

3 november 2025

Remissvar från Sveriges Stadsmissioner

Remissyttrande över betänkande av Utredningen om nationellt tiggeriförbud (SOU 2025:83).

Riksföreningen Sveriges Stadsmissioner samlar på nationell nivå den lokala Stadsmissionen i Göteborg, Kalmar, Skåne, Stockholm, Sörmland, Umeå, Uppsala, Västerås, Örebro och Östergötland och arbetar för människor som lever i utsatthet och utanförskap i Sverige. Tillsammans bedriver vi professionell social omsorg, utbildning och arbetsintegration på 40-talet orter runt om i Sverige och möter 5000 - 7000 människor dagligen.

Sveriges Stadsmissioners utgångspunkter för yttrandet

Stadsmissionens är en idéburen organisation som arbetar för att skapa ett mänskligare samhälle där alla har makt att forma sina egna liv och är delaktiga i samhället. Detta gör Stadsmissionen genom att bedriva professionellt socialt arbete, utbildning och arbetsintegration utifrån en kristen värdegrund som värnar om alla människors lika värde och rättigheter oberoende av livssituation. Utifrån denna värdegrund har samhället ett ansvar att stötta vid utsatthet, särskilt barn, oavsett juridisk status.

I sitt uppdrag utgår Stadsmissionen från FN:s deklaration om mänskliga rättigheter och Barnkonventionen om barnets rättigheter och värnar om alla människors lika värde, oavsett livssituation.

Sammanfattning av Sveriges Stadsmissioners yttrande

Sveriges Stadsmissioner avstyrker tiggeriförbud i alla dess former. Ett förbud skulle innebära en kriminalisering av ett symptom på fattigdom snarare än att bekämpa fattigdomen.

Ett tiggeriförbud strider mot yttrandefriheten och rätten att be om hjälp och skulle tvinga personer som tigger till mer destruktiva lösningar för att överleva, något Sveriges Stadsmissioner också uppgivit till utredningen som en av sakkunniga organisationer. Ett förbud bidrar till en förändrad människosyn och ökar stigmatiseringen av människor i utsatthet. Det innebär ett ännu större utanförskap för en redan mycket utsatt grupp och ökad diskriminering.

Tiggeri är ett symptom på fattigdom och kräver långsiktiga åtgärder från myndigheter och andra aktörer. Sveriges Stadsmissioner ser att människor som tigger lever i fattigdom och behöver fler stöttande insatser från exempelvis Arbetsförmedlingen för att kunna närma sig arbetsmarknaden och i förlängningen få ett arbete.

Sveriges Stadsmissioner anser att utredningen saknar ett barnrättsperspektiv och en barnkonsekvensanalys. Konsekvenserna av ett

tiggeriförbud för barn och därmed barnens grundläggande rättigheter har inte tagits i beaktande i utredningen.

Vi ser det också som mycket problematiskt att utredningen menar att hantera tiggeri på kommunal nivå i lokala ordningsföreskrifter är en tillräcklig och ändamålsenlig lösning på frågan om ett nationellt förbud mot tiggeri. De lokala tiggeriförbuden som införts i Sverige är inte i enlighet med Europakonventionen om skydd för de mänskliga rättigheter (EKMR).

Utveckling av Sveriges Stadsmissioners yttrande

Sveriges Stadsmissioner har granskat utredningens förslag utifrån vår värdegrund och våra utgångspunkter, samt Sveriges internationella åtaganden att respektera och garantera de mänskliga fri- och rättigheterna liksom barnkonventionen.

