Tillträdesförbud

Delbetänkande av Utredningen om nödvärn, tillträdesförbud och preventiva vistelseförbud

Stockholm 2026

STATENS OFFENTLIGA UTREDNINGAR

SOU 2026:48

SOU och Ds finns på regeringen.se under Rättsliga dokument.

Svara på remiss – hur och varför
Statsrådsberedningen, SB PM 2021:1.
Information för dem som ska svara på remiss finns tillgänglig på regeringen.se/remisser.

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet
Omslag: Multiply Solutions
Tryck och remisshantering: Multiply Solutions, Stockholm 2026

ISBN 978-91-525-1579-2 (tryck)
ISBN 978-91-525-1580-8 (pdf)
ISSN 0375-250X

Till statsrådet och chefen för Justitiedepartementet

Regeringen beslutade den 11 september 2025 att uppdra åt en särskild utredare att överväga vissa frågor rörande bl.a. tillträdesförbud, preventiva vistelseförbud och nödvärn. I den förstnämnda delen, som redovisas i detta delbetänkande, har utredningen haft att göra bl.a. en genomgång av tillämpningen av lagen om tillträdesförbud till butiker, badanläggningar och bibliotek, ta ställning i vissa frågor om regleringen om straffsanktionerade tillträdesförbud och lämna förslag till en mer effektiv reglering.

Till särskild utredare förordnades den 11 september 2025 justitierådet Petter Asp.

Som sekreterare i utredningen anställdes den 12 september 2025 rättssakkunnige Henrik Starfelt.

Den 17 september 2025 förordnades rättssakkunnige, numera kanslirådet, Filip Lindström (Justitiedepartementet) som sakkunnig i utredningen och som experter biträdande rättschefen Marie Skåninger (Åklagarmyndigheten), poliskommissarien Kristian Malzoff (Polismyndigheten), utredaren Anna Öström (Brottsförebyggande rådet), juristen Petra Bergendahl (Socialstyrelsen), advokaten Ulrik Smedberg och hovrättsrådet Hedvig Trost (Svea hovrätt). Den 29 september 2025 entledigades Anna Öström från uppdraget att vara expert i utredningen och samtidigt förordnades i hennes ställe utredaren Lina Fjelkegård (från samma myndighet).

Arbetet har bedrivits i nära samråd med experterna och den sakkunnige, varför vi-form används i betänkandet. Experterna och den sakkunnige har också ställt sig bakom de redovisade förslagen och överväganden. Skilda uppfattningar i enskildheter och beträffande enskildheter har förekommit utan att detta har behövt komma till särskilt uttryck i delbetänkandet. I arbetet har utredningen kunnat

beakta lagstiftning och andra förhållanden fram till mitten av april 2026.

Utredningen, som antagit namnet Utredningen om nödvärn, tillträdesförbud och preventiva vistelseförbud (Ju 2025:18), får härmed överlämna delbetänkandet *Tillträdesförbud*, SOU 2026:48.

Arbetet fortsätter nu i enlighet med kommittédirektiven.

Stockholm i juni 2026

Petter Asp

Henrik Starfelt

Innehåll

Förkortningar **9**

Sammanfattning **11**

Summary **17**

1 Författningsförslag **23**

1.1 Förslag till lag om ändring i lagen (2021:34) om tillträdesförbud till butiker, badanläggningar och bibliotek 23

1.2 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2021:38) om tillträdesförbud till butiker, badanläggningar och bibliotek 29

1.3 Förslag till lag om ändring i lagen (1998:620) om belastningsregister 31

1.4 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1999:1134) om belastningsregister 35

1.5 Förslag till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) 36

1.6 Förslag till lag om ändring i lagen (2015:485) om erkännande och uppföljning av beslut om övervakningsåtgärder inom Europeiska unionen 37

2 Utredningens uppdrag och genomförande 39

2.1 Utredningsuppdraget 39

2.2 Arbetet 40

2.3 Delbetänkandets disposition 40

3 Bakgrund 43

3.1 Inledning 43

3.2 Rätten att vistas på allmän plats 44

3.3 Inskränkningar i rätten att vistas på allmän plats 45

3.4 Översikt av det tidigare lagstiftningsarbetet 49
3.4.1 Portförbuden och NJA 1995 s. 84 49
3.4.2 Trygghetsutredningens förslag 50
3.4.3 Den första bearbetningen av förslagen 51
3.4.4 Den andra bearbetningen av förslagen 52
3.4.5 Förslag utarbetade till följd av lagrådsyttrandet 57
3.4.6 Egendomsskyddsutredningens förslag 63
3.4.7 Utredningen inför tillträdesförbudslagen 66
3.4.8 Ändringar i 4 kap. 6 § brottsbalken 68

3.5 Gällande reglering om tillträdesförbud 70
3.5.1 Inledning 70
3.5.2 Tillträdesförbudslagen 71

3.6 Utblick mot några nordiska rättssystem 78
3.6.1 Finland 78
3.6.2 Norge och Danmark 79

3.7 Problembild avseende den nuvarande tillträdesförbudsregleringen 80
3.7.1 Inledning 80
3.7.2 Handelsbranschen är särskilt brottsutsatt 82
3.7.3 Något om brottslighetens konsekvenser 83

4 Straffsanktionerade tillträdesförbud 87

4.1 Inledning 87

4.2 Genomgång av tillämpningen av tillträdesförbudslagen 89
4.2.1 Grundläggande statistik 89
4.2.2 Skillnader i tillämpningen? 91
4.2.3 Statistik avseende överträdelser av förbuden 93
4.2.4 Motivering av beslut 95
4.2.5 Betydelsen av tidigare brottslighet inom ramen för riskbedömningen 98
4.2.6 Uppgifter om längden av tillträdesförbud m.m. 99

4.3 Utgångspunkter för en översyn 99
4.3.1 Bör eventuella ändringar ske i lagstiftningen om olaga intrång eller i reglerna om tillträdesförbud? 99
4.3.2 Tillträdesförbudslagen bör bättre återspegla den principiella bestämmanderätten 104
4.3.3 Vilka platser bör ett förbud kunna avse? 105
4.3.4 En presumtion för tillträdesförbud vid brott 108
4.3.5 En mer nyanserad riskbedömning 110
4.3.6 En möjlighet att besluta om tillträdesförbud för personer under 15 år? 112
4.3.7 En förlängd längsta giltighetstid för förbuden? 113
4.3.8 En möjlighet att fatta interimistiska beslut om tillträdesförbud 115
4.3.9 En ändrad straffskala? 118
4.3.10 Det utvidgade system för tillträdesförbud som föreslås är befogat 119

5 Ikraftträdande och övergångsbestämmelser 121

5.1 Ikraftträdande 121

5.2 Övergångsbestämmelser 121

6 Konsekvenser ... 123

6.1 Inledning ... 123

6.2 Konsekvenser för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet ... 124

6.3 Ekonomiska konsekvenser ... 126

6.4 Övriga konsekvenser och utvärdering ... 128

7 Författningskommentar ... 133

7.1 Förslaget till lag om ändring i lagen (2021:34) om tillträdesförbud till butiker, badanläggningar och bibliotek ... 133

7.2 Förslaget till förordning om ändring i förordningen (2021:38) om tillträdesförbud till butiker, badanläggningar och bibliotek ... 149

7.3 Förslaget till lag om ändring i lagen (1998:620) om belastningsregister ... 150

7.4 Förslaget till förordning om ändring i förordningen (1999:1134) om belastningsregister ... 152

7.5 Förslaget till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) ... 153

7.6 Förslaget till lag om ändring i lagen (2015:485) om erkännande och uppföljning av beslut om övervakningsåtgärder inom Europeiska unionen ... 153

Referenser ... 155

BILAGOR ... 161

Bilaga 1 Kommittédirektiv 2025:82 ... 163

Bilaga 2 Kommittédirektiv 2026:61 ... 179

Bilaga 3 Överväganden oavsett ställningstagande i sak m.m. .. 181

Bilaga 4 Åklagare som intervjuats ... 197

Förkortningar

Bet.	Betänkande
Ds	Departementsserien
Europadomstolen	Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna
Europakonventionen	Den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, med de tillägg och ändringar som gjorts genom de protokoll som Sverige ratificerat
EU:s dataskyddsförordning	Europaparlamentets och rådets förordning (EU 2016/679) av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG
EUT C	Europeiska unionens officiella tidning, C-serien
FN	Förenta nationerna
FN:s barnrättskonvention	Förenta nationernas konvention den 20 november 1989 om barnets rättigheter
HD	Högsta domstolen
JO	Riksdagens ombudsmän
Kap.	Kapitel i författningar
Kontaktförbudslagen	Lag (1988:688) om kontaktförbud

LBK	Lovbekendtgørelse
LRF	Lantbrukarnas Riksförbund
NJA	Nytt juridiskt arkiv
Prop.	Proposition
RP	Regeringens proposition[1]
rd	Riksdagen[2]
Rskr.	Riksdagsskrivelse
SOU	Statens offentliga utredningar
Tillträdesförbudslagen	Lagen (2021:34) om tillträdesförbud till butiker, badanläggningar och bibliotek
Tillträdesförbudslagarna	Tillträdesförbudslagen och lagen (2005:321) om tillträdesförbud vid idrottsarrangemang

[1] Avser Finlands regerings proposition till Finlands riksdag.
[2] Avser Finlands riksdag.

Sammanfattning

Uppdraget m.m.

Den del av utredningens uppdrag som redovisas i detta delbetänkande omfattar regleringen av straffsanktionerade tillträdesförbud till för allmänheten öppna lokaler, däribland butiker, badanläggningar och bibliotek. Utredningen har haft att överväga om möjligheterna till sådana förbud bör utökas och i så fall om det bör ske genom en utvidgning av straffansvaret för olaga intrång eller ändringar av tillträdesförbudslagen eller genom en kombination, samt att ta ställning i vissa frågor rörande tillträdesförbudslagen – bl.a. om den längsta giltighetstiden av förbuden bör förlängas, om interimistiska beslut om förbud bör möjliggöras och om lagens straffskala bör skärpas. I enlighet med uppdraget i denna del har utredningen även gjort en genomgång av tillämpningen av tillträdesförbudslagen.

Utredningen har följaktligen haft att göra bedömningar och lämna förslag i en rad olika frågor. De mest centrala av de förslag som följer av utredningens ställningstaganden i sak och de huvudsakliga skälen för dessa förslag kan sammanfattas på följande sätt.

Möjligheterna att utfärda tillträdesförbud bör utökas

Med ägande-, nyttjande- eller liknande rätt till en lokal följer som utgångspunkt också en rätt att bestämma över lokalen och om vem som får inträda och vistas i den. Denna bestämmanderätt får emellertid ett mycket begränsat genomslag rent straffrättsligt. En person som exempelvis av ägaren nekas tillträde eller ombeds lämna en fritt tillgänglig butik riskerar som regel inte straffansvar för olaga intrång enligt 4 kap. 6 § brottsbalken om denne ändå beträder eller fortsätter att vistas i butikslokalen. Det beror på att butiker som är öppna för all-

mänheten faller utanför den straffbestämmelsens tillämpningsområde (Se ”Skrantahallen” NJA 1995 s. 84). Detsamma torde vara fallet med andra för allmänheten öppna lokaler.

Tillträdesförbudslagens tillkomst får ses i ljuset av det sagda – ytterst syftar dess bestämmelser till att kompensera för det förhållandet att straffbestämmelsen om olaga intrång inte kan användas i relation till lokaler som är öppna för allmänheten. Samtidigt är förutsättningarna för att meddela ett tillträdesförbud mycket restriktiva i jämförelse med vad som skulle ha gällt om lokaler av detta slag hade omfattats av bestämmelsen om olaga intrång. Utredningen menar, bl.a. i ljuset av det nu sagda, att den grundläggande rätten att bestämma över sin lokal i större utsträckning bör återspeglas i tillträdesförbudsregleringen eller – om man så vill – att möjligheterna bör utökas för den med bestämmanderätt över en lokal att tillse att personer ur allmänheten inte har tillträde till lokalen.

Utökningarna bör ske genom ändringar av tillträdesförbudslagen

Det kan tyckas vara näraliggande att låta bestämmanderätten få genomslag i brottsbalksbestämmelsen om olaga intrång, genom att utvidga den så att ägaren, nyttjaren eller liknande rådighetshavare till en lokal får utfärda egna tillträdesförbud – ett slags privata normer som staten sedan skyddar med straffrättsliga medel.

Bestämmelsen är dock primärt utformad med sikte på andra typer av situationer än de där någon går in i en lokal som hålls öppen för allmänheten. Till det kommer att en utvidgning på det nu beskrivna sättet kommer att möta åtskilliga praktiska och lagtekniska frågor – bl.a. om hur länge besluten om förbud ska kunna gälla, om vem som ska vara behörig att meddela besluten och om hur besluten ska göras kända för den berörde – vilka inte låter sig regleras i sådana generella och syntetiskt utformade straffbestämmelser som finns i brottsbalken. Vidare skulle legitima intressen med avseende på den förbudsaktuella parten kunna trädas för när om man bygger lagstiftningen helt kring den enskilde ägarens etc. bestämmanderätt över en lokal, exempelvis intresset av att motverka diskriminering och – när det gäller dagligvaruhandeln på mindre orter – var och ens intresse av att kunna handla livsmedel.

Sammanfattningsvis är tillträdesförbud till öppna lokaler en särskild typ av förbud som bäst hanteras genom särskilt utformad lagstiftning, dvs. inom ramen för tillträdesförbudslagen.

Tillträdesförbudslagens tillämpningsområde vidgas

Ett tillträdesförbud kan nu enbart avse en butik, dvs. en lokal i vilken den huvudsakliga verksamheten är försäljning av varor, en badanläggning eller ett bibliotek. Dagens reglering framstår som påtagligt kasuistisk – särskilt som lagen omfattar butiker men inte lokaler där tjänster försäljs – och det utan goda skäl.

Utredningen föreslår att tillträdesförbudslagens tillämpningsområde vidgas till att omfatta även andra affärslokaler än butiker, så att lagens skydd kan tillkomma inte bara butiker utan alla lokaler där varor, tjänster eller en kombination av dessa erbjuds i affärssyfte till allmänheten – exempelvis kaféer, restauranger, frisörsalonger, banker, uthyrningsfirmor, hotell och varuhus (även om flera näringsidkare säljer varor och tjänster i lokalen).

En presumtionsregel om förbud införs och riskbedömningen renodlas

Det nu gällande tillträdesförbudsinstitutet vilar på ett visst tillvägagångssätt, som anvisas i tillträdesförbudslagen, för att bedöma risken för att en förbudsaktuell person ska agera i strid med lagens skyddsintressen. Enligt lagens bestämmelser kan ett förbud meddelas om det på grund av särskilda omständigheter finns en risk för att den förbudsaktuella personen begår brott i en lokal som lagen omfattar eller allvarligt trakasserar någon som befinner sig där. Vad avser just bibliotek kan en risk för vissa ytterligare slags ageranden där också rendera ett förbud.

Dessa regler ändras för att bättre överensstämma med lokalägarens eller nyttjanderättshavarens bestämmanderätt över sin en egen lokal. Detta sker genom att den nuvarande hjälpregeln om att tidigare brottslighet särskilt ska beaktas vid riskbedömningen ersätts av en presumtionsregel, runt vilken det nya förbudsinstitutet konstrueras. Enligt denna regel ska tillträdesförbud som huvudregel meddelas en person som har begått ett brott i eller i anslutning till en lokal som omfattas

av lagen och som kan påverka verksamheten där. Detta gäller under förutsättning att en ansökan eller anmälan om förbud görs med anledning av brottet och inte särskilda skäl talar mot ett förbud. Presumtionsregeln syftar till att underlätta bedömningen av förbudsfrågan i situationer i vilka det från början står klart att det finns sakliga skäl bakom den önskan om tillträdesförbud som ägaren eller nyttjanderättshavaren ger uttryck för genom att begära ett sådant förbud.

I situationer där presumtionsregeln inte är tillämplig kan förbud meddelas med stöd av en ny generell regel som, liksom dagens reglering, bygger på en riskbedömning. Enligt denna regel får förbud meddelas vid en risk – som i motsats till vad som nu gäller inte behöver vara grundad i några särskilda omständigheter – för att den förbudsaktuella personen i eller i anslutning till en lokal som omfattas av lagen begår brott, trakasserar någon eller väsentligen stör verksamheten som bedrivs i lokalen. Riskbedömningen tar utgångspunkt i den förbudsaktuella personens beteende på den plats som är i fråga. Det bör räcka med att ett förbudsrelevant agerande upprepas inom en inte alltför lång tidsrymd för att en risk ska anses föreligga.

Interimistiska beslut om tillträdesförbud möjliggörs

Det är angeläget – både utifrån förbudens preventiva effekt och lokalinnehavarnas förtroende för rättsväsendets förmåga att hantera de problemsituationer som förekommer – att den förbudsrelevanta brottsligheten i klara fall kan mötas av en reaktion på plats.

Nya bestämmelser införs därför som innebär att polismän – om en företrädare för en lokal begär det – får meddela interimistiska beslut om tillträdesförbud. Dessa gäller omedelbart och fram till att förbudsfrågan avgörs av åklagare, men som längst i fyra veckor. En polisman kan utfärda ett sådant tillfälligt förbud direkt vid ett ingripande mot en person i eller i anslutning till en lokal som lagen omfattar, under förutsättning att det står klart att personen har begått en straffbelagd gärning på platsen och att det är sannolikt att åklagaren kommer att meddela ett tillträdesförbud med stöd av presumtionsregeln.

Handläggningen av de tillfälliga tillträdesförbuden särregleras, men i övrigt gäller lagens generella bestämmelser om delgivning, straffansvar m.m. för såväl de tillfälliga förbuden som de förbud som meddelas av åklagare.

Författningsförslag oavsett ställningstagande i sak

I uppdraget finns en fråga i vilken utredningen har haft att lämna författningsförslag oavsett ställningstagande i sak. Detta förslag redovisas i bilaga 3 (se även redogörelsen i kapitel 2).

Summary

The remit etc.

The part of the inquiry's remit outlined in this interim report concerns the regulation of punishable prohibition of access to premises that are open to the public, including shops, bathing facilities and libraries. The inquiry has been tasked with considering whether the possibilities for such prohibitions should be expanded, and if so, whether this should be done by expanding the criminal responsibility for unlawful intrusion or by amending the Act on Prohibitions of Access to Shops, Bathing Facilities and Libraries (2021:34), or through a combination thereof. The inquiry has also been tasked with considering certain questions concerning the Act, including whether the maximum duration of prohibitions should be extended, whether interim decisions on prohibitions should be possible, and whether the Act's penalty scale should be more severe. In this part of the remit, the inquiry has also reviewed the application of the Act on Prohibitions of Access to Shops, Bathing Facilities and Libraries.

The inquiry has thus been tasked with making assessments and presenting proposals on a number of different issues. The most significant of the proposals based on the inquiry's positions on the substance and the primary reasons for those proposals can be summarised as follows.

Possibilities to issue prohibitions of access should be expanded

As a basic rule, ownership rights, tenure rights or similar rights pertaining to premises also entail a right to decide how the premises are used and who may enter and stay on them. Nevertheless, this right to decide has very little practical effect under criminal law. For example, if the owner of a freely accessible shop denies an individual access to the shop or asks them to leave, and they enter anyway or remain on the premises, they are not ordinarily at risk of being held criminally responsible for unlawful intrusion under Chapter 4, Section 6 of the Swedish Criminal Code. This is because shops that are open to the public do not fall within the scope of the criminal provision (see Skrantahallen, NJA 1995 p. 84). The same is likely to be the case for other premises that are open to the public.

The establishment of the Act on Prohibitions of Access to Shops, Bathing Facilities and Libraries may be viewed in light of the above – its provisions ultimately aim to make up for the fact that the criminal provision on unlawful intrusion cannot be applied to premises that are open to the public. At the same time, the conditions for issuing a prohibition of access are very restrictive in comparison with what would apply if premises of this type had been covered by the provision on unlawful intrusion. In light of the above, the inquiry finds that the fundamental right to decide how one's premises are used should be better reflected in the regulations on prohibitions of access or – if preferred – the possibilities for those with a right to decide how premises are used to ensure that individual members of the public do not have access to the premises should be expanded.

Expansions should take place through amendments to the Act on Prohibitions of Access to Shops, Bathing Facilities and Libraries

It may seem logical to establish the right to decide in the Swedish Criminal Code provision on unlawful intrusion by expanding it so that the owner, usufructuary or similar person with the right to decide how premises are used may issue a prohibition of access – a sort of private 'rules' that the state can then enforce through criminal law.

However, the provision was drafted primarily with a view to situations that differ from those in which someone enters premises that are open to the public. Moreover, the aforementioned type of expansion would encounter numerous practical and legal questions – e.g. how long prohibition decisions should be able to apply, who should be authorised to issue decisions and how the affected individuals would be notified of such decisions – which cannot be regulated under criminal provisions that are as generally and abstractly formulated as those in the Swedish Criminal Code. Moreover, legitimate interests of the subject of the prohibition could arise if the legislation were built entirely around the right of individual owners etc. to decide how premises are used, such as the interest of counteracting discrimination and – as regards food retail in smaller towns – every individual's interest in being able to buy food.

In summary, a prohibition of access to open premises is a special type of prohibition that is best dealt with through specifically formulated legislation, i.e. within the framework of the Act on Prohibitions of Access to Shops, Bathing Facilities and Libraries.

Expanded scope of the Act on Prohibitions of Access to Shops, Bathing Facilities and Libraries

Currently, a prohibition of access may only concern a shop (i.e. premises in which the primary activity is the sale of goods), bathing facility or library. The current arrangement seems highly casuistic – particularly because the Act covers shops but not premises where services are sold – for no good reason.

The inquiry proposes that the Act on Prohibitions of Access to Shops, Bathing Facilities and Libraries be expanded to also cover commercial premises other than shops, whereby the protection under the Act could be afforded not only to shops but to all premises on which goods, services or a combination thereof are offered to the public for commercial purposes – e.g. cafes, restaurants, hairdressing salons, banks, rental services companies, hotels and department stores (including premises on which multiple business operators sell goods and services).

Introduction of a presumption rule on prohibitions and refinement of the risk assessment

The currently applicable system for prohibition of access is based on a certain approach, as outlined in the Act on Prohibitions of Access to Shops, Bathing Facilities and Libraries, in assessing the risk that a subject of a prohibition will act in violation of the Act's protective interests. Under the provisions of the Act, a prohibition can be issued if, due to special circumstances, there is a risk that the subject of a prohibition will commit an offence on premises covered by the Act or seriously harass someone there. As regards libraries, in particular, the risk that certain other types of conduct will take place there can also merit a prohibition.

These rules should be amended to better correspond to the right of the premises' owner or usufructuary to decide how the premises are used. This should be achieved by replacing the current guideline – that previous crime is to be given particular consideration in the risk assessment – with a presumption rule around which the new prohibition system is constructed. According to this rule, a prohibition of access should ordinarily be issued to an individual who has committed an offence on or adjacent to premises covered by the Act that can impact the activities there. This applies provided that an application for prohibition has been filed based on the offence and there are no special grounds for not issuing a prohibition. The presumption rule aims to facilitate the assessment of a prohibition in situations where it is clear from the outset that there are objective grounds on which the owner or usufructuary is requesting a prohibition of access.

For situations in which the presumption rule is not applicable, a prohibition can be issued pursuant to a new general rule that, like the current regulations, is based on a risk assessment. According to this rule, a prohibition may be issued when there is a risk – which, unlike now, does not have to be based on any special circumstances – that on or adjacent to premises covered by the Act, the subject of a prohibition will commit an offence, harass someone or seriously disturb the activities conducted on the premises. The starting point for the risk assessment is the conduct of the subject of a prohibition in the location in question. Repeated actions meriting a prohibition within a reasonable timeframe should be sufficient to substantiate that there is a risk.

Enabling interim decisions on prohibition of access

It is necessary – from the point of view of both the preventive effect of prohibitions and the confidence of owners of premises in the judicial system's ability to address problematic situations – to be able to tackle crime that warrants a prohibition, in clear-cut cases, by means of an immediate reaction.

New provisions should therefore be introduced to enable police officers – where requested by a representative of the premises – to issue interim decisions on prohibition of access. These would apply with immediate effect and until the question of a prohibition has been settled by a prosecutor, but no longer than four weeks. A police officer could issue such an interim prohibition immediately when taking action against an individual on or adjacent to premises covered by the Act, provided that it is clear that the individual has committed a punishable offence there, and it is likely that the prosecutor will issue a prohibition of access pursuant to the presumption rule.

The processing of an interim prohibition of access would be subject to special rules; otherwise, the Act's general provisions on service, criminal responsibility, etc. apply to both interim prohibitions and those issued by a prosecutor.

Legislative proposal regardless of position on the substance

The remit includes a question on which the inquiry is tasked with submitting a legislative proposal regardless of its position on the substance. The proposal is outlined in annex 3 (see also the account in chapter 2).

1 Författningsförslag

1.1 Förslag till lag om ändring i lagen (2021:34) om tillträdesförbud till butiker, badanläggningar och bibliotek

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (2021:34) om tillträdesförbud till butiker, badanläggningar och bibliotek[1]

dels att rubriken till lagen ska ha följande lydelse,

dels att nuvarande 2 a § ska betecknas 4 §, 3–12 §§ ska betecknas 5–14 §§ och nuvarande 13–24 §§ ska betecknas 19–30 §§,

dels att 1 och 2 §§ och de nya 8, 14, 21, 29 och 30 §§ ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas fem nya paragrafer, 3, 15, 16, 17 och 18 §§, av följande lydelse,

dels att det före 15 § ska införas en rubrik av följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
Lag om tillträdesförbud till butiker, badanläggningar och bibliotek	**Lag om tillträdesförbud till butiker, *andra affärslokaler*, badanläggningar och bibliotek**
	1 §[2]
Enligt denna lag får en person förbjudas att få tillträde till och vistas i en butik, en badanläggning eller ett bibliotek, där verksamhet bedrivs som riktar sig till allmänheten (tillträdesförbud).	Enligt denna lag får en person förbjudas att få tillträde till och vistas i en butik, *en annan affärslokal,* en badanläggning eller ett bibliotek, där verksamhet bedrivs som riktar sig till allmänheten (till-

[1] Senaste lydelse av lagens rubrik 2022:406.
[2] Senaste lydelse 2022:406.

trädesförbud).

Tillträdesförbud får inte avse den som är under femton år.

Lagen påverkar inte den rätt som tillkommer den som förfogar över platsen att begränsa tillträdet till denna.

2 §[3]

En person *kan få tillträdesförbud, om det på grund av särskilda omständigheter finns risk för att han eller hon kommer att begå brott i butiken, badanläggningen eller biblioteket eller allvarligt trakassera någon som befinner sig där. Vid bedömningen av om det finns en sådan risk ska det särskilt beaktas om personen tidigare har begått brott på eller i anslutning till platsen. Brott som personen har begått före femton års ålder får inte beaktas.*

En person kan även i annat fall än som avses i första stycket få tillträdesförbud till ett bibliotek, om det på grund av särskilda omständigheter finns risk för att han eller hon kommer att väsentligt störa verksamheten där eller orsaka betydande skada på bibliotekets egendom.

Om syftet med ett tillträdesförbud kan tillgodoses genom en mindre ingripande åtgärd, får förbud inte meddelas.

Tillträdesförbud får meddelas endast om skälen för åtgärden uppväger det intrång eller men i övrigt

En person *som har begått ett brott i eller i anslutning till en butik, en annan affärslokal, en badanläggning eller ett bibliotek ska, om brottet kan påverka den verksamhet som bedrivs där, meddelas tillträdesförbud, om frågan om förbud tas upp efter en ansökan eller en anmälan som har gjorts med anledning av brottet och inte särskilda skäl talar mot ett tillträdesförbud.*

Ett tillträdesförbud avseende en sådan lokal som avses i första stycket får också meddelas om det annars på grund av personens beteende i eller i anslutning till lokalen bedöms finnas en risk för att han eller hon där kommer att

1. begå brott,

2. trakassera någon, eller

3. väsentligen störa verksamheten.

Brott som en person har begått före femton års ålder får inte beaktas vid bedömningen av om tillträdesförbud ska meddelas.

[3] Senaste lydelse 2022:406.

som åtgärden innebär för den enskilde.

3 §

Om syftet med ett tillträdesförbud kan tillgodoses genom en mindre ingripande åtgärd, får förbud inte meddelas.

Tillträdesförbud får meddelas endast om skälen för åtgärden uppväger det intrång eller men i övrigt som åtgärden innebär för den enskilde.

6 §[4]

Allmän åklagare prövar frågor om tillträdesförbud.

En fråga om tillträdesförbud tas upp på skriftlig ansökan av en företrädare för butiken, badanläggningen eller biblioteket.

En fråga om tillträdesförbud tas också upp på anmälan av Polismyndigheten. En sådan anmälan får dock göras endast efter samtycke från en företrädare för butiken, badanläggningen eller biblioteket. Polismyndigheten är inte part i det ärende som anmälan gett upphov till.

8 §

En fråga om tillträdesförbud tas upp på skriftlig ansökan av en företrädare för butiken, *affärslokalen,* badanläggningen eller biblioteket.

En fråga om tillträdesförbud tas också upp på anmälan av Polismyndigheten. En sådan anmälan får dock göras endast efter samtycke från en företrädare för butiken, *affärslokalen,* badanläggningen eller biblioteket. Polismyndigheten är inte part i det ärende som anmälan gett upphov till.

[4] Senaste lydelse 2022:406.

12 §[5]

Om det på grund av ändrade förhållanden finns skäl till det, får åklagaren häva eller ändra ett beslut om tillträdesförbud som har fattats av åklagaren eller domstolen. Åklagaren får dock utvidga ett förbud endast om det begärs av en företrädare för butiken, badanläggningen eller biblioteket.

14 §

Om det på grund av ändrade förhållanden finns skäl till det, får åklagaren häva eller ändra ett beslut om tillträdesförbud som har fattats av åklagaren eller domstolen. Åklagaren får dock utvidga ett förbud endast om det begärs av en företrädare för butiken, *affärslokalen*, badanläggningen eller biblioteket.

Åklagaren får inte häva eller ändra ett beslut om tillträdesförbud om förbudet är föremål för domstolsprövning.

Tillfälliga tillträdesförbud

15 §

En polisman får, om en företrädare för lokalen begär det, meddela ett tillfälligt tillträdesförbud mot en person i samband med ett ingripande mot personen i eller i anslutning till en lokal som omfattas av denna lag, om

1. personen har begått en straffbelagd gärning i eller i anslutning till lokalen, och

2. det är sannolikt att förutsättningarna för att meddela ett förbud med stöd av 2 § första stycket föreligger.

16 §

Innan ett beslut om ett tillfälligt förbud meddelas, ska den som förbudet avses gälla få tillfälle att yttra sig.

[5] Senaste lydelse 2022:406.

Vid handläggningen av en fråga om tillfälligt tillträdesförbud gäller i tillämpliga delar 10 § andra och tredje styckena och 13 § i denna lag.

