

# EN MISSRIKTAD INSATS

*Om tiggeriförbud och varför de  
inte bör införas i Sverige*

**Avsändare:**

Amnesty International Sverige  
Civil Rights Defenders  
Erikshjälpen  
Frälsningsarmén  
Föreningen HEM  
Läkare i Världen  
Räddningsmissionen  
Svenska kyrkan  
Sveriges Stadsmissioner

April 2019



Svenska kyrkan 

Sveriges  
**Stadsmissioner**

**ERIKSHJÄLPEN**

GÖTEBORGS  
**RÄDDNINGSMISSION**

**AMNESTY  
INTERNATIONAL** 

## Index

Sammanfattning .....	sid 3
Inledning .....	sid 4
Våra argument .....	sid 5
Fattigdom och diskriminering .....	sid 5
Vad är en ordningsstörning? .....	sid 5
Kriminalitet .....	sid 6
Att be om hjälp ska inte kriminaliseras .....	sid 7
Mänskliga rättigheter .....	sid 7

## Sammanfattning

- Högsta förvaltningsdomstolen har gett grönt ljus för kommuner att införa lokala och geografiskt avgränsade tiggeriförbud,
- Undertecknande organisationer har spetskompetens i frågor som rör socialt arbete, fattigdomsbekämpning och mänskliga rättigheter. Mot bakgrund av denna expertis avråder vi bestämt landets kommuner från att förbjuda tiggeri,
- De som drabbas av förbud är framförallt romer från östra Europa som lever i fattigdom och som är i Sverige för att försöka försörja sig själva och sina barn,
- Deras situation skulle försvåras, inte underlättas, om en av få försörjningsmöjligheter skulle tas ifrån dem,
- Risken är stor att tiggeriförbud leder till ökad diskriminering, antiziganism (hat mot romer), fler hatbrott och ett ännu hårdare klimat för en av samhällets mest utsatta grupper,
- Risken är också stor att kriminalitet och exploatering skulle öka om tiggeri förbjöds, eftersom en laglig inkomstkälla då skulle försvinna för en mycket desperat grupp,
- Tiggeriförbud har av flera domstolar ansetts strida mot mänskliga rättigheter, bland annat yttrandefriheten, eftersom tigga handlar om att kommunicera sin nöd och vädja om hjälp. Förbuden drabbar också i praktiken i synnerhet gruppen romer från andra EU-länder och kan därmed vara diskriminerande i strid med svensk grundlag. Att förbjuda människor från att be om hjälp strider dessutom mot juridiska grundprinciper,
- Högsta förvaltningsdomstolen prövade inte om tiggeriförbud överensstämmer med grundlagen och Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna. En sådan prövning måste komma till stånd.

## Inledning

I december kom en dom från Högsta förvaltningsdomstolen, HFD, som ger kommuner möjlighet att på avgränsade platser förbjuda passiv pengainsamling, eller tiggeri. Rent konkret gällde domen ett beslut i Vellinge kommun i Skåne som gör det förbjudet, och därmed bötesbelagt, att tigga i centrala delar av kommunen där kommersiell verksamhet råder. Underinstanserna – länsstyrelsen, länsrätten och kammarrätten – hade alla kommit fram till att Vellinge kommun inte i tillräckligt hög grad visat att tiggeri *de facto* utgör en ordningsstörning. HFD menade emellertid att varje kommun är bäst lämpad att själv avgöra vad som är ordningsstörande just där, och vad som således kan förbjudas under den lokala ordningsstadgan. Beslutet förvånade många av oss, dels för att tolkningen av ordningslagen skilde sig så mycket från underinstansernas, men också för att den missade att diskutera viktiga aspekter av vad ett förbud handlar om och kan leda till.

HFD prövade inte i vilken mån Vellinge kommuns tiggeribeslut överensstämmer med Sveriges grundlag och Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna, vilket många av oss beklagade. Det pågår just nu en så kallad laglighetsprövning, med syfte att granska just om beslutet överensstämmer med grundlagen. Trots att denna process ännu inte är avgjord är det möjligt för kommuner redan i dag att införa förbud enligt Vellinge-modellen. Sådana processer är också på gång nu i ett flertal svenska kommuner. Samtidigt vill två av riksdagens största partier införa nationella tiggeriförbud genom kriminalisering i brottsbalken.

De flesta krav på förbud mot tiggeri har det uttalade syftet att "få bort tiggeriet" i Sverige. Det är framförallt romer från Bulgarien och Rumänien som tigger i Sverige, och deras ökande närvaro i det offentliga rummet har lett till antiziganistiska hatbrott och trakasserier mot gruppen. Eftersom kraven på tiggeriförbud inte kompletteras med förslag om alternativa försörjningsformer för gruppen som brukar gå under benämningen "utsatta EU-medborgare", bör de tolkas som att målet är att få människorna att lämna landet och återvända till sina hemländer. I debatten om tiggeriförbud hänvisas alltid till hemländernas ansvar att bryta mönster av fattigdom och diskriminering. Det stämmer givetvis att hemländerna har ett mycket tungt sådant ansvar, men detta är ett långsiktigt arbete som inte löser situationen inom överskådlig tid.

