

Kommunfullmäktige

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

Kommunstyrelsen föreslår Kommunfullmäktige besluta

Motionen tillstyrkes.

Kommunfullmäktige beslutar att de lokala ordningsföreskrifterna ska kompletteras med att passiv penninginsamling på offentlig plats kräver tillståndsplikt.

Kommunstyrelsen uppdras att, efter dialog med fastighetsägare och näringslivet, fastställa de platser där tillståndsplikt ska införas.

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.

Tiggeri minskar incitamentet för individer att söka alternativa vägar till försörjning, och cementerar därigenom en fortsatt fattigdom och utanförskap. Många platser används även frekvent, varvid de inte rör sig om någon tillfällig omfattning.

Polismyndigheten har även kunnat fastställa att forcerat tiggeri förekommer i samband med människohandel, där olika nätverk tvingat över 40 personer till att tigga. Man har även använt sig av olika bestraffningsmetoder, som till exempel misshandel, för att tvinga människor att tigga.

Mot denna bakgrund är det rimligt att kommunen inför tillståndsplikt för passiv penninginsamling, dels i ett led att lättare kunna identifiera de människor som är i behov av stöd från kommunala insatser, dels underlätta för rättsväsendet att identifiera nätverk som tvingar människor till tiggeri. Men i första rummet, att tillsäkra ordningen i det offentliga rummet.

Ärendet i sin helhet

Christer Spetz (SD), Andreas Bäckman (SD) Patric Silverklina (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 att införa 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 tillämpningsområde 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.

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.

Tiggeri minskar incitamentet för individer att söka alternativa vägar till försörjning, och cementerar därigenom en fortsatt fattigdom och utanförskap. Många platser används även frekvent, varvid de inte rör sig om någon tillfällig omfattning.

Polismyndigheten har även kunnat fastställa att forcerat tiggeri förekommer i samband med människohandel, där olika nätverk tvingat över 40 personer till att tigga i ett enskilt fall. Man har även använt sig av olika bestraffningsmetoder, som till exempel misshandel, för att tvinga människor att tigga.

Mot denna bakgrund är det rimligt att kommunen inför tillståndsplikt för passiv penninginsamling, dels i ett led att lättare kunna identifiera de människor som är i behov av stöd från kommunala insatser, dels underlätta för rättsväsendet att identifiera nätverk som tvingar människor till tiggeri. Men i första rummet, att tillsäkra ordningen i det offentliga rummet.

Beslutsunderlag

1. Motion om tillstånd för tiggeri.

Kommunfullmäktiges beslut expedieras till

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

För Sverigedemokraterna,

Andreas Exner (SD)
Kommunalråd