17 §

Ett beslut om tillfälligt tillträdesförbud ska vara skriftligt och ange

1. parterna,

2. förbudets innebörd och omfattning samt när det upphör att gälla,

3. skälen för beslutet,

4. de bestämmelser som åberopas,

5. vad som kan bli följden av att bryta mot förbudet, och

6. möjligheterna att begära omprövning av beslutet.

18 §

Meddelar polismannen ett beslut om tillfälligt tillträdesförbud ska han eller hon samtidigt göra en anmälan om tillträdesförbud till åklagaren. Ett tillfälligt förbud gäller omedelbart och till dess att frågan avgörs av åklagaren, men som längst fyra veckor.

Ett tillfälligt förbud får hävas av en polisman eller någon annan anställd vid Polismyndigheten som myndigheten utsett, eller av åklagaren.

15 §[6]

Har åklagaren beslutat om tillträdesförbud är han eller hon skyldig att på begäran av en före-

21 §

Har åklagaren beslutat om tillträdesförbud är han eller hon skyldig att på begäran av en före-

[6] Senaste lydelse 2022:406.

trädare för butiken, badanläggningen eller biblioteket föra dess talan vid domstolen, om inte särskilda skäl talar mot det.	trädare för butiken, *affärslokalen*, badanläggningen eller biblioteket föra dess talan vid domstolen, om inte särskilda skäl talar mot det.

Domstolen ska begära yttrande av åklagaren, om det inte är obehövligt.

23 §[7]	*29* §
Personuppgifter som avses i artikel 10 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning) får behandlas i den verksamhet som bedrivs i den butik eller badanläggning eller det bibliotek som anges i beslutet om tillträdesförbud om det behövs för att förhindra eller upptäcka överträdelse av tillträdesförbudet.	Personuppgifter som avses i artikel 10 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning) får behandlas i den verksamhet som bedrivs i den butik, *affärslokal* eller badanläggning eller det bibliotek som anges i beslutet om tillträdesförbud om det behövs för att förhindra eller upptäcka överträdelse av tillträdesförbudet.
24 §	*30* §
Behandling av personuppgifter med stöd av *23* § får inte ske efter det att tillträdesförbudets giltighetstid löpt ut eller om tillträdesförbudet dessförinnan upphävts.	Behandling av personuppgifter med stöd av *29* § får inte ske efter det att tillträdesförbudets giltighetstid löpt ut eller om tillträdesförbudet dessförinnan upphävts.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2027.

[7] Senaste lydelse 2022:406.

1.2 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2021:38) om tillträdesförbud till butiker, badanläggningar och bibliotek

Härigenom föreskrivs att rubriken till förordningen (2021:38) om tillträdesförbud till butiker, badanläggningar och bibliotek[1] samt 1 och 4 §§ ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
Förordning om tillträdesförbud till butiker, badanläggningar och bibliotek	**Förordning om tillträdesförbud till butiker, *andra affärslokaler*, badanläggningar och bibliotek**
1 §[2]	
När åklagaren har beslutat i fråga om tillträdesförbud enligt lagen (2021:34) om tillträdesförbud till butiker, badanläggningar och bibliotek, ska parterna underrättas om beslutet. Har Polismyndigheten gjort en anmälan om tillträdesförbud ska myndigheten underrättas om åklagarens beslut.	När åklagaren har beslutat i fråga om tillträdesförbud enligt lagen (2021:34) om tillträdesförbud till butiker, *andra affärslokaler,* badanläggningar och bibliotek, ska parterna underrättas om beslutet. Har Polismyndigheten gjort en anmälan om tillträdesförbud ska myndigheten underrättas om åklagarens beslut.
Av 4 § lagen om tillträdesförbud till butiker, badanläggningar och bibliotek framgår att ett beslut om tillträdesförbud ska delges den som förbudet avser.	Av *6* § lagen om tillträdesförbud till butiker, *andra affärslokaler*, badanläggningar och bibliotek framgår att ett beslut om tillträdesförbud ska delges den som förbudet avser.

[1] Senaste lydelse av förordningens rubrik F 2022:410.
[2] Senaste lydelse F 2022:410.

4 §[3]

Åklagarmyndigheten får meddela ytterligare föreskrifter om verkställigheten av lagen (2021:34) om tillträdesförbud till butiker, badanläggningar och bibliotek.	Åklagarmyndigheten får meddela ytterligare föreskrifter om verkställigheten av lagen (2021:34) om tillträdesförbud till butiker, *andra affärslokaler*, badanläggningar och bibliotek.

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2027.

[3] Senaste lydelse F 2022:410.

1.3 Förslag till lag om ändring i lagen (1998:620) om belastningsregister

Härigenom föreskrivs att 3, 16 och 17 §§ lagen (1998:620) om belastningsregister ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	3 §[1]
Registret ska innehålla uppgifter om den som	
1. genom dom, beslut, strafföreläggande eller föreläggande av ordningsbot har ålagts påföljd för brott,	
2. har ålagts förvandlingsstraff för böter,	
3. med tillämpning av 30 kap. 6 § brottsbalken har förklarats fri från påföljd,	
4. på grund av åklagares beslut enligt 20 kap. 7 § rättegångsbalken, 9 eller 17 § lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare eller 46 § lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall inte har åtalats för brott, eller	
5. har meddelats	
a) kontaktförbud enligt lagen (1988:688) om kontaktförbud,	
b) tillträdesförbud enligt lagen (2005:321) om tillträdesförbud vid idrottsarrangemang, dock inte tillträdesförbud enligt 9 a § i den lagen,	
c) förbud enligt 3 kap. 5 § lagen (2015:642) om europeisk skyddsorder,	
d) tillträdesförbud enligt lagen (2021:34) om tillträdesförbud till butiker, badanläggningar och bibliotek, eller	d) tillträdesförbud enligt lagen (2021:34) om tillträdesförbud till butiker, *andra affärslokaler*, badanläggningar och bibliotek, *dock inte tillfälliga tillträdesförbud enligt 15 § i den lagen*, eller
e) vistelseförbud enligt lagen (2024:7) om preventiva vistelseförbud.	

[1] Senaste lydelse 2024:8.

16 §[2]

En uppgift i registret ska gallras

1. om en överrätt genom dom eller beslut frikänt den registrerade för den åtalade gärningen,

2. om en domstol efter resning har meddelat dom eller beslut som avses i 1,

3. om dom, beslut, strafföreläggande eller föreläggande av ordningsbot har undanröjts,

4. om överrätt har upphävt ett beslut om förvandlingsstraff för böter,

5. om åklagares beslut att meddela åtalsunderlåtelse eller straffvarning har återkallats,

6. om kontaktförbud enligt lagen (1988:688) om kontaktförbud, förbud enligt 3 kap. 5 § lagen (2015:642) om europeisk skyddsorder, tillträdesförbud enligt lagen (2005:321) om tillträdesförbud vid idrottsarrangemang och lagen (2021:34) om tillträdesförbud till butiker, badanläggningar och bibliotek, eller vistelseförbud enligt lagen (2024:7) om preventiva vistelseförbud har upphävts, eller	6. om kontaktförbud enligt lagen (1988:688) om kontaktförbud, förbud enligt 3 kap. 5 § lagen (2015:642) om europeisk skyddsorder, tillträdesförbud enligt lagen (2005:321) om tillträdesförbud vid idrottsarrangemang och lagen (2021:34) om tillträdesförbud till butiker, *andra affärslokaler,* badanläggningar och bibliotek, eller vistelseförbud enligt lagen (2024:7) om preventiva vistelseförbud har upphävts, eller

7. när den registrerade har avlidit.

17 §[3]

Utöver vad som följer av 16 § ska uppgifter om

1. fängelse- eller förvandlingsstraff för böter gallras tio år efter frigivningen,

2. fängelsestraff som ska anses helt verkställt genom tidigare frihetsberövande eller från vilket någon genom beslut om nåd helt har befriats gallras tio år efter domen eller beslutet,

3. förvandlingsstraff för böter som har fallit bort enligt 18 § bötesverkställighetslagen (1979:189) gallras fem år efter det att straffet föll bort,

---

[2] Senaste lydelse 2024:8.
[3] Senaste lydelse 2026:527.

4. säkerhetsförvaring gallras tio år efter det att påföljden är helt verkställd,

5. skyddstillsyn eller villkorlig dom gallras

a) tio år efter domen eller beslutet, eller

b) fem år efter domen eller beslutet, om uppgiften avser en person som var under 18 år vid tidpunkten för brottet eller brotten,

6. ungdomsvård, ungdomstjänst eller ungdomsövervakning gallras

a) tio år efter domen eller beslutet, eller

b) fem år efter domen eller beslutet, om uppgiften avser en person som var under 18 år vid tidpunkten för brottet eller brotten,

7. överlämnande till vård enligt lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall gallras

a) tio år efter domen eller beslutet, eller

b) fem år efter domen eller beslutet, om uppgiften avser en person som var under 18 år vid tidpunkten för brottet eller brotten,

8. överlämnande till rättspsykiatrisk vård gallras tio år efter utskrivningen,

9. böter gallras fem år efter domen, beslutet eller godkännandet av strafföreläggandet eller föreläggandet av ordningsbot,

10. att någon enligt 30 kap. 6 § brottsbalken har förklarats fri från påföljd gallras

a) tio år efter domen eller beslutet, eller

b) fem år efter domen eller beslutet, om uppgiften avser en person som var under 18 år vid tidpunkten för brottet eller brotten,

11. åklagares beslut att inte åtala för brott gallras

a) tio år efter beslutet, eller

b) tre år efter beslutet, om uppgiften avser en person som var under 18 år vid tidpunkten för brottet,

12. beslut om kontaktförbud enligt lagen (1988:688) om kontaktförbud och förbud enligt 3 kap. 5 § lagen (2015:642) om europeisk skyddsorder gallras tio år efter beslutet,

13. beslut om tillträdesförbud enligt lagen (2005:321) om tillträdesförbud vid idrottsarrangemang och lagen (2021:34) om tillträdesförbud till butiker, badanläggningar och bibliotek gallras fem år efter beslutet, och

13. beslut om tillträdesförbud enligt lagen (2005:321) om tillträdesförbud vid idrottsarrangemang och lagen (2021:34) om tillträdesförbud till butiker, *andra affärslokaler,* badanläggningar och bibliotek gallras fem år efter beslutet, och

14. beslut om vistelseförbud enligt lagen (2024:7) om preventiva vistelseförbud gallras

a) tio år efter beslutet, eller

b) fem år efter beslutet, om uppgiften avser en person som var under 18 år vid tidpunkten för beslutet.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2027.

1.4 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1999:1134) om belastningsregister

Härigenom föreskrivs att 8 § förordningen (1999:1134) om belastningsregister ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	8 §[1]
I fråga om den som har meddelats kontaktförbud enligt lagen (1988:688) om kontaktförbud, förbud enligt 3 kap. 5 § lagen (2015:642) om europeisk skyddsorder, tillträdesförbud enligt lagen (2005:321) om tillträdesförbud vid idrottsarrangemang eller lagen (2021:34) om tillträdesförbud till butiker, badanläggningar och bibliotek, eller vistelseförbud enligt lagen (2024:7) om preventiva vistelseförbud ska belastningsregistret även innehålla uppgifter om beslutets innebörd och beslutets giltighetstid.	I fråga om den som har meddelats kontaktförbud enligt lagen (1988:688) om kontaktförbud, förbud enligt 3 kap. 5 § lagen (2015:642) om europeisk skyddsorder, tillträdesförbud enligt lagen (2005:321) om tillträdesförbud vid idrottsarrangemang eller lagen (2021:34) om tillträdesförbud till butiker, *andra affärslokaler*, badanläggningar och bibliotek, eller vistelseförbud enligt lagen (2024:7) om preventiva vistelseförbud ska belastningsregistret även innehålla uppgifter om beslutets innebörd och beslutets giltighetstid.

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2027.

[1] Senaste lydelse F 2024:12.

1.5 Förslag till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)

Härigenom föreskrivs att 35 kap. 5 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
35 kap.	
5 §[1]	
Sekretess gäller för uppgift om en enskilds personliga förhållanden, om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider men om uppgiften röjs och uppgiften förekommer i ärende	
1. enligt lagen (1988:688) om kontaktförbud,	
2. om en skyddsåtgärd enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 606/2013 av den 12 juni 2013 om ömsesidigt erkännande av skyddsåtgärder i civilrättsliga frågor, i den ursprungliga lydelsen,	
3. enligt lagen (2015:642) om europeisk skyddsorder,	
4. enligt lagen (2021:34) om tillträdesförbud till butiker, badanläggningar och bibliotek, eller	4. enligt lagen (2021:34) om tillträdesförbud till butiker, *andra affärslokaler*, badanläggningar och bibliotek, eller
5. enligt lagen (2024:7) om preventiva vistelseförbud.	

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2027.

[1] Senaste lydelse 2024:9.

1.6 Förslag till lag om ändring i lagen (2015:485) om erkännande och uppföljning av beslut om övervakningsåtgärder inom Europeiska unionen

Härigenom föreskrivs att 3 kap. 12 § lagen (2015:485) om erkännande och uppföljning av beslut om övervakningsåtgärder inom Europeiska unionen ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
3 kap.	
12 §[1]	
En övervakningsåtgärd i ett utländskt beslut ska anpassas om åtgärden, helt eller delvis, är oförenlig med	
1. sådana förbud, föreläggande eller villkor som kan meddelas enligt 25 kap. rättegångsbalken, eller	
2. förbud enligt lagen (1988:688) om kontaktförbud, lagen (2005:321) om tillträdesförbud vid idrottsarrangemang, lagen (2021:34) om tillträdesförbud till butiker, badanläggningar och bibliotek eller lagen (2024:7) om preventiva vistelseförbud	2. förbud enligt lagen (1988:688) om kontaktförbud, lagen (2005:321) om tillträdesförbud vid idrottsarrangemang, lagen (2021:34) om tillträdesförbud till butiker, *andra affärslokaler*, badanläggningar och bibliotek eller lagen (2024:7) om preventiva vistelseförbud.
En helt oförenlig övervakningsåtgärd ska anpassas genom att den ersätts med en åtgärd som motsvarar ett förbud, föreläggande eller villkor som anges i första stycket 1. I övriga fall ska övervakningsåtgärden anpassas till en åtgärd som motsvarar ett förbud, föreläggande eller villkor som anges i första stycket 1 eller 2.	
En åtgärd som har anpassats ska så långt det är möjligt motsvara övervakningsåtgärden i det utländska beslutet och får inte vara strängare än denna.	

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2027.

[1] Senaste lydelse 2024:10.

2 Utredningens uppdrag och genomförande

2.1 Utredningsuppdraget

Direktiven för vårt uppdrag beslutades vid regeringssammanträdet den 11 september 2025 (dir. 2025:82).[1] Enligt dessa ursprungliga direktiv skulle uppdraget beträffande både regleringen om straffsanktionerade tillträdesförbud och lagen (2024:7) om preventiva vistelseförbud ha redovisats senast den 10 juli 2026. Sedan utredningens texter till ett sådant delbetänkande lämnats till sättning beslutades i juni 2026 tilläggsdirektiv, av vilka följer att endast den del som avser tillträdesförbud ska redovisas i juli och att den del som avser vistelseförbud ska redovisas under hösten.

Den del av uppdraget som redovisas inom ramen för detta delbetänkande omfattar således enbart regleringen av straffsanktionerade tillträdesförbud till för allmänheten öppna lokaler, däribland butiker, badanläggningar och bibliotek. Utredningen har att överväga om möjligheterna till sådana förbud bör utökas och i så fall om det bör ske genom en utvidgning av straffansvaret för olaga intrång, genom ändringar av tillträdesförbudslagen eller genom en kombination av sådana åtgärder. Oavsett vilket ställningstagande som görs i sak ska författningsförslag lämnas gällande båda de nyss nämnda vägarna. Utredningen har vidare att ta ställning till om förbudstiden och tidsgränsen för förlängning av förbud bör utökas, om det bör finnas en möjlighet för åklagare eller Polismyndigheten att fatta interimistiska beslut om tillträdesförbud och om straffskalan för överträdelser av förbuden bör skärpas samt att lämna de författningsförslag som är nödvändiga. I uppdraget ingår det även att göra en genomgång av tillämpningen av tillträdesförbudslagen och vid behov lämna förslag

[1] Direktiven i dess helhet återfinns i bilaga 1.

på andra ändringar av lagen än de ovannämnda, i syfte att skapa en mer effektiv och ändamålsenlig reglering.

2.2 Arbetet

Arbetet har bedrivits på sedvanligt sätt. Vi har haft regelbundna sammanträden med förordnade experter och den sakkunnige, varav ett slutsammanträde över två dagar i internatform. Särskilda möten har därutöver hållits med Åklagarmyndigheten och med företrädare för branschorganisationerna Svensk Handel, Fastighetsägarna, Visita och ICA-handlarnas Förbund på förfrågan från respektive organisation. Synpunkter på tillträdesförbudsregleringen har dessutom förts fram av branschorganisationer- och förbund.

Utredningen har i november 2025 och januari 2026 genomfört telefonintervjuer med tre åklagare med erfarenhet av handläggning av ärenden om tillträdesförbud. Vidare har utredningen granskat hur skälen är utformade i ett 120-tal slumpmässigt utvalda beslut i fråga om tillträdesförbud till butik, vilka meddelats under perioden januari–oktober 2025 vid ett 30-tal åklagarkammare hörande till de olika åklagarområdena. I urvalet av åklagarkammare har en jämn spridning i fråga om storlek och geografisk belägenhet eftersträvats. Per kammare har granskats i genomsnitt två beslut med utgången att förbud utfärdas och två beslut med motsatt utgång.

Under arbetet har vi även inhämtat statistik och annat material från Brottsförebyggande rådet (Brå), Åklagarmyndigheten, Polismyndigheten och Domstolsverket. Likaledes har statistik och publikationer från bl.a. dessa myndigheter och från de ovan nämnda branschorganisationerna konsulterats. Relevant arbete som pågår inom Regeringskansliet och kommittéväsendet har beaktats.

2.3 Delbetänkandets disposition

Utredningens författningsförslag finns i *kapitel 1*.

I *kapitel 3* redogörs översiktligt för det tidigare lagstiftningsarbetet rörande straffsanktionerade tillträdesförbud samt för straffbestämmelsen 4 kap. 6 § brottsbalken om olaga intrång från balkens införande till och med ändringarna av den 1 juli 2022. Där sammanfattas även statistik rörande handelns utsatthet för brott och konsekvenserna av

vanligt förekommande brottslighet som drabbar handeln. Kapitlet innehåller även beskrivningar av rätten att vistas på allmän plats m.m. samt av den gällande regleringen om tillträdesförbud. I kapitlet återges även den problembild som tecknas i bl.a. direktiven beträffande regleringen.

I *kapitel 4* redovisas dels våra överväganden rörande regleringen om straffsanktionerade tillträdesförbud till butiker, badanläggningar, bibliotek och andra lokaler, dels vår genomgång av tillämpningen av tillträdesförbudslagen.

I *kapitel 5* behandlas frågorna om den föreslagna lagstiftningens ikraftträdande och behovet av övergångsbestämmelser.

Konsekvenserna av våra förslag behandlas i *kapitel 6*.

Författningskommentarerna finns i *kapitel 7*.

Delbetänkandet avslutas med *bilaga 1*, som utgörs av våra direktiv, *bilaga 2*, som utgörs av våra tilläggsdirektiv, *bilaga 3*, vilken innehåller de överväganden som görs och det författningsförslag som läggs fram oavsett ställningstagande i sak, med till detta författningsförslag hörande kommentar, samt en utredning av detta alternativa förslags konsekvenser, och *bilaga 4*, i vilken namnen på de åklagare som utredningen intervjuat är förtecknade.

3 Bakgrund

3.1 Inledning

Lagstiftningsarbetet med en tillträdesförbudsreglering som tar sikte på öppna lokaler inleddes i mitten av 1990-talet och är – vilket ju våra direktiv vittnar om – alltjämt pågående. I vår mening underlättar en översiktlig bild av det tidigare lagstiftningsarbetet avsevärt förståelsen av de centrala spörsmål som väcks vid utformningen av en sådan reglering och av det skälet ägnas i detta kapitel ett inte obetydligt utrymme åt att beskriva utvecklingen på området (se avsnitt 3.4). Vidare beskrivs i kapitlet den nuvarande tillträdesförbudsregleringen (avsnitt 3.5) med – av skäl som kommer att framgå i kapitel 4 – tonvikt på tillträdesförbudslagen, följt av en kort utblick mot vad som gäller på motsvarande område i våra grannländer. Bakgrundsvis söker vi även förmedla den problembild med regleringen som tecknas i våra direktiv och som framgår av diskursen runt regleringen (avsnitt 3.7). I anslutning härtill redovisas även viss statistik och andra uppgifter beträffande brottsligheten och annat som har koppling till tillträdesförbudslagens skyddsintressen.

Begreppet allmän plats är centralt för tillträdesförbudsregleringen. De i våra direktiv omtalade utökningarna av möjligheter att meddela tillträdesförbud – som ju utgör straffsanktionerade förbud för en enskild mot att beträda och uppehålla sig på en viss allmän plats – innebär med nödvändighet en inskränkning av den enskildes rörelsefrihet eftersom utgångspunkten är att friheten gäller på sådana platser. Sålunda inleds kapitlet med en översiktlig redogörelse för rätten att vistas på allmän plats och inskränkningarna i denna rätt i perspektiv som är relevanta för regleringen.

3.2 Rätten att vistas på allmän plats

Genom bestämmelsen i 2 kap. 1 § första stycket 4 regeringsformen tillförsäkras var och en frihet att anordna och delta i demonstrationer på allmän plats (demonstrationsfrihet). Genom bestämmelsen i 2 kap. 8 § första stycket andra meningen tillförsäkras medborgare[1] frihet att förflytta sig inom riket och att lämna det (s.k. rörelsefrihet). Att fritt kunna röra sig i samhället är en förutsättning för att utöva bl.a. demonstrationsfriheten och av de nu nämnda bestämmelserna följer att det på allmän plats gäller rörelsefrihet. Den närmare innebörden av begreppet allmän plats framgår varken av regeringsformen eller dess förarbeten, men begreppet förekommer i andra författningar och då med varierande betydelse.

I brottsbalken[2] omfattar begreppet varje plats, utomhus eller inomhus, som är upplåten för eller frekventeras av allmänheten, under den tid det är fritt för allmänheten att tillträda. I denna mening utgör alltså fritt tillgängliga delar av exempelvis flygplatser och andra trafikområden, väntsalar, spårvägs- och busstationer, restauranger, hotell, affärer, teatrar, biografer, idrottsområden, bad- och campingplatser, kyrkogårdar, tåg, bussar och andra allmänna kommunikationsmedel allmän plats.[3] Platser som är fritt tillgängliga för allmänheten endast under vissa tider är dock att anse som allmänna under de tiderna, men inte i övrigt.[4]

En något snävare innebörd än brottsbalkens ger legaldefinitionen i 1 kap. 4 § första stycket i plan- och bygglagen (2010:900), enligt vilken en allmän plats är en gata, en väg, en park, ett torg eller ett annat område som enligt en detaljplan är avsett för ett gemensamt behov. Samma betydelse av begreppet kan utvinnas av lydelsen av 1 kap. 2 § första stycket 2 ordningslagen (1993:1617), enligt vilken allmän plats

[1] Friheten tillkommer även andra än svenska medborgare, men utländska medborgares rörelsefrihet kan (bortsett från frihetsberövande) begränsas genom förordning efter bemyndigande av riksdagen, vilket regeringsformen inte tillåter avseende svenska medborgare. Jfr Holmberg, E., Stjernquist, N., Isberg, M., Eliason, M. & Regner, G., *Grundlagarna, Regeringsformen, Successionsordningen, Riksdagsordningen*, version 3A, 2019-07-03 (JUNO), kommentaren till 2 kap. 8 § regeringsformen.

[2] Begreppet används i straffbestämmelserna i 16 kap. 11 och 16 §§ i brottsbalken om otillåtet förfarande med pornografisk bild respektive förargelseväckande beteende och torde ha motsvarande betydelse i bestämmelserna i 6 kap. 2 § tryckfrihetsförordningen och 3 kap. 12 § första stycket 1 yttrandefrihetsgrundlagen. Jfr Roos, M-A., *Brottsbalken (1962:700)*, 2025-01-01, Lexino (JUNO), kommentaren till 16 kap. 11 §, avsnitt 2.2.1.

[3] Se prop. 1987/88:98, s. 12.Jfr även prop. 1962:10 del B s. 238. Se även Åberg, K., *Ordningslagen, Kommentarer och rättspraxis*, version 5, 2025-08-28 (JUNO), kommentaren till 1 kap. 2 §.

[4] Se prop. 1987/88:98, s. 12. Jfr även prop. 1962:10, del B s. 421 och 422 samt NJA 1995 s. 84 och NJA 2023 s. 1057.

är gator, vägar, torg, parker och andra platser som i detaljplan redovisas som sådan plats.

I ordningslagen används begreppet dock inom ramen för en uppräkning av de platser som utgör offentlig plats enligt lagen, vilket är en sammanfattande beteckning för allmänt tillgängliga trafikområden av skilda slag, även områden för gods- och gångtrafik. Till offentliga platser räknas således, förutom allmän plats (som upplåtits för sitt ändamål), allmänna vägar, områden som i detaljplan redovisas som kvartsmark för hamnverksamhet (om de upplåtits för detta ändamål och är tillgängliga för allmänheten) samt andra landområden och utrymmen inomhus som stadigvarande används för allmän trafik.[5] Sistnämnda inomhusområden kan vara s.k. väntsalar samt gångvägar i gallerior eller köpcentrum.[6] Samtliga platser som i en detaljplan redovisas som allmänna är också offentliga platser i ordningslagens mening. Om ett område bara är tillgängligt för allmänheten under vissa tider är det dock enbart en offentlig plats under de tiderna.[7]

Både begreppet allmän plats i brottsbalkens bemärkelse och begreppet offentlig plats i ordningslagens tar sikte på utrymmen och områden som frekventeras av allmänheten eller i vart fall fritt kan tillträdas av den. Dessa slags platser torde också vara allmänna i regeringsformens mening och som varandes sådana omfattas de av rörelsefriheten.

3.3 Inskränkningar i rätten att vistas på allmän plats

Rörelsefriheten är emellertid underordnad andra fri- och rättigheter vid normkonflikter av visst slag. Exempelvis bestämmer den som med ägande-, nyttjande eller annan liknande rätt förfogar över en plats normalt vem som får vistas där, även om platsen är allmän, och det står i princip den personen fritt att begränsa rätten till tillträde. Det kan göras exempelvis genom att platsen inhägnas eller – om den utgörs av en lokal – genom att bevakning av entrén ordnas. Ett sådant tillvaratagande av rätten att bestämma över platsen innebär inte nödvändigtvis att den som ändå tar sig in där riskerar straffansvar för handlingen.

[5] 1 kap. 2 § ordningslagen.
[6] Jfr prop. 1992/93:210 s. 49 och 50.
[7] Jfr 1 kap. 2 § tredje stycket ordningslagen.

Rörelsefriheten är inte heller absolut utan den är föremål för ett flertal begränsningar på det sätt som anges i 2 kap. 20–22 §§ regeringsformen. Som exempel på mer eller mindre direkta begränsningar kan nämnas regleringarna om totalförsvarsplikt och tvångsomhändertaganden samt vissa av de straffsanktionerade individuella förbud som regleras i lag och som tar sikte på förbud att vistas på en viss plats, såsom kontaktförbud, tillträdesförbud och preventiva vistelseförbud.

Sådana förbud riktas mot enskilda i syfte att påverka den förbudsunderkastade individens beteende (och inte samhället i stort) och de sanktioneras med straff vid en överträdelse. De avser att skydda snävare intressen än en kriminalisering, exempelvis att skydda friheten och friden för en enda person eller ordningen och säkerheten på en utpekad plats från en viss persons icke-önskvärda ageranden. Dessa ageranden är i regel redan kriminaliserade och det att en förbudsöverträdelse sanktioneras med straff utgör således en indirekt (eller tidigt placerad) kriminalisering, inom ramen för vilken det för straffansvar räcker att den förbudsunderkastade individen gör något som under normala förhållanden (dvs. i avsaknaden av ett förbud) inte kan föranleda straffansvar. I fallet med förbud enligt någon av tillträdesförbudslagarna räcker det att personen som meddelats ett förbud befinner sig inom förbudsområdet. Således är dessa typer av förbud att betrakta som mer förebyggande än reaktiva. Utmärkande för de straffsanktionerade individuella förbuden är vidare att de grundas på en bedömning av risken för ett framtida icke-önskvärt agerande av den person som är tilltänkt för ett förbud, i vilken den ifrågavarande personens tidigare agerande tillmäts en avgörande betydelse.[8] I svensk rätt är förbudsinstituten ovanliga; som exempel kan nämnas förbud enligt kontaktförbudslagen, tillträdesförbudslagarna, lagen om preventiva vistelseförbud, lagen (2007:1150) om tillsyn över hundar och katter och djurskyddslagen (2018:1192).

Några andra centrala begränsningar av rörelsefriheten är förverkligade genom polislagens (1984:387) och ordningslagens bestämmelser.

