|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| Borås Stad | **KOMMUNFULLMÄKTIGESKRIVELSE** | | Sida  1(2) |
| Datum  2022-05-23 | Instans  **Kommunstyrelsen** | |
|  |  | |
|  | Kommunfullmäktige | | |
|  | | | |

# ALTERNATIVT FÖRSLAG

# Svar på motion av Crister Spets (SD), Andreas Bäckman (SD), Patric Silfverklinga (SD), Tony Strandgård CSD), Leif Häggblom (SD) och Björn Qvarnström (SD) om tillstånd för tiggeri

## Kommunstyrelsen föreslår Kommunfullmäktige besluta

Motionen besvaras.

[Beslutets innebörd ska framgå i klartext och vara utformat som om nämnden redan hade fattat beslutet. Syftet är att texten ska kunna flyttas över direkt till protokollet.

Beslutet ska kunna förstås separat utan att behöva läsas tillsammans med bilagor och därför får formuleringar såsom ”nämnden beslutar i enlighet med föreliggande förslag”, ”avge skrivelse enligt förslag” inte användas. Beslutet får skrivas i punkt-form om det blir tydligare i ett sådant format.]

## Sammanfattning (Ärendet i sin helhet)

Christer Spetz (SD), Andreas Bäckman (SD) Patric Silverklinga (SD), Tony Strandgård (SD) Leif Häggblom (SD) och Björn Qvarnström (SD) har till kommunfullmäktiges sammanträde 2015-10-20 inkommit med en motion rörande frågor kring tillstånd för tiggeri, Dnr 2015/KS 00701.

I motionen föreslås;

- Att Borås Stad inför personliga tillstånd för tiggeri, pengainsamling, tidningsförsäljning och liknande aktiviteter,

- Att tillstånd specificerar geografisk plats för aktiviteten, alltid ska kunna uppvisas på anmodan samt att tillstånden är tidsbestämda på högst 3 månader,

- Att Borås Stad före utfärdandet av tillstånd inhämtar yttrande från eventuella företag som blir berörda av dylika aktiviteter.

Enligt ordningslagen får kommuner meddela de lokala föreskrifter för kommunen eller del av kommunen som behövs för att upprätthålla den allmänna ordningen på offentlig plats. Detta så länge föreskrifterna gäller förhållanden som inte är reglerade i annan lag, eller författning och inte lägger onödigt tvång på allmänheten eller annars gör obefogade inskränkningar i den enskildes frihet.

Högsta förvaltningsdomstolen har bedömt att passiv penninginsamling (tiggeri)

på offentlig plats är en sådan företeelse som får regleras genom lokala

ordningsföreskrifter. En föreskrift om det får emellertid inte ges ett större

geografiskt tillämpningsområde än vad som är påkallat i det enskilda fallet och

måste begränsas till de områden där störningen faktiskt är eller kan antas vara

ett problem.(Se nedan HFD 2018 ref. 75.)

Om en kommun fattar beslut om att det ska krävas tillstånd till tiggeri/passiv pengainsamling inom vissa områden, så är det polismyndigheten, inte kommunen, som utfärdar tillstånd. Vidare är det bara polismyndigheten som har rätt att kontrollera tillstånd och som har rätt att avvisa personer utan sådant tillstånd.

Beträffande gatuförsäljning och liknande aktiviteter regleras ianspråktagandet av offentlig plats i ordningslagen 3:1. Enligt lagen behövs inte tillstånd till sådan försäljning om platsen används bara tillfälligt och i obetydlig omfattning och utan att inkräkta på någon annans tillstånd.

En kommun kan reglera passiv penninginsamling (tiggeri) på vissa platser inom kommunen på två sätt, antingen genom ett förbud eller genom att införa tillståndsplikt vad gäller sådan insamling. Dock krävs det för en sådan reglering att störningen är faktisk eller kan antas vara ett problem.

~~Huruvida tiggeri och s.k. passiv pengainsamling, som eventuellt förekommer inom Borås kommuns gränser, utgör en störning (alternativt riskerar att utgöra en störning) av ordningen och om det därför är lämpligt att införa ett förbud är i huvudsak en bedömningsfråga. Idag är det långt färre personer som bedriver tiggeri/passiv penninginsamling än som tidigare varit fallet. Anledningen till det kan vara flera, där en av anledningarna kan vara kontantbrist. När nu samhällsutvecklingen lett till att kontanter utgör ett mindre vanligt betalningsmedel finns det mindre incitament för den enskilde att bedriva passiv penninginsamling. Idag är kontanter som betalningsmedel allt ovanligare till förmån för andra betalsätt såsom bankkort och swish. Med hänvisning till att tiggeri/passiv penninginsamling idag är en alltmer sällan förekommande företeelse i kommunen görs den bedömningen att den verksamhet som trots allt kan finnas varken kan sägas utgöra en störning av den allmänna ordningen eller att den riskerar att utgöra en störning. Mitt-S-samverkans grundhållning är att den som är i ekonomisk nöd ska ha möjlighet att be medmänniskor om hjälp, och att fattigdom ska bekämpas med andra medel än förbud mot passiv pengainsamling. Med hänvisning härtill föreslås att motionen avslås.~~

Det är endast Polismyndigheten som har rätt att kontrollera tillstånd och som har rätt att avvisa personer utan sådant tillstånd. Polismyndigheten har vid sådant ingripande kritiserats av Justitieombudsmannen 7139-2018 (JO). JO menar att för att polisen ska kunna avvisa en person som inte har ett giltigt tillstånd att tigga behöver den ha hindrat framkomligheten eller på något annat sätt varit störande för den allmänna ordningen eller säkerheten där. Det går inte att säga generellt om sådan insamling av pengar på en offentlig plats omfattas av ordningslagens huvudregel om tillståndskrav, utan en bedömning måste göras i varje enskilt fall.

Mot bakgrund av ovanstående kan det bli tandlöst att införa tillstånd för passiv penninginsamling/tiggeri därför föreslås att motionen besvaras.

[Sammanfattningen ska på kortfattat informera om vad ärendet i stora drag handlar om och varför det initierats.

Ta aldrig bort denna rubrik.

Sammanfattningen ska så långt det är möjligt kunna användas i protokollet. Den ska stämma överens med övrig text i skrivelsen. Fakta som inte återfinns i någon annan del av dokumentet ska heller inte vara en del av sammanfattningen.]

## Ärendet i sin helhet

## Christer Spetz (SD), Andreas Bäckman (SD) Patric Silverklinga (SD), Tony Strandgård (SD) Leif Häggblom (SD) och Björn Qvarnström (SD) har till kommunfullmäktiges sammanträde 2015-10-20 inkommit med en motion rörande frågor kring tillstånd för tiggeri.

I motionen föreslås;

* Att Borås Stad inför personliga tillstånd för tiggeri, pengainsamling, tidningsförsäljning och liknande aktiviteter,
* Att tillstånd specificerar geografisk plats för aktiviteten, alltid ska kunna uppvisas på anmodan samt att tillstånden är tidsbestämda på högst 3 månader,
* Att Borås Stad före utfärdandet av tillstånd inhämtar yttrande från eventuella företag som blir berörda av dylika aktiviteter.

**Förutsättningar för att i lokala ordningsföreskrifter införa ett förbud mot tiggeri.**

I ordningslagen finns ordningsföreskrifter av mer allmän natur. Kommuner kan

meddela ytterligare bestämmelser genom lokala ordningsföreskrifter, om de

behövs för att upprätthålla den allmänna ordningen på en offentlig plats (3 kap. 8 § ordningslagen och 1 § förordningen med bemyndigande för kommuner och länsstyrelser att meddela lokala föreskrifter enligt ordningslagen). Ordningsföreskrifterna får inte lägga onödigt tvång på allmänheten eller på något annat sätt göra obefogade inskränkningar i den enskildes frihet (se 3 kap. 12 § ordningslagen).

Ett grundläggande krav på lokala ordningsföreskrifter är att de måste behövas för att upprätthålla den allmänna ordningen på offentlig plats (Ordningslagen 3 kap 8 §). Föreskrifterna får inte lägga onödigt tvång på allmänheten eller annars göra obefogade inskränkningar i den enskildes frihet. (Ordningslagen 3:12).

Nedan utreds förutsättningarna för attinföra ett förbud mot tiggeri i de lokala ordningsföreskrifterna samt frågan om tillståndsplikt för tiggeri. Slutligen finns ett stycke innehållande överväganden när det gäller bedömning av motionsförslagen.

*Den kommunala kompetensen*

En kommun ges möjlighet att inom vissa ramar meddela föreskrifter som gäller inom kommunen och som behövs för att upprätthålla den allmänna ordningen på offentlig plats. Under senare år har det förekommit en debatt på nationell nivå om denna föreskriftsrätt innefattar en möjlighet för en kommun att förbjuda tiggeri inom kommunens gränser. Tidigare har praxis inneburit att det saknats möjlighet att förbjuda s.k. passiv insamling av pengar. Ett förbud mot tiggeri har av den anledningen inte kunnat regleras i en kommuns lokala ordningsföreskrifter. På senare tid har emellertid ny praxis tillkommit som lett till en förändrad rättstillämpning.

*Högsta förvaltningsdomstolens dom*

Högsta förvaltningsdomstolen har den 17 december 2018, i dom (HDF 2018 ref. 75) prövat om Vellinge kommun har rätt att införa ett förbud mot passiv insamling av pengar (tiggeri) i de lokala ordningsföreskrifterna inom fem geografiskt avgränsade områden i kommunen. Av domen framgår att det är kommunerna själva som har att bedöma om en viss företeelse bör regleras genom lokala ordningsföreskrifter och att denna bedömning endast ska underkännas om det står klart att en ordningsföreskrift är för långtgående eller för ingripande på den aktuella platsen.

Enligt domen kan ett förbud mot passiv insamling av pengar (tiggeri) vara förenligt med ordningslagen om syftet med förbudet är att komma till rätta med vad som kan uppfattas som en störning av den allmänna ordningen och förbudet inte är för långtgående.

*Syfte att upprätthålla den allmänna ordningen*

En kommunal föreskrift ska syfta till att upprätthålla ”den allmänna ordningen”. Avgörande är därvid att föreskriftens syfte ska vara att komma till rätta med eller förebygga någon typ av störning i det offentliga rummet.

Penninginsamling på offentlig plats är en sådan företeelse som får regleras genom lokala ordningsföreskrifter. Det krävs generellt inte att kommunen måste visa att något har kommit att utgöra en störning av viss omfattning eller grad för att den aktuella företeelsen ska få regleras genom lokala föreskrifter. En kommun är således oförhindrad att i förebyggande syfte besluta olika ordningsföreskrifter avseende sådant som typiskt sett kan innebära störningar.

*Ordningsföreskriften måste begränsas till vissa områden*

Lokala ordningsföreskrifter får inte ges ett större geografiskt tillämpnings-område än vad som är påkallat i det enskilda fallet. De områden där ett beteende förbjuds måste alltså begränsas till de platser där det störande beteendet faktiskt utgör, eller kan antas utgöra, en störning. Vidare måste förbudet begränsas till sådana tidpunkter då en reglering är påkallad. En föreskrift kan exempelvis vara berättigad nattetid men framstå som obefogad under dagtid. Likaså kan vissa föreskrifter anses påkallade under viss årstid, men vara obehövliga under annan tid på året.

Ett förbud får inte heller lägga onödigt tvång på allmänheten eller annars innebära obefogade inskränkningar i den enskildes frihet.

**Frågan om tillståndsplikt**

I motionen föreslås att kommunen ska införa ett krav på tillståndsplikt för tiggeri, pengainsamling, tidningsförsäljning och liknande aktiviteter och att tillstånden specificerar geografisk plats för aktiviteten, att tillstånd alltid ska kunna uppvisas på anmodan samt att tillstånden är tidsbestämda på högst 3 månader. Slutligen framställer motionärerna yrkandet att Borås Stad, före utfärdandet av tillstånd, inhämtar yttrande från eventuella företag som blir berörda av dylika aktiviteter. Frågan om föreslagna tillstånd för dels tidningsförsäljning och liknande aktiviteter, dels frågan om tillstånd för att bedriva passiv penninginsamling/tiggeri, utreds var för sig nedan.

**Tillstånd - tidningsförsäljning och liknande aktiviteter**

Enligt ordningslagen 3:1 krävs det tillstånd för den som ska sälja något på offentlig plats. Tillstånd ges av polisen. Tillstånd behövs dock inte om platsen bara används tillfälligt och i obetydlig omfattning och utan att inkräkta på någon annans tillstånd. Tillståndsbestämmelserna innebär att det är tillåtet att exempelvis sälja eget hantverk, att sälja tidningar, böcker, majblommor, blommor eller annan försäljning, så länge verksamheten tar så obetydligt av stadens yta i anspråk att de inte klassas som ”användande av offentlig plats.

**Tillstånd - passiv pengainsamling/tiggeri**

Beslut om att tillstånd krävs för passiv pengainsamling inom vissa områden kan fattas av en kommun och införas i kommunens lokala ordningsföreskrifter.

Om en kommun fattar beslut om att det ska krävas tillstånd till tiggeri/passiv pengainsamling inom vissa områden, så är det polismyndigheten, inte kommunen, som utfärdar sådana tillstånd. Vidare är det bara Polismyndigheten som har rätt att kontrollera tillstånd och som har rätt att avvisa personer utan sådant tillstånd.

Eskilstuna kommun har, som första kommun i landet, från den 1 augusti 2019 beslutat om tillståndsplikt för passiv penninginsamling (tiggeri) på vissa platser i staden. Tillstånden kostar 250 kronor och ansökan görs hos polismyndighet som är det organ som har att fatta beslut om tillstånden. Varje ansökan om tillstånd till passiv penninginsamling (tiggeri) bedöms utifrån ordning och säkerhet på den aktuella platsen. Giltighetstiden för tillstånden är maximalt tre månader. Om någon utövar passiv pengainsamling (tiggeri) utan tillstånd är det polisens sak att kontrollera och eventuellt att avvisa personen från platsen. Vid upprepade förseelser kan polisen bötfälla personen. Konsekvenser av att försöka reglera den passiva penninginsamlingen har rapporterats. Eskilstuna kommun har några veckor efter införd tillståndsplikt fått erfara att personer som tigger har utsatts för hotfulla situationer. Privatpersoner har både försökt avvisa tiggarna och krävt att dessa visar upp sina tillstånd. Detta har uppgivits även ha skett på platser där det varit tillåtet att tigga utan tillstånd.

Ta aldrig bort denna rubrik.

Sammanfattningen ska så långt det är möjligt kunna användas i protokollet. Den ska stämma överens med övrig text i skrivelsen. Fakta som inte återfinns i någon annan del av dokumentet ska heller inte vara en del av sammanfattningen.]

**Övervägande**

En kommun kan reglera passiv penninginsamling (tiggeri) på vissa platser inom kommunen på två sätt, antingen genom ett förbud eller genom att införa tillståndsplikt vad gäller sådan insamling. Dock krävs det för en sådan reglering att störningen är faktisk eller kan antas vara ett problem.

Huruvida tiggeri och s.k. passiv pengainsamling som eventuellt förekommer inom Borås kommuns gränser utgör en störning (alternativt riskerar att utgöra en störning) av ordningen och om det därför är lämpligt att införa ett förbud är i huvudsak en bedömningsfråga.

~~Idag är det långt färre personer som bedriver tiggeri/passiv penninginsamling än som tidigare varit fallet. Anledningen till det kan vara flera, där en av anledningarna kan vara kontantbrist. När nu samhällsutvecklingen lett till att kontanter utgör ett mindre vanligt betalningsmedel finns det mindre incitament för den enskilde att bedriva passiv penninginsamling. Idag har kontanter som betalningsmedel blivit allt ovanligare till förmån för andra betalsätt såsom bankkort och swish. Med hänvisning till att tiggeri/passiv penninginsamling idag är en alltmer sällan förekommande företeelse i kommunen görs den bedömningen att den verksamhet som trots allt kan finnas varken kan sägas utgöra en störning av den allmänna ordningen eller att den riskerar att utgöra en störning. Mitt-S-samverkans grundhållning är att den som är i ekonomisk nöd ska ha möjlighet att be medmänniskor om hjälp, och att fattigdom ska bekämpas med andra medel än förbud mot passiv pengainsamling. Med hänvisning härtill föreslås att motionen avslås.~~

Under senare tid har den så kallade Eskilstunamodellen uppmärksammats. Den innebär i korthet att den som vill ägna sig åt passiv pengainsamling på vissa håll i staden måste söka ett avgiftsbelagt tillstånd hos polisen. En sådan ordning är dock problematisk av flera skäl och legitimerar på ett olyckligt sätt tiggeri som försörjning i Sverige.

Det är endast Polismyndigheten som har rätt att kontrollera tillstånd och som har rätt att avvisa personer utan sådant tillstånd. Polismyndigheten har vid sådant ingripande kritiserats av Justitie ombudsmannen 7139-2018 (JO). JO menar att för att polisen ska kunna avvisa en person som inte har ett giltigt tillstånd att tigga behöver den ha hindrat framkomligheten eller på något annat sätt varit störande för den allmänna ordningen eller säkerheten där. Det går inte att säga generellt om sådan insamling av pengar på en offentlig plats omfattas av ordningslagens huvudregel om tillståndskrav, utan en bedömning måste göras i varje enskilt fall.

Mot bakgrund av ovanstående kan det bli tandlöst att införa tillstånd för passiv penninginsamling/tiggeri därför föreslås att motionen besvaras.

[Under denna rubrik beskrivs ärendet i sin helhet, hur ärendet initierats, vad som hänt hittills samt man kommit fram till och varför. Det är här själva utredningen av ärendet sker. Dela gärna upp en längre text i stycken och använd informativa underrubriker

I de fall ärendet kan beskrivas på högst en halv A4-sida kan rubriken Sammanfattning användas istället och man ersätter rubriken ”Sammanfattning” med Ärendet i sin helhet.

För att få en allsidig belysning av ett ärende kan nedanstående checklista användas:

* Omvärld, forskning, evidens?
* Statistik, uppföljning och analys?
* Lagstiftning, myndigheters förskrifter, praxis, rättssäkerhet?
* Vision 2025, andra styrdokument, tidigare beslut?
* Konsekvenser avseende ekonomi, organisation, miljö och brukare/medborgare?
* Samråd och dialog med intressenter i ärendet, t ex. medborgare, andra myndigheter eller förvaltningar i kommunen, berörda organisationer, pensionärsråd?]

## Beslutsunderlag

1. Motion om tillstånd för tiggeri.

[Här anges de handlingar som ska skickas med till nämnden. Handlingarna ska vara daterade och uppställda i den ordning som handlingarna ska ligga när de skickas till nämnden.]

## Kommunfullmäktiges beslut expedieras till

1. Crister Spets, Andreas Bäckman, Patric Silfverklinga, Tony Strandgård, Leif Häggblom och Björn Qvarnström.

**Allianspartierna i Borås**

**Moderaterna Kristdemokraterna**

Annette Carlson Niklas Arvidsson