Sveriges Stadsmissioner delar utredningens bedömning om att inte införa ett nationellt tiggeriförbud. Sveriges Stadsmissioner instämmer vidare i bedömningen av de risker med ett nationellt förbud mot tiggeri, så som inskränkningar i mänskliga rättigheter, tolkningssvårigheter, liksom avgränsningsproblem med exempelvis att be om pengar för sin eller sin familjs försörjning jämfört med insamling till välgörande ändamål. Vi motsätter oss kriminalisering av tiggeri i alla former, både på nationell nivå och på kommunal nivå genom ordningsföreskrifter, eftersom sådana åtgärder utgör en diskriminerande och oproportionerlig reaktion på fattigdom. I stället för att straffa och ytterligare marginalisera människor som lever i fattigdom bör det offentliga prioritera inkluderande åtgärder, socialt stöd och fattigdomsbekämpande initiativ, som riktar in sig på att bekämpa de underliggande faktorer bakom att människor ser sig nödgade att tigga.

Sveriges Stadsmissioner avstyrker även det författningsförslag om ett nationellt tiggeriförbud som utredningen varit ålagd att presentera. Vi instämmer i det som flera remissinstanser har framhållit rörande problemen med uppdragets utformning. Att tvingas lämna ett lagförslag oavsett slutsats i sakfrågan innebär en rättsosäker metod i en lagstiftningskedja, eftersom utredningen inte tillåts komma fram till sitt resultat efter ett öppet kunskapsinhämtande. En sådan konstruktion riskerar att förskjuta fokus från problemformulering till lösning, innan dess att en rättslig och faktabaserad analys genomförts. Genom sådana antaganden riskerar även negativa föreställningar och förutfattade meningar om redan utsatta grupper att förstärkas.

Vi ser med stor oro på den samhälleliga utveckling som lagförslaget riskerar att förvärra – en tid när fattigdom och arbetslöshet ökar och de yttersta skyddsnäten i samhället urholkas.¹ Flera utredningar som ingår i regeringens bidragsreform innebär en förskjutning från ett välfärdssamhälle till ett välgörenhetssamhälle, där allt fler tvingas vända sig till civilsamhället för att ta sig ur fattigdom och uppnå en skälig levnadsnivå. Tiggeriförbud väcker frågor om vart människor i nöd egentligen ska vända sig och vilka människor som är önskvärda i ett samhälle.

Sveriges Stadsmissioner noterar att utredningen bedömer att det finns anledning att återinföra ett registreringsförfarande för EES-medborgares uppehållsrätt i Sverige, utan en tydlig grund varför detta är påkallat. Det pågår alltså en statlig offentlig utredning om detta, vars resultat väntas presenteras först i januari 2026.²

¹ Sveriges Stadsmissioner, Rapport 11/2025, Fattighedsrapporten 2025 - från välfärdssamhälle till välgörenhetssamhälle.

² Registrering av EES-medborgare, Dir. 2025:4.

Anledningarna att registreringen en gång togs bort var många, bland annat då Sverige fick kritik från EU-kommissionen för att inskränka rörelsefriheten för unionsmedborgare. Utredningen anger att behov av återinfört registreringskrav utgår ifrån ett behov av ökad kontroll och överblick över personer som kommer till Sverige för att tigga. Vi vill i detta sammanhang understryka att utredningen samtidigt konstaterar att antalet EU-medborgare som försörjer sig genom tiggeri har minskat. En åtgärd som i sig kan inskränka den fria rörligheten kan inte motiveras av ett behov som redan är på nedgång. Det är svårt att se att ett sådant förfarande skulle kunna anses vara nödvändigt när utvecklingen går i motsatt riktning.

Vidare måste påminnas om att enligt artikel 21 FEUF är den fria rörligheten en grundläggande rättighet, och att även administrativa krav som i praktiken avskräcker eller försvårar utövandet av denna rätt kan utgöra en inskränkning.³ Rörlighetsdirektivet (2004/38/EG) tillåter visserligen medlemsstater att kräva registrering vid vistelser över tre månader, men åtgärden får inte göras till ett villkor för själva uppehållsrätten och måste uppfylla proportionalitetskravet. Registrering kan bara rättfärdigas om det är nödvändigt för ett legitimt syfte och det finns ett faktiskt behov som inte kan tillgodoses med mindre ingripande åtgärder. Det påstådda behovet av ett återinfört registreringsförfarande framstår med anledning av detta inte underbyggt från aktuell utrednings sida att uttala sig om.