Exempelvis har en polisman befogenhet att förhindra eller avbryta vistelser på allmän plats – eller på vilket område eller utrymme som helst – om en person genom sitt uppträdande stör den allmänna ordningen eller utgör en omedelbar fara för denna, eller för att avvärja en straffbelagd handling; detta genom att avvisa eller avlägsna personen

[8] Jfr t.ex. SOU 2013:85 s. 355 och Ds 2019:1 s. 151 och 152.

från området eller utrymmet.[9] En polisman kan även avvisa eller avlägsna den som försöker tränga in på ett område eller i ett utrymme till vilket tillträde har förbjudits med stöd av polislagen eller annan författning.[10] Med avvisande menas att personen hindras från att komma in på ett område eller i en byggnad och med avlägsnande att en person förs bort från den plats där hen befinner sig. Om avvisande eller avlägsnande är otillräckligt får polismannen i stället göra ett tillfälligt omhändertagande, vilken är en mer ingripande åtgärd som innebär att personen förs till en polisstation eller annan plats där hen kan hållas under uppsikt och förhöras. Ett omhändertagande ska skyndsamt anmälas till förman, vilken ska pröva om åtgärden ska bestå, och är föremål för vissa formkrav.[11]

Ordningsvakter, som inte är polismän utan personer vilka Polismyndigheten har förordnat att medverka till att upprätthålla allmän ordning, har samma rätt som polismän att avvisa, avlägsna och omhänderta personer som stör den allmänna ordningen eller är en omedelbar fara för denna, eller för att avvärja en straffbelagd handling, om inte förordnandet som ordningsvakt föreskriver annat. Om en ordningsvakt omhändertagit någon, gäller dock att personen skyndsamt ska överlämnas till närmaste polisman. Polismyndigheten får dock – om det är lämpligt med hänsyn till den omhändertagne och omständigheterna i övrigt och en förman beslutat att omhändertagandet ska bestå – överlämna till ordningsvakter att transportera personen till en plats som Polismyndigheten anger.[12]

På en allmän sammankomst eller en offentlig tillställning är vissa bestämmelser i ordningslagen tillämpliga. Arrangören av en sammankomst eller tillställning svarar för att god ordning råder på platsen och Polismyndigheten får meddela de villkor som behövs för att upprätthålla ordningen och säkerheten där.[13] Den som inte följer myndighetens ordningsregler är skyldig att på tillsägelse lämna sammankomsten eller tillställningen.[14] Arrangören har att anmoda en besökare som inte följer ordningsreglerna att lämna arrangemanget och det bör även någon som agerar i arrangörens ställe, t.ex. en ordningsvakt, kunna göra.[15] Vidare får Polismyndigheten, under vissa förutsättningar som

[9] 13 § polislagen.
[10] 13 a § polislagen.
[11] Se 13 § andra stycket och 15 § polislagen.
[12] 29 § tredje stycket polislagen.
[13] 2 kap. 16 § ordningslagen.
[14] 2 kap. 17 § ordningslagen.
[15] Se Åberg, K., *Ordningslagen, Kommentarer och rättspraxis*, kommentaren till 2 kap. 17 §.

främst tar sikte på ordningsproblem och fara för de närvarande eller risk för det nu nämnda, besluta att upplösa respektive förbjuda en allmän sammankomst eller offentlig tillställning.[16] Om det behövs för att syftet med beslutet ska uppnås får en polisman avvisa eller avlägsna såväl deltagare som åskådare.[17] Detsamma gäller om en annan folksamling genom sitt uppträdande stör den allmänna ordningen eller utgör en omedelbar fara för denna och det är nödvändigt för att ordningen ska kunna upprätthållas. Ett avlägsnande får dock inte ske längre bort från området eller utrymmet än vad som är nödvändigt.[18]

Ordningslagen reglerar även ordningen och säkerheten i viss kollektiv persontrafik och enligt vissa bestämmelser får en person vägras tillträde till ett trafikföretags område eller färdmedel, som ju kan utgöra allmän plats, bl.a. om hen är berusad eller uppträder på ett sätt som gör att det finns anledning att befara att personen kommer att störa ordningen eller äventyra säkerheten i trafiken. Om personen är berusad eller stör ordningen eller äventyrar säkerheten i trafiken är denne också skyldig att lämna trafikföretagets område eller färdmedel på uppmaning av en trafiktjänsteman. Om den som har vägrats tillträde till eller uppmanats lämna området eller färdmedlet inte gör som hen blir tillsagd får en polisman eller ordningsvakt avvisa eller avlägsna personen.[19]

Det förekommer att lokaler som är öppna för allmänheten bevakas av väktare, vars tjänster anlitas via bevakningsföretag. Med väktare avses en person som är godkänd för anställning hos ett bevakningsföretag och som utför bevakningstjänst.[20] En väktare åtnjuter det straffrättsliga skydd som avses i 17 kap. 5 § brottsbalken när väktaren utför bevakningstjänst, men har – till skillnad från en ordningsvakt – inte några särskilda befogenheter utöver dem som tillkommer medborgare i allmänhet.[21]

[16] Jfr 2 kap. 22 och 23 §§ ordningslagen.
[17] 13 b § polislagen.
[18] Jfr 13 c § polislagen.
[19] Se 4 kap. 7–9 §§ ordningslagen.
[20] 7 § lagen (1974:191) om bevakningsföretag.
[21] Se Berg, U., *Lagen (1974:191) om bevakningsföretag*, Karnov (JUNO) (hämtad 2026-03-05) och Bäcklund, A. Johansson, S., Trost, H. Wennberg, S. & Wersäll, F., *Brottsbalken, En kommentar*, Version 2025A, 2025-11-28 (JUNO), kommentaren till 17 kap. 5 §, under rubriken Särskild föreskrift.

3.4 Översikt av det tidigare lagstiftningsarbetet

3.4.1 Portförbuden och NJA 1995 s. 84

Under slutet av 1980-talet och i början av 1990-talet användes s.k. portförbud som ett sätt att stänga ute personer som gjort sig skyldiga till upprepade snatterier eller uppträtt störande i butiker. Det var normalt butiksinnehavaren eller någon anställd i butiken som fattade beslutet om portförbud. Förbuden lär ofta ha getts formen av ett skriftligt avtal som också undertecknades av den som förbudet avsåg. Det brukade gälla i sex månader.[22] Den som överträtt ett sådant förbud tyckte sig underrätterna kunna döma för olaga intrång jämlikt bestämmelsen i 4 kap. 6 § andra stycket brottsbalken.[23] Bestämmelsens tillämpningsområde och straffskala var desamma från brottsbalkens ikraftträdande den 1 januari 1965 till den 1 juli 2022 då en ändring trädde i kraft. Vid tiden för bruket av portförbud löd den alltså:

> Inränger eller kvarstannar någon eljest obehörigen i kontor, fabrik, annan byggnad eller fartyg, på upplagsplats eller på annat dylikt ställe, dömes för olaga intrång till böter.

I rättsfallet ”Skrantahallen” NJA 1995 s. 84 prövade Högsta domstolen om bestämmelsen var tillämplig på en mans upprepade överträdelser av ett i skrift meddelat årslångt förbud att besöka Konsumtionsföreningen Karlskogas samtliga butiker på orten. Mannen hade överträtt förbudet genom att gå in i butikerna. HD påpekade att bestämmelsen om olaga intrång hade tillkommit på förslag av Lagrådet (bestämmelsen fanns nämligen inte med i det lagrådsremitterade förslaget år 1958 om att införa brottsbalken) med motivet att skapa ett mer konsekvent utformat skydd för lokaler där människor arbetar eller annars vistas. Som exempel på sådana lokaler hade Lagrådet, förutom enskilda arbetsrum, nämnt andra arbetsplatser, föreningslokaler, skolsalar samt trappuppgångar och andra gemensamma utrymmen i fastigheter. Enligt Lagrådet borde förmodligen också myndigheters tjänsterum räknas som sådana lokaler. Att nattetid olovligen intränga i en offentlig, stängd byggnad eller liknande (t.ex. en inhägnad byggarbetsplats eller annan plats inrättad för visst ändamål och som det

[22] Se Dahlgren, N., *Tillträdesförbudslagstiftningen, En kommentar*, Version 1, 2022-06-29 (JUNO), den inledande kommentaren till tillträdesförbudslagen och däri gjord hänvisning till Brå, Rapport 1989:4 *Ökad säkerhet inom handeln, En handbok*, s. 110.
[23] Se t.ex. prop. 2004/05:77 s. 12.

var angeläget att kunna freda mot obehöriga), borde enligt Lagrådet kunna föranleda straffansvar även om byggnaden på dagtid stod öppen för allmänheten. HD konstaterade vidare att rekvisitet obehörigen – som tillkommit under riksdagsbehandlingen – var tänkt att från tillämpningen avskilja fall där handlingen kunde anses överensstämma med lag, rätt, sedvana eller medgivande.

Mot bakgrund av dessa förarbeten och med beaktande av straffrättens legalitetsprincip fann HD att bestämmelsen inte kunde tolkas på annat sätt än att den var avsedd att skydda lokaler och vissa andra utrymmen som inte är tillgängliga för allmänheten. En affärslokal, dit allmänheten har fritt tillträde under öppethållandet, ansågs alltså inte vara en sådan lokal som åsyftades i bestämmelsen. Mannens handlande, att gå in i affärslokalerna under öppethållandet, var därför inte att bedöma som olaga intrång. I och med avgörandet kunde alltså överträdelser av portförbuden inte längre anses grunda straffansvar för olaga intrång. Förmodligen upphörde i stor utsträckning meddelandet av portförbud till förmån för andra åtgärder för att hålla oönskade personer utanför butikerna, som bevakning av entréerna och andra privatfinansierade säkerhetsåtgärder.

3.4.2 Trygghetsutredningens förslag

Trygghetsutredningen föreslog (i SOU 1995:146), i ljuset av bl.a. NJA 1995 s. 84, att straffbestämmelsen i 4 kap. 6 § andra stycket brottsbalken skulle utvidgas till att generellt omfatta *lokaler* samt inhägnade områden eller områden som annars är inrättade för ett bestämt ändamål, enligt följande lydelse.

> Intränger eller kvarstannar någon annars obehörigen i en lokal eller på ett inhägnat område eller på ett annat dylikt ställe döms för olaga intrång till böter.

Enligt förslaget skulle bestämmelsen alltså ändras så att den blev generellt tillämplig på andra lokaler och platser än bostäder (vilka omfattades av 4 kap. 6 § första stycket). Utredningen tänkte sig därmed att det skulle betraktas som olaga intrång om någon beredde sig tillträde till eller stannade kvar i en lokal som i och för sig var tillgänglig för

allmänheten, under förutsättning att ett förbud att vistas i lokalen hade meddelats personen.[24]

Utredningen resonerade om gränserna för ett sådant förbud och menade att det måste kunna dokumenteras, vare sig förbudet meddelats skriftligen eller muntligen, och inte kunna beaktas vid tillämpningen av straffbestämmelsen om förbudet stred mot lag, t.ex. om det innebar olaga diskriminering, eller kunna åberopas mot den som ville göra anspråk på en grundlagsskyddad rättighet (som den att få del av allmänna handlingar).[25]

Utredningen medgav att det saknades garantier för att förbuden inte skulle kunna meddelas utan tillräckliga skäl eller rentav godtyckligt, men resonerade att en sådan risk alltid föreligger i de fall då rättsordningen ger enskilda befogenhet att råda över sin egendom. I anslutning till detta noterade man att om t.ex. ett kommunalt och allmänt tillgängligt bibliotek ville meddela ett förbud torde det krävas stöd i reglemente eller motsvarande.

Som skäl för den rumsliga utvidgningen av straffbestämmelsen förde utredningen bl.a. fram att tillträdesförbud är en naturlig skyddsåtgärd från enskildas sida som dessutom fyller vissa allmänpreventiva funktioner, men att förbud får mycket liten effekt om det inte kan sanktioneras genom straffansvar. Utredningen diskuterade även våld och ordningsstörningar på idrottsanläggningar och som det får förstås menade man att bestämmelsen skulle ge skydd mot intrång i alla slags lokaler så länge ett förbud hade meddelats den enskilde.[26]

3.4.3 Den första bearbetningen av förslagen

Sedan vissa remissinstanser, bl.a. Riksåklagaren, Brå och Stockholms universitet, ställt sig tveksamma till eller avstyrkt förslaget inhämtade regeringen under hand synpunkter på en variant av Trygghetsutredningens förslag till straffbestämmelse.[27] Förslaget hade följande lydelse.

[24] Se SOU 1995:146, s. 242–244.
[25] Se SOU 1995:146, s. 264.
[26] Se SOU 1995:146, s. 243.
[27] Se beskrivningen i Ds 2002:25 s. 21.

> För olaga intrång döms också den som av en behörig person nekas att få komma in i eller uppmanas att lämna en plats, även om allmänheten har tillträde dit, men trots detta tränger sig in eller stannar kvar där. Är gärningen att anse som ringa skall inte dömas till ansvar.

Förslaget ifrågasattes bl.a. av Ombudsmannen mot etnisk diskriminering, Ombudsmannen mot diskriminering på grund av sexuell läggning och Handikappombudsmannen. Kritiken gick i huvudsak ut på att förslaget medförde en risk för att skyddet mot olaga diskriminering och andra former av ovidkommande särbehandling skulle urholkas.[28]

3.4.4 Den andra bearbetningen av förslagen

Lagrådsremissen år 2000

År 2000 lagrådsremitterade regeringen[29] förslagen från Trygghetsutredningen i ännu en bearbetad form, med hänsyn tagen till synpunkterna som inkommit under hand på det tidigare förslaget, främst från ombudsmännen mot diskriminering. I en ny 6 a § i 4 kap. brottsbalken föreslogs att straffbestämmelsen om olaga intrång skulle ges följande lydelse.

> **6 a §** Den som, i annat fall än som avses i 6 §, obehörigen tränger in i eller stannar kvar i ett kontor, en fabrik, en annan byggnad eller ett fartyg, på en upplagsplats eller på ett annat liknande ställe dit allmänheten inte har tillträde döms för olaga intrång till böter.
>
> För olaga intrång döms också den som av en behörig person meddelats ett sakligt grundat och tydligt motiverat besked att just han eller hon inte har tillträde till en lokal eller en inhägnad plats, men trots beskedet tar sig in där. Detta gäller även om allmänheten har tillträde dit.

Regeringen delade Trygghetsutredningens bedömning att straffbestämmelsen skulle gälla lokaler eller inhägnade platser tillgängliga för allmänheten, men tyckte sig sakna resonemang om hur begreppet obehörigen skulle tolkas; vad som skulle krävas för att bli obehörig enligt straffbudet. Man menade att utredningens förslag medförde ett vitt tillämpningsområde med möjlighet att meddela generella förbud för någon viss person eller vissa grupper av personer att under en tid komma in i en lokal som normalt var öppen för allmänheten.

[28] Se beskrivningen i Ds 2002:25 s. 21 och 22.
[29] Se Lagrådsremissen Olaga intrång av den 24 februari 2000.

Man såg framför sig att t.ex. åldersgränser satta av en restaurang kunde grunda obehörighet i den mening som utredningen föreslagit.[30]

Specialregleringen i bestämmelsens andra stycke tillkom med hänvisning till kravet på förutsebarhet; regeringen avsåg att avgränsa det straffbara området på ett tydligt sätt.

Sakligt grundat syftade till att – från beskedet att någon inte har rätt att tillträda – exkludera förhållanden som var ovidkommande, slumpartade eller rent av stridande mot lag eller andra skyddsvärda intressen. Begreppet tog sikte på ett faktiskt förhållande hänförligt till den aktuella personen och grundat på objektiva omständigheter, varför bedömningen av om saklig grund förelegat skulle kunna falla ut olika beroende på vilken lokal och verksamhet som var aktuell. Under alla förhållanden skulle en omständighet som innebar olaga diskriminering eller en ovidkommande särbehandling (t.ex. att en näringsidkare ogillat en person eller en persons utseende), inte kunna utgöra saklig grund. Detta eftersom sådana omständigheter inte kunde anses vara objektiva. Omständigheter som tidigare brottslighet eller ordningsstörande beteende på platsen eller annars, eller berusning, dvs. förhållanden hänförliga till personens agerande, skulle dock kunna utgöra saklig grund, liksom krav på viss ålder för tillträde, under förutsättning att kravet upprätthölls konsekvent.[31]

Lokutionen *just han eller hon* markerade att den sakliga grunden var tvungen att ligga i förhållanden hänförliga till den aktuella personen. Nekandet av nya besökare till exempelvis en fullsatt restaurang skulle alltså falla utanför detta. Utan ett sådant krav resonerade regeringen att straffansvaret slumpartat kunde träffa ett stort antal personer och att det skulle vara svårt för den enskilde att veta om förhållandet som åberopats var hänförligt till denne själv eller ej. I linje med detta tänkte regeringen sig att förbudet måste delges den enskilde och att en förbudsskylt eller liknande som riktar sig till en grupp personer inte kunde grunda straffansvar vid överträdelse.[32]

Kravet på *tydligt motiverat besked* skulle markera att de faktiska förhållanden som åberopades till stöd för att neka personen tillträde tydligt måste framgå. Några formkrav för beskedet ställdes dock inte upp. I stället resonerades om lokalinnehavarens intresse av att säkra och dokumentera bevisning om beskedet.[33]

---

[30] Se lagrådsremissen Olaga intrång av den 24 februari 2000, s. 14.
[31] Se lagrådsremissen Olaga intrång av den 24 februari 2000, s. 16–18.
[32] Se lagrådsremissen Olaga intrång av den 24 februari 2000, s. 16, 17 och 25.
[33] Se lagrådsremissen Olaga intrång av den 24 februari 2000, s. 19.

Behörig person att lämna beskedet syftade på ägaren eller innehavaren av en nyttjanderätt till en lokal eller en inhägnad plats, i många fall även personer med ställnings- eller uppdragsfullmakt, t.ex. med anledning av anställning, avtal, sedvänja eller uppdrag. Som vanliga exempel på behöriga personer att lämna ett besked nämndes butiksanställda och s.k. matchvärdar.[34]

Även om markerade att det inte var en förutsättning för straffansvar att platsen var allmänt tillgänglig. Andra stycket skulle alltså tillämpas även om lokalen eller platsen var sådan att allmänheten hade tillträde dit. Ett inträngande i en lokal som var stängd för allmänheten nattetid var alltså tänkt att falla under bestämmelsens första stycke.[35]

Med *lokal* avsågs inte bara upplåtna lokaler och byggnader som innehas med äganderätt eller tomträtt utan även bibliotek eller myndighetslokaler och med *inhägnad plats* t.ex. en idrottsarena, uteservering eller inhägnad marknadsplats. Gator, torg, parker, skog och mark skulle inte träffas av bestämmelsen med mindre än att de genom staket eller tydlig gränsmarkering avskilts, som t.ex. kan vara fallet med ett marknads- eller festivalområde. I begreppet *plats* ansågs även ligga en geografisk begränsning, så att mycket vidsträckt inhägnade områden, t.ex. vilthägn, inte skulle omfattas av bestämmelsen.[36]

Med uttrycket *tar sig in* avsågs inte betvingande av fysiskt motstånd; att gå in i en lokal trots beskedet – även om ingen märkte det – skulle räcka för uppfyllande av rekvisitet.[37]

Som bekant omtalade inte den föreslagna lagtexten någon tidsperiod för förbudet, men regeringen menade att förbudet skulle kunna gälla under en viss tid och inte enbart vid tillfället då det lämnats. Om en förbudstid inte angetts i samband med beskedet skulle förbudet dock anses gälla endast vid tillfället för beskedet. Var det fråga om ett visst evenemang, t.ex. en fotbollsmatch, och tidsangivelse saknades, menade regeringen att förbudet borde anses gälla under den tid evenemanget pågick och i annat fall under aktuell dag eller kväll. Var det fråga om berusning borde förbudet endast anses gälla under den tid omständigheterna som utgjorde saklig grund förelåg, dvs. så länge personen var berusad. Rörde det sig om att personen tidigare betett

[34] Se lagrådsremissen Olaga intrång av den 24 februari 2000, s. 19 och 24.
[35] Se lagrådsremissen Olaga intrång av den 24 februari 2000, s. 25.
[36] Se lagrådsremissen Olaga intrång av den 24 februari 2000, s. 15 och 25.
[37] Se lagrådsremissen Olaga intrång av den 24 februari 2000, s. 25.

sig ordningsstörande tänkte regeringen sig att förbudet skulle kunna gälla en längre tid; dock under alla förhållanden högst ett år.[38]

Om den person som nekats tillträde släpptes in av en behörig person resonerade regeringen att detta i många fall skulle innebära att förbudet upphävts, men påpekade att:

> Om tillträdesförbudet dock fortfarande är gällande och detta faktum omfattas av uppsåt hos den som tar sig in kan det inte frita honom från ansvar att han släpps in av en person som inte kände till tillträdesförbudet.[39]

Som underliggande skäl för förslagen framfördes bl.a. att det straffrättsliga skyddet för den som med stöd av t.ex. äganderätten förfogar över en lokal eller plats behövde stärkas. Man ansåg att förbättrade möjligheter att förhindra personer som utgjorde risk för allmän ordning att ta sig in på vissa platser där allmänheten vistades var ägnat att motverka ordningsstörningar, bråk m.m. och skydda de som arbetade och vistades på platserna. I sammanhanget nämndes även brottslighet relaterad till idrottsevenemang.

Lagrådsremissen bemötte remisskritik som gick ut på att förbuden kunde få långtgående konsekvenser för t.ex. personer i glesbygd, vilka vid förbud kunde få svårt att få tag på vissa varor eller tjänster, och medföra de facto-inskränkningar i rätten att ta del av allmänna handlingar. Det påtalades att sistnämnda rätt inte lagligen fick inskränkas genom sådana förbud som det nu var fråga om men att det, liksom med varor och tjänster, kunde vara möjligt att finna praktiska lösningar som ändå möjliggör tillgång till allmänna handlingar.

De föreslagna kraven på saklig grund och tydlig motivering var ägnade att minska risken för godtycke och diskriminering, vilket var farhågor som vissa remissinstanser uttryckt. I sammanhanget påtalades även att poliser och ordningsvakter, som i och med straffbestämmelsen (och utifrån bestämmelserna i polislagen) skulle ha rätt att avvisa, avlägsna eller omhänderta personer vid överträdelser, borde ha att pröva rekvisiten i bestämmelsen, dvs. om personen fått ett sakligt grundat och tydligt motiverat besked innan företagandet av ett avvisande eller någon liknande åtgärd.[40]

Någon ändring av straffskalan, som var böter eller – vid grovt brott – fängelse i högst två år föreslogs inte.

---

[38] Se lagrådsremissen Olaga intrång av den 24 februari 2000, s. 19 och 20.
[39] Se lagrådsremissen Olaga intrång av den 24 februari 2000, s. 19.
[40] Se lagrådsremissen Olaga intrång av den 24 februari 2000, s. 19–21.

Lagrådets yttrande

Lagrådet yttrade sig över förslaget samma år[41] och godtog då införandet av en laglig möjlighet att bestraffa den som bryter mot ett förbud att ta sig in i exempelvis en allmänt tillgänglig affärslokal. Detta med hänvisning till att det redan stod t.ex. en butiksägare fritt att inte acceptera vissa personer som kunder. Dessutom menade man att det var rimligt att vissa tillgreppsbenägna och ordningsstörande personer kunde förbjudas tillträde till för allmänheten tillgängliga lokaler. Lagrådet tillstyrkte dock inte den föreslagna lagändringen; detta på grund av straffbudets utformning.

Inledningsvis ifrågasattes om inte förslaget innebar en alltför långtgående utvidgning av kriminaliseringen. Det påpekades att det inte framgick om lokaler och inhägnade platser som var offentliga enligt ordningslagen (t.ex. staketomgärdade parker, inomhustorg, gallerior samt Stockholms tunnelbana och centralstation) omfattades av straffbestämmelsen. Enligt Lagrådet verkade det för långtgående att bestämmelsen skulle omfatta sådana ställen, inte minst om de innehades av stat eller kommun. Man ansåg vidare att det kunde diskuteras om straffbestämmelsen skulle täcka områden som inhägnats för att skydda särskild verksamhet, t.ex. fabriker, kraftverk eller byggnationer.[42]

Vidare påpekades att rekvisiten *behörig person* samt *sakligt grundat och tydligt motiverat besked* kunde medföra tillämpningsproblem vilka var ägnade att minska effektiviteten av kriminaliseringen. Detta då en misstänkt skulle kunna invända att beslutet om förbud inte var sakligt grundat eller tillräckligt tydligt motiverat, eller att någon i lokalen som en tid efter beskedet släppt in denne varit behörig och därmed upphävt det tidigare förbudet. Det framhölls att rekvisit av sådana slag passade dåligt in i brottsbalken.

Lagrådet påpekade även att det inte ställdes något krav på att ett beteende som lagts till grund för ett förbud förekommit på den plats som förbudet skulle avse och frågade sig i vilken utsträckning exempelvis en ertappad snattare kunde meddelas förbud att besöka en butik där brottet inte begåtts, eller andra butiker i samma affärskedja i ett visst köpcentrum eller rentav på en hel ort.

Lagrådet ansåg även det vara en brist att tidsaspekten rörande förbuden var dåligt belyst och inte kom till uttryck i lagtexten samt att

[41] Se Lagrådets yttrande av den 7 mars 2000 över förslag till lag om ändring i brottsbalken.
[42] Se Lagrådets yttrande av den 7 mars 2000 över förslag till lag om ändring i brottsbalken, s. 1–3.

det inte framgick hur ett förbud förhöll sig grundlagsskyddade fri- och rättigheter. Vidare påtalades det lagtekniska problemet med att bestämmelsens andra stycke kunde bli tillämpligt samtidigt som bestämmelsen om olaga intrång i första stycket. Lagrådet påpekade även att polisens möjligheter att ingripa mot en person som överträdde förbudet (dvs. vid fullbordat brott) inte torde vara så stora, till skillnad från vid brott jämlikt första stycket (för den bestämmelsen omfattade ju momentet *kvarstannande*).

Därtill lyfte Lagrådet fram att det i det fortsatta lagstiftningsarbetet kunde övervägas att i en särskild lag ange förutsättningarna för tillträdesförbud och hur sådana skulle utformas och hänvisade till bl.a. (den då gällande) lagen om besöksförbud.[43]

3.4.5 Förslag utarbetade till följd av lagrådsyttrandet

Ds 2002:25

Med hänsyn till bl.a. Lagrådets invändningar utarbetades det inte någon proposition. Lagrådets uppmaning om att överväga en särskild lag om tillträdesförbud bar dock frukt en tid senare. I en departementspromemoria år 2002 (Ds 2002:25) föreslogs nämligen en sådan, vilken skulle gälla idrottsanläggningar och affärslokaler.

Av intresse är särskilt följande bestämmelser i förslaget.[44]

> **1 §** Enligt denna lag får förbud meddelas för en person att tillträda och vistas i vissa lokaler och på vissa platser även om lokalen eller platsen är sådan att allmänheten har tillträde dit (tillträdesförbud). Lagen påverkar inte den rätt som i övrigt tillkommer den som förfogar över en plats eller en lokal att besluta om tillträde till lokalen eller platsen.
>
> **2 §** Den som begått brott i en lokal som huvudsakligen utgör en affärslokal får, om brottet riktats mot näringsidkaren eller någon som vistats i lokalen, meddelas förbud att under viss tid tillträda och vistas i lokalen.
>
> Ett sådant förbud skall meddelas av näringsidkaren eller den som av näringsidkaren fått ett särskilt uppdrag att meddela ett sådant förbud.
>
> [– – –]
>
> **4 §** Ett besked om tillträdesförbud skall vara skriftligt och ange tiden och platsen för det brott som utgör grunden för förbudet.

[43] Se Lagrådets yttrande av den 7 mars 2000 över förslag till lag om ändring i brottsbalken, s. 4–6.
[44] Se Ds 2002:25, s. 7 och 8.

5 § Ett tillträdesförbud får upphävas av den som meddelat förbudet.
Ett tillträdesförbud enligt 2 § upphör att gälla senast ett år från tidpunkten för brottet på vilket tillträdesförbudet grundas. […]

6 § Förbudet får inte avse någon sådan offentlig plats som avses i ordningslagen (1993:1617) eller inskränka enskildas möjligheter att använda allmänna kommunikationer.

[– – –]

Promemorian tog fasta på Lagrådets (principiella) godtagande av straffsanktionerade tillträdesförbud till affärslokaler och resonerade om olika lagtekniska lösningar. Man konstaterade att det varit mycket svårt att tillgodose synpunkter som framkommit under beredningen av lagstiftningsprodukter härrörande från Trygghetsutredningens förslag, dvs. ett utvidgat tillämpningsområde för bestämmelsen i 4 kap. 6 § brottsbalken, och att en sådan reglering med nödvändighet skulle bli relativt generell.

Man ansåg att en fördel med att konstruera ett regelsystem av samma slag som (dåvarande) besöksförbudslagen var att det skulle minska risken för dels oklarheter gällande det meddelade förbudet i fråga, dels tillämpningssvårigheter vad gäller själva straffbestämmelsen. Som nackdelar lyftes fram komplikationerna och tidsutdräkten för den enskilde att få till stånd ett tillträdesförbud, och att uppbyggnaden och administrationen av ett sådant system skulle vara kostnadsdrivande för rättsväsendet. Nackdelarna med ett system helt utformat efter besöksförbudslagen ansågs väga över. En reglering i särskild lag föreslogs dock.[45]

Utgångspunkten för förslaget var att balansera behovet av effektiva medel för den som ville skydda en lokal eller plats från ovälkomna personer med intresset av att inte onödigtvis inskränka möjligheten för alla att vistas i lokaler och på platser som allmänheten normalt relativt fritt kan välja att besöka. Det straffbara området avgränsades därför till butiker och idrottsanläggningar, dvs. lokaler där behovet av skydd gjorde sig särskilt gällande. Man tog fasta på delar av Lagrådets synpunkter genom att i 6 § exkludera offentliga platser, och – för en enhetlig tillämpning gällande järnvägsstationer, flygplatsbyggnader och andra liknande utrymmen för allmänna kommunikationer – vissa ytterligare lokaliteter som terminaler, vänthallar, biljetthallar

[45] Se Ds 2002:25, s. 25–27.

etc. vilka (utifrån dåvarande rättsläge) inte utgjorde offentliga platser enligt ordningslagen.

Med hänvisning till principerna om förutsebarhet och likabehandling avgränsades enligt förslagen straffansvaret till fall av angrepp mot vissa grundläggande skyddsvärda intressen genom att det uppställdes krav på att personen i fråga skulle ha gjort sig skyldig till brott i affärslokalen för att få meddelas förbud. En sådan reglering ansågs överskådlig och lättillämpad och var därför att föredra framför en reglering som byggde på en bedömning av risken för att en person skulle agera på ett visst sätt i framtiden. En annan fördel som lyftes fram var att regleringen säkerställde att de omständigheter som åberopats som grund för tillträdesförbudet kunde bevisas i ett framtida brottmål.[46]

Kravet på att brottet skulle ha begåtts i affärslokalen (2 §) mot näringsidkaren själv eller någon som vistats i lokalen (i egenskap av arbetstagare eller kunder) ansågs utgöra en nödvändig begränsning av förbudet.

Vidare var kravet på direkt koppling mellan förbudet och affärslokalen där brottet förövats (2 §, jfr ”meddelas förbud att under viss tid tillträda och vistas i lokalen”) tänkt att begränsa förbudets räckvidd i tid och rum. Det ansågs nämligen väl långtgående att ett brott i en butik skulle ligga till grund för meddelande av tillträdesförbud till ett flertal eller samtliga butiker på en ort. I linje med detta resonemang ansågs det inte rimligt att en affärsinnehavare gavs rätt att förbjuda någon tillträde till en annan affärsinnehavares butik. På det praktiska planet förutsåg man därtill problem med att vissa butiksinnehavare i en butikskedja eller köpcentrum kunde anse att ett förbud som meddelats på deras vägnar var obehövligt och skulle hävas. I anslutning härtill belystes problematiken med att ha förbud som var obegränsade rumsligt, särskilt i köpcentrum – där gångstråk mellan de olika butikerna inte utgör en del av någon affärslokal och i vissa fall är offentliga enligt ordningslagens bestämmelser.[47]

Formkravet skriftlighet (4 §) motiverades med att överträdelser av förbud skulle mötas av en allvarlig sanktion i form av straffansvar, låt vara att kravet kunde medföra tillämpningsproblem och antas sänka kriminaliseringens effektivitet. Man ansåg att det för den som meddelar ett tillträdesförbud borde vara angeläget att innehållet be-

[46] Se Ds 2002:25, s. 27–30.
[47] Se Ds 2002:25, s. 31.

gränsas till uppgifter som är enkla att ta fram. Utan att beröra det intresse som den enskilde har av att inte inkriminera sig själv tillades att den som träffas av ett förbud borde vara intresserad av att få dokumenterat när och var det brott som åberopats till grund för förbudet förövats, eftersom det skulle avgöra förbudets räckvidd i tid och rum. I promemorian medgavs dock att den person som träffas av ett förbud kunde antas vara ovillig att medverka till att formkravet uppfylls och därtill inte var ålagd någon rättslig skyldighet att visa upp legitimation. Därför var det inte aktuellt att införa ett formkrav om att meddelandet om förbud skulle innehålla personuppgifter. För förbudets giltighet skulle inte heller krävas att det skriftliga meddelandet faktiskt togs emot av personen i fråga.

