningslagen: Kommentarer och praxis,* s. 134. [↑](#footnote-ref-4)
5. RH 1999:35. [↑](#footnote-ref-5)
6. Ibid. [↑](#footnote-ref-6)
7. Polismyndigheten, Rättsenhet Väst, rättsavdelningen. *Rättsutredning - tiggeri och därmed sammanhängande ordningsproblem.* 2015-05-21. [↑](#footnote-ref-7)
8. Email från Elisabeth Anestad till underordnade chefer, 21 november 2018. Vidarebefordrat till Amnesty av en av adressaterna. [↑](#footnote-ref-8)
9. Lagkommentar, 13 § Polislag (1984:387), Ulf Berg, publicerad i Karnov. [↑](#footnote-ref-9)
10. Lagkommentar, 13 § Polislag (1984:387), Johan Munck, Nils-Olof Berggren, publicerad i Zeteo. [↑](#footnote-ref-10)
11. Dnr 5014-2016 från 2017-10-11. [↑](#footnote-ref-11)