Övervägande och förslag

Vi delar utredningens bedömning om de rättsliga riskerna med ett nationellt tiggeriförbud och instämmer bestämt i att ett sådant inte bör införas. Vi delar dock inte utredningens bedömning att nuvarande hantering av tiggeri på kommunal nivå i lokala ordningsföreskrifter skulle utgöra "en tillräcklig och ändamålsenlig lösning" på direktivets problemformulering.⁴ Dels då vi inte delar problemformuleringen att tiggeri i sig medför otrygghet eller ordningsstörningar för allmänheten som motiverar inskränkningar i rätten att tigga, dels då det finns stark anledning att ifrågasätta de kommunala tiggeriförbudens förenlighet med EKMR.

Det är en brist i utredningen att de kommunala tiggeriförbuden inte har analyserats djupare utifrån rådande rättsläge, särskilt mot bakgrund av att det nationellt prejudicerande avgörandet från Högsta förvaltningsdomstolen⁵ meddelades 2018 och därmed före Europadomstolens dom i *Lacatus mot Schweiz* som meddelades 2021. I sitt avgörande prövade HFD endast lagligheten av Vellinge kommuns tiggeriförbud utifrån ordningslagen, och lämnade således essentiella frågor om förenligheten med Europakonventionen, diskrimineringsförbud eller andra för Sverige bindande internationella åtaganden obesvarade.

Europadomstolen slog med *Lacatus mot Schweiz* fast att rätten att uttrycka sin nöd genom tiggeri i syfte att komma ur en inhuman och prekär situation, är en del i den mänskliga värdigheten och som skyddas av rätten till privatliv enligt artikel 8 i EKMR.⁶ Baserat på skiljaktiges meningar finns indikationer på att tiggeriförbud även kan strida mot rätten till yttrandefrihet i artikel 10, liksom förbud mot diskriminering i artikel 14 - artiklar som inte prövades av Europadomstolen i aktuellt fall.⁷

³ Se bl.a. EU-domstolens domar, C-224/02 Pusa, C-202/13 McCarthy

⁴ SOU 2025:83 s.12.

⁵ HFD 2018 ref. 75

⁶ *Lacatus mot Schweiz*, European Court of Human Rights, Application no. 14065/15, para 107 och 115.

⁷ *Lacatus v. Switzerland*, Partly concurring and partly dissenting opinions of Judge Lemmens and Judge Ravarani.

Så som dagens tiggeriförbud i svenska kommuner är konstruerade görs ingen individuell prövning av sårbarheten hos personen som tigger, i strid med artikel 8 EKMR. Utöver att utredningen inte analyserar tiggeriförbud på lokal kommunal nivå i förhållande till Europakonventionen på ett adekvat sätt, är det därtill högst beklagligt att det snarare ges sken av att de lokala ordningsföreskrifterna verkar *i enlighet* med mänskliga rättigheter genom att utredningen uppmuntrar fortsatt användning av dessa. Detta är en mycket märklig slutsats och en felaktig tolkning av staters ansvar enligt internationell rätt.

Sveriges Stadsmissioner instämmer i utredningens konstaterande om att ett förbud mot tiggeri riskerar att komma i konflikt med förbudet mot diskriminering som följer av Sveriges internationella åtaganden. Utredningen bedömer dock att risken för detta i förhållande till kommunala förbud är mindre, eftersom dessa finns i lokala ordningsföreskrifter som enbart gäller vissa utpekade och avgränsade områden. Vi instämmer inte i denna slutsats. Att i en liten kommun bli begränsad att tigga till vissa utpekade områden, exempelvis utanför matbutiker eller i anslutning till kollektivtrafik där mycket folk vanligtvis passerar, kan i praktiken innebära detsamma som ett generellt tiggeriförbud på allmän plats för personer som vistas i kommunen.

Sveriges Stadsmissioner motsätter sig tiggeriförbud i alla former, och anser att ett sådant är diskriminerande utifrån grunderna socioekonomisk ställning, ras eller etnicitet. Sverige har en lång och mörk historia av förföljelse och diskriminering av romer. Även om direkt diskriminerande lagstiftning tagits bort, kvarstår det enligt DO seglivade fördomar om och negativa attityder om romer i samhället.⁸ Många av de som tiggat i Sverige från 2010-talet, är utsatta EU-medborgare däribland romer från Bulgarien och Rumänien som lämnat strukturell diskriminering i sina hemländer. Som utredningen också tar upp så är det vanligt att dessa utsatta EU-medborgare utsätts för kränkningar, våld och diskriminering av majoritetsbefolkningen i Sverige.

Tiggeriförbud spär på denna utsatthet ytterligare och vidmakthåller diskriminerande attityder mot de fattigaste och mest sårbara grupperna i samhället. Detta utgör i vår mening tillräckliga skäl att inte anta tiggeriförbud i någon form, vare sig på nationell eller kommunal nivå. Det är en felaktig premiss, som utredningen delvis tycks anta, att lagstiftarens utrymme att stifta lagar i enlighet med Europakonventionen enbart begränsas av praxisutvecklingen i Europadomstolen. Ett sådant reaktivt synsätt saknar full förståelse för internationella rättens verkan och riskerar att underminera de mänskliga rättigheternas ställning i Sverige. Enligt artikel 14 EKMR har Sverige t.ex. positiva skyldigheter att förebygga och stoppa diskriminering, genom affirmativ handling för att råda bukt på faktiska ojämlikheter.⁹

Mot bakgrund av utredningens slutsatser att det inte bör införas ett nationellt tiggeriförbud då detta riskerar att inskränka grundläggande mänskliga rättigheter, anser Sveriges Stadsmissioner att det är problematiskt att det författningsförslag som ändå presenteras är brett och inskränkande. Inom ramen för det begränsade utrymme som utredningen haft i och med direktivet, så är förslaget som lämnats illa avvägt med utredningens huvudslutsatser inom dessa formella ramar, vilket framstår som en stor paradox.

8 DO, Diskriminering av Romer i Sverige, rapport från DO:s projektåren 2002 och 2003 om åtgärder för att förebygga och motverka etnisk diskriminering av romer.

9 se bl.a. Pla och Puncernau mot Andorra, 2004, para 62 och Hornáth och Kiss mot Ungern, 2013, para 10.

Sveriges Stadsmissioner anser att det föreslagna nationella förbudet i 16 kap. brottsbalken är omotiverat brett, då allt tiggeri för egen eller familjens försörjning kriminaliseras på allmän plats – dvs. alla platser dit allmänheten har tillträde. Även om individuella bedömningar i vissa fall kan leda till straffrihet kvarstår stigmat och marginaliseringen av de mest utsatta.

Möjligheten att bedöma tiggeri som ringa fall blir i den form den föreslås i 16 kap. 16 a § andra stycket brottsbalken en teknisk ventil för att i efterhand mildra ett i grunden brett och repressivt förbud. Tanken är att möjliggöra en individuell proportionalitetsprövning i ljuset av Europakonventionen och Lacatus – och därigenom undvika ett de facto generellt förbud. Problemet är att proportionaliteten här görs beroende av om personen som tigger kvalificerar sig som tillräckligt sårbar. Bedömningen förskjuter därmed prövningens tyngdpunkt från om staten har valt rätt normteknik och avgränsat kriminaliseringen snävt och förutsebart, till om den enskilde uppfyller ett skyddsvärde som ofta blir liktydigt med ett i praktiken rättsosäkert hjälplöshetskriterium. Det är en ordning som riskerar att införa ett regelverk som medför ett moraliserande synsätt på en person som tigger och på hans fattigdom.

Den föreslagna bestämmelsen om kriminalisering av tiggeri på allmän plats gör att tiggeri förbjuds på i princip alla platser dit allmänheten har tillträde. I stället för att i lagtexten bygga in snäva, materiella begränsningar knyts proportionaliteten till ett undantag som kräver att den enskildes sårbarhet och utsatthet ska bedömas och att hen på så sätt i princip tvingas bevisa sin utsatthet. Det förskjuter bevisbördan och stigmat till den som ber om hjälp. Att påföljden normalt är böter förändrar inte detta, särskilt inte för personer som lever i ekonomisk utsatthet där alla, också låga sanktionsbelopp kan få stora konsekvenser.

Ett sårbarhetsvillkor som tröskel för straffrihet kan också medföra ett annat problem: om fokus läggs på hur en individ försörjer sig och detta vägs in i sårbarhetsbedömningen riskerar personens egenmakt och handlingsutrymme att reduceras. I en situation där en person delvis fått sin försörjning genom arbete men där hen därutöver också tvingats tigga för att klara sig kan en sårbarhetsbedömning enligt författningsförslaget bli särskilt svår. Ju mer handlingskraft som visas, desto svårare att nå upp till en passiviserad utsatthet som sårbarhetslogiken kan komma att bli. I praktiken kan den som försöker ordna sin försörjning i ett gränsland mellan olika strategier falla utanför undantaget eftersom utsatthet definierats på ett sätt som belönar hjälplöshet.

Konsekvenser för personer utsatta för människohandel och andra former av exploatering

Enligt 4 kap. 1 b § brottsbalken utgör det ett brott att utnyttja en person i tiggeri genom otillbörliga medel. En person som utsätts för sådan exploatering är att betrakta som ett brottsoffer. Ett nationellt förbud mot tiggeri skulle dock medföra att en individ som utsätts för exploatering samtidigt riskerar att omfattas av kriminalisering, i och med att själva tiggeriet föreslås vara förbjudet. Den dubbla rättsliga positionen som både brottsoffer och möjlig lagöverträdare ger upphov till ett principiellt problem som kan underminera rättsstatens skydd för utsatta personer.

Sverige är bundet av Europarådets konvention om bekämpande av människohandel (CETS nr. 197), som i artikel 26 innehåller en uttrycklig

bestämmelse om icke-straffbarhet (non-punishment provision). Detsamma gäller enligt artikel 8 i EU:s människohandelsdirektiv (2011/36/EU). Båda instrumenten stadgar att offer för människohandel inte ska åläggas ansvar för handlingar som de tvingats till som en direkt följd av utnyttjandet. Ett nationellt tiggeriförbud riskerar att stå i direkt motsättning till denna rättsliga skyldighet.

Vidare framhålls av Europarådets expertgrupp mot människohandel (GRETA) att kriminalisering av tiggeri i praktiken försvårar identifieringen av människohandelsoffer, minskar deras benägenhet att samarbeta med myndigheter och därmed försämrar möjligheterna att lagföra förövare. GRETA har uttryckligen avrått från kriminalisering av tiggeri i sådana sammanhang, då det anses försvåra efterlevnaden av staternas internationella förpliktelser.

Skyldigheten att ge stöd, skydd och rehabilitering till brottsoffer är fastslagen i både Europarådets konvention och i EU-direktivet. Detta omfattar bland annat tillgång till tryggt boende, psykologiskt stöd, rättshjälp, tolktjänster och i förekommande fall betänketid i enlighet med 5 kap. 15 § utlänningsförordningen (2022:555). Ett generellt förbud mot tiggeri kan i praktiken underminera denna skyldighet genom att individens status som brottsoffer osynliggörs till förmån för den kriminaliserade gärningen. Sverige har också en skyldighet att motverka könsrelaterat våld och exploatering samt vidta åtgärder för att skydda kvinnor i särskilt utsatta situationer enligt bland annat Europarådets Istanbulkonvention.

Det kan vidare konstateras att den grupp som i störst utsträckning utsätts för exploatering i tiggeri utgörs av personer med särskild sårbarhet – däribland barn, kvinnor och personer med funktionsnedsättning. Denna grupp har redan i dag begränsad tillgång till rättigheter, stöd och rättsskydd. En kriminalisering av tiggeri riskerar att bidra till ökad marginalisering, och till att försörjningsstrategier ersätts av andra former av exploatering med högre risker och lägre synlighet.

Om förslaget genomförs bedöms det leda till ökade svårigheter i arbetet med att identifiera och stödja personer som utnyttjas i människohandel, och därigenom försvaga den operativa samverkan mellan socialtjänst, rättsväsende och civilsamhällesaktörer. Risker är påtagliga att förbudet motverkar möjligheten att bedriva ett effektivt, rättssäkert och rättighetsförankrat arbete mot exploatering. Betänkandets förslag saknar förutsättningar att uppfylla Sveriges konventionsåtaganden och bedöms leda till ökade rättssäkerhetsbrister- och riskerar att bli en kontraproduktiv åtgärd i arbetet mot människohandel och annan exploatering.

Konsekvenser för barn

Ett nationellt förbud mot tiggeri träffar barn både direkt och indirekt på ett sätt som inte kan förenas med barns rättigheter enligt barnkonventionen eller med ett rättssäkert brottsofferarbete. Själva kriminaliseringen innebär att straffmyndiga barn i övre tonåren som ber om pengar för egen eller familjens försörjning kan bli föremål för brottsmisstanke och lagföring. I situationer där barnet samtidigt utnyttjas och exploateras innebär detta precis som för vuxna brottsoffer en dubbelklassificering där barnet är både brottsmisstänkt och brottsoffer.

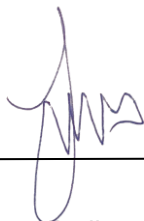
Även med beaktande av lagförslagets mekanism om ansvarsfrihet i ringa fall, innebär förslaget att ansvarsfrihet kan aktualiseras först efter myndigheternas bedömning. Ett barn vars myndighetskontakter initialt sker med anledning av att barnet misstänks för brott riskerar därmed att leda till att barnets rätt till skydd och stöd fördröjs. Barn som exploateras eller som

tigger för sin försörjning riskerar därmed att få ett sämre skydd jämfört med andra barn. Lagförslaget kan således bryta mot barnkonventionen, bland annat artikel 3 om att barnets bästa komma i främsta rummet, artikel 19 som förpliktar staten att skydda barn mot utnyttjande, artikel 32 som ska skydda barn mot ekonomiskt utnyttjande och artikel 35 som ska säkerställa att barn skyddas från handel och exploatering.

Ett tiggeriförbud kan också påverka barn negativt utifrån en mycket konkret aspekt: om en reell möjlighet till försörjning försvinner medför ett tiggeriförbud ökade risker för att barn dras in i andra mer skadliga former av exploatering som är svårare att upptäcka för samhällets skyddssystem. Ett tiggeriförbud där fattigdom kriminaliseras kan därtill, utöver det ovan nämnda innebära en tillbakagång i skyddet för barns ekonomiska och sociala rättigheter, i strid med ESK-konventionens artikel 11 om rätten till en skälig levnadsstandard och artikel 12 om hälsa samt med den folkrättsliga principen om icke-tillbakagång. Sveriges Stadsmissioner instämmer i utredningens slutsats att ett nationellt tiggeriförbud inte bör införas.

Sveriges Stadsmissioner lämnar härmed på eget initiativ remissyttrande på betänkandet om nationellt tiggeriförbud (SOU 2025:83) och hoppas att våra synpunkter beaktas i den fortsatta beredningsprocessen.

Sveriges Stadsmissioner



Jonas Rydberg, Generalsekreterare