I promemorian resonerades det vidare om att en rad andra omständigheter än tiden och platsen för det brott som utlöst förbudet kunde bli tvistiga, t.ex. vad för slags brottslig gärning som åberopats, vem som meddelat förbudet och vem det avsåg. I promemorian förutsattes därför att den som meddelat ett förbud också skulle göra en polisanmälan avseende brottet och säkra bevisning från vittnen etc. om omständigheter som kunde bli tvistiga.

Vad gäller behörighetsfrågan ansågs det finnas risker med att låta någon annan än näringsidkaren själv meddela tillträdesförbud. Bl.a. förutsågs att en person vid skilda tillfällen kunde få olika besked från olika personer med ställningsfullmakt i butiken. Lokutionen i 2 § andra stycket ansågs ge näringsidkaren möjlighet att utifrån egna önskemål och organisation inrätta ett system som passade.

Vad gäller förbudstiden menades i promemorian att tillträdesförbud normalt skulle komma att meddelas omedelbart efter ett uppdagat brott och att förbudet inte borde gälla längre än ett år från brottstillfället (5 § andra stycket första meningen).

Rörande tillträdesförbudens förhållande till grundlagsskyddade fri- och rättigheter vidgicks det i promemorian att det i undantagsfall skulle kunna uppstå situationer där ett tillträdesförbud begränsade t.ex. tryckfrihetsförordningens spridningsrätt. Man menade att sådana förhållanden måste beaktas vid ställningstagandet till om ett förbud överhuvudtaget skulle få meddelas, och påtalade att lagen uteslutande skulle gälla platser och lokaler som privata subjekt förfogade över.[48]

[48] Se Ds 2002:25, s. 32–36 och 39–41.

Remissbehandlingen

Under remissbehandlingen rönte förslaget omfattande kritik, främst i den del som avsåg affärslokaler.

Enligt JO innebar konstruktionen att ge ett enskilt rättssubjekt rätt att utfärda ett straffsanktionerat förbud riktat till viss person att staten ställt den straffrättsliga sanktionsapparaten till förfogande för ena parten i syfte att underlätta för denne att tillgodose sina intressen. Man påpekade att i de fall lagstiftaren velat öppna en möjlighet att rikta ett förbud till en enskild person i syfte att begränsa dennes handlingsmöjligheter, så hade beslutanderätten lagts på ett offentligt organ och omgärdats av rättssäkerhetsgarantier (som i fallen med besöksförbud och näringsförbud). JO kritiserade avsaknaden av ett krav på proportionalitet mellan förbudet och det bakomliggande brottet, liksom avsaknaden av en begränsning till brott som föll under allmänt åtal (varför t.ex. brottet förolämpning skulle kunna grunda ett förbud). Vidare kritiserade JO att det inte skulle krävas ett lagakraftvunnet konstaterande av brottet som lagts till grund för tillträdesförbudet och att ”skuldfrågan” med dess komplicerade överväganden i stället skulle avgöras av den förbudsutfärdande parten – en lekman. Därtill skulle åtal för överträdelse av tillträdesförbudet innebära att domstolen skulle behöva göra en prövning av skuldfrågan för själva det förbudsgrundande brottet, vilket enligt JO kunde ifrågasättas med hänsyn till den oskuldspresumtion som följer av den Europakonventionsstadgade rätten till en rättvis rättegång. JO pekade även på den omständigheten att en näringsidkare saknar de formella utredningsbefogenheter som tillkommer polisen och därför skulle ha svårt med att säkra bevisning om t.ex. den förbjudnes identitet och med delgivning av beskedet om tillträdesförbud. Enligt JO var dessa brister ägnade att äventyra sanktioneringen av förbuden.[49]

Flera andra remissinstanser, exempelvis Göta hovrätt, Stockholms tingsrätt, Domstolsverket, Advokatsamfundet och Juridiska fakulteten vid Lunds universitet, hade liknande betänkligheter. De pekade på att det saknades en legaldefinition av vilka brott som kunde kvalificera för förbud, att giltighetstiden inte behövde framgå av det skriftliga meddelandet samt att det inte fanns något krav på att den förbjudna personen skulle få del av meddelandet eller ens finnas omnämnd med

[49] Se JO:s remissvar av den 9 september 2002 i Justitiedepartementets ärende Ju96/370/L5, särskilt s. 1 och 3–5.

namn i det dokument om förbudet som skulle ligga till grund för straffansvar.

Riksåklagaren ifrågasatte själva kriminaliseringen och påtalade att överträdelser av de intressen som ett tillträdesförbud avsåg att skydda (äganderätten, rätten till liv och hälsa samt frihet och frid i affärslokalen) redan var kriminaliserade genom olika straffbestämmelser i brottsbalken. Då ett straffsanktionerat förbud i praktiken kunde jämställas med ”förberedelse” till de brottstyper som var förbudsgrundande (t.ex. stöld och olaga hot) skulle förbudet kunna ses som en tilläggssanktion i förhållande till påföljden för det underliggande brottet, vilket enligt Riksåklagaren var betänkligt och gav upphov till konkurrensfrågor. Man menade även att sociala och rättspolitiska konsekvenser av förbuden skulle vara svåra att överblicka. Det kunde t.ex. inte anses rimligt att en person på en liten ort skulle förbjudas tillträde till den enda livsmedelsaffären där. Vidare ifrågasattes det att exempelvis restauranger skulle åtnjuta samma skydd som butiker.[50]

Till skillnad från tidigare förslag på området godtog nu ombudsmännen mot diskriminering förslaget i sak, dock med vissa anmärkningar.

På grund av den omfattande remisskritiken utarbetades det inte någon lagrådsremiss, varken rörande affärslokaler eller idrottsanläggningar.[51]

Ds 2004:50

Efter fortsatta propåer från idrottsrörelsen togs år 2004 en ny departementspromemoria fram (Ds 2004:40), vilken nu avsåg tillträdesförbud till enbart idrottsarrangemang. Promemorian remissbehandlades och omarbetades så småningom till propositionen (2004/05:77) med lag om tillträdesförbud vid idrottsarrangemang. Förslaget mötte inte några invändningar i riksdagen och lagen trädde i kraft den 1 juli 2005.

[50] Se Riksåklagarens remissvar av den 9 september 2002 i Justitiedepartementets ärende Ju96/370/L5, särskilt s. 2 och 4.
[51] Se prop. 2004/05:77 s. 12.

3.4.6 Egendomsskyddsutredningens förslag

Frågan om tillträdesförbud till butiker utreddes på nytt först år 2012, i och med ett uppdrag till Egendomsskyddsutredningen.[52]

Utredningen gjorde en genomgång av det tidigare lagstiftningsarbetet och konstaterade att det saknades en allmän diskussion om synen på straffsanktionerade individuella förbud mot visst oönskat beteende i relation till principerna för kriminalisering. Enligt utredningen hade det tidigare arbetet i stället fokuserat på hur förbuden skulle avgränsas för att bli effektiva och rättssäkra samt inte alltför betungande för den som åläggs dem. Utredningen menade att skälen för att införa en särskild lag som möjliggjorde tillträdesförbud, dvs. kriminalpolitiska sådana – att tillgreppsbrott av bl.a. bötesimmuna personer som därtill uppträdde aggressivt och hotfullt i samband med brotten vållade stora ekonomiska skador – var mindre starka än skälen mot att införa en sådan lag.

Utredningen resonerade inledningsvis om att straffsanktioneringen av överträdelser av kontaktförbud och tillträdesförbud till idrottsarrangemang innebar en kriminalisering av ett slags förstadier till brott, vars syfte var att förebygga och förhindra särskilt integritetskränkande brott respektive allvarliga ordningsstörningar. Det intresse som ett straffsanktionerat tillträdesförbud till butiker skulle skydda ansågs inte vara så allmänt och de handlingar som kunde utgöra överträdelser av intresset ansågs inte så integritetskränkande att en inskränkning i den grundlagsskyddade rätten till rörelsefrihet var motiverad. Man påpekade att tillgreppsbrott nämligen inte kunde betraktas som lika allvarliga som t.ex. brott mot person. Vidare påpekades att ordningsstörningar i butik var betydligt mindre vanligt förekommande än ordningsstörningar vid idrottsarrangemang.[53]

Utredningen gjorde även vissa invändningar mot adekvansen av en reglering med tillträdesförbud till butik. Den ifrågasatte varför straffhot vid överträdelse av ett förbud skulle verka mer avhållande än straffhotet för själva tillgreppsbrottet (särskilt i förhållande till bötesimmuna gärningsmän). Man såg framför sig att betydande undantag från möjligheten att meddela förbud skulle behöva göras, för att t.ex. inte riskera att utestänga någon från lokaler där det till-

[52] SOU 2013:85, se t.ex. s. 28.
[53] Se SOU 2013:85, s. 356–358.

handahålls viktiga samhällstjänster (eller där verksamhet bedrivs av statligt monopol).

Utredningen ansåg förbuden utgöra så betydande ingrepp i den enskildes liv att de endast borde få utfärdas av företrädare för rättsväsendet och att den enskilde – med hänvisning till rätten till effektivt rättsmedel – borde få överklaga besluten. Mot denna bakgrund ansågs en ordning i vilken fysiska eller juridiska personer gavs rätt att själva utfärda förbud olämplig. Även om beslutanderätten skulle vila på rättsväsendets företrädare tyckte utredningen sig inte kunna motivera att ökade resurser skulle allokeras till detta, i ljuset av rättsväsendets betydligt mer angelägna uppgifter att skydda enskildas liv och hälsa (exempelvis inom ramen för kontaktförbud).[54]

Utredningen bedömde mot denna bakgrund att det inte borde införas en särskild lag om tillträdesförbud till butik. För att ge regeringen ett bredare underlag övervägdes dock två alternativa lösningar.

Den ena var en utökad kriminalisering av försök till tillgrepp, så att försök till ringa stöld skulle bli straffbart. Man konstaterade att det skulle innebära ett avsteg från de principer som gäller för de andra centrala förmögenhetsbrotten (att ringa sådana ej är straffbara på försöksstadiet). Vidare ansågs det inte givet att kriminaliseringen skulle vara effektiv, med hänvisning till att det är svårare att bevisa försöksbrott än fullbordade brott, och att sådana bevisfakta som läggs till grund för slutsatsen att det är fråga om ett försöksbrott ändå ofta leder till att gärningen bedöms som försök till brott av normalgraden (ett exempel som angavs var medförandet av verktyg som tyder på tillgreppsavsikt).

Den andra var en lag som gav butiksägare möjlighet att med straffrättsligt bindande verkan för enskilda utfärda förbud mot att vistas i en utpekad butikslokal. För att regleringen skulle vara godtagbar, inte minst ur ett rättssäkerhetsperspektiv, menade utredningen att den måste omfatta bl.a. en begränsning av förbudet i tid och rum samt till straffmyndiga personer, krav på delgivning, förbud mot diskriminering samt rätt till domstolsprövning.[55]

Enligt utredningen kunde en lag med dessa utgångspunkter utformas ungefär enligt följande.[56]

[54] Se SOU 2013:85, s. 358 och 359.
[55] Se SOU 2013:85, s. 360 och 361.
[56] SOU 2013:85, s. 362.

1 § Den som äger eller förestår en rörelse som från fast lokal bedriver försäljning riktad mot allmänheten får förbjuda en person som är över femton år att vistas i lokalen. Ett sådant förbud ska grundas på att personen vid upprepade tillfällen har

1. gjort sig skyldig till tillgrepp i lokalen, eller
2. uppträtt kraftigt störande mot personal eller andra närvarande i lokalen.

2 § Ett förbud får utfärdas endast om skälen för förbudet uppväger det intrång eller men i övrigt som förbudet innebär för den som förbudet riktas mot. Ett förbud får inte innebära att någon missgynnas därför att han eller hon tillhör en minoritet med hänsyn till etniskt ursprung, hudfärg eller annat liknande förhållande.

3 § Ett förbud får gälla högst sex månader och enbart avse en viss utpekad lokal. Förbudet får förlängas med högst sex månader i taget, om den som förbudet gäller har brutit mot detta vid flera tillfällen eller om det finns andra särskilda skäl för det. Förbudet kan när som helst upphävas av den som har meddelat det.

4 § Förbudet ska vara skriftligt. Skälen för förbudet ska framgå av beslutet. Förbudet gäller först när beslutet har delgetts den berörde enligt reglerna om stämningsmannadelgivning i delgivningslagen (2010:1932).

5 § Meddelas ett förbud får den mot vilken förbudet gäller ansöka hos åklagare om att förbudet upphävs. Förbudet gäller oberoende av att prövning begärts. Bifalls ansökan ska åklagaren undanröja förbudet.

Om ansökan inte bifalls får den mot vilken förbudet gäller skriftligen överklaga åklagarens beslut hos den tingsrätt inom vars domkrets förbudet har meddelats. Överklagandet ska ges in till åklagaren. Vid överklagande gäller lagen (1996:242) om domstolsärenden, om inte annat sägs i denna lag.

[– – –]

Eftersom utredningen inte föreslog en lag om tillträdesförbud till butiker lämnades ingen författningskommentar till bestämmelserna. Regeringen gick inte vidare med denna del av utredningens förslag.

3.4.7 Utredningen inför tillträdesförbudslagen

Några år efter Egendomsskyddsutredningens betänkande väckte riksdagen frågan om tillträdesförbud till bl.a. butiker på nytt genom tillkännagivanden[57] och år 2018 gav regeringen en utredare i uppdrag[58] att undersöka möjligheten att vid straffansvar stänga ute personer från butikslokaler, simhallar och andra liknande platser där allmänheten har tillträde.

Som relevanta intressen identifierade utredaren skyddet för person och egendom samt i viss mån även skyddet mot allmänna ordnings- och säkerhetsstörningar, vilka i och för sig skulle vara godtagbara som grund för kriminalisering. Utredaren delade Straffanvändningsutredningens (SOU 2013:38) uppfattning att de beteenden som straffbeläggs genom tillträdesförbud närmast kan anses som förstadier till de ageranden som man ytterst vill motverka. Utredaren resonerade om att avståndet mellan det kriminaliserade beteendet och skyddsintressena var förhållandevis stort, att det för straffansvar enbart krävs att personen befinner sig på förbudsplatsen och att det till skillnad från de traditionella förstadieformerna inte krävs uppsåt i förhållande till det som återstår att göra för att ett fullbordat brott ska komma till stånd. Med hänsyn till detta och att beteendena som var aktuella för kriminalisering var normalt sett legitima menade utredaren (med hänvisning till bl.a. Straffanvändningsutredningens slutsatser) att en kriminalisering skulle användas i undantagsfall och för särskilt skyddsvärda intressen. Utredaren konstaterade att en reglering om tillträdesförbud skulle ta sikte på förmögenhetsbrott av vardagskaraktär, inte sällan begångna av återfallsförbrytare, och brott mot personal och besökare i butik, vilka i allmänhet ansågs vara av mindre allvarlig karaktär än de brott som kontaktförbudslagen tar sikte på. Mot den bakgrunden fann utredaren att de intressen som en reglering skulle ta sikte på inte var så skyddsvärda att en reglering kunde anses motiverad.[59]

Omfattningen och konsekvenserna av stölder i butik var enligt utredaren väldokumenterade, medan läget verkade något mer oklart beträffande andra brott i butiker. Utredarens undersökningar visade att en tillträdesförbudsreglering kunde antas få betydelse för stölder som begås av återfallsförbrytare, vilka svarade för en mindre del av

[57] Se bet. 2016/17:JuU16, p. 42 och rskr. 2016/17:211.
[58] Se bilagan i Ds 2019:1.
[59] Se Ds 2019:1, s. 177, 178 och 182.

alla tillgreppsbrott men vars brottslighet rörde betydande värden, och förmodligen skulle få viss verkan på frekvensen av brott omfattande våld, hot och skadegörelse i butiker. Vad gäller effektiviteten av kriminaliseringen ifrågasatte dock utredaren, likt Egendomsskyddsutredningen, att straffhot för överträdelsen av förbudet skulle vara mer brottsavhållande än straffhotet för den brottslighet som fullbordas i lokalen (exempelvis stöld eller misshandel). Samtidigt konstaterades att det skulle vara lättare att upptäcka brott mot straffsanktionerade tillträdesförbud, då det endast krävs att någon befinner sig på en viss plats, än t.ex. tillgreppsbrott. För att få en avgörande betydelse för brottsfrekvensen menade utredaren emellertid att överträdelser skulle behöva följas upp och lagföras i större utsträckning än de brott som förbuden avser att motverka, vilket skulle kräva resursavsättning i hela rättsväsendet. Utredaren konstaterade, på ett liknande sätt som Egendomsskyddsutredningen hade gjort, att det framstod som tveksamt att avsätta resurser för dessa ändamål. Utredaren noterade även att personer som begår brott på de platser som undersöktes i utredningen inte sällan var under 15 år och att det inte kunde bli aktuellt med straffrättsliga åtgärder mot dem.[60]

Enligt utredaren var rörelsefriheten inte något absolut hinder mot en reglering om tillträdesförbud till butik, men det påpekades att undantag måste göras för att inte utestänga personer från särskilt viktiga samhällsfunktioner. Med hänsyn till den inskränkning i rörelsefriheten som tillträdesförbud ändå skulle innebära menade utredaren att starka skäl fordrades för kriminaliseringen och ansåg det vara uteslutet att ge andra än företrädare för rättsväsendet befogenhet att utfärda besluten.

En samlad bedömning gav vid handen att skälen för att införa en tillträdesförbudsreglering inom ramen för en särskild lag inte var tillräckligt starka, varför utredaren förordade att en sådan inte skulle införas. I enlighet med uppdraget lämnade dock utredaren förslag till en författning om straffsanktionerade tillträdesförbud till butiker, badanläggningar och bibliotek.[61]

Regeringen gick vidare med det sistnämnda författningsförslaget i den del som gällde butiker[62] och den nya lagen trädde i kraft den

[60] Se Ds 2019:1, s. 177, 178, 184 och 185.
[61] Ds 2019:1, s. 245–249, se även s. 181, 182 och 185.
[62] Se prop. 2020/21:52.

1 mars 2021. Sedan en Brå-rapport[63] visat visst stöd för att brott och ordningsstörningar var ett problem på många badanläggningar och bibliotek och riksdagen riktat tillkännagivanden till regeringen även i denna del[64] gick regeringen vidare med utredningens förslag om nu nämnda lokaler och den regleringen, som togs in i den befintliga tillträdesförbudslagen rörande butiker, trädde i kraft den 1 juli 2022.[65]

3.4.8 Ändringar i 4 kap. 6 § brottsbalken

Samtidigt med ändringarna av tillträdesförbudslagen trädde ändrade bestämmelser i 4 kap. 6 § brottsbalken i kraft. Språket moderniserades och vad gäller bestämmelsen om olaga intrång klargjordes att tillämpningsområdet skulle omfatta även gårdsplaner. Straffskalan för brott av normalgraden skärptes från böter till böter eller fängelse i högst ett år. För grovt brott skärptes straffskalan från fängelse i högst två år till fängelse i lägst sex månader och högst tre år. Samtidigt infördes i själva lagtexten tre omständigheter som särskilt ska beaktas vid bedömningen av om ett brott ska rubriceras som grovt.[66] Bestämmelsen i 4 kap. 6 § andra stycket har sedan den 1 juli 2022 följande lydelse.

> Den som i annat fall än som avses i första stycket obehörigen tränger in eller stannar kvar i en byggnad eller ett fartyg, på en gårdsplan eller på en annan liknande plats döms för olaga intrång till böter eller fängelse i högst ett år.

Till grund för ändringarna låg en promemoria, som hade tagits fram inom Justitiedepartementet mot bakgrund av att riksdagen tillkännagett bl.a. att den såg behov av ett stärkt straffrättsligt skydd för djurhållare, livsmedelsproducenter och deras familjer mot trakasserier från djurskyddsaktivister och andra.[67]

Vad gäller gårdsplaner hade Lantbrukarnas riksförbund påtalat att det var otydligt om dessa omfattades av tillämpningsområdet och påpekat att manifestationer av djurrättsaktivister förekommer på sådana platser. Promemorian konstaterade att det saknades klar och

[63] Se Brå, Rapport 2020:10, *Simhallar och bibliotek, En kartläggning av brott och ordningsstörningar*.
[64] Se bet. 2020/21:JuU13, p. 4 och rskr. 2020/21:169.
[65] Se prop. 2021/22:108, s. 11.
[66] Se prop. 2021/22:194, s. 20, 21 och 27–29.
[67] Se bet. 2019/20:JuU25 p. 37 och rskr. 2019/20:256. Se även promemorian av den 9 april 2021 i Justitiedepartementets ärende Ju2021/01508 s. 6.

enhetlig rättspraxis rörande sådana platser, särskilt för gårdsplaner som inte är inhägnade, försedda med förbudsskyltar eller inrättade för visst ändamål. I promemorian fördes resonemang om att det även utan sådana anordningar var lätt att urskilja en gårdsplan från allmän plats liksom från skog och natur där allemansrätt råder och det påtalades att rekvisitet obehörigen ger utrymme för en intresseavvägning i det enskilda fallet, så att handlingar som mer allmänt kan uppfattas som inte i egentlig mening klandervärda kan låtas falla utanför straffansvaret. Bl.a. utifrån dessa resonemang och i ljuset av att lagstiftaren på senare år intagit en strängare syn på kränkning av enskildas personliga integritet, frihet och frid samt behovet av ett effektivt straffrättsligt skydd föreslogs att bestämmelsen uttryckligen skulle omfatta även gårdsplaner. Regeringen delade den bedömningen och pekade på att bl.a. den brottsaktiva djurrättsaktivismen orsakade skada och otrygghet för lantbrukare.[68]

När det gällde den rumsliga avgränsningen av straffansvaret övervägde regeringen att utforma en detaljerad bestämmelse av uppräknande slag. En sådan bestämmelse skulle vara lätt att tillämpa om den aktuella situationen föll in under ordalydelsen, men samtidigt medföra oöverblickbarhet och risk för att felaktigt uppfattas som uttömmande. Vidare skulle en sådan bestämmelse riskera att inte återspegla samhällsutvecklingen. Man valde så ”en väl avvägd uppräkning i kombination med vägledning om hur begreppen bör tolkas” och ersatte således tidigare uppräkning med färre begrepp som skulle fånga upp platserna som omfattas av det straffskyddade området. Den lösningen innebar enligt regeringen att risken minimerades för att nya platser i framtiden skulle uteslutas från tillämpningsområdet. Således avses det tidigare använda ”kontor, fabrik, annan byggnad” omfattas av begreppet byggnad, vilket enligt regeringen tveklöst innefattar även kontor, fabrikslokaler, enskilda arbetsrum, andra arbetsplatser, föreningslokaler, skolor och förskolor, stall samt trappuppgångar och andra gemensamma utrymmen i flerfamiljsfastigheter. Vidare avses det tidigare använda ”upplagsplats” samt skolgårdar till vilka allmänheten inte har fritt tillträde och som behöver kunna fredas mot obehöriga, omfattas av uttrycket ”på annan liknande plats”. Lagrådet hade ingen invändning mot förslagen i sak.[69]

[68] Prop. 2021/22:194, s. 21–23.
[69] Prop. 2021/22:194, s. 21.

Vad gäller skärpningen av straffskalorna framhölls att en strängare syn på olaga intrång var befogad. En utblick mot liknande brottsbalksbrott gjordes. Höjningen av minimistraffet för grovt brott motiverades med att man ville åstadkomma en höjd straffnivå. Vad gäller kvalifikationsgrunden att en gärning har varit av särskilt farlig art påtalades bl.a. att sådana situationer som LRF hade berört – t.ex. intrång i olåsta djurstall – skulle kunna medföra att ett brott bedöms som grovt. Införandet av fängelse i straffskalan för olaga intrång av normalgraden syftade till att möjliggöra en nyansering av straffmätningen för det brottet och i anslutning härtill påtalades att skärpningen även skulle möjliggöra s.k. envarsgripanden enligt 24 kap. 7 § rättegångsbalken.[70]

3.5 Gällande reglering om tillträdesförbud

3.5.1 Inledning

Med ägande-, nyttjande- eller liknande rätt till en viss lokal följer också en rätt att bestämma vem som får tillträda och vistas där, men ett utövande av den senare rätten genom exempelvis att neka en person tillträde till en lokal eller be en besökare att lämna densamma innebär inte nödvändigtvis att ett trotsande av beskedet medför en risk för straffansvar. Som framgår av ”Skrantahallen” NJA 1995 s. 84 omfattas inte butiker och troligen inte heller andra lokaler som är öppna för allmänheten, av straffbestämmelsen om olaga intrång. I sådana fall blir de rättsliga möjligheterna för rättighetshavaren att ingripa mot ovälkomna besökare mycket begränsade. Som framgår av redogörelserna för rätten att visats på allmän plats m.m. samt det tidigare lagstiftningsarbetet rörande tillträdesförbud och brottsbalksbestämmelsen om olaga intrång, står två möjligheter till buds för den som vill utöva rätten att bestämma över sin lokal på de nu sagda sätten (här bortses från möjligheten att stänga lokalen för allmänheten, jfr ”Demonstranten som stannade kvar” NJA 2023 s. 1057).

Det ena sättet är att vidta praktiskt inriktade åtgärder som går ut på att tillse att lokalen inte blir helt fritt tillgänglig för allmänheten. Exempelvis kan en fysisk sluss konstrueras runt entrén eller bevakning

[70] Prop. 2021/22:194, s. 27–30.

av entrén ordnas, så att innehavaren i praktiken bestämmer vem som släpps in.

Det andra sättet är att ansöka om förbud enligt tillträdesförbudslagen. Lagen påverkar inte den rätt som tillkommer den som förfogar över platsen att begränsa tillträdet till denna och därmed kan rättighetshavaren både vidta praktiskt inriktade åtgärder och ansöka om förbud.[71] I det följande redogörs översiktligt för tillträdsförbudslagen i dess nuvarande utformning.