I den här broschyren samlar några av Sveriges viktigaste civilsamhälleliga aktörer argumenten varför tiggeriförbud inte bör införas, vare sig på nationell eller kommunal nivå. Vi har spetskompetens i frågor som rör socialt arbete och mänskliga rättigheter, och vi har alla erfarenhet av att möta utsatta EU-medborgare. Vår slutsats från våra erfarenheter är att ett tiggeriförbud allvarligt försvårar situationen för en av vårt samhälles mest utsatta grupper, och att ett sådant angreppssätt knappast är förenligt med Sveriges skyldighet att respektera mänskliga rättigheter för alla som befinner sig inom landets gränser.

## Våra argument kan sammanfattas så här:

### ➔ Fattigdom och diskriminering

Den fattigdom och den strukturella diskriminering som är anledningen till att romska utsatta EU-medborgare söker sig till Sverige och andra EU-länder kommer inte att försvinna för att tiggeri förbjuds eller försvåras. Det är också osannolikt att människor som saknar möjlighet att försörja sig i sina hemländer kommer att sluta komma till Sverige för att tiggeriet här försvåras. Tiggeriförbud eller begränsningar kan marginellt minska antalet synliga tiggande individer på gatorna, men så länge situationen inte drastiskt förbättras i hemländerna kommer mycket fattiga utlänningar att även fortsatt söka sig till Sverige för att hitta sätt att försörja sig och sina familjer.<sup>1</sup> Att se sig tvungen att tigga är ett symptom, och grundorsaken – fattigdom – kvarstår oavsett vilka åtgärder som tas här för att stoppa tiggeri.

### ➔ Vad är en ordningsstörning?

Det är djupt individuellt vad vi upplever som störande när vi vistas ute i samhället. Vissa störs av att människor ber om pengar eller spelar musik, andra att personer pratar i telefon i kollektivtrafiken. Ytterligare andra upplever högljudda lekande barn som ett störande moment i det offentliga rummet. HFD ställde inget krav på *faktisk* ordningsstörning för att få förbjuda tiggeri på kommunal nivå, till skillnad från underinstanserna, utan hävdade att detta kan kommunerna själva bäst bedöma. Ett sådant angreppssätt kan leda till godtyckliga bedömningar av vad som anses accepterat och inte i det offentliga rummet. Risken finns att mindre resursstarka grupper som har svårt att göra sina röster hörda drabbas. De som tigger är per definition individer som befinner sig i en socialt och ekonomiskt sårbar situation och som sällan har möjlighet att protestera eller göra sin rätt gällande. Att kategoriskt klassa deras sätt att försöka försörja sig och sina familjer som en ordningsstörning, även när det inte innefattar någon form av aggressivitet eller blockering av trafiken, är en oproportionerlig respons på ett fenomen som kräver sociala, inte repressiva, åtgärder från samhället.

1

När Amnesty intervjuade utsatta EU-medborgare inför utredningen om deras människorättsituation i Sverige svarade de flesta på frågan om vad de skulle göra om tiggeri förbjöds att de inte visste, och att de skulle bli än mer desperata. Ingen sade att de då skulle åka hem och jobba -- eftersom sådana möjligheter enligt dem inte finns.

## ➔ Kriminalitet

Många hävdar att tiggeriförbud krävs för att komma till rätta med organiserad brottslighet och exploatering som kan förekomma i samband med att människor tigger. Där det finns sådana misstankar ska dessa givetvis tas på största allvar – de ska utredas, ansvariga ska ställas inför rätta och offren beredas skydd och kompensation. Men att dra alla människor som tigger över en kam och tänka sig att koppling till kriminalitet ligger i själva fenomenet att tigga, det har ingen grund i empirin. Såväl polisen som de samhällsaktörer och samfund som arbetar nära gruppen utsatta EU-medborgare konstaterar att de flesta som tigger i Sverige *inte* har tvingats av någon att göra det och att pengarna de får ihop går till familjen därhemma.

Samtidigt är det viktigt att ha i åtanke att *organisation* i sig, eller *samarbete*, kopplat till tiggeri inte är brottsligt. Många samarbetar genom att samåka, bo tillsammans, hjälpa varandra i familjer eller grupper. Detta ska inte förväxlas med *kriminell organisering*, vilket är något helt annat.

