

## Rättsutredning

Dnr 19KS106-7  
2019-07-30

Filip Henriksen  
Telefon 026-17 84 50  
filip.henriksen@gavle.se

## Rättsutredning angående passiv insamling av pengar (tiggeri)

### Frågan

Moderaterna, genom William Elofsson (M), har jämlikt 5 kap. 22 § 2 p. kommunallagen väckt ett ärende i fullmäktige genom motion. Motionären föreslår att ett tillägg görs i Gävle kommuns allmänna ordningsföreskrifter med följande innehåll: att i slutet av 13 § i de allmänna ordningsföreskrifterna införs ett tillägg som lyder att ”passiv insamling av pengar (tiggeri) ej får ske på område som framgår av bilaga 1 till 8 av bilagorna till de lokala ordningsföreskrifterna för Gävle kommun”

### Allmänna förutsättningar för lokala ordningsföreskrifter

En kommun får jämlikt 3 kap. 8 § ordningslagen meddela föreskrifter för kommunen eller en del av denna som behövs för att upprätthålla den allmänna ordningen på offentlig plats. En förutsättning för att anta en lokal ordningsföreskrift är att den antagits i syfte att upprätthålla den allmänna ordningen. Det är exempelvis inte förenligt med gällande rätt att anta lokala ordningsföreskrifter om syftet exempelvis är att vid torghandel säkerställa god livsmedelshygien. Likaså kan lokal ordningsföreskrift avseende passiv insamling av pengar inte antas för att förhindra eller förebygga fattigdom.

Enligt 3 kap. 12 § 2 st. ordningslagen får föreskrifterna inte lägga onödigt tvång på allmänheten eller annars göra obefogade inskränkningar i den enskildes frihet. Varken ordningslagen eller förarbetena ger någon vägledning i hur dessa rekvisit ska tolkas. I rättspraxis framgår att föreskrifterna måste ha ett visst syfte och att de inte får vara allt för långtgående. I kravet på att föreskrifterna inte får vara allt för långtgående avses exempelvis geografiskt tillämpningsområde, tidsmässig giltighet och sakligt innehåll. Detta hör samman med att de lokala ordningsföreskrifterna bara ska reglera sådant som verkligen behövs och har stöd i det allmänna rättsmedvetandet. Allt för långtgående reglering kan lätt leda till att respekten för bestämmelserna undergrävs.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Prop. 1992/93:210 s. 142

När det gäller det geografiska tillämpningsområdet får detta inte vara större än vad som är påkallat i det enskilda fallet. Det geografiska tillämpningsområdet måste begränsas till områden där störningen faktiskt utgör eller kan antas utgöra ett problem. I RÅ 1997 ref 41 gällde frågan ett generellt förbud mot förtäring av alkohol på samtliga offentliga platser. Regeringsrätten (numera Högsta förvaltningsdomstolen) anslöt sig till underrätternas bedömning och fastställde kammarrättens dom. Länsrätten (numera förvaltningsdomstolen) konstaterade att kommunen har rätt att i sin lokala ordningsstadga införa bestämmelser om förtäring av alkoholhaltiga drycker på särskilt angivna offentliga platser där det finns starka skäl för det och där det är motiverat ur ordningssynpunkt. Kommunen måste noggrant pröva vilka bestämmelser som behövs liksom deras geografiska tillämpningsområde. Förbud eller andra påbud ska därför begränsas till att gälla endast sådana områden där ett verkligt behov föreligger. Länsrätten konstaterar avslutningsvis att det måste anses strida mot 3 kap. 12 § ordningslagen att förordna om ett allmänt förbud att förtära spritdrycker på offentlig plats utan geografisk begränsning. I HFD 2018 ref 75 konstaterar Högsta förvaltningsdomstolen att det finns en koppling mellan en föreskrifts sakliga innehåll och dess geografiska tillämpningsområde: ju mer avgränsat en ordningsföreskrifts tillämpningsområde är, desto mer ingripande kan föreskriften tillåtas vara.

### **Högsta förvaltningsdomstolens dom från år 2018**

Den 17 december 2018 meddelades Högsta förvaltningsdomstolens dom kring förutsättningarna för en kommun att genom lokala ordningsföreskrifter reglera tiggeri (HFD 2018 ref. 73). I sammanhanget bör det påpekas att prejudikatet från Högsta förvaltningsdomstolen inte avser om tiggeriförbud är tillåtet eller otillåtet. Domstolen påpekar att det redan i förarbetena till ordningslagen framgår att penninginsamling är en fråga som kan regleras i lokala ordningsföreskrifter.<sup>2</sup> Även riksdagens justitieutskott har behandlat frågan inom ramen för polisfrågor. Utskottet fann inte skäl att rikta något tillkännagivande till regeringen om huruvida det bör övervägas att ge kommunerna möjlighet att införa lokala tiggeriförbud eller att ordningslagen behöver ses över. Justitieutskottet konstaterar att det av lagkommentar framgår att tiggeri på offentlig plats kan regleras i lokal ordningsstadga. Detta skulle kunna vara fallet i exempelvis gallerior eller omstigningsplatser för kollektivtrafik.<sup>3</sup>

Högsta förvaltningsdomstolen dom är prejudicerande framförallt avseende tre frågor:

1. Av ordningslagen följer inte att en kommun måste visa att det förekommit sådana ordningsstörningar som motiverat ett visst förbud. Såväl Länsstyrelsen (i sin legalprövning) som förvaltnings- och kammarrätt upphävde kommunens förbud mot passiv insamling av pengar (tiggeri) med hänvisning till att kommunen inte visat att det

<sup>2</sup> A. prop. s. 142

<sup>3</sup> Justitieutskottet, *Polisfrågor*, 2016/17:JuU18 s. 85.

med hänsyn till den allmänna ordningen är motiverat att införa ett förbud mot passiv insamling av pengar. Vid en överprövning av en kommuns bedömning kan denna underkännas endast om det står klart att en ordningsföreskrift är för långtgående eller för ingripande på den aktuella platsen.

2. Högsta domstolen konstaterar att kommunens förbud inte lägger ett onödigt tvång eller annars gör obefogade inskränkningar i den enskildes liv. Förbudet mot passiv insamling av pengar har ett snävt avgränsat geografiskt tillämpningsområde. Mot den bakgrunden anser domstolen att förbudet inte kan anses onödigt eller obefogat långtgående.
3. Förbudet mot passiv insamling av pengar har givits en tillräckligt tydlig utformning. Av förbudet går det att göra en gränsdragning mellan tiggeri å ena sidan och insamling som sker till förmån för en hjälporganisation å andra sidan.

Högsta förvaltningsdomstolen konstaterar att kommunen haft möjlighet att sådan insamling av pengar som betecknats som passiv (tiggeri). Förbudet var också geografiskt begränsat och ansågs inte lägga onödigt tvång på allmänheten eller annars göra obefogade inskränkningar i den enskildes frihet. Förbudet var också utformats på ett sådant sätt att det var möjligt att tillämpa.

## Sammanfattning

I motionen föreslås att passiv insamling av pengar (tiggeri) förbjuds genom tillägg i de lokala ordningsföreskrifterna. Tiggeriförbudet ska omfatta samtliga områden upptagna i bilagorna 1-8 i ordningsföreskrifterna. Detta är områden där det idag finns ett allmänt förbud mot förtäring av alkoholhaltiga drycker. Anledningen till motionen och förslaget om ett tiggeriförbud är i huvudsak motiverat av att tiggeri inte får accepteras som en lösning på fattigdom, att tiggeri cementerar människor i utanförskap och inte är långsiktigt hållbart. Sådana skäl kan inte ligga till grund för lokala ordningsföreskrifter eftersom ordningslagen föreskriver att sådana får tillkomma endast för att förebygga eller upprätthålla den allmänna ordningen. Såsom det anförs inledningsvis kan en ordningsföreskrift inte antas där syftet är att förhindra fattigdom eller utanförskap.

En lokal ordningsföreskrift får inte heller lägga onödigt tvång på allmänheten eller annars innebära obefogade inskränkningar i den enskildes frihet. I propositionen framhåller regeringen att kommunerna bör avhålla sig från att besluta om ordningsföreskrifter som är onödiga. Kommunerna måste noga pröva om föreskriften verkligen behövs liksom bestämmelsens geografiska tillämpningsområde.<sup>4</sup> Lokala ordningsföreskrifter får inte ges ett större geografiskt tillämpningsområde än vad som är påkallat i det enskilda fallet.

---

<sup>4</sup> A prop. s. 142.

I motionen föreslås ett förbud mot tiggeri inom samtliga områden som framgår av bilagorna 1-8 i ordningsföreskrifterna. När det gäller det geografiska tillämpningsområdet får detta inte vara större än vad som är påkallat i det enskilda fallet. Det geografiska tillämpningsområdet måste begränsas till områden där störningen faktiskt utgör eller kan antas utgöra ett problem. Det finns inga uppgifter om att tiggeri, inom dessa områden, utgör ett problem för den allmänna ordningen (Jfr. Förvaltningsrätten i Linköpings dom Mål nr 5831-18)

I HFD 2018 ref. 75 hade kommunen punktmarkerat vissa särskilt angivna områden där man ansåg att tiggeri utgjorde en ordningsstörning. Högsta förvaltningsdomstolen konstaterade att kommunen avgränsat det geografiska tillämpningsområdet till vissa särskilt angivna platser. Mot denna bakgrund kunde beslutet och omständigheterna i det enskilda fallet inte anses onödigt eller obefogat långtgående.

Om kommunen vill införa ett förbud mot passiv insamling av pengar (tiggeri) måste det motiveras utifrån upprätthållandet av allmän ordning samt begränsas till områden där störningen utgör eller kan antas utgöra ett problem.

I anledning av motiven till att införa ett tiggeriförbud, såsom det anförs i motionen, och förslaget på det geografiska tillämpningsområdet, anser sektor Styrning och stöd att motionen inte kan bifallas.

Filip Henriksen  
Jurist/Utredare