3.5.2 Tillträdesförbudslagen

Formella förutsättningar för förbud

Tillträdesförbudslagen trädde såvitt avser butiker i kraft den 1 mars 2021 och den 1 juli 2022 trädde lagändringarna i kraft varigenom tillämpningsområdet utökades till badanläggningar och bibliotek. Lagen definierar inte respektive lokaltyp, men begreppens betydelse åskådliggörs i författningskommentarerna. Av dessa framgår att en butik som utgångspunkt är en lokal för försäljning av varor, en badanläggning är en anläggning med en eller flera bassänger som i huvudsak är inrättad för sim- eller badaktivitet eller en kombination av båda och ett bibliotek är en lokal som har till huvudsakligt syfte att förvara och tillhandahålla böcker, t.ex. i form av utlåning. Någon begränsning rörande vad som säljs respektive tillhandahålls i de olika lokaliteterna uppställs inte och den omständigheten att en annan verksamhet i lokalen förekommer än den som vanligen bedrivs i en butik, en badanläggning eller ett bibliotek medför inte att lokalen i fråga faller utom lagens tillämpningsområde. Det är den huvudsakliga verksamheten som avgör om ett etablissemang kvalificerar som en butik, ett badhus eller ett bibliotek. Normalt sätt är lokalen eller anläggningen gränsen i fysisk bemärkelse men även viss verksamhet utanför kan omfattas.[72] Helt öppna försäljningsställen eller icke-avgränsade ytor faller dock utanför tillämpningsområdet. Enligt tillträdesförbudslagen kan ett förbud avse någon av de tre lokaltyperna, förutsatt att där bedrivs verksamhet som riktar sig till allmänheten. Sistnämnda krav går ut på att allmänheten ska ha tillträde till verksamheten som bedrivs på platsen. Vem som äger eller finansierar denna saknar emellertid bety-

[71] 1 § tredje stycket tillträdesförbudslagen.
[72] 1 § tillträdesförbudslagen, jfr prop. 2020/21:52 s. 99 och prop. 2021/22:108 s. 36.

delse.[73] Det finns inget hinder mot att låta ett beslut om förbud avse tillträde till flera olika lokaler, exempelvis en butik och ett bibliotek, eller flera etablissemang av samma slag, exempelvis två butiker.[74]

Förbudsfrågan ska vara väckt genom en skriftlig ansökan från företrädaren för lokalen i fråga eller genom en anmälan av Polismyndigheten med samtycke från en sådan företrädare.[75]

Förbud får bara avse den som är 15 år eller äldre.[76]

Materiella förutsättningar för förbud

Materiellt är förbudsinstitutet i lagen byggt kring en bedömning av risken för vissa framtida ageranden av den förbudsaktuella personen. Till en butik, en badanläggning eller ett bibliotek kan förbud meddelas om det på grund av särskilda omständigheter finns risk för att den förbudsaktuella personen kommer att begå brott i lokalen i fråga eller allvarligt trakassera någon som befinner sig där. Brotten kan vara vilka som helst, så länge de har koppling till den aktuella lokalen och de intressen som lagen avser att skydda, och med allvarliga trakasserier avses beteenden som inte nödvändigtvis är straffbara, men som ändå utgör kännbara kränkningar (det kan exempelvis röra sig om att besvära eller skrämma en person i lokalen). Avseende just bibliotek kan ett tillträdesförbud även meddelas om det på grund av särskilda omständigheter finns risk för vissa andra icke-brottsliga ageranden av den förbudsaktuella personen, nämligen att denne kommer att väsentligt störa verksamheten (genom exempelvis berusat, högljutt eller aggressivt uppträdande om det når upp till viss nivå), eller orsaka betydande skada på bibliotekets egendom (exempelvis genom grovt vårdslös förstörelse av egendom som är dyr eller svår att ersätta).[77]

Riskbedömningen ska göras samlat och nyanserat. Ger den vid handen en klar och konkret risk för något av de uppräknade beteendena kan ett förbud komma i fråga. I bedömningen ska beaktas beteendets allvar, omfattning och frekvens samt tiden som förflutit sedan det ägde rum. Många slags omständigheter kan tala för en risk för förbudsgrundande ageranden, men den enskilt viktigaste är ett

[73] 1 § tillträdesförbudslagen. Jfr även prop. 2021/22:108 s. 36.
[74] Jfr prop. 2020/21:52 s. 99.
[75] 6 § andra och tredje styckena tillträdesförbudslagen.
[76] 1 § andra stycket tillträdesförbudslagen e contrario.
[77] 2 § första och andra styckena tillträdesförbudslagen, jfr prop. 2021/22:108 s. 38.

tidigare brottsligt agerande i lokalen, vilket också uttrycks i hjälpregeln i 2 § första stycket andra meningen, som säger att det vid riskbedömningen särskilt ska beaktas om personen tidigare har begått brott på eller i anslutning till platsen. En lagakraftvunnen fällande dom, ett godkänt strafföreläggande eller en åtalsunderlåtelse kan utan vidare tas till intäkt för att den förbudsaktuella personen har begått brott, men skuldfrågan behöver inte vara avgjord för att hjälpregeln ska kunna tillämpas. Brott som personen har begått före femton års ålder får inte beaktas.[78] Vidare innebär hjälpregeln att förbud som huvudregel inte bör meddelas om den förbudsaktuella personen inte tidigare har begått brott i eller i anslutning till ifrågavarande lokal.[79]

För att ett förbud ska få meddelas behöver ytterligare två materiella förutsättningar vara uppfyllda: syftet med förbudet ska inte kunna tillgodoses genom en mindre ingripande åtgärd och förbudet måste uppväga det intrång eller men i övrigt som åtgärden innebär för den enskilde.[80] En mindre ingripande åtgärd än förbud kan vara att personen talats tillrätta om att inte besöka lokalen i framtiden, medan den sistnämnda förutsättningen utgör ett allmänt krav på proportionalitet, vilket fordrar en avvägning mellan å ena sidan intresset av att förebygga brott och trakasserier (eller de andra ageranden ett tillträdesförbud kan ta sikte på) och å andra sidan den grundlagsskyddade rätten att röra sig fritt. Rätten till rörelsefrihet anses göra sig särskilt gällande i situationer då den förbudsaktuella personen vill ta viktig samhällsservice i anspråk, t.ex. nyttja bibliotekens digitala tjänster och delta i simundervisning, om undervisningen är kopplad till vissa kunskapskrav. I proportionalitetsbedömningen bör dock karaktären av de brott eller det andra förbudsgrundande beteende som personen gjort sig skyldig till beaktas.[81]

Några centrala handläggningsregler

Allmän åklagare prövar frågor om tillträdesförbud och en fråga kan tas upp antingen på skriftlig ansökan av en företrädare för butiken, badanläggningen eller biblioteket (vilket torde vara vanligast) eller genom en anmälan av Polismyndigheten sedan samtycke från en före-

[78] 2 § första stycket tredje meningen tillträdesförbudslagen.
[79] Se prop. 2020/21:52 s. 101.
[80] 2 § tredje och fjärde styckena tillträdesförbudslagen.
[81] Jfr prop. 2020/21:52, s. 102 och prop. 2021/22:108 s. 38 och 39.

trädare inhämtats.[82] Görs anmälan muntligen har åklagaren att dokumentera vem anmälan avser, vem som gjort anmälan och de omständigheter som anförs till stöd för anmälan.[83]

Om inte ägaren av en lokal ansöker om förbudet får frågan vem som har rätt att företräda lokalen avgöras enligt allmänna regler om ställföreträdarskap och fullmakt. En person med ställningsfullmakt eller som är ombud för lokalen kan exempelvis vara behörig att göra ansökan. Åklagaren saknar emellertid möjlighet att på eget initiativ väcka förbudsfrågan. På åklagarens handläggning är – genom en hänvisning i 11 § tillträdesförbudslagen – vissa bestämmelser i förvaltningslagen (2017:900) tillämpliga. Vad avser ansökan saknas andra formkrav än skriftlighet och en elektronisk ansökan är att likställa med en skriftlig. Det utredningsansvar som åklagaren har i och med hänvisningen till förvaltningslagen innebär att denne kan förelägga om att ansökan ska kompletteras och har att pröva om den uppgivna företrädaren är behörig att göra ansökan.[84]

Åklagaren får anlita hjälp av Polismyndigheten för utredning av frågor om förbuden och vad avser utredningen tillämpas vissa bestämmelser i 23 kap. rättegångsbalken.[85] Åklagaren har bl.a. rätt att använda tvångsmedel vid utredningen, vilka inbegriper exempelvis rätten att hålla förhör med var och en som kan antas lämna upplysningar av betydelse för utredningen och rätten att hämta en person till förhör (vilken rätt dock inte gäller vid delgivning av ett beslut om tillträdesförbud).[86]

Åklagaren är skyldig att underrätta den som är part, dvs. den förbudsaktuella personen och sökanden, om en uppgift som har tillförts ärendet genom någon annan än parten och bereda hen tillfälle att yttra sig över uppgiften. Åklagaren bestämmer hur underrättelsen ska ske och får avgöra förbudsfrågan utan kommunikation om åtgärderna är uppenbart obehövliga – exempelvis om uppgiften saknar betydelse – eller om avgörandet inte kan skjutas upp.[87]

Åklagarens beslut i fråga om tillträdesförbud, dvs. oavsett utgång i sak, kan prövas av allmän domstol på begäran av den som beslutet gått emot. De som varit parter vid åklagarens prövning, dvs. den för-

[82] Jfr 6 § tillträdesförbudslagen.
[83] 3 § förordningen (2021:38) om tillträdesförbud till butiker, badanläggningar och bibliotek.
[84] Prop. 2020/21:52 s. 103 och prop. 2021/22:108 s. 39.
[85] 8 § tillträdesförbudslagen.
[86] Se hänvisningarna till 23 kap. rättegångsbalken i 8 § tillträdesförbudslagen.
[87] 9 § tillträdesförbudslagen, jfr prop. 2020/21:52 s. 105.

budsaktuella personen och (företrädaren för) lokalen i fråga, intar sådan ställning även inför domstolen.[88] Begär den part som ålagts förbudet prövning har åklagaren att föra talan för den part som ansökt om förbudet, om det begärs och inte särskilda skäl talar emot.[89] Polismyndigheten intar inte partsställning, trots att myndigheten har rätt att väcka en fråga om förbud.[90]

Lagen (1996:242) om domstolsärenden är subsidiärt tillämplig på handläggningen i domstol. Enligt den lagen är förfarandet skriftligt, men i ett ärende om tillträdesförbud har den som är part en ovillkorlig rätt till sammanträde i tingsrätt.[91]

När domstolen ska pröva ett beslut i fråga om tillträdesförbud och den mot vilken förbudet avses gälla är misstänkt för brott som har betydelse för prövning av frågan om förbudet, får beslutet prövas i mål om allmänt åtal rörande brottet (då tillämpas bestämmelserna om rättegången i brottmål).[92]

Frågor om tillträdesförbud ska handläggas skyndsamt hos såväl åklagaren som vid domstol, men några särskilda tidsfrister gäller inte (varken enligt lagen eller föreskrifter på lägre nivå).[93]

Huvudregeln är att vardera parten står sin rättegångskostnad.[94]

Beslutet om förbud, förbudstidens längd, straffansvar m.m.

Åklagarens beslut om tillträdesförbud ska vara skriftligt och ange bl.a. de skäl som har bestämt utgången. Om det inte är uppenbart obehövligt ska beslutet även, vilket följer av vissa bestämmelser i förvaltningslagen, innehålla en s.k. klargörande motivering med uppgifter om bl.a. vilka omständigheter som varit avgörande för ställningstagandet.[95]

Ett beslut om tillträdesförbud gäller omedelbart om inte annat beslutas. Beslutar åklagaren inte annat gäller alltså förbudet även om det begärs prövat av domstol. Straffansvar aktualiseras dock först

[88] Se prop. 2020/21:52 s. 46.
[89] 15 § första stycket tillträdesförbudslagen.
[90] 6 § tredje stycket tillträdesförbudslagen.
[91] Se Dahlgren, N., *Tillträdesförbudslagstiftningen*, *En kommentar*, kommentaren till 17 § tillträdesförbudslagen. I hovrättsprocessen gäller i stället 14 § lagen om domstolsärenden.
[92] 21 § tillträdesförbudslagen.
[93] Se Dahlgren, N., *Tillträdesförbudslagstiftningen*, *En kommentar*, kommentaren till 5 § tillträdesförbudslagen.
[94] 19 § tillträdesförbudslagen.
[95] Se 10 § tillträdesförbudslagen och tillämpliga delar av 32 § förvaltningslagen.

efter det att delgivning av beslutet skett med den förbudsunderkastade personen.[96] Eftersom ett förbud är straffsanktionerat gäller samma begränsning som för delgivning av en stämningsansökan i brottmål och delgivning får således inte ske genom surrogatdelgivning, spikning i samband med stämningsmannadelgivning eller kungörelsedelgivning.[97]

Ett tillträdesförbud ska gälla för en viss tid, högst ett år. Efter att förbudstiden löpt ut kan förbudet, genom ett nytt beslut, förlängas med högst ett år åt gången (såvida förutsättningarna är uppfyllda). Det finns ingen gräns för hur många gånger ett förbud kan förlängas.[98]

Om det på grund av ändrade förhållanden finns skäl till det, får åklagaren häva eller ändra ett beslut om tillträdesförbud som har fattats av åklagaren eller domstolen. Detta under förutsättning att förbudet inte är föremål för domstolsprövning. Ett sådant beslut måste meddelas före förbudstidens utgång och träder i det tidigare beslutets ställe. Det kan komma i fråga om en person som underkastats ett förbud frikänns från den brottslighet som legat till grund för utfärdandet av förbudet eller om risken för det beteende som förbudet tar sikte på har undanröjts, exempelvis för att personen verkställer ett fängelsestraff eller drabbats av en allvarlig sjukdom som omöjliggör besök i lokalen i fråga. Åklagaren får dock utvidga ett förbud endast om det begärs av en företrädare för butiken, badanläggningen eller biblioteket, vilket sammanhänger med att åklagaren inte självmant får väcka förbudsfrågan.[99] Domstolen kan inhibera ett beslut om tillträdesförbud som åklagaren (eller underrätten) meddelat och även förordna om ett interimistiskt tillträdesförbud såvida ett förbud inte beslutats tidigare i processen.[100]

Den som bryter mot ett tillträdesförbud döms, om fallet inte är ringa, för överträdelse av tillträdesförbud till böter eller fängelse i högst sex månader. Även sådana interimistiska tillträdesförbud som domstolen förordnat om enligt 16 § tillträdesförbudslagen omfattas

[96] 3 § andra stycket tillträdesförbudslagen, se Dahlgren, N., *Tillträdesförbudslagstiftningen, En kommentar*, kommentaren till 3 och 4 §§ tillträdesförbudslagen.
[97] Jfr 4 § tillträdesförbudslagen.
[98] 3 § första stycket tillträdesförbudslagen, prop. 2020/21:52 s. 102.
[99] 12 § tillträdesförbudslagen. Se även prop. 2020/21:52 s. 107 och Dahlgren, N., *Tillträdesförbudslagstiftningen, En kommentar*, kommentaren till 12 § tillträdesförbudslagen.
[100] 16 § tillträdesförbudslagen.

av straffansvaret. Som redogjorts för ovan måste förbudsbeslutet delges den förbudsunderkastade personen för att få straffrättslig verkan.[101]

Frågan om en gärning innebär att förbudet överträds är avhängig själva förbudets innebörd och omfattning. För att straffansvar ska inträda krävs alltså inte att överträdelsen gett upphov till någon viss effekt på den plats som omfattas av förbudet, utan i typfallet räcker det att personen som är underkastad ett förbud befinner sig inom det förbjudna området. Som framgått ska ringa överträdelser dock inte föranleda ansvar och således kan i rättstillämpningen bagatellartade överträdelser eller helt kortvariga vistelser i förbudsområdet undantas från straffansvaret. Det finns knappast något utrymme för att beakta eventuella materiella brister i förbudet inom ramen för prövningen av ett åtal för överträdelse av förbudet. Ansvarsfrihet bör dock kunna komma i fråga om beslutet om tillträdesförbud utgör en nullitet.[102]

Straffskalan om böter eller fängelse i högst sex månader innebär att normalpåföljden för överträdelser är böter. Vid flera överträdelser av ett tillträdesförbud eller vid återfall i brottet överträdelse av tillträdesförbud kan ett kraftigare bötesstraff eller fängelse väljas som påföljd. Straffskalan innebär vidare att en person som är misstänkt för överträdelse av tillträdesförbud inte får häktas – och därmed inte heller anhållas – men väl gripas av envar som påträffar denne på bar gärning eller flyende fot. Därmed har exempelvis ordningsvakter, väktare eller personal i lokalen i fråga rätt att gripa en person som överträtt ett tillträdesförbud. Polismän och ordningsvakter har därtill rätt att avvisa en person som står i begrepp att överträda ett tillträdesförbud, eller avlägsna den som har överträtt ett sådant förbud, om det behövs för att avvärja överträdelsen (en straffbelagd handling).[103]

[101] 22 § tillträdesförbudslagen.
[102] Se prop. 2020/21:52 s. 111 och Dahlgren, N., *Tillträdesförbudslagstiftningen, En kommentar*, kommentaren till 22 § tillträdesförbudslagen.
[103] Dahlgren, N., *Tillträdesförbudslagstiftningen, En kommentar*, kommentaren till 22 § tillträdesförbudslagen. Jfr även prop. 2020/21:52 s. 111.

3.6 Utblick mot några nordiska rättssystem

3.6.1 Finland

I Finland är den rättsliga utgångspunkten att en rörelseidkare har rätt att välja sina kunder och får neka personer ur allmänheten tillträde till rörelsens lokaler så länge det inte strider mot förbud mot diskriminering eller andra högre normer. Vidare kan en rörelseidkare förbjuda en person att komma in i en affärslokal om hen uppträder på ett störande sätt. Ett sådant förbud (som inte får vara diskriminerande) kan meddelas av rörelsens företrädare och är inte underkastat formkrav eller någon giltighet i tid. Förbudsrätten är emellertid inte reglerad i någon särskild lag utan vilar ytterst på strafflagsbestämmelsen om brott mot offentlig frid, genom vilken bl.a. agerandet att obehörigen tränga sig in[104] i en affärslokal (om intrånget inte föranleder endast liten olägenhet) är kriminaliserat och förskyller böter eller fängelse i högst sex månader.[105]

Ett beredningsarbete pågår emellertid med en tilltänkt lag enligt vilken företag inom handelsbranschen ska kunna ansöka om ett s.k. kontaktförbud mot personer som hotar eller stör ett företags verksamhet, vilket förbud ska få beslutas av myndigheter, liksom ett förtydligande av strafflagstiftningen på området. Justitieministeriet publicerade i april 2025 en förstudie om sådana kontaktförbud och ministeriets avsikt är att lämna en proposition i saken under år 2026.[106]

Således har den finska rättsordningen för närvarande ingen författning som motsvarar tillträdesförbudslagen. Det förekommer emellertid att tillträdesförbud regleras särskilt inom ramen för lagar som gäller för vissa slags verksamheter, utan att förbuden för den skull är sanktionerade med straff. Exempelvis är det enligt lagen om allmänna bibliotek möjligt att underkasta en person förbud om högst 30 dagar mot att använda ett visst bibliotek, såvida denne upprepade gånger har väsentligt stört bibliotekets verksamhet, äventyrat dess säkerhet eller gjort åverkan på biblioteksegendomen.[107] Vidare har

[104] I begreppet intrång kan här ligga att ett verbalt förbud överträds.
[105] 24 kap. 3 § 1 mom. 1 punkten i strafflagen (39/1889). Jfr även RP 184/1999 rd, s. 19 och 24, se vidare Justitieministeriet (2026), *Införande av kontaktförbud för företag*. https://oikeusministerio.fi/sv/kontaktforbud-for-foretag (hämtad 31 mars 2026).
[106] Se Justitieministeriets publikationer, Utredningar och anvisningar 2025:18, *Förstudie om kontaktförbud för företag*, 11 april 2025. https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-400-521-0 (hämtad 31 mars 2026), se även Justitieministeriet (2026), *Införande av kontaktförbud för företag*. https://oikeusministerio.fi/sv/kontaktforbud-for-foretag (hämtad 31 mars 2026).
[107] 13–15 §§ lagen (1492/2016) om allmänna bibliotek.

en innehavare av en ensamrättslicens för vissa former av anordnande av spel om pengar enligt penningspelslagen, som trädde i kraft den 20 januari 2026, rätt att bl.a. vid misstanke om s.k. falskspel eller ordningsstörande beteende förbjuda en person tillträde till kasinolokaler, vilket förbud gäller tills vidare eller viss tid (då minst en månad och högst ett år).[108] Förmodligen kan överträdelser av sådana förbud i de flesta fall sanktioneras med att den förbudsunderkastade personen avvisas från lokalen i fråga.

3.6.2 Norge och Danmark

I både Norge och Danmark är den rättsliga utgångspunkten densamma som i Finland i fråga om rörelseidkares rätt att välja sina kunder, men de två skandinaviska ländernas respektive strafflagar saknar bestämmelser som uttryckligen tar sikte på obehöriga intrång i för allmänheten öppna lokaler. Att obehörigen tränga sig in i annans bostad eller ett annat ställe som inte är fritt tillgängligt, liksom att underlåta att lämna ett främmande område trots uppmaning därtill, är dock kriminaliserat genom bestämmelser i strafflagarna.[109] Hur respektive kriminalisering förhåller sig till fall i vilka föreståndaren för en öppen lokal nekar någon ur allmänheten tillträde dit eller ber en person att lämna platsen, undandrar sig utredningens vetskap.

I dansk lag finns ingen författning som motsvarar tillträdesförbudslagen, men den s.k. ordensbekendtgørelsen[110] – vilken reglerar allmän ordning på bl.a. allmänt tillgängliga gator, vägar, parker, väntthallar, nöjesställen, offentliga kontor och köpcentrum – erbjuder relativt stora möjligheter för polisen att underkasta enskilda personer förbud mot att tillträda sådana allmänt tillgängliga platser. Den som upprepade gånger byter mot bestämmelsen i lagens 2 kap. 3 § om att slagsmål, skrik, rop eller annat störande, våldsamt, förnärmande eller liknande uppträdande inte får äga rum på en skyddad plats, kan av polisen meddelas förbud mot att färdas fram och tillbaka och uppehålla sig inom 100 meter från den plats där den senaste överträdelsen begåtts, förutsatt att det finns grund för att tro att den förbudsaktu-

[108] Se 3 och 41 §§ penningspelslagen (10/2026).
[109] Jfr [den norska] lov (LOV-2005-05-20-28) om straff (straffeloven), § 268, och [den danska] straffeloven (LBK nr 1294 af 07/11/2025), § 264.
[110] Bekendtgørelse (BEK) nr. 511 af 20 juni 2005 om politiets sikring af den offentlige orden og beskyttelse af enkeltpersoners og den offentlige sikkerhed mv., samt politiets adgang til at iværksætte midlertidige foranstaltninger.

ella personen annars kommer att upprepa förseelserna inom det tilltänkta förbudsområdet. Ett beslut om förbud ska vara skriftligt och förbudstiden får inte överstiga två år. Överträdelser av förbudet förskyller böter och därtill kan förbudsområdet utsträckas vid överträdelser.[111]

Har en person agerat särskilt otrygghetsskapande, vilket kan utgöras av narkotikahandel eller annat beteende med koppling till en aktuell kriminalitetstendens i det offentliga rummet, och det finns anledning att tro att denne kommer att upprepa beteendet kan – förutsatt att geografiska och andra hänsyn tillåter det (varvid proportionalitetsprincipen ska iakttas) – förbudsområdet omfatta en radie om intill 1 000 meter. För sådana större förbudsradier gäller en förbudstid om högst tre månader, vilken kan förlängas med högst tre månader åt gången. Besluten kan meddelas muntligen, men bör dokumenteras i skrift och tillställas den förbudsunderkastade parten.[112]

Inte heller i norsk författning finns någon motsvarighet till tillträdesförbudslagen. Polisen har rätt att – bl.a. i syfte att upprätthålla allmän ordning eller för att avvärja eller hejda lagöverträdelser – förbjuda att personer uppehåller sig i bestämda områden, men saknar en rätt att vid rena ordningsstörningar meddela sådana generella förbud som den danska ordensbekendtgørelsen tillåter.[113]

3.7 Problembild avseende den nuvarande tillträdesförbudsregleringen

3.7.1 Inledning

Flera branschorganisationer, bl.a. Svensk Handel och Fastighetsägarna, har i rapporter och andra publikationer återkommande framfört synpunkter rörande regleringen om tillträdesförbud, vilka går ut på att regleringen inte på ett tillräckligt effektivt sätt kan förebygga brottsliga och andra icke-önskvärda ageranden i för allmänheten öppna lokaler, i synnerhet butiker och andra affärslokaler. Motsvarande uppfattning om regleringen har också framförts under de möten med branschorganisationer som utredningen haft. Synsättet återspeg-

[111] Ordensbekendtgørelsen, 1 kap. 2 § och 2 kap. 3 och 6 §§.
[112] 6 §, BEK nr 860 af 28/06/2017, jfr även Vejledning (VEJ) nr 9319 af 31/03/2017 om meddelelse af zoneforbud efter ordensbekendtgørelsens § 6, stk. 4.
[113] Jfr Lov (LOV-1995-08-04-53) om politiet (politiloven), § 7.

las också i våra direktiv, vilka sammanfattar det så att det finns synpunkter som går ut på att regelverket är för restriktivt i förhållande till dess preventiva syfte och – vad gäller just tillträdesförbudslagen – att det kan ifrågasättas om förbuden som utfärdas med stöd av lagen har tillräcklig effekt.

Synpunkter av detta slag framförs inte sällan i ljuset av statistik och andra uppgifter som talar för att förekomsten av brottslighet och andra icke-önskvärda ageranden i öppna lokaler har ökat på senare tid och att det får stora konsekvenser för såväl näringsidkare, särskilt inom dagligvaru- och sällanvaruköpshandeln, som andra aktörer och de som tjänstgör i lokalerna, samt ytterst för samhället. Regleringsändringar av det slag som berörs i direktiven och som dryftas i den allmänna diskussionen om regleringen motiveras inte sällan med mer eller mindre uttalade antaganden om att regleringen då bättre skulle kunna förebygga den ökande brottsligheten och förekomsten av icke-önskvärda ageranden.

Som kommer att framgå i det följande är utredningens utgångspunkt i fråga om den nu gällande regleringen om tillträdesförbud att bestämmelserna har tillkommit för att kompensera för det förhållandet att straffbestämmelsen om olaga intrång inte kan användas i relation till lokaler som är öppna för allmänheten, samtidigt som förutsättningarna för att meddela ett tillträdesförbud är mycket restriktiva i jämförelse med vad som skulle ha gällt om lokaler av detta slag hade omfattats av bestämmelsen om olaga intrång. Vår uppfattning är, med andra ord, att den grundläggande rätten att bestämma över sin lokal, vilken följer av ägande, nyttjande eller liknande förhållanden, inte i tillräcklig utsträckning återspeglas i tillträdesförbudsregleringen och att detta är ett problem finns oavsett hur brottsutvecklingen ser ut.

Också med denna utgångspunkt finns emellertid skäl att översiktligt beskriva brottsligheten i handeln och dess konsekvenser för att illustrera det sammanhang i vilket de frågor som behandlas i betänkandet aktualiseras. I vår genomgång av tillämpningen av tillträdesförbudslagen (avsnitt 4.2) behandlas vissa ytterligare synpunkter från bl.a. branschorganisationerna.

3.7.2 Handelsbranschen är särskilt brottsutsatt

Varje år polisanmäls ett stort antal brott som har koppling till handeln. Stölder i butikslokaler utgör lejonparten av denna polisanmälda brottslighet. Sedan år 2009 har polisanmäld stöldbrottslighet i butikslokaler kontinuerligt minskat. Från och med år 2015 har antalet polisanmälda stöldbrott i butik per år varierat mellan cirka 42 000 och 50 000. År 2024 polisanmäldes drygt 43 000 sådana brott och år 2025 knappt 43 000.[114] Även andra slags tillgreppsbrott än butiksstölder förekommer. Det finns statistik vad avser butiksrån, av vilken framgår att antalet anmälda sådana rån minskat sedan år 2015, då drygt 800 anmäldes. År 2024 anmäldes drygt 200 butiksrån och år 2025 över 220.[115]

Annan brottslighet som drabbar eller har koppling till handeln, exempelvis stöld genom inbrott, skadegörelse och bedrägeri samt misshandel, olaga hot, ofredande samt liknande brott mot person och brottslighet grundad i diverse ordningsstörande beteenden, är inte föremål för lika detaljerad kriminalstatistik. Det går dock att följa det totala antalet anmälda brott som registrerats med målsägare inom handeln. Utvecklingen var under åren 2018–2023 något minskande, men relativt jämn under hela perioden med cirka 65 000–74 000 anmälda brott per år, enligt Brås rapport (2025:12) *Statistik om brott mot företag och organisationer*.[116]

Det finns anledning att tro att antalet brott inom handeln är högre än vad som framkommer i kriminalstatistiken. En studie från branschorganisationen Företagarna år 2023 indikerar att företagens allmänna benägenhet att polisanmäla brott är förhållandevis låg och att det varit så över tid.[117] Brås rapport (2025:16) *Brott mot företag* ger rentav vid handen att majoriteten av de brottsutsatta företagen inom handeln avstår från att göra polisanmälningar.[118] Den bilden bekräftas av en undersökning gjord av Svenskt Näringsliv år 2024, enligt vilken mindre än en fjärdedel av de tillfrågade företagen inom handeln uppgav att samtliga inträffade brott polisanmäls.[119]

---

[114] Se Brå (2026), *Stöld och snatteri*. https://bra.se/amnen/stold-och-snatteri. (hämtad 2025-11-03 och 2026-04-30).
[115] Se Brå (2026), *Rån*. https://bra.se/amnen/ran. (hämtad 2025-11-03 och 2026-04-30).
[116] Brå, Rapport 2025:12 *Statistik om brott mot företag och organisationer, Juridiska personer som målsägare för anmälda brott 2018–2023*., s. 36–39.
[117] Företagarna, *Brott mot företagare 2023, En kartläggning av företagares kontakter med polisen, anmälda brott och polistätheten i Sverige*, april 2023, s. 16.
[118] Brå, Rapport 2025:16 *Brott mot företag, En kartläggning av brott mot företag och andra organisationer*, s. 43–45.
[119] Svenskt Näringsliv, *Brottsbarometern 2024*, s. 11.

Oavsett hur väl den officiella kriminalstatistiken speglar antalet inträffade brott rör det sig om ett mycket stort antal, främst butiksstölder, som upprepade gånger drabbar ett förhållandevis litet antal målsäganden. Således är det inte förvånande att upprepad utsatthet för stöld- och tillgreppsbrottslighet är vanligare inom handeln i allmänhet och detaljhandeln i synnerhet, än inom andra branscher. Det visar Brås rapport (2025:12) *Statistik om brott mot företag och organisationer*. Enligt rapporten var 40 procent av samtliga anmälda stöld- och tillgreppsbrott under åren 2018–2023 riktade mot juridiska personer med målsägare inom handeln, trots att dessa utgör en relativt sett mindre andel, 18 procent, av samtliga målsägare för den brottsligheten under perioden. Enligt andra studier är handeln en av de mest brottsdrabbade branscherna överhuvudtaget.[120]

Att just detaljhandeln är mycket brottsutsatt framgår även av branschorganisationen Svensk Handels kvartalsvisa webbenkätundersökningar, som ställs till slumpmässigt utvalda av organisationens medlemsföretag och är tänkt att spegla fördelningen av samtliga butiker inom detaljhandeln. Butikschefer eller butiksansvariga får i enkäten svara på om butiken den senaste veckan utsatts för stöld eller ringa stöld samt den senaste månaden hot eller våld i samband med sådana tillgrepp, inbrott, bedrägeribrottslighet eller hotfullt beteende. År 2023 hade 44 procent av de svarande butikerna utsatts för minst ett av de brott eller det hotfulla beteende som enkäten omnämnt. Motsvarande andel för år 2024 var 46 procent, vilket är den högsta andelen på årsbasis sedan mätningarna inleddes. Under det tredje kvartalet 2025 uppmättes den högsta andelen på kvartalsbasis sedan mätningarna inleddes, 49 procent, och det konstaterades att andelen hade ökat två kvartal i rad.

3.7.3 Något om brottslighetens konsekvenser

Den brottslighet som drabbar handeln får naturligtvis konsekvenser. Redan i Brås rapport *Ökad säkerhet inom handeln* från år 1989 uppskattades det tillgripnas värde årligen uppgå till miljardbelopp, och samtidigt konstaterades det att den förlust som tillgreppen medför ytterst drabbar konsumenterna i form av högre priser samt butiks-

[120] Se t.ex. Stiftelsen Tryggare Sverige, *Företagens trygghetsundersökning 2024*, april 2024, s. 17 och 18 och Svenskt Näringsliv, *Brottsbarometern 2024*, s. 11.

besökare och personal i form av hotfulla och våldsamma situationer samt oro för sådana.[121] Brottsligheten kan leda till svårigheter att attrahera kunder och att rekrytera personal, och i förlängningen till att näringsidkare avstår investeringar i verksamheten, flyttar eller avslutar den. Bland följdeffekterna av brottsligheten mot handeln räknas sålunda ett sämre butiksutbud, minskade skatteintäkter och lägre produktivitet, särskilt på mindre orter och i brottsutsatta områden.[122]

Mycket talar för att det värde som tillgrips genom stöld i butiker har ökat kraftigt och kontinuerligt sedan Brås rapport, även med beaktande av förändringen av penningvärdet.[123] Svensk Handel har i rapporten *Stölder och brottslighet i handeln* från år 2024 uppskattat värdet på det som tillgreps i butiker år 2023 till 10,5 miljarder kronor, vilket enligt uppgift motsvarar en ökning med 20 procent sedan år 2021. Det motsvarar enligt rapporten 1,5 procent av dagligvaruhandelns årliga omsättning och 0,9 procent av sällanköpshandelns dito. Kostnaderna för detaljhandelns brottsförebyggande åtgärder som väktare, larmanordningar, kamerabevakning, ändringar i sortiment och butiksplanlösning samt utbildning av personal uppskattas i samma rapport till 10,4 miljarder kronor per år, vilket motsvarar över en procent av branschens årsomsättning. Sådana åtgärder vidtas inte enbart av ett fåtal större aktörer, utan kostnaderna för det brottsförebyggande arbetet bärs av en stor andel av både dagligvaru- och sällanvaruköpshandlarna.[124]

Enligt rapporten innebär brottsligheten vidare att 29 procent av sällanvaruköpshandlarna avstått från vissa investeringar och att 58 procent av dagligvaruhandlarna har svårt att bedriva verksamheten som vanligt. Inom respektive bransch har mer än 10 procent av handlarna övervägt att avsluta eller flytta sin verksamhet till följd av brottslighet. Vad gäller handeln i stort framkommer i en undersökning från Svenskt Näringsliv att 10 procent av företagen avstått från investeringar i verksamheten till följd av oro eller utsatthet för brott under de senaste tolv månaderna (undersökningen genomfördes juni och juli månader år 2024).[125] Mycket talar för att brottsligheten även medför svårigheter för företagen att anställda personal. Av nämnd rapport från Svensk Handel framgår att 32 procent av dagligvaruhandlarna

[121] Brå, Rapport 1989:4 *Ökad säkerhet inom handeln*, *En handbok*, s. 7.
[122] Se Svenskt Näringsliv, *Brottsbarometern 2024*, s. 27.
[123] Se prop. 2020/21:52 s. 27 och däri gjorda hänvisningar.
[124] Svensk Handel, *Stölder och brottslighet i handeln 2024*, s. 22 och 23.
[125] Se Svenskt Näringsliv, *Brottsbarometern 2024*, s. 31.

och 10 procent av sällanvaruköpshandlarna möter svårigheter i rekryteringen på grund av att arbetsplatsen i fråga inte upplevs som trygg.