Dessutom är risken stor att tiggeriförbud skulle leda till mer, inte mindre, organiserad brottslighet. Om fattiga arbetslösa människor som ofta saknar utbildning inte längre tillåts tigga kommer de att söka försörja sig och sina familjer på andra sätt. Så länge andra legala försörjningar inte möjliggörs finns risken att personer söker sig till kriminella och/eller potentiellt farliga aktiviteter. Det är sannolikt att människohandeln skulle öka eftersom de utsatta grupperna skulle bli än mer desperata och därmed ett lättare rov för kriminella ligor. Stigmatiseringen av personer som tigger, vilken redan är avsevärd, skulle förstärkas om deras försörjningsmetod kriminaliseras. Detta skulle öka utsattheten och bidra till en föreställning om att individer i den här gruppen i praktiken är rättslösa. Svåra livssituationer skulle göras än svårare, samtidigt som det skulle belasta polisväsendet ytterligare.



## ➡ Att be om hjälp ska inte kriminaliseras

Enligt juridiska grundprinciper används kriminalisering för att komma åt ett förkastligt beteende i samhället. Att be om hjälp bör aldrig klassificeras som ett förkastligt beteende. Även en begränsad kriminalisering skulle signalera att det i Sverige betraktas som klandervärt att be andra om ekonomiskt stöd. Vidare måste alla former av kriminalisering rikta in sig på ett generellt beteende, inte på en viss grupp. Genom en kriminalisering av just sättet att be om pengar som yttrar sig som tiggeri skulle staten än en gång peka ut gruppen romer som kriminella. Vitboken om behandlingen av romer i Sverige under 1900-talet visar att detta synsätt har en lång och problematisk historia i Sverige.<sup>2</sup>

## ➡ Mänskliga rättigheter

Många juridiska experter hävdar att ett förbud mot tiggeri skulle strida mot vår grundlag och flera av de människorättskonventioner Sverige har ratificerat. Flera domstolar runt om i världen har kommit fram till att tiggeriförbud strider mot yttrandefriheten, eftersom de kriminaliserar människors möjlighet att kommunicera sin nöd. På denna grund har sådana förbud ansetts strida mot grundläggande fri- och rättigheter i bland annat Österrike, Kanada och USA.<sup>3</sup> Ett mål om överensstämmelsen mellan ett lokalt tiggeriförbud i Genève, Schweiz, och Europakonventionen för de mänskliga rättigheterna väntar på att avgöras av Europadomstolen i Strasbourg.<sup>4</sup>

2 Den mörka och okända historien. Vitbok om övergrepp och kränkningar av romer under 1900-talet, Ds 2014:8,

3 Se tredjepartsinlägga från European Roma Rights Center i fallet Lacatus mot Schweiz, 2016: <http://www.errc.org/cms/upload/file/third-party-intervention-lacatus-v-switzerland-22-august-2016.pdf>.

4 Fallet finns beskrivet av domstolen (endast på franska) här: <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22itemid%22:%5B%222001-161279%22%5D%7D>.

## Mänskliga rättigheter forts.

Europakonventionen gäller som svensk lag, och en lag i strid mot Europakonventionen för de mänskliga rättigheterna innebär ett brott mot svensk grundlag.<sup>5</sup>

Europarådets f.d. kommissionär för mänskliga rättigheter, Nils Muižnieks, menar också att förbud mot tiggeri är per definition diskriminerande och att de bottnar i djupt rotade negativa föreställningar om hemlösa personer och okunskap om de svårigheter de lever under och den diskriminering de tvingas utstå. Muižnieks har noterat att termerna "tiggare" och "rom" i många länder i Europa på senare år blivit i princip utbytbara, och att romer i media tenderar att beskrivas som att de kommer till Västeuropa i stora antal för att utnyttja värdstaternas välfärdssystem. Muižnieks har beskrivit tiggeriförbuden som "försök att kriminalisera romers närvaro i det offentliga rummet". Detsamma gäller i de kommuner i Sverige där tiggeriförbud införs.

Vidare är åtgärder som syftar till att få en viss grupp (romer) att sluta tigga, och som också drabbar just den romska gruppen, per definition diskriminerande. FN:s särskilda rapportör om extrem fattigdom och mänskliga rättigheter, Magdalena Sepúlveda, har konstaterat att kriminalisering av tiggeri strider mot principerna om jämlikhet och icke-diskriminering i och med att de öppnar för en godtycklig tillämpning av lagen och att de ökar risken att fattiga personer utsätts för våld och trakasserier.<sup>6</sup> Eftersom ett förbud mot passiv penninginsamling särskilt skulle missgynna minoritetsgruppen romer, är det troligt att förbudet också på denna grund skulle strida mot svensk grundlag.<sup>7</sup>

5 Regeringsformen 2 kap 19 §

6 Se tredjepartsinlägga från European Roma Rights Center i fallet Lacatus mot Schweiz, 2016: <http://www.errc.org/cms/upload/file/third-party-intervention-lacatus-v-switzerland-22-august-2016.pdf>.

7 Regeringsformen 2 kap 12§