Brottsligheten får konsekvenser även för den personal som näringsidkarna lyckas anställa. Av Arbetsmiljöverkets statistik år 2024[126] framgår bl.a. att av de sysselsatta inom kategorin försäljningsyrken inom detaljhandeln så hade under de senaste 12 månaderna 19 procent en till några gånger varit utsatt för våld eller hot i arbetet, 13 procent arbetat ensam en till några gånger och riskerat att hamna i otrygga eller hotfulla situationer, 17 procent varit i någon form av allvarlig konflikt eller bråk med andra personer än kollegor, t.ex. kunder, på arbetsplatsen och 8 procent varit utsatta för sexuella trakasserier av andra personer än kollegor, t.ex. kunder. Vad avser just butikssäljare inom dagligvaruhandeln är andelen som under samma period utsatts för våld eller hot 26 procent samt varit i en allvarlig konflikt eller bråk 22 procent. Enligt den ovan nämnda rapporten från Svensk Handel hade personal hos mer än hälften av dagligvaruhandlarna utsatts för hot, medan personal hos mer än en fjärdedel av handlarna utsatts för sexuella trakasserier och personal hos nästan en femtedel av handlarna utsatts för misshandel.

Att butikspersonal känner oro och otrygghet till följd av butiksrelaterad brottslighet framgår bl.a. av en undersökning gjord av Handelsanställdas förbund genom en enkät till ett antal av förbundets medlemmar, vilka slumpvis valts ut som respondenter. Enligt undersökningen är över 30 procent av de som arbetar i butik oroliga för att utsättas för våld, hot eller andra brott på sin arbetsplats och en något större andel upplever rädsla vid ensamarbete och i liknande situationer.[127]

Även näringsidkarna själva upplever oro över brottsligheten. Enligt rapporten från Svensk Handel är 58 procent av dagligvaruhandlarna och 35 procent av sällanköpsvaruhandlarna oroliga för att utsättas för hot eller våld i samband med stöldbrottslighet.

[126] Arbetsmiljöundersökningen år 2024 (Arbetsmiljöverkets statistik, hämtad i tabellform 2025-11-03 ur SCB:s statistikdatabas via sistnämnda myndighets webbplats: https://www.statistikdatabasen.scb.se/pxweb/sv/ssd/START__AM__AM0501__AM0501A/ArbmiljoAlderN/).

[127] Handelsanställdas Förbund, *Kortrapport om hot och våld*, oktober 2024.

4 Straffsanktionerade tillträdesförbud

4.1 Inledning

Som framgått har vi enligt våra direktiv i uppdrag att ta ställning till om möjligheterna att besluta om straffsanktionerade tillträdesförbud bör utökas.

Vi har också att ta ställning till om eventuella ändringar bör ske genom ändringar i straffansvaret för olaga intrång, genom ändringar i tillträdesförbudslagen eller genom en kombination av sådana ändringar. För- och nackdelar med de olika alternativen behöver därför övervägas.

Om prövningen utmynnar i att en utökning av möjligheterna bör ske genom ändringar av tillträdesförbudslagen så kan det, enligt direktiven, övervägas:

- om det bör införas en presumtion för tillträdesförbud efter en fällande dom för brott vid aktuell plats,
- om riskbedömningen som anvisas i bestämmelsen i 2 § bör nyanseras på så sätt att annat än tidigare brottslighet kan beaktas i större utsträckning, och
- om möjligheten att meddela tillträdesförbud bör utsträckas till även barn under 15 år, låt vara att de inte kan dömas till påföljd för överträdelse av sådana förbud.

Uppdraget rörande straffsanktionerade tillträdesförbud har, som vi berört bakgrundsvis, lämnats i ljuset av bl.a. synpunkter om att tillämpningen av tillträdesförbudslagen är för restriktiv i förhållande till dess preventiva syfte och att förbuden inte har tillräcklig effekt. I direktiven hänvisas till rapporter från branschorganisationer, i vilka det

framförts synpunkter som går ut på att tillträdesförbudslagen skulle kunna effektiviseras om förbud kunde omfatta samtliga butiker tillhörande en kedja på en ort, gälla för flera butiker inom samma galleria och inbegripa allmänna ytor i gallerior. I anslutning till rapporterna nämns att det skulle kunna övervägas om också andra slags centrum än gallerior skulle kunna träffas av ett tillträdesförbud.

Oavsett vilket ställningstagande som görs i sak ska utredningen, enligt direktiven, lämna författningsförslag om både en utvidgning av straffansvaret för olaga intrång och utökade möjligheter att besluta om förbud inom ramen för tillträdesförbudslagen.

I direktiven nämns vidare att LRF har framhållit att straffbestämmelsen om olaga intrång kan vara svårtillämpad och att den inte är tillräckligt verkningsfull i situationer i vilka aktivister förflyttar sig från enskild mark till allmän plats för att där fortsätta hotande eller skrämmande ageranden mot lantbrukare. Redan inom ramen för denna inledning till våra överväganden beträffande tillträdesförbudsregleringen kan sägas att utredningen inte funnit en lösning på den fråga som LRF har tagit upp. Som framgått bakgrundsvis innebar 2022 års ändringar av 4 kap. 6 § andra stycket brottsbalken bl.a. att stycket uttryckligen kom att omfatta gårdsplaner.[1] Detta torde innebära att det finns relativt goda möjligheter för att beivra vistelser som äger rum på ett lantbruk utan lantbrukarens tillåtelse. Lagstiftningsåtgärder som tar sikte på att hindra att någon som befinner sig på annan plats än sådan som tillhör lantbrukaren agerar hotfullt eller brottsligt förutsätter betydligt bredare överväganden än de som varit möjliga att göra inom ramen för den här utredningen. Vi lämnar följaktligen inga förslag i den delen.

[1] Prop. 2021/22:194, s. 41, jfr även s. 15 och 16.

4.2 Genomgång av tillämpningen av tillträdesförbudslagen

4.2.1 Grundläggande statistik[2]

Tabell 4.1 Åklagarmyndighetens beslut i fråga om tillträdesförbud

Redovisade per utgång och lokalitet för åren 2021–2025

År	Lokalitet	Avskrivning	Avslag	Förbud	Andel förbud
2021	Butik	29	308	142	31,6 %
2022	Badanläggning	2	13	13	50 %
	Bibliotek	0	1	3	75 %
	Butik	21	213	210	49,6 %
2023	Badanläggning	2	5	5	50 %
	Bibliotek	1	11	7	38,9 %
	Butik	31	221	254	53,5 %
2024	Badanläggning	0	1	4	80 %
	Bibliotek	0	7	10	58,8 %
	Butik	33	244	334	57,8 %
2025	Badanläggning	1	2	18	90 %
	Bibliotek	2	7	19	73,1 %
	Butik	37	287	382	57,1 %

Uppgifterna i tabellen utgörs av statistik från Åklagarmyndigheten.[3]

Tabellen visar antalet beslut i fråga om tillträdesförbud meddelade av Åklagarmyndigheten, per utgång (dvs. avskrivning, avslag eller förbuds utfärdande) och lokalitet för åren 2021–2025, samt andelen beslut att utfärda förbud under samma period.[4] Nästan alla beslut från det att lagen medgav förbud även till badanläggningar och bibliotek rör butiker. Det har således gjorts relativt få ansökningar eller anmälningar om förbud till badanläggningar och bibliotek. För år 2025 kan en viss ökning av antalet beslut om att utfärda förbud till badanläggningar och bibliotek skönjas, om än från förhållandevis låga nivåer.

Vad avser butiker var under det första året som tillträdesförbudslagen var i kraft antalet beslut om avslag större än antalet beslut om

[2] Med angivandet av År 2021 i tabellerna i detta avsnitt avses inte hela det året, utan enbart den tid då tillträdesförbudslagen var i kraft, dvs. fr.o.m. den 1 mars 2021 t.o.m. den 31 december 2021.
[3] Statistiken i tabellerna 4.1–4.6 har tagits fram av Åklagarmyndigheten respektive Domstolsverket på förfrågan av utredningen.
[4] I beräkningen av andelen ingår inte besluten om avskrivning.

utfärdande av förbud, men för åren därefter har förhållandet varit det motsatta. Antalet beslut om avskrivning har sedan lagens ikraftträdande varit ungefär lika stort varje år vad gäller butiker. Antalet beslut om utfärdande av förbud till butik har ökat varje år sedan lagens ikraftträdande. Ökningen motsvaras av en kontinuerlig ökning av antalet ansökningar eller anmälningar om förbud.

Andelen beslut om utfärdande av tillträdesförbud till butik har ökat sedan lagens ikraftträdande och de senaste åren har den uppgått till över 50 procent[5].

Tabell 4.2 Mediantid för handläggning av ärenden om tillträdesförbud hos Åklagarmyndigheten

Redovisad i antal kalenderdagar per utgång och lokalitet för åren 2021–2025

Lokalitet	Utgång	År				
		2021	2022	2023	2024	2025
Badanläggning	Avskrivning	–	31	6	–	5
	Avslag	–	9	44	6	34
	Förbud	–	9	14	18	56
Bibliotek	Avskrivning	–	–	12	–	64
	Avslag	–	15	19	9	27
	Förbud	–	9	29	15	21
Butik	Avskrivning	6	10	14	5	10
	Avslag	7	10	9	10	13
	Förbud	13	14	18	17	17

Uppgifterna i tabellen utgörs av statistik från Åklagarmyndigheten.

Tabellen visar mediantiden i kalenderdagar som det tagit Åklagarmyndigheten att handlägga ett ärende (genomströmningstiden) om tillträdesförbud, per utgång och lokalitet för åren 2021–2025. Handläggningstiden räknas från och med dagen då ansökan eller anmälan anhängiggjordes hos myndigheten till och med dagen för beslut. År 2025 var medianhandländläggningstiden för ärenden rörande butik 17 dagar när utgången var att tillträdesförbud utfärdas, medan den var 13 dagar när utgången var att en ansökan eller anmälan avslås.

[5] Jfr dock föregående fotnot.

Medianhandläggningstiden för ärenden rörande butik med utgångar av de två nu nämnda slagen synes ha ökat något sedan lagen infördes.

År 2025 var medianhandläggningstiden för ärenden om tillträdesförbud till butik betydligt lägre än för ärenden om tillträdesförbud till badanläggningar och bibliotek. Mot bakgrund av att antalet ansökningar och anmälningar om förbud till sistnämnda lokaliteter är få är det emellertid svårt att dra några slutsatser av detta förhållande.

4.2.2 Skillnader i tillämpningen?

Branschorganisationen Svensk Handel har i två rapporter pekat på betydande skillnader i tillämpningen av lagen mellan landets olika åklagarkammare. Särskilt skillnader i andelen beslut om utfärdande av förbud har belysts. Enligt rapporterna utfärdas vid vissa åklagarkammare tillträdesförbud för majoriteten av ansökningarna, medan motsatt förhållande råder vid andra åklagarkammare.[6]

Antalet ansökningar om tillträdesförbud till butik är förhållandevis litet. Vissa kammare får bara in en handfull ansökningar per år. Frågan är om antalet ansökningar per kammare är tillräckligt stort för att medge slutsatsen att det förekommer en verklig skillnad i hur lagen tillämpas mellan kamrarna. Därtill lär skillnader i antalet ansökningar och andelen beslut om utfärdande av tillträdesförbud mellan enskilda åklagarkammare åtminstone delvis kunna förklaras av att butikstäthet och ansökningsbenägenhet varierar mellan olika orter och av andra omständigheter som ligger utanför Åklagarmyndighetens kontroll.

Av Åklagarmyndighetens tillsynsrapport (2024:01), *Tillträdesförbud till butik*, i vilken myndigheten granskat handläggningen av ärenden om tillträdesförbud under perioden 1 mars 2021–31 augusti 2023, framgår att man inte kunnat påvisa några tydliga regionala skillnader i tillämpningen av tillträdesförbudslagen mellan de fyra geografiska åklagarområdena. Det utesluter inte att andelen meddelade tillträdesförbud varierar mellan åklagarkamrarna, men det talar mot att några avgörande regionala skillnader förekommer.

[6] Jfr Svensk Handel, *Tillträdesförbud till butik, Utvärdering och analys*, 2024, s. 4 och Svensk Handel, *Tillträdesförbud till butik – två år senare*, april 2023, s. 5.

Tabell 4.3 Beslut om tillträdesförbud i åklagarområdena

Redovisade i bl.a. antal per utgång och åklagarområde för åren 2021–2025

Åklagarområde	År	Avskrivning	Avslag	Förbud	Andel förbud
01. Nord-Mitt	2021	2	74	36	32,7 %
	2022	2	48	51	51,5 %
	2023	4	68	47	40,9 %
	2024	5	53	91	63,2 %
	2025	8	65	87	57,2 %
02. Väst-Berg	2021	14	120	58	32,6 %
	2022	4	49	70	58,8 %
	2023	5	52	113	68,5 %
	2024	10	77	139	64,4 %
	2025	8	83	109	56,8 %
03. Stockholm	2021	5	34	21	38,2 %
	2022	9	40	22	35,5 %
	2023	16	36	25	41,0 %
	2024	6	32	19	37,3 %
	2025	11	48	65	57,5 %
04. Syd-Öst	2021	8	80	27	25,2 %
	2022	6	76	67	46,9 %
	2023	6	65	69	51,5 %
	2024	12	82	85	50,9 %
	2025	10	91	121	57,1 %
Samtliga områden	2021	29	308	142	31,6 %
	2022	21	213	210	49,6 %
	2023	31	221	254	53,5 %
	2024	33	244	334	57,8 %
	2025	37	287	382	57,1 %

Uppgifterna i tabellen utgörs av statistik från Åklagarmyndigheten.

Tabellen visar antalet beslut rörande tillträdesförbud meddelade av Åklagarmyndigheten för åren 2021–2025, per utgång och åklagarområde, samt andelen beslut genom vilka tillträdesförbud utfärdas, per åklagarområde för samma period. Även om variationer finns mellan åklagarområdena rörande antalet beslut om tillträdesförbud är det inte, i vart fall för år 2025, någon större skillnad mellan områdena rörande andelen beslut genom vilka tillträdesförbud till butik utfärdas. Inte heller denna information talar alltså för att det före-

kommer systematiska skillnader mellan olika geografiska områden i tillämpningen av lagen.

4.2.3 Statistik avseende överträdelser av förbuden

Åklagarmyndigheten har sedan lagens ikraftträdande fört statistik över brottsmisstankar bestående i överträdelser av förbuden.

Tabell 4.4 Brottsmisstankar om överträdelser av tillträdesförbud[7]

Redovisade i antal per år i kategorierna Inkomna och Beslutade

År	Inkomna brottsmisstankar	Beslutade brottsmisstankar
2021	50	34
2022	94	90
2023	191	174
2024	209	237

Uppgifterna i tabellen utgörs av statistik från Åklagarmyndigheten.

Tabellen visar antalet brottsmisstankar om överträdelser av tillträdesförbud som Åklagarmyndigheten registrerat som inkomna respektive beslutade för åren 2021–2024. Med brottsmisstanke avses, såsom Åklagarmyndigheten använder begreppet, en koppling mellan ett brott och en misstänkt person.[8] Med beslutade brottsmisstankar avses misstankar som lett till någon form av beslut.

[7] Från det att tillträdesförbudslagen trädde i kraft till den 1 januari 2025 saknades en brottskod för brottet överträdelse av tillträdesförbud (enligt 22 § tillträdesförbudslagen). Åklagarmyndigheten har fram till den 1 januari 2025 emellertid fört statistik över brottsmisstankar om överträdelser genom användandet av en s.k. juridisk benämning, vilken för aktuell brottstyp är Överträdelse av tillträdesförbud till butik m.m. (2396). Tabellen avser samtliga brottsmisstankar om överträdelser av tillträdesförbud, dvs. oberoende av förbudslokalitet.

[8] I och med denna användning kan ett brott ha flera misstänkta personer knutna till sig, dvs. att flera personer är misstänkta för samma brott. Vidare kan en misstänkt person ha flera brottsmisstankar riktade mot sig, dvs. att personen är misstänkt för flera brott. Ett ärende vid Åklagarmyndigheten också kan innehålla en eller flera brottsmisstankar och en eller flera misstänkta personer.

Tabell 4.5 Beslutade brottsmisstankar år 2025[9]

Redovisade i antal och antal misstänkta personer per beslutstyp

Beslut	Antal brottsmisstankar	Antal misstänkta personer
Förundersökning inleds ej	1	1
Förundersökning läggs ned	30	18
Förundersökningsledning överlämnas till utredande myndighet	7	7
Brottsmisstanken avslutas	5	3
Åtal väcks inte	3	3
Strafföreläggande	3	3
Åtalsunderlåtelse	9	6
Åtal	137	62
Total	**195**	**103**

Uppgifterna i tabellen utgörs av statistik från Åklagarmyndigheten.

Tabellen visar hur de brottsmisstankar under år 2025 som var föremål för Åklagarmyndighetens beslut närmare fördelar sig på olika typer av beslut. Majoriteten av de beslutade brottsmisstankarna har lett till åtal.

Tabell 4.6 Avgjorda brottmål om överträdelse av tillträdesförbud

Redovisade i antal per år i kategorierna Inkomna och Avgjorda

År	Antal inkomna brottmål	Antal avgjorda brottmål
2022	22	5
2023	43	33
2024	56	64
2025	74	66

Uppgifterna i tabellen utgörs av statistik från Domstolsverket.

Tabellen visar statistik avseende antalet i allmän domstol inkomna respektive avgjorda brottmål om överträdelser av tillträdesförbud jämlikt tillträdesförbudslagen.[10]

[9] Den 1 januari 2025 infördes en ny brottskod, 4145, som avser överträdelser av tillträdesförbud till butiker, badanläggningar och bibliotek. Uppgifterna i tabellen har genererats av Åklagarmyndigheten genom användandet av denna brottskod.
[10] År 2021 inkom det inte något brottmål om överträdelse av tillträdesförbudslagen till allmän domstol.

Tabell 4.7 Antalet lagförda brott bestående i överträdelse av tillträdesförbudslagen[11]

Redovisat per lagföringstyp för åren 2021–2025

År	Åtalsunderlåtelse	Strafföreläggande	Domslut[1]	Totalt antal
2021	0	0	10	10
2022	13	1	79	93
2023	6	0	77	83
2024	13	0	134	147
2025	10	3	147	160

[1] Med domslut avses en fällande dom i tingsrätt, oberoende av om den senare ändras i högre instans eller ej.

Brå, Kriminalstatistik (av myndigheten benämnd *Personer lagförda för brott* [*Samtliga lagförda brott. Årsvis*]) för åren 2021, 2022, 2023, 2024 och 2025 (hämtad i tabellform via myndighetens webbplats: https://bra.se/statistik/statistik-om-rattsvasendet/personer-lagforda-for-brott (2025-04-30).[12]

Tabellen visar statistik från Brå över antalet lagförda brott mot tillträdesförbudslagen uppdelat på lagföringstyp, för åren 2021–2025.

4.2.4 Motivering av beslut

Det har framförts synpunkter, bl.a. från Svensk Handel, på att skälen för beslut om tillträdesförbud, framför allt när ansökningar avslås, inte utvecklas något vidare i besluten utan ofta är av summarisk karaktär. Branschorganisationen har med visst fog påpekat att beslut med standardmotiveringen ”Det saknas tillräckliga skäl att meddela ett tillträdesförbud” kan försvåra för den förbudssökande parten att förstå varför ansökan avslogs och vilka omständigheter som krävs för att nå framgång vid en domstols överprövning av beslutet eller en framtida ansökan om tillträdesförbud.[13] Enligt Svensk Handel har det på senare år blivit vanligare att skälen för beslut om tillträdesförbud inte preciseras.[14]

[11] En enskild person kan lagföras vid flera tillfällen under ett år.

[12] I Brås statistik redovisas lagföringarna rörande åren 2021–2024 under en rad benämnd 2021:34 Lag om tillträdesförbud i butik, trots 2022 års ändringar av lagen. Av myndighetens information om statistiken framgår dock att ny lagstiftning eller nya brott redovisas från det år de träder i kraft och att ny lagstiftning eller rubricering av brott som ersätter tidigare lydelse redovisas på samma rad. Statistiken omfattar således även lagföringar för överträdelser av förbud i lokaliteterna badhus och bibliotek som skett från och med den 1 juli 2022. För år 2025 redovisas lagföringarna på en rad benämnd 2021:34 Lag om tillträdesförbud i butiker, badanläggningar och bibliotek.

[13] Svensk Handel, *Tillträdesförbud till butik – två år senare*, april 2023, s. 12.

[14] Jfr Svensk Handel, *Tillträdesförbud till butik – två år senare*, april 2023 s. 13. Se även Svensk Handel, *Tillträdesförbud till butik, Utvärdering och analys*, 2024, s. 5.

Åklagarens beslut om tillträdesförbud ska vara skriftligt och ange bl.a. de skäl som bestämt utgången. Om det inte är uppenbart obehövligt ska besluten även, vilket följer av vissa bestämmelser i förvaltningslagen, innehålla en s.k. klargörande motivering med uppgifter om bl.a. vilka omständigheter som varit avgörande för ställningstagandet. En sådan motivering kan dock helt eller delvis utelämnas om ett väsentligt allmänt eller enskilt intresse kräver att beslutet meddelas omedelbart men ska om möjligt lämnas i efterhand på begäran av en enskild.[15] Förvaltningslagens krav på klargörande motivering innebär inte att myndigheten alltid behöver redogöra ingående för sakförhållandena i ärendet eller för hur vart och ett av dessa bedömts. För okomplicerade ärenden kan motiveringen vara kortfattad.[16] Det lär dock krävas någon form av individualiserade skäl för att kravet ska anses vara uppfyllt.[17]

Åklagarmyndighetens ärendehanteringssystem Cåbra tillhandahåller förslag på standardiserade skäl för beslut, vilka den handläggande åklagaren kan använda eller omformulera. I mallen för beslut att inte meddela tillträdesförbud föreslås skälstexten ”Det saknas tillräckliga skäl för att meddela ett tillträdesförbud”. I mallen för beslut att meddela tillträdesförbud till butik föreslås följande skälstext:

> Det finns på grund av särskilda omständigheter risk att den som meddelas förbudet kommer att begå brott i butiken enligt ovan eller allvarligt trakassera någon som befinner sig där.

Mallen för beslut att inte meddela tillträdesförbud har uppdaterats av Åklagarmyndigheten i februari 2026 och de standardiserade skälen är nu betydligt utförligare. Inom ramen för den ovannämnda tillsynsrapporten har Åklagarmyndigheten mer ingående granskat de 133 beslut i fråga om tillträdesförbud som meddelats av åklagare under perioden 1 april–30 juni 2023, med särskilt fokus på avslagsbesluten.[18] Enligt rapporten var 60 procent av de 53 avslagsbesluten närmare motiverade utifrån omständigheterna i respektive ärende medan de standardiserade skälen nyttjades i 40 procent av besluten.

Utredningen har, som framgått i kapitel 2, granskat ett 120-tal slumpmässigt utvalda beslut om i fråga om tillträdesförbud till butik,

[15] Jfr 10 och 11 §§ tillträdesförbudslagen och 32 § förvaltningslagen.
[16] Lundmark, J. & Säfsten, M., *Förvaltningslagen, En kommentar*, Version 2, 2025-12-15 (JUNO), kommentaren till 32 §, under rubriken Myndigheten ska ge en klargörande motivering.
[17] Jfr JO 2016/17 s. 459.
[18] Se Åklagarmyndigheten, Tillsynsrapport 2024:1, *Tillträdesförbud till butik*, april 2024, s. 4 och 5.

vilka meddelats under perioden 1 januari–30 oktober 2025 vid ett 30-tal åklagarkammare hörande till de olika åklagarområdena.[19] De standardiserade skälen från mallarna förekom i en tredjedel av de granskade besluten och sådana skäl var ungefär lika vanliga i beslut genom vilka tillträdesförbud meddelades som i beslut med motsatt utgång. Långt vanligare var alltså mer preciserade skäl, som i de flesta fall, oavsett utgång i sak, utgjordes av en värdering av risken för framtida brott eller allvarliga trakasserier utifrån omständigheterna i det enskilda fallet, inte sällan förekomsten av en misstänkt gärning i butiken som inträffat i närtid och eventuella lagföringar och misstankar rörande tidigare brottslighet.

I ett par av de granskade besluten avslogs en ansökan om tillträdesförbud med hänvisning till att personen i fråga upplysts av butikspersonalen om att hen inte var välkommen åter och att en mindre ingripande åtgärd än förbud därmed tillgodosett syftet med ett förbud. Av ytterligare något beslut framgick att det saknats förutsättningar att meddela ett förbud då personen i fråga var okänd. En ansökan om förbud avslogs av proportionalitetshänsyn då den aktuella matbutiken var den enda på orten. I flera av de granskade besluten skrevs ärendet om tillträdesförbud av från vidare handläggning på grund av att lokalen i fråga inte var sådan som omfattas av tillträdesförbudslagen. Vissa avslagsbeslut motiverades med att personen p.g.a. verkställighet av fängelsestraff inte hade möjlighet att besöka butiken.

Utredningen har intervjuat tre seniora åklagare med erfarenhet av handläggning av tillträdesförbudsärenden från åklagarkammare i lika många av de geografiska åklagarområdena. I intervjuerna framkom att beslutsskälen ofta är kortfattade, men som regel omtalar de konkreta omständigheter som varit avgörande för beslutet. Särskilt i tiden efter lagens ikraftträdande utvecklades skälen för besluten, för att belysa för handlarna vad som krävdes för att en ansökan skulle nå framgång. De beslut vi granskat och de uppgifter som förmedlats av de intervjuade åklagarna indikerar att det för närvarande är så att besluten ofta, men inte alltid, omtalar de omständigheter som varit avgörande för ställningstagandet. Enligt den nuvarande ordningen ska emellertid beslut om tillträdesförbud omfatta skälen för beslutet och som huvudregel innehålla en klargörande motivering. Åklagarmyndighetens Ut-

[19] I urvalet av åklagarkammare har en jämn spridning i fråga om storlek och geografisk belägenhet eftersträvats och per kammare har granskats i genomsnitt två beslut med utgången att förbud utfärdas och två beslut med motsatt utgång, dvs. att ansökan eller anmälan om förbud avslås eller att förbudsärendet skrivs av från vidare handläggning.

vecklingscentrum kommer under året att ta fram nya beslutsmallar med mer utförliga beslutsskäl, både för beslut om att meddela tillträdesförbud och att förlänga ett redan meddelat tillträdesförbud.

4.2.5 Betydelsen av tidigare brottslighet inom ramen för riskbedömningen

Det saknas refererade fall från HD och hovrätterna rörande tillämpningen av bestämmelsen i 2 § tillträdesförbudslagen. Antalet avgöranden från domstol är förhållandevis få och det saknas statistik över ändringsfrekvensen.[20] Det är därför svårt att uttala sig om hur bestämmelsen nu tillämpas. I Åklagarmyndighetens tillsynsrapport belyses inte åklagarnas tillämpning av bestämmelsen, men en genomgång av de fåtal avgöranden i tingsrätt som förekommit under den granskade perioden ger vid handen att tidigare brottslighet haft varierande betydelse för riskbedömningen enligt 2 § tillträdesförbudslagen.[21] En tredjedel av de åklagarbeslut i fråga om tillträdesförbud som utredningen granskat innehåller standardiserade skäl. Därmed är det svårt att dra några generella slutsatser annat än att betydelsen av tidigare brottslighet möjligen varierar.

Enligt de åklagare vi intervjuat krävs det något mer än ett misstänkt brott under en viss tidsperiod för att en risk enligt bestämmelsen i 2 § tillträdesförbudslagen ska anses föreligga i fråga om förbud till en butik. Generellt ansåg åklagarna att det för att en risk i bestämmelsens mening ska föreligga måste ske en upprepning av brottslighet i eller i anslutning till butiken inom en inte alltför lång period. I allmänhet kunde en fällande dom, alternativt ett godkänt strafföreläggande eller en åtalsunderlåtelse, i förening med ett par nya polisanmälningar som fick stöd av annat än målsägandens uppgifter räcka. För allvarligare brottslighet eller trakasserier mot personalen kunde något färre gärningar krävas än vid exempelvis stöldbrottslighet. Enligt åklagarna förekommer det att misstankar som blivit föremål för förundersökningsbegränsning räknas in, om misstankarna inte bedöms sakna grund.

[20] Exempelvis avgjordes det år 2024 i tingsrätt 106 ärenden enligt tillträdesförbudslagen, lagen om tillträdesförbud vid idrottsarrangemang och lagen om preventiva vistelseförbud. Såvitt utredningen förstår för Domstolsverket statistik över domstolsärenden om dessa tre förbudsformer samlat.

[21] Åklagarmyndigheten, Tillsynsrapport 2024:1, *Tillträdesförbud till butik*, april 2024, s. 25–29.

Ingen av åklagarna kunde dra sig till minnes något fall där risken som bestämmelsen i 2 § första stycket omtalar bestått av något annat än tidigare brottslighet.

4.2.6 Uppgifter om längden av tillträdesförbud m.m.

Varken Åklagarmyndigheten eller någon annan av de myndigheter vars statistik och publikationer utredningen konsulterat för statistik över den förbudstid som beslutas. Som nämnts fotnotsvis i föregående avsnitt för Domstolsverket statistik över ärenden enligt lagen (2005:321) om tillträdesförbud vid idrottsarrangemang, tillträdesförbudslagen, och lagen om preventiva vistelseförbud samlat. Följaktligen är det inte möjligt att få uppgift om antalet till allmän domstol inkomna samt avgjorda ärenden om just tillträdesförbud, eller hur stor andel av Åklagarmyndighetens beslut rörande sådana förbud som ändras i allmän domstol.

4.3 Utgångspunkter för en översyn

4.3.1 Bör eventuella ändringar ske i lagstiftningen om olaga intrång eller i reglerna om tillträdesförbud?

Bedömning

Den principiella rätten att bestämma över sin lokal bör få ett större genomslag i regleringen om tillträdesförbud. Det bör ske genom ändringar av tillträdesförbudslagen och inte genom ändringar av straffbestämmelsen om olaga intrång.

Utgångspunkter

Med ägande-, nyttjande- eller liknande rätt till en lokal följer som utgångspunkt också en rätt att bestämma över lokalen och vem som får vistas där. Som framgått av det föregående har en ägare av exempelvis en butik alltså i princip rätt att neka vissa personer ur allmänheten

tillträde till lokalen.[22] Det har i tidigare lagstiftningsärenden om straffsanktionerade tillträdesförbud uttryckts så att frågan om rätten till tillträde är en sak mellan ägaren och besökaren.

Denna bestämmanderätt måste ställas mot vissa andra intressen, exempelvis var och ens rätt att röra sig fritt i samhället. Rätten till rörelsefrihet stadgas som bekant i grundlagen[23] och är en förutsättning för att envar ska kunna sköta den dagliga livsföringen. Det kan inte anses stå i strid med rätten till rörelsefrihet att någon stängs ute från en viss lokal (t.ex. en butik), men det är ändå en aspekt att beakta vid bedömningen av hur en reglering om tillträdesförbud lämpligen bör utformas.

Härutöver kan bestämmanderätten ställas mot intresset att motverka diskriminering. En näringsidkare får i sin verksamhet inte diskriminera någon, vilket följer av förbudet mot olaga diskriminering i 16 kap. 9 § brottsbalken, men en rätt för den som äger, nyttjar eller annars disponerar lokaler som hålls öppna för allmänheten att meddela tillträdesförbud kan ändå skapa möjligheter till diskriminering.

Men även med beaktande av det sagda är utgångspunkten ägarens eller nyttjarens rätt att bestämma över lokalen.

Den principiella rätten att bestämma över sin lokal får emellertid, som framträtt i vår beskrivning av den gällande regleringen om tillträdesförbud, ett mycket begränsat genomslag rent straffrättsligt. En person som exempelvis av ägaren nekas tillträde eller ombeds lämna en fritt tillgänglig butik riskerar som regel inte straffansvar för olaga intrång enligt 4 kap. 6 § brottsbalken om hen ändå går in i, eller fortsätter att vistas i, butikslokalen. Det beror, som framgått ovan (se avsnitt 3.4.1 och 3.5.1), på att butiker som är öppna för allmänheten faller utanför den straffbestämmelsens tillämpningsområde. Så torde även vara fallet med andra för allmänheten öppna lokaler där tjänster tillhandahålls eller där det bedrivs annan kommersiell verksamhet. Därmed har den som bestämmer över lokalen inte heller någon rätt att använda tvång för att avvisa eller avlägsna personen. För att i en sådan situation kunna tillvarata sin rätt att bestämma över lokalen behöver ägaren eller nyttjanderättshavaren antingen vidta praktiskt inriktade åtgärder, som att ordna bevakning av lokalens entré så att den inte längre är helt öppen för allmänheten, eller ansöka om till-

[22] I det följande talas för enkelhets skull bara om ägare och om lokaler även om det kan vara fråga om andra än ägare och om annat än lokaler.
[23] 2 kap. 8 § regeringsformen.

trädesförbud enligt tillträdesförbudslagen. Båda dessa tillvägagångssätt kan sägas innebära ett slags medelbart tillvaratagande av rätten. Åtminstone det först nämnda tillvägagångssättet är vidare förknippat med betydande kostnader och olägenheter.

Enligt utredningens mening finns det – som kommer att framgå i det följande – goda skäl för att inte hantera det straffrättsliga skyddet för den som med grund i ägande, nyttjande eller liknande har rätt att bestämma över för allmänheten öppna lokaler genom bestämmelsen om olaga intrång. Samtidigt menar vi, som framgått av den problembild som skisserats ovan, att den grundläggande rätten att bestämma över sin lokal bättre bör återspeglas i regleringen av tillträdesförbud. Om man jämför de förslag som tidigare lämnats om en utvidgning av tillämpningsområdet för olaga intrång med den nuvarande regleringen om tillträdesförbud kan man se en tydlig diskrepans i hur rätten att bestämma över lokalen skyddas. En viss diskrepans kan visserligen sägas vara naturlig när man övergår från en reglering i brottsbalken som bygger på den enskildes beslut till en reglering som bygger på tillträdesförbud meddelade av det allmänna. Det framstår emellertid inte som motiverat att skillnaden i utgångspunkt är så stor som den har varit. Enligt vår bedömning bör alltså den nuvarande straffrättsliga regleringen på området ses över så att den något bättre motsvarar den principiella beslutanderätten över lokaler som tillkommer ägarna och andra.

Justeringar i tillträdesförbudslagen eller i bestämmelsen om olaga intrång?

Straffbestämmelsen om olaga intrång bygger – på samma sätt som bestämmelsen om hemfridsbrott – ytterst på ägarens, nyttjanderättshavarens etc. nyss omtalade rätt att bestämma över vem som ska ges tillträde till en viss lokal eller ett visst område.

Gällande rätt hindrar som sagt inte t.ex. en butiksägare att vägra en person ur allmänheten tillträde till sin butik. Samtidigt faller butiker och platser som är helt öppna för allmänheten som regel utanför tillämpningsområdet för bestämmelsen om olaga intrång, låt vara att annat möjligen kan gälla i specifika situationer.

Mot denna bakgrund kan det tyckas vara näraliggande att skapa möjligheter till straffrättsligt skydd för ägarens, nyttjanderättshavarens etc. rätt att bestämma över sina lokaler genom att utvidga bestäm-

melsen om olaga intrång. Högsta domstolens avgörande i NJA 1995 s. 84 innebär ju bara att lokaler som är öppna för allmänheten inte omfattas av straffskyddet såsom bestämmelsen nu är utformad och avgörandet hindrar naturligtvis inte att bestämmelsen ändras så att också lokaler som är öppna för allmänheten omfattas av straffskyddet.

En utvidgad bestämmelse skulle då bygga på den rätt att bestämma om tillträde som vi redogjort för i det föregående och bestämmelsen skulle kunna utformas för att ge ägaren, nyttjanderättshavaren och den med liknande av rättsordningen erkänd rådighet över en lokal straffrättsligt skydd mot att dennes bestämmanderätt träds för när.

Samtidigt är det tydligt att de falltyper som skulle tillkomma genom en utvidgning av bestämmelsen om olaga intrång är sådana som i många avseenden är atypiska om man jämför med de fall som nu omfattas av bestämmelserna om olaga intrång (och hemfridsbrott). De fall som träffas av bestämmelsen är i första hand sådana där lokalen antingen inte är tillgänglig för allmänheten (t.ex. därför att den är låst eller därför att det annars är tydligt att lokalen är privat) eller där den enskilde vägras tillträde i ett visst fall (t.ex. nekas att komma in av ägaren eller av en vakt), medan en utvidgning i första rummet tar sikte på fall där det meddelas mer generella förbud i relation till en viss person. Och dessa generella förbud skulle gälla oberoende av att lokalen fortsatt hålls öppen för allmänheten och oberoende av om det sker någon form av inpasseringskontroll i det enskilda fallet. Såvitt gäller livsmedelsbutiker, bibliotek etc. är det ju typiskt sett så att dörren till lokalen står öppen och det finns heller ingen kontroll av vem som kommer in i lokalen eller av dem som vistas i lokalen.

Man kan uttrycka det sagda så att bestämmelsen om olaga intrång primärt är utformad med sikte på andra typer av situationer än de där någon går in i en lokal som hålls öppen för allmänheten.

Det sagda återspeglas i att syftet med tillträdesförbud i dessa fall normalt inte, såsom vid övriga fall av olaga intrång, är att hindra att obehöriga vistas i lokalen – utgångspunkten är tvärtom att var och en är behörig att gå in – utan snarare att förhindra att personen i fråga begår brott, t.ex. tillgreppsbrott, eller på annat sätt stör ordningen i lokalen. I den meningen träffar straffansvaret gärningar som ligger i tiden före de gärningar som man egentligen vill förhindra. Straffansvaret förutsätter emellertid bara att förbudet överträds och det fordras inte att den enskilde begår brott eller stör ordningen och heller inte att hen har uppsåt att begå brott eller att störa ordningen.

Av det sagda följer att en överträdelse av ett mer generellt förbud i många fall kommer att ha ett begränsat straffvärde som i huvudsak bygger just på själva förbudsöverträdelsen. Jämför t.ex. den situationen att någon i strid med ett meddelat förbud går in i en större butik, handlar som alla andra och sedan tas på bar gärning först när hen går ut ur butiken; det står klart att det straffvärda i detta fall i princip bygger uteslutande på själva överträdelsen. Det hindrar inte att det kan finnas fall av mer straffvärt slag, exempelvis fall där någon trakasserat butikspersonal och där redan dennes närvaro i sig skapar otrygghet och oro.

Den omständigheten att de tillkommande fallen tar sikte på situationer där någon på ett mer allmänt sätt förbjuds att besöka en viss lokal eller ett visst område innebär också att det uppstår åtskilliga praktiska och lagtekniska frågor. Det är ju i dessa fall inte bara fråga om ett beslut om att – här och nu – vägra en person tillträde, utan om ett beslut om ett slags privat förbudsnorm som ska kunna ligga till grund för straffansvar om den överträds. I praktiken innebär en reglering som möjliggör sådana beslut att enskilda ges makt att utfärda mer ett slags privata normer som staten sedan skyddar med straffrättsliga medel. Om man skulle gå den vägen väcks många frågor, bl.a. om hur länge besluten ska kunna gälla, om vem som ska vara behörig att meddela besluten, om hur besluten ska göras kända för den berörde, om det ska uppställas krav på att det finns goda skäl för åtgärden och om besluten bör kunna överprövas. Det väcks också frågor om i vilken utsträckning det ska uppställas krav på beslutens utformning.

Sådana frågor låter sig väl regleras i en särskild lagstiftning, men passar mycket illa i generella och syntetiskt utformade straffbestämmelser av den typ som finns i brottsbalken.

I sammanhanget måste också beaktas att det kan finnas legitima intressen hos den enskilde som måste tillvaratas och som skulle kunna trädas för när om man bygger lagstiftningen helt kring den enskilde ägarens eller nyttjanderättshavarens rätt att bestämma över egendom man äger respektive får nyttja. När det gäller butiker kan det t.ex., inte minst på mindre orter, vara nödvändigt att beakta den enskildes intresse av att kunna handla livsmedel. Ett annat intresse som måste beaktas är också det av att motverka diskriminering.

Redan mot den angivna bakgrunden framstår det för utredningen som tydligt att nackdelarna med att reglera generella tillträdesförbud

genom bestämmelsen om olaga intrång överväger fördelarna. Fråga är om en särskild typ av förbud som bäst hanteras genom särskilt utformad lagstiftning.

Sammanfattningsvis talar enligt vår mening starka skäl emot att lösa de problem som omtalas i direktiven genom att utvidga kriminaliseringen av olaga intrång. Det finns i stället skäl att överväga om det bör göras justeringar i tillträdesförbudslagen. Vid den bedömningen bör rätten att bestämma över sin lokal vara en utgångspunkt.

4.3.2 Tillträdesförbudslagen bör bättre återspegla den principiella bestämmanderätten

Bedömning

Regleringen i tillträdesförbudslagen bör justeras så att den bättre återspeglar innehavarens rätt att bestämma över sin lokal.

Ett förbud enligt tillträdesförbudslagen utgör som bekant varken straff eller rättsverkan av brott utan det är fråga om en åtgärd som tar sikte på att minska risken för att en individ kommer att begå brott eller annars bete sig störande i lokalen. Tanken bakom förbuden är att bestraffa själva tillträdet till platser där det finns risk för att individen begår sådana brott eller annars agerar på ett sätt som ska förhindras. Kriminaliseringen av överträdelser av förbud enligt tillträdesförbudslagen kan således sägas utgöra en tidigt placerad kriminalisering, som går ut på att det för straffansvar ska räcka att befinna sig på en viss plats. Tillträdesförbudslagen avser att, vad gäller butiker, skydda näringsidkarnas egendom, personer som vistas i butikerna och den allmänna ordning som ska råda där, från ett brett spektrum av ageranden av varierande karaktär och allvar. Det kan röra sig om tillgrepp, skadegörelse och handlingar som inbegriper våld, hot eller trakasserier av allmän eller sexuell natur samt många andra slags störande och stötande beteenden.[24]

Som framgått ovan kan allmän åklagare, på ansökan av en butiksägare eller en annan företrädare för butiken eller anmälan av Polismyndigheten med företrädarens samtycke, meddela ett tillträdesförbud mot en person för högst ett år i taget om det på grund av särskilda

[24] Prop. 2020/21:52 s. 29 och 33. Se även Ds 2019:1 s. 183.

omständigheter finns risk för att denne kommer att begå brott i butiken eller allvarligt trakassera någon där. Ytterligare förutsättningar för tillträdesförbud är att kravet på proportionalitet är uppfyllt och att någon mindre ingripande åtgärd inte står till buds.[25] De intressen som står mot den principiella bestämmanderätten över lokalen beaktas alltså primärt inom ramen för en övergripande bedömning av om förbud ska meddelas. Förutom att beaktandet av de motstående intressena är inbyggda i lagen garanterar den både ett visst mått av rättssäkerhet – bl.a. genom ett krav på att beslut ska delges och en rätt till domstolsprövning – och att det finns sakliga skäl för beslutet.[26]

Samtidigt återspeglar lagen i nuvarande utformning mindre väl ägarens, nyttjanderättshavarens etc. principiella rätt att bestämma över lokalen. Det är visserligen rimligt att lagstiftningen innebär viss kontroll av att det finns sakliga skäl att meddela ett tillträdesförbud, men när det finns objektivt konstaterbara skäl som talar för ett sådant förbud finns det enligt vår mening skäl att tydligare låta nämnda rättighetshavares bedömning bilda utgångspunkt för bedömningen. Hur detta kan göras diskuteras i avsnitt 4.3.4.

4.3.3 Vilka platser bör ett förbud kunna avse?

Bedömning och förslag

Det bör införas en möjlighet att meddela tillträdesförbud till andra affärslokaler än butiker. Det bör inte införas någon sådan möjlighet avseende gallerior, köpcentrum och liknande platser.

En första fråga som bör övervägas är vilka typer av lokaler som bör kunna omfattas av ett tillträdesförbud. Dagens reglering framstår redan vid en första anblick – med utpekandet av butiker, badanläggningar och bibliotek – som påtagligt kasuistisk. En fråga som har väckts under utredningsarbetet är om regleringen bör omfatta endast butiker eller om den bör omfatta också andra typer av affärslokaler (t.ex. lokaler där tjänster tillhandahålls, caféer och liknande).

Det torde visserligen vara så att butiker i många avseenden är mest utsatta för brott av olika slag (det gäller inte minst tillgreppsbrott),

[25] 2 § tredje och fjärde styckena tillträdesförbudslagen.
[26] Se 4 och 13 §§ tillträdesförbudslagen.

men det finns enligt vår mening inte skäl att låta lagens omfattning helt styras av frekvensen på problemen. Styrkan av skälen för ett tillträdesförbud i ett enskilt fall påverkas ju inte av om det är fråga om en butik eller en affärslokal där det tillhandahålls tjänster; om det t.ex. förekommer trakasserier mot personalen i en affärslokal kan skälen för ett tillträdesförbud inte anses starkare för att det är fråga om en butik än om det är fråga om en lokal där det endast tillhandahålls tjänster. Det sagda återspeglas också i det förhållandet att våra direktiv anger att vi ska överväga om justeringar bör ske i tillträdesförbudslagen eller i straffbestämmelsen om olaga intrång. Det framstår som klart att en reglering av det senare slaget inte skulle vara inskränkt till att gälla just butiker. Mot bakgrund av det nu sagda föreslår vi att regleringen i tillträdesförbudslagen vidgas så att den inte omfattar endast butiker, utan också andra affärslokaler.

Det skulle kunna övervägas om regleringen inte härutöver borde omfatta också andra avgränsade områden, t.ex. nöjesfält och liknande platser. Vi bedömer emellertid att ett tillträdesförbud, för att kunna ha någon effekt, måste avse mer begränsade områden och att det därför är lämpligt att knyta regleringen till just lokaler. Till detta kan läggas att det på nöjesfält och liknande områden regelmässigt finns ordningsvakter som kan hantera ordningsstörningar.

I direktiven nämns vidare frågorna om ett tillträdesförbud bör kunna omfatta samtliga butiker i en kedja eller en galleria, ett varuhus eller liknande.

Vi kan konstatera att det inte finns något formellt hinder mot att besluta om ett tillträdesförbud för en annan butik än där ett tidigare brott eller annat störande beteende har inträffat.[27] Tillträdesförbud kan alltså redan i dag meddelas för flera butiker även om personen i fråga bara begått brott i en av butikerna, såvida förutsättningarna för ett förbud är uppfyllda i förhållande till de aktuella butikerna.

Det framstår dock inte som ändamålsenligt att införa regler som innebär att brott i en butik som tillhör en viss kedja skulle kunna medföra ett förbud mot tillträde till samtliga butiker i kedjan. Det framstår som klart att en butiks tillhörighet till en viss kedja inte är styrande för den typiska gärningspersonens benägenhet att begå brott eller annars bete sig störande i butiken. Var butiken är belägen är sannolikt betydligt viktigare, och det måste anses finnas fog för uppfattningen att om en person begår brott i en viss butik så är risken betyd-

[27] Prop. 2020/21:52 s. 101.

ligt större att denne kommer att begå brott i närliggande butiker än i butiker som tillhör samma kedja men som ligger längre bort.

En reglering som möjliggör tillträdesförbud till en galleria, ett köpcentrum eller en annan avgränsad plats där det finns flera butiker eller andra affärslokaler framstår som mer näraliggande. En sådan reglering är emellertid problematisk av andra skäl.

Sådana avgränsade platser inrymmer även ytor som inte utgör butiker eller andra affärslokaler – inte minst gångvägar – på vilka den enskilde kan behöva förflytta sig för att nå andra lokaler vilka inte kan omfattas av tillträdesförbud enligt lagen. Dessutom ligger vissa allmänna kommunikationsmedel så till att de inte kan åtkommas utan att passera en avgränsad plats där flera butiker och andra affärslokaler är koncentrerade, dvs. en plats som den här typen av reglering skulle omfatta.

Ytor som inte tillhör någon lokal i en galleria eller en liknande plats kan vara allmänna, vilket innebär att den enskilde därtill som utgångspunkt kan bruka dem i syfte att mötas, demonstrera eller utöva vissa av de andra grundlagsstadgade fri- och rättigheterna. Också av det skälet finns anledning till viss återhållsamhet.

Dylika ytor kan visserligen bli samlingsplatser för personer som begår brott, trakasserar andra eller annars uppträder påtagligt störande. Det kan emellertid ifrågasättas om inte denna slags problematik är av mer ordningsstörande slag än något annat och som varandes sådan finns andra medel än tillträdesförbud som är mer ändamålsenliga att tillgripa. I regel torde det finnas ordningsvakter knutna till dylika platser, och i den mån det saknas ordningsvakter som kan ingripa, är det möjligt för polis att avvisa, avlägsna eller omhänderta personerna med stöd av polislagens bestämmelser. Vid allvarligare trakasserier och annan inte helt bagatellartad brottslighet kan det också bli aktuellt att använda de straffprocessuella tvångsmedlen. Om en plats riskerar att bli föremål för allvarlig gängrelaterad brottslighet finns därtill möjlighet att meddela preventiva vistelseförbud.

Mot denna bakgrund bedömer vi att det saknas tillräckliga skäl att utsträcka regleringen med tillträdesförbud till gallerior och andra liknande platser.

4.3.4 En presumtion för tillträdesförbud vid brott

Förslag

Den nuvarande hjälpregeln om att tidigare brottslighet särskilt ska beaktas vid riskbedömningen ersätts med en presumtionsregel som går ut på att den som begått brott i eller i anslutning till en lokal som omfattas av lagen, efter en ansökan eller anmälan med anledning av brottet, ska meddelas tillträdesförbud, om brottet kan påverka den verksamhet som bedrivs där och inte särskilda skäl talar mot ett förbud.

För att förbud enligt lagen ska få meddelas en person krävs enligt 2 § första stycket första meningen att det på grund av särskilda omständigheter finns en risk för att denne ska begå brott i butiken, badanläggningen eller biblioteket eller allvarligt trakassera någon som befinner sig där. Vad avser bibliotek kan även de ageranden som nämns i 2 § andra stycket rendera ett förbud. Bedömningen ska göras samlat och nyanserat och med beaktande av omständigheterna i det enskilda fallet, och en klar och konkret risk måste framträda för att förbud ska få meddelas.[28] Många slags omständigheter kan tala för en sådan risk, men den enskilt viktigaste är personens tidigare (brottsliga) agerande i lokalen. Detta förhållande kommer också till uttryck i hjälpregeln i 2 § första stycket andra meningen, som säger att det vid riskbedömningen särskilt ska beaktas om personen tidigare har begått brott på eller anslutning till platsen. Den innebär att förbud som huvudregel inte bör meddelas om personen inte tidigare har begått brott i eller i anslutning till ifrågavarande lokal.[29] Denna ordning – dvs. att personens tidigare agerande på den förbudsaktuella platsen ska läggas till grund för bedömningen av om det föreligger skäl för ett förbud – bedömer vi fortfarande bör gälla som huvudregel.

Den omständigheten att en person tidigare begått ett i förbudshänseende relevant brott i lokalen innebär dock inte nödvändigtvis att det bedöms föreligga en risk i bestämmelsens mening. Självfallet kan det finnas fall där en sådan bedömning är rimlig. Men det kan ifrågasättas om det inte vore bättre förenligt med regleringens grund i innehavarens rätt att bestämma över lokalen att, i fall där brott har

[28] Se prop. 2020/21:52 s. 100.
[29] Se prop. 2020/21:52 s. 101.

begåtts i lokalen och där företrädaren ansöker om tillträdesförbud eller Polismyndigheten anmäler frågan med samtycke (jfr 6 § tredje stycket), bygga regleringen kring en presumtion för tillträdesförbud från vilken man sedan kan avvika om det finns skäl för det. En sådan ordning skulle bidra till att underlätta bedömningen i situationer där det redan från början står klart att det i grunden finns sakliga skäl bakom innehavarens önskan om ett tillträdesförbud. Det sagda skulle innebära att man genom justeringar i tillträdesförbudslagen närmar sig ett sådant rättsläge som skulle råda om man i stället gjorde bestämmelsen om olaga intrång tillämplig på öppna lokaler, och samtidigt skulle man undvika de svårigheter som ovan nämnts med generella beslut meddelade av den enskilde ägaren eller nyttjaren av lokalen.

Lagtekniskt kan en sådan ordning åstadkommas genom att bestämmelsen i 2 § första stycket andra meningen ersätts med en presumtionsregel som innebär att den som begått ett brott i eller i anslutning till en butik, en annan affärslokal, en badanläggning eller ett bibliotek, ska meddelas tillträdesförbud, om inte särskilda skäl talar emot ett förbud och under förutsättning att brottet är av sådant slag att det kan påverka verksamheten i lokalen. I typfallet är skälen för ett tillträdesförbud som starkast omedelbart efter det att ett förbudsrelevant brott begåtts och intresset av en effektiv och förutsebar tillämpning av en sådan presumtionsregel talar för att den även bör villkoras att frågan om förbud tas upp med anledning av brottet. För att en sådan presumtion ska gälla bör vidare förutsättas antingen att skuldfrågan avseende brottet eller brottsligheten är fastställd genom en fällande dom, ett godkänt strafföreläggande eller ett beslut om åtalsunderlåtelse eller att det annars bedöms stå klart att ett brott har begåtts.

Genom kravet på att det inte ska finnas särskilda skäl mot ett förbud säkerställs att förbud med stöd av presumtionen inte utfärdas alltför kategoriskt. Omständigheter är tänkbara som innebär att personen överhuvudtaget inte har möjlighet att överträda förbudet eller som minskar sannolikheten avsevärt för en överträdelse. Viktiga motstående intressen som den enskildes rörelsefrihet och fullgörandet av den dagliga livsföringen kan också beaktas och härtill kommer det krav på proportionalitet som fortsatt ska gälla. I och med att hänsyn av detta slag ska tas vid bedömningen av om ett förbud ska meddelas bedömer vi att den föreslagna presumtionsregeln inte möter något hinder med hänsyn till de intressen som kan stå mot ett tillträdes-

förbud. I sammanhanget bör noteras att de förslag som tidigare lagts fram om justeringar i bestämmelsen om olaga intrång i princip helt har lagt beslutanderätten i den enskilde butiksägarens händer.

Särskilt om förbudet mot dubbel lagföring

I artikel 4.1. i Europakonventionens sjunde tilläggsprotokoll, som Sverige anslutit sig till och vilket gäller som svensk lag, stadgas rätten att inte bli lagförd eller straffad två gånger för samma brott (det s.k. dubbelbestraffningsförbudet). Såsom tillträdesförbudsregleringen är utformad utgör ett förbud inte ett straff eller en lagföring för ett brott utan ett förbud som syftar till att minska risken för framtida brottslighet eller vissa andra beteenden. Därför kan en bedömning att en person har begått ett brott, enligt den föreslagna presumtionsregeln, inte jämställas med en sådan anklagelse om brott som faller in under tillämpningsområdet för artikel 4.1 och andra konventionsbestämmelser.[30] Prövningen av om ett tillträdesförbud med stöd av presumtionsregeln ska utfärdas kan därför inte anses hindra en senare lagföring av den brottsliga gärning som ligger till grund för prövningen av om ett tillträdesförbud ska meddelas.

4.3.5 En mer nyanserad riskbedömning

Förslag

Utöver den presumtionsregel som vi föreslår bör det införas en allmän möjlighet att meddela tillträdesförbud, som bygger på en bedömning av risken för att personen i den aktuella lokalen i framtiden begår brott eller annars agerar på ett sätt som inte kan godtas. Förbud bör kunna meddelas om det på grund av personens beteende i eller i anslutning till lokalen i fråga finns risk för att hen där begår brott, trakasserar någon eller annars väsentligen stör verksamheten.

[30] Jfr NJA 2022 s. 188 p. 14 och 15 och däri gjorda hänvisningar, samt även Europadomstolens avgörande i målet Engel m.fl. mot Nederländerna, No. 5100/71, den 8 juni 1976, särskilt 82 och 83 §§.

Som framgår ovan föreslår vi att riskbedömningen ändras genom att det i bestämmelsen i 2 § första stycket tillträdesförbudslagen införs en presumtion för att meddela förbud vid en fällande dom, ett godkänt strafföreläggande eller ett beslut om åtalsunderlåtelse eller då det annars bedöms stå klart att ett brott har begåtts i eller i anslutning till en sådan lokal som lagen gäller. Hjälpregelns omvandling till presumtionsregel bör dock inte innebära att möjligheten till tillträdesförbud utesluts i fall där någon brottslighet inte förekommit eller där brottslighet förekommit men förbudsfrågan inte väckts med anledning av denna. Enligt vår bedömning bör det således fortsatt finnas en allmän möjlighet att meddela förbud, vilken bör få nyttjas om det med hänsyn till personens beteende på platsen finns risk för att denne begår brott eller agerar i strid med vissa andra av lagens skyddsintressen.

Dessa bestämmelser är nu utformade så att en risk för brottslighet eller allvarliga trakasserier kan föranleda ett tillträdesförbud till en butik, ett badhus eller ett bibliotek. Vad avser bibliotek kan även en risk för väsentligt störande av verksamheten eller orsakande av betydande skada på bibliotekets egendom föranleda ett förbud. De risker som 2 § nu omtalar ska vara grundade i särskilda omständigheter för att ett tillträdesförbud ska få meddelas. Det brukar vidare anges att risken ska vara klar och konkret.

Detta har lett till att bedömningen enligt paragrafen är relativt restriktiv. Det kan därför finnas skäl att tillåta en mer nyanserad riskbedömning som i större utsträckning än i dag går ut på att se på om det finns sakliga skäl bakom innehavarens önskan om ett tillträdesförbud. En sådan mer nyanserad riskbedömning bör kunna åstadkommas genom att kravet på särskilda omständigheter och på att det måste föreligga risk för *allvarliga* trakasserier tas bort samt genom att det anges att förbud också kan meddelas om det finns risk för att personen i fråga väsentligen stör verksamheten.

Enligt vår mening saknas det vidare skäl att – i riskbedömningshänseende – särreglera de olika typer av lokaler som ska omfattas av lagen.

Mot denna bakgrund föreslår vi att förbud till någon av de lokaler som lagen ska omfatta ska kunna meddelas en person om det finns risk för att denne där kommer att begå brott som kan påverka verksamheten, trakassera någon eller annars väsentligen störa verksamheten. Riskbedömningen bör ta utgångspunkt i personens beteende i eller i anslutning till lokalen i fråga och det bör – i motsats till den

riskbedömning i 2 § första stycket första meningen samt andra stycket som nu gäller – inte krävas att risken har grund i några särskilda omständigheter.

4.3.6 En möjlighet att besluta om tillträdesförbud för personer under 15 år?

Bedömning

Det bör inte införas en möjlighet att besluta om förbud enligt tillträdesförbudslagen för personer under 15 år.

Enligt våra direktiv kan det övervägas om det bör införas en möjlighet att besluta om tillträdesförbud också i relation till personer under 15 år.

Vår bedömning är att det, på ett generellt plan, saknas skäl för en sådan reglering.

Syftet med tillträdesförbudslagen är, såvitt avser butiker, att förhindra brott och allvarliga trakasserier där genom att med straffhot stänga ute personer som riskerar att agera på det sättet i butikslokaler. Straffhotet får av naturliga skäl en mer tillbakaskjuten plats när det gäller barn under 15 år. Det får enligt bestämmelsen i 1 kap. 6 § brottsbalken inte dömas till påföljd för brott som någon begått före 15 års ålder. Brottsbalksstadgandet innebär att personer under 15 år, även om det blev möjligt att meddela tillträdesförbud mot dem, inte skulle kunna lagföras för eventuella överträdelser. Det straffhot som lagen går ut på saknar alltså i stor utsträckning verkan mot denna grupp. Detta talar starkt mot att utsträcka möjligheten att besluta om förbud till personer under 15 års ålder.

Man kan enkelt uttrycka det så att en reglering som tar sikte på att göra det straffbart att befinna sig på en viss plats inte rimligen bör kunna användas i relation till personer som enligt generella regler i brottsbalken inte kan straffas. En sådan reglering skulle med fog kunna kritiseras för att vara motsägelsefull och tandlös och ytterst riskera att leda till ett minskat förtroende för rättsordningen.

Bl.a. till följd av detta ställningstagande bör det även i fortsättningen vara otillåtet att beakta brott som en förbudsaktuell person

har begått före 15 års ålder vid bedömningen av om ett tillträdesförbud ska meddelas.

Den 26 januari 2026 beslutade regeringen om lagrådsremissen Skärpta regler för unga lagöverträdare. Förslagen har ännu inte lett till lagstiftning. En del av förslagen går ut på att påföljd – under en tid om fem år från ikraftträdandet av lagändringarna som föreslås – ska få ådömas den som begått brott när hen fyllt 13 men inte 15 år, förutsatt att det för brottet inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i fyra år eller det är fråga om försök, förberedelse eller stämpling till sådant brott. Som framgått ovan bedömer vi att det på ett generellt plan saknas skäl att utsträcka möjligheten att besluta om förbud till personer under 15 års ålder. Med hänsyn till att förslagen tar sikte på grov brottslighet – vid vilken ett tillträdesförbud överhuvudtaget inte framstår som en vare sig adekvat eller verksam åtgärd – framstår det som klart att det inte finns skäl att låta våra förslag påverkas av förslagen i lagrådsremissen.[31]

4.3.7 En förlängd längsta giltighetstid för förbuden?

Bedömning

Den längsta giltighetstiden för tillträdesförbud bör inte förlängas.

Som framgått ska ett tillträdesförbud gälla för en viss tid, högst ett år, och ett tillträdesförbud får vid utgången av den tiden förlängas om förutsättningarna för ett förbud är uppfyllda. Syftet med ett tillträdesförbud är som bekant att skydda personal, besökare och egendom på de platser som lagen omfattar från ett relativt brett spektrum av ageranden genom att vid straffhot stänga ute personen i fråga från lokalen. Med en kort giltighetstid följer naturligtvis en risk för att förbudet inte får en avskräckande verkan och det är tänkbart att risk för förbudsrelevanta ageranden kan bestå under längre tid än ett tillträdesförbud nu kan gälla. Som framgått av den översiktliga beskrivningen av tillträdesförbudslagen saknas emellertid en yttersta gräns för förlängning av förbud. Så länge förutsättningarna för ett tillträdesförbud är uppfyllda kan det alltså förlängas, låt vara att en förlängning

[31] Efter det att texterna till delbetänkandet lämnats till sättning gav regeringen besked om att den avser att gå vidare med förslag om tillfälligt gällande regler av det slag som beskrivs i stycket, men enligt vilka den lägsta straffbarhetsåldern ska vara 14 i stället för 13 år.

tar resurser i anspråk eftersom ett nytt beslut måste fattas och delges. I och med att det redan finns goda möjligheter att förlänga ett tillträdesförbud är det svårt att se att det finns skäl för en förlängd längsta giltighetstid.

En sådan förlängning är också svår att motivera i ljuset av regleringarna beträffande andra straffsanktionerade förbud. Ett kontaktförbud, som tar sikte på ett jämfört med tillträdesförbud mycket mer angeläget skyddsintresse i form av skyddspersonens rätt till trygghet, frihet och frid, kan gälla under högst ett års tid. Av de andra slagen av straffsanktionerade förbud kan enbart ett tillträdesförbud vid ett idrottsarrangemang ha en giltighetstid som överstiger ett år. Den längsta giltighetstiden för ett sådant förbud förlängdes den 1 april 2014 från ett till tre år mot bakgrund av intresset att motverka risken för allvarlig eller upprepad ordningsstörande brottslighet under idrottsarrangemang och för att giltighetstiden inte skulle understiga tiden som är möjlig att besluta om s.k. arrangörsavstängning.[32] I betänkandet *Tryggare idrottsarrangemang* (SOU 2025:46), vilket nämns i våra direktiv, har bl.a. en ytterligare förlängning av den längsta giltighetstiden för ett tillträdesförbud vid idrottsarrangemang föreslagits och även detta förslag synes ta sin utgångspunkt i omständigheter som är specifika för just idrottsarrangemang.

I sammanhanget ska beaktas att en längre giltighetstid skulle vara en faktor som skulle behöva beaktas vid bedömande av vilka förutsättningar som ska föreligga för att ett förbud ska kunna beslutas. Enligt vår bedömning är det vid den typ av tillträdesförbud som nu är aktuella viktigare att ett beslut kan komma till stånd snabbt – och i alla de fall där ett förbud är befogat – än att beslutet har en lång giltighetstid.

Mot denna bakgrund och då något egentligt behov av längre giltighetstider inte visat sig bedömer vi att det saknas skäl att förlänga den längsta giltighetstiden för tillträdesförbud.

[32] Se prop. 2013/14:68 s. 8 och 9.

4.3.8 En möjlighet att fatta interimistiska beslut om tillträdesförbud

Förslag

Polis ska kunna meddela tillträdesförbud interimistiskt i samband med ett ingripande mot den förbudsaktuella personen i eller i anslutning till lokalen, om personen har begått en straffbelagd gärning där och det är sannolikt att förutsättningar föreligger för att meddela ett förbud med stöd av presumtionsregeln.

Som bekant finns redan i dag ett generellt krav på att frågor om tillträdesförbud ska handläggas skyndsamt. Därtill gäller ett beslut om tillträdesförbud som huvudregel omedelbart. Enligt vår mening tillgodoser den nuvarande ordningen – på ett generellt plan – intresset av att åklagaren ska kunna meddela snabba och omedelbart gällande beslut. Samtidigt ligger ett inte obetydligt värde i att ett beslut – i klara fall – kan meddelas redan i anslutning till det beteende som aktualiserar ett förbud och en ordning som innebär att så kan ske ligger också väl i linje med ägarens eller nyttjanderättshavarens rätt att besluta om tillträde till lokalen.

Utöver att ett beslutat tillträdesförbud får antas ha en viss preventiv effekt på de förbudsrelevanta agerandena – en effekt som härrör från såväl straffhotet i sig som den rättsliga möjligheten förbudet skänker de som tjänstgör i för allmänheten öppna lokaler att vidta åtgärder mot den som överträder förbudet – framstår det som angeläget att den typ av brottslighet som det här är fråga om kan mötas av en reaktion på plats. Detta kan ha betydelse både för den preventiva effekten och för lokalinnehavarens förtroende för rättsväsendets förmåga att hantera de problemsituationer som förekommer. En reaktion som kommer först i efterhand innebär, när det gäller lokaler som är öppna för allmänheten, att en person som t.ex. stulit eller hotat personal – utan att riskera straffansvar – kan återkomma bara en kortare stund efter att denne förmåtts att lämna lokalen.

Som framgått i det föregående föreslår vi en presumtionsregel som går ut på att tillträdesförbud i regel ska meddelas när en ansökan eller anmälan görs med anledning av att personen begått brott i eller i anslutning till en lokalitet som omfattas av lagen. Om utredningsläget är sådant att det bedöms stå klart att en straffbelagd gärning har be-

gåtts och det är sannolikt att förutsättningarna för att tillämpa presumtionsregeln är uppfyllda bör polisen, i linje med denna ordning, även ges rätt att meddela beslut som gäller till dess att frågan avgörs av åklagare. För att ett tillfälligt förbud ska få meddelas ska det alltså bedömas stå klart att personen har begått en straffbelagd gärning i eller i anslutning till lokalen och det ska också vara sannolikt att åklagaren kommer att meddela ett beslut om tillträdesförbud, vilket betyder att det ska vara sannolikt dels att övriga brottsförutsättningar (t.ex. kravet på uppsåt) är uppfyllda och att brottet kan påverka verksamheten, dels att det inte finns särskilda skäl mot att meddela ett förbud. Det är ändamålsenligt att ett tillfälligt förbud får meddelas enbart i samband med ett ingripande mot den förbudsaktuella personen i eller i anslutning till lokalen i fråga och under förutsättning att företrädaren för lokalen begär ett sådant förbud.

När det gäller en polismans handläggning av en fråga om ett tillfälligt förbud kan – i och med att frågan ska avgöras i samband med ett ingripande avseende ett misstänkt brott och omständigheterna kring brottet är relevanta för förbudsfrågan – de regler som gäller för utredningen om brottet tillämpas även på utredningen rörande förbudsfrågan. Det kan dock uppkomma ett behov av att hantera frågan om ett tillfälligt förbud på ett från det misstänkta brottet mer fristående sätt. Detta skulle bl.a. kunna bli aktuellt om personen erkänner brottet men anger skäl till varför ett tillträdesförbud inte bör utfärdas. I de situationerna bör i huvudsak samma regler gälla som för utredningen av en fråga om ett ordinärt tillträdesförbud och för åklagarens handläggning av en sådan fråga, dvs. tillämpliga delar av 23 kap. rättegångsbalken och förvaltningslagen. I det interimistiska beslutets natur ligger emellertid att det inte är lika rättssäkert som ett slutligt dito och därför bör en polisman inte få meddela ett tillfälligt förbud utan att den som förbudet avses gälla åtminstone beretts tillfälle att yttra sig i förbudsfrågan.

Ett tillfälligt förbud ska gälla fram till dess förbudsfrågan avgörs av åklagare men som längst fyra veckor efter att beslutet meddelats. Det bör få hävas av en polisman eller någon annan anställd vid Polismyndigheten som myndigheten utsett, eller av allmän åklagare. Det är ändamålsenligt att en polis som meddelar ett tillfälligt förbud också, efter att samtycke från lokalföreträdaren inhämtats, ska göra en anmälan om tillträdesförbud till åklagaren.

För ett beslut om ett tillfälligt tillträdesförbud bör som utgångspunkt gälla samma slags formkrav som för ett beslut om ett ordinärt tillträdesförbud. Således ska ett beslut om ett tillfälligt tillträdesförbud vara skriftligt och i det ska anges bl.a. parterna samt – om beslutet innebär att förbud utfärdas – förbudets innebörd, omfattning och upphörandetidpunkt.

Enligt 3 § 5 d lagen (1998:620) om belastningsregister ska registret innehålla uppgifter om den som har meddelats tillträdesförbud. Ändras inte den bestämmelsen kommer således även ett tillträdesförbud som härrör från ett interimistiskt beslut att införas i den enskildes belastningsregister. Utfärdas ett tillfälligt förbud får det i verksamheten som bedrivs i den lokal vars företrädare begärt ett tillfälligt förbud behandlas personuppgifter om förbudet enligt vad som närmare anvisas i 23 § (som enligt våra förslag ska betecknas 29 §). Således torde företrädaren eller någon annan som tjänstgör i lokalen – vid ett envarsgripande eller polisingripande avseende en överträdelse av det tillfälliga förbudet – kunna åberopa beslutshandlingen om behov uppkommer. Från denna utgångspunkt kan vi inte se något större behov för polismän och andra med befogenhet till det av att kunna göra slagningar i belastningsregistret i syfte att sanktionera en eventuell överträdelse av ett tillfälligt tillträdesförbud. Registrering av uppgifter i en enskilds belastningsregister innebär ofrånkomligen ett ingrepp i dennes integritet och till det kommer, som nämnts ovan, att det i det interimistiska beslutets natur ligger att det inte är lika rättssäkert som ett slutligt beslut. Mot denna bakgrund finns skäl att undanta tillfälliga tillträdesförbud från den registreringsskyldighet som gäller i förhållande till personer som har meddelats tillträdesförbud.

I andra frågor än de som berörts ovan – i vilka en särskild reglering alltså bör införas avseende de tillfälliga förbuden – ska tillträdesförbudslagens generella regler gälla. Det innebär bl.a. att ett tillfälligt tillträdesförbud kan avse samma platser som ett ordinärt förbud, att det tillfälliga förbudet ska delges och att överträdelser förskyller böter eller fängelse i högst sex månader.

4.3.9 En ändrad straffskala?

Bedömning

Straffskalan för överträdelser av tillträdesförbud bör inte ändras.

Karaktären av en överträdelse av ett tillträdesförbud är som ovan utvecklats i regel formell. För straffansvar krävs enbart att personen befinner sig på den plats som förbudet avser. Det krävs inte heller uppsåt att begå något brott på platsen (annat än överträdelsen), vilket är en skillnad gentemot de traditionella förstadieformerna. Själva beteendet som kriminaliseras genom ett tillträdesförbud, att gå in i en lokal som omfattas av förbudet, är normalt sett inte störande i sig. Det är mot den bakgrunden svårt att se att det kan uppkomma situationer i vilka en överträdelse av ett tillträdesförbud någonsin skulle ha ett högre straffvärde än fängelse i sex månader, utan att detta beror på att andra brott har begåtts i anslutning till gärningen.

Vidare är en utvidgning av straffskalan svår att motivera i ljuset av straffskalorna för andra slags straffsanktionerade förbud. För brott mot kontaktförbud enligt lagen om kontaktförbud gäller en mer differentierad straffskala, vilket bl.a. följer av att kontaktförbud kan vara ordinära, utvidgade eller särskilt utvidgade. Överträdelser av ordinära kontaktförbud förskyller ett straff om fängelse i högst ett år eller böter om överträdelsen är ringa. Sådana överträdelser kan variera mer i allvar än överträdelser av tillträdesförbud till en lokal och tar, som sagts ovan, sikte på ett mer angeläget skyddsintresse i form av skyddspersonens rätt till trygghet, frihet och frid. För brott mot vistelseförbud enligt lagen om preventiva vistelseförbud gäller samma straffskala som för överträdelser av ordinära kontaktförbud. På motsvarande sätt kan det göras gällande att preventiva vistelseförbud syftar till att förebygga typiskt sett allvarligare kriminalitet än tillträdesförbud. Den lag som mest liknar tillträdesförbudslagen är lagen om tillträdesförbud vid idrottsarrangemang och den använder samma straffskala som tillträdesförbudslagen, låt vara att det i betänkandet *Tryggare idrottsarrangemang* (SOU 2025:46) föreslås en utvidgning.

Normalpåföljden för överträdelser är böter, men det saknas hinder mot att vid upprepade överträdelser eller andra försvårande moment bestämma påföljden till fängelse. Vidare har det inte framkommit något i vår genomgång av lagen som talar för att förbuden skulle

iakttas i högre utsträckning vid hot om strängare straff. Snarare kan det antas att förbudens preventiva verkan på förbudsgrundande brottslighet är mer avhängig hur effektivt överträdelser av förbuden upptäcks, följs upp och lagförs. En effektivisering i sagda delar får därmed antas kunna ge en större brottspreventiv effekt än en skärpning av straffskalan för överträdelser av tillträdesförbud. Slutligen finns risk för att en utvidgning av straffskalan skulle leda till att överträdelser av förbud bestraffas oproportionerligt strängt jämfört med det vanligaste brottet som förbuden avser att hindra, nämligen ringa stöld. För detta brott gäller samma straffskala som för överträdelse av förbud enligt tillträdesförbudslagen.

Sammanfattningsvis saknas det skäl att skärpa straffskalan.

4.3.10 Det utvidgade system för tillträdesförbud som föreslås är befogat

Bedömning

Våra förslag innebär att systemet med tillträdesförbud utvidgas. För att de ändringar som föreslås ska få effekt behöver rättsväsendet emellertid fortsätta att avsätta resurser för att utreda ärenden om tillträdesförbud och sanktionera förbudsöverträdelser. Systemet är befogat även med hänsyn till den resursavsättning som måste ske, eftersom det ger de som utsätts för brott rimliga möjligheter att freda sig och är ägnat att upprätthålla de parternas tilltro till rättsväsendet.

Tidigare har gjorts bedömningen att det – givet att bl.a. polis och åklagare har andra och i många fall viktigare uppgifter – är tveksamt om det är befogat att allokera relativt stora resurser till den typ av brottslighet och den typ av problem som tillträdesförbudslagen är avsedd att hantera (se närmare i avsnitten 3.4.6 och 3.4.7). Vår bedömning är emellertid att det är viktigt för förtroendet för rättsväsendet att vanligt förekommande problem kan hanteras, liksom att regleringen ger den som utsätts för brott rimliga möjligheter att vidta åtgärder för att freda sin verksamhet. Även om systemet med tillträdesförbud inte heller med de nu föreslagna ändringarna kan sägas vara någon universallösning på den situation som föreligger, tror vi att

förslagen ändå ger innehavare av olika typer av affärslokaler ett rimligt skydd för sin bestämmanderätt över lokalen och därigenom får de också ett sätt att hantera mindre allvarlig men frekvent förekommande brottslighet. Det bör emellertid framhållas att en förutsättning för att systemet ska fungera på avsett sätt är att frågorna ges en rimlig prioritet i det vardagliga arbetet.

5 Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

5.1 Ikraftträdande

Förslag

Lag- och förordningsändringarna ska träda i kraft den 1 juli 2027.

Det framstår som angeläget att ändringarna av tillträdesförbudslagen och de följdändringar av annan lag och förordning som vi föreslår börjar gälla så snart det är möjligt. Med hänsyn till den tid som kan beräknas gå åt för remissförfarandet, den fortsatta beredningen inom Regeringskansliet och riksdagsbehandlingen bör det kunna ske tidigast den 1 juli 2027. Vi föreslår därför detta datum för ikraftträdande.

5.2 Övergångsbestämmelser

Bedömning

Några särskilda övergångsbestämmelser behövs inte.

Av 2 kap. 10 § regeringsformen följer att ingen får dömas till straff eller annan brottspåföljd för en gärning som inte var belagd med brottspåföljd när den begicks och att det inte heller får dömas till svårare brottspåföljd för gärningen än den som var föreskriven då gärningen begicks. Principen om förbud mot retroaktiv tillämpning av straffbud till den tilltalades nackdel återspeglas också i artikel 7 i Europakonventionen och i 5 § lagen (1964:163) om införande av brottsbalken.

Som framgått av våra överväganden avseende regleringen om tillträdesförbud är ett sådant förbud inte att anse som ett straff eller en lagföring utan förbudet syftar till att minska risken för framtida brott eller vissa andra beteenden. Vi föreslår inte någon ändring av det straffansvar som stadgas i tillträdesförbudslagen för överträdelse av ett förbud, utan ändringsförslagen rör vad ett förbud kan omfatta och förutsättningarna för att utfärda ett förbud. Ändras lagen i enlighet med våra förslag träffas alltså inte en tillämpning av de ändrade bestämmelserna av retroaktivitetsförbudet som nämnts ovan. Mot bakgrund av tillträdesförbudsinstitutets karaktär bedömer vi att det inte heller är påkallat med några särskilda övergångsbestämmelser.

I och med detta och då prövningen av frågan om ett förbud bör utfärdas ska göras utifrån förhållandena vid tidpunkten för när beslutet fattas kan brott eller andra ageranden som ägt rum före ikraftträdandet av lagändringarna beaktas inom ramen för den ordning som gäller när ett beslut fattas. I praktiken lär dock en sådan tillämpning inskränka sig till fall i vilka det görs en prövning av förbudsfrågan utifrån den föreslagna lydelsen av 2 § andra stycket tillträdesförbudslagen. Tillämpningen av den presumtionsregel som vi föreslår är nämligen villkorad att förbudsfrågan väcks med anledning av brottet i fråga, vilket lämnar ett mycket litet utrymme i tiden för att brott begångna före ikraftträdandet läggs till grund för ett förbud. Vidare är den nya bestämmelse om tillfälligt gällande förbud som vi föreslår utformad så att förbud får meddelas enbart i samband med ett polisingripande för en straffbelagd gärning begången i eller i anslutning till lokalen vid samma tillfälle. Det torde således inte bli fråga om att utfärda ett tillfälligt förbud på grund av en gärning som begåtts innan lagändringarnas ikraftträdande. Övriga ändringsförslag rör bestämmelser med regler av mer processuellt slag och det saknas skäl att frångå utgångspunkten att nya regler ska börja tillämpas genast efter ikraftträdandet. Inte heller med anledning av dessa förslag bör alltså några övergångsbestämmelser införas.

6 Konsekvenser

6.1 Inledning

I och med detta delbetänkande lämnar utredningen förslag om ändringar av tillträdesförbudslagen, och som följd därav ändringar av vissa andra lagar och förordningar. Av 2 § förordningen (2024:183) om konsekvensutredningar följer att det i ett sådant fall ska redovisas en konsekvensutredning. En sådan utredning ska innehålla dels en redogörelse för vad som räknas upp i bestämmelsen i 6 §, av bl.a. de spörsmål – eller problem om man så vill – som utredningen identifierat och alternativen för att lösa ut dem, dels en analys bestående av beskrivningar samt en redogörelse och en bedömning enligt vad som föreskrivs i 7 §, vilken tar sikte på eventuella kostnader förslagen för med sig och andra konsekvenser som de kan få. Vid kostnadsökningar eller intäktsminskningar för staten, kommuner eller regioner ska utredningen i enlighet med 15 § kommittéförordningen (1998:1474) föreslå en finansiering. Därutöver följer det av utredningens direktiv att vi har att särskilt redovisa vilka konsekvenser som förslagen kan få för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet.

I delbetänkandets överväganden beskrivs löpande de problem som framstår som aktuella och de förändringar som framstår som motiverade för att möta dessa problem. Där utvärderas även för- och nackdelar med de alternativ som vi bedömer finns för att uppnå förändringarna. I övervägandena finns också en bedömning av förslagens förenlighet med Europakonventionen och dess tilläggsprotokoll.

Återstår gör således analysen av eventuella konsekvenser av våra författningsförslag, vilken görs i det följande.

6.2 Konsekvenser för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet

Bedömning

De förändringar vi föreslagit torde kunna förväntas leda till en något minskad brottslighet och positiva effekter för det brottsförebyggande arbetet.

Förslagen om ändringar i tillträdesförbudslagen innebär att förbud kan meddelas för andra affärslokaler än butiker. Vidare innebär förslagen en presumtionsregel om att förbud ska meddelas vid fall av tidigare brottslighet i en lokal som lagen gäller och en allmän regel om att förbud annars får meddelas vid risk för brottslighet, trakasserier eller väsentliga störningar av verksamheten i en sådan lokal. Regeländringarna innebär alltså att brottslighet i sådana lokaler som omfattas av lagen blir mer eller mindre direkt förbudsgrundande, att flera andra ageranden kan läggas till grund för att utfärda förbud och den riskbedömning som ska göras i andra fall, än de där presumtionsregeln är tillämplig, nyanseras. Till det kommer en möjlighet att meddela tillfälligt gällande förbud.

Förändringarna innebär att tillträdesförbud kan meddelas i fler fall än vad det nuvarande regelverket tillåter. Även om daglig- och sällanvaruköpshandeln framstår som mycket mer brottsutsatt än andra branscher i vilka det förekommer lokaler som är öppna för allmänheten, kommer det sannolikt att finnas ett intresse hos företrädare för andra affärslokaler än butiker av att ansöka om förbuden. Hur frekvent polismän kommer att nyttja möjligheten att meddela tillfälliga förbud är svårt att bedöma och styrs delvis av hur Polismyndigheten prioriterar inom ramen för ingripandeverksamheten. Sannolikt kommer emellertid möjligheten att nyttjas i ett inte obetydligt antal fall. I ljuset av det ovan sagda gör utredningen antagandet att antalet tillträdesförbud som utfärdas av åklagare kommer att tredubblas. Det innebär, baserat på antalet tillträdesförbud år 2025, att cirka 1 150 förbud kan förväntas utfärdas per år om förslagen förverkligas, förutom under 2027 där lagstiftningen kommer att vara i kraft enbart under det andra halvåret och där antalet förbud därför bör bli färre.

Det är svårt att avgöra hur stor brottsavhållande verkan tillträdesförbuden har, om så ens låter sig göras utifrån den statistik och andra

information om förbuden som finns tillgänglig. Än svårare är att bedöma den allmänpreventiva effekten av att förbud överhuvudtaget kan meddelas, dvs. att hotet om att kunna träffas av ett förbud som i sin tur kan föranleda bestraffning avskräcker från förbudsrelevant brottslighet. Som vi berört i övervägandena i kapitel 4 är den preventiva effekten av meddelade förbud antagligen avhängig att överträdelser upptäcks och lagförs och det är oklart i hur hög utsträckning det sker. Det har dock inte framkommit något som ger oss skäl att frångå grundantagandet om att ett hot om straff för ett visst beteende allt annat lika minskar benägenheten för detsamma. Enligt det antagandet bör – i och med att frekvensen av tillträdesförbud lär öka – genomförandet av förslagen också i någon utsträckning kunna bidra till att minska antalet brott som kan föranleda tillträdesförbud, på de platser som omfattas av förbud. Av ett ökat antal tillträdesförbud följer samtidigt en ökad risk för brott bestående i att förbuden överträds. Som nämnts innebär våra förslag att möjligheterna att meddela tillträdesförbud utökas. Genomförs förslagen kan det förväntas att förbud i större utsträckning kommer att träffa personer utan någon – bortsett från själva det förbudsutlösande brottet – tidigare belastning. Mot denna bakgrund lär, om förslagen genomförs, antalet förbudsöverträdelser inte följa antalet utfärdade förbud – vilket vi som bekant antar kommer att tredubblas – på ett linjärt sätt. I stället uppskattar vi att antalet överträdelser av tillträdesförbud (som blir föremål för beslut av Åklagarmyndigheten) kommer att uppgå till cirka 600 per år, förutom år 2027, för vilket antalet – med hänsyn till ikraftträdandetidpunkten – bör bli något lägre.

Sammanfattningsvis är det svårt, för att inte säga omöjligt, att göra sig en välgrundad uppfattning av vad de sammantagna effekterna på brottsligheten blir om våra förslag rörande tillträdesförbud genomförs. Närmast till hands ligger den försiktiga slutsatsen att förbudsgrundande brottslighet kan antas minska i någon mån, låt vara att den närmare omfattningen svårligen kan bedömas.[1]

I ljuset av detta är det svårt att förutse vilka effekter för det brottsförebyggande arbetet som förslagen kan komma att få om de genomförs. Förbuden får antas vara brottsavhållande i någon utsträckning, vilket innebär att arbetet med att förebygga förbudsrelevant brottslighet bör underlättas. Våra förslag är ägnade att renodla tillämpningen

[1] Viss statistik rörande tillträdesförbud och den tillträdesförbudsgrundande brottsligheten med relevans för detta avsnitt finns redovisad i kapitel 3, avsnitt 3.7.2 och kapitel 4, avsnitt 4.2.

av tillträdesförbudslagen, vilket kan förenkla de brottsbekämpande myndigheternas arbete och därigenom medföra positiva effekter för det brottsförebyggande arbetet. Även om variationer i brottsfrekvens, lokaltäthet och ansökningsbenägenhet mellan olika orter i landet också i fortsättningen lär stå för merparten av den skillnad mellan olika åklagarkammares tillämpning av tillträdesförbudslagen som upplevs finnas, kan det inte uteslutas att renodlingen av förbudsfrågan medför att tillämpningen av lagen blir mer likformig. Det kan också vara positivt för det brottsförebyggande arbetet.

6.3 Ekonomiska konsekvenser

Bedömning och förslag

Om våra förslag genomförs kommer det att medföra ökade kostnader för vissa av rättsväsendets myndigheter. De flesta av kostnadsökningarna är dock inte större än att de kan rymmas inom respektive myndighets befintliga anslag. Anslaget för rättsliga biträden föreslås dock höjas med 1 miljon kronor per år från och med 2028, för att finansiera den lika stora ökade kostnaden för sådana biträden vilken bedöms bli en följd av förslagens genomförande.

Som vi redogjort för ovan kan genomförandet av förslagen om ändringar i tillträdesförbudslagen antas leda till en ökning av antalet ansökningar om förbud och en möjlig tredubbling av antalet utfärdade tillträdesförbud. Även om förslagen innebär att prövningen av tillträdesförbudsfrågan förenklas bedömer vi att mer arbetstid än nu kommer att gå åt för handläggningen av tillträdesförbudsärenden hos Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten. Vidare bedömer vi, som bekant, att ändringarna kommer att leda till att överträdelser av tillträdesförbuden ökar i antal (så att antalet överträdelser per år från och med 2028 kommer att uppgå till sammanlagt cirka 600) vilket kommer att ianspråkta nämnda myndigheters liksom de allmänna domstolarnas resurser. År 2025 meddelade Åklagarmyndigheten beslut om 246 brottsmisstankar avseende överträdelse av straffbestämmelsen i 22 § tillträdesförbudslagen, varav 172 beslut avsåg åtal, tio beslut åtalsunderlåtelse och tre beslut strafföreläggande. Även

i fortsättningen kan det förväntas att merparten av antalet beslut avseende tillträdesförbudsöverträdelser kommer att vara sådana som innebär lagföring och som därmed är av mer resurskrävande slag för Åklagarmyndigheten. Den föreslagna möjligheten för polismän att meddela tillfälligt gällande förbud bör emellertid inte medföra någon större resursåtgång för Polismyndigheten. Detta då förbuden ska meddelas i anslutning till ett redan genomfört ingripande och förhör med den brottsmisstänkte tillika förbudsaktuella personen, låt vara att dokumentationen rörande förbuden och skyldigheten att anmäla förbudsfrågan medför viss ytterligare administration för polismännen i de situationerna. De tillfälliga förbuden kräver att mindre anpassningar görs av Polismyndighetens och Åklagarmyndighetens, liksom de allmänna domstolarnas verksamhetsstöd, samt eventuellt av andra it-system, vilket kommer att medföra en smärre engångskostnad för respektive myndighet.

Lag- och förordningsändringarna kan någon tid före och efter ikraftträdandet komma att kräva mindre uppdateringar av handböcker, informationsmaterial och liknande hos Polismyndigheten, Åklagarmyndigheten, Domstolsverket och de allmänna domstolarna. Kostnaderna för detta torde vara ringa. Vi bedömer att det inte finns behov av några särskilda informations- eller utbildningsinsatser och att det inte behöver tas någon särskild hänsyn till sådana åtgärder när det gäller tidpunkten för ikraftträdande. Omrubriceringen av tillträdesförbudslagen och den nya beteckningen för ett tillträdesförbud som är tillfälligt lär kräva smärre anpassningar av de allmänna domstolarnas, Domstolsverkets, Polismyndighetens och Åklagarmyndighetens verksamhetsstöd.

Förslagen bedöms leda till att statens kostnader för rättsliga biträden (i form av försvarare) ökar med cirka 1 miljon kronor årligen från och med 2028[2], vilken kostnadsökning bedöms vara hänförlig till det ökade antal processer om tillträdesförbud och överträdelser av tillträdesförbud som blir följden av att förslagen genomförs.

Sammanfattningsvis bedömer vi att lag- och förordningsändringarna kommer att medföra ökade kostnader för Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten, bestående i engångskostnader för anpassning av verksamhetsstöd och eventuellt andra it-system och

[2] I och med att den föreslagna ikraftträdandetidpunkten är sex månader in på året 2027 och med hänsyn till den tidsutdräkt som blir mellan en förbuds- eller överträdelsefrågas anhängiggörande och uppkomsten av kostnader avseende rättsliga biträden bedöms kostnadsökningarna för sådana biträden under ikraftträdandeåret att vara försumbara.

årliga personalkostnader, samt ringa kostnader för Domstolsverket och de allmänna domstolarna avseende anpassningar av myndigheternas verksamhetsstöd. Kostnadsökningarna, utom den som är hänförlig till rättsliga biträden, bedöms inte vara större än att de kan rymmas inom respektive myndighets befintliga anslag. Vi föreslår att kostnadsökningen avseende rättsliga biträden finansieras genom en höjning av anslaget för dessa med 1 miljon kronor per år från och med 2028.

För överträdelse av tillträdesförbud är normalpåföljden böter och någon ökning av Kriminalvårdens kostnader aktualiseras därmed inte.

6.4 Övriga konsekvenser och utvärdering

Bedömning

Förslagen kan antas medföra positiva effekter för företag inom daglig- och sällanvaruköpshandeln. Med en ökning av antalet tillträdesförbud följer fler fall av ingrepp i rörelsefriheten och intrång i den personliga integriteten. Konsekvenserna bör kunna utvärderas tidigast fem år efter det att ändringarna trätt i kraft.

Konsekvenser för företag m.fl.

Genom våra förslag får den principiella rätten att bestämma över sin lokal ett större genomslag i regleringen om tillträdesförbud, vilket kommer de som äger, nyttjar eller har liknande rätt till de lokaler som lagen omfattar till del. Förslagen innebär vidare att förutsättningarna för att bedriva verksamhet från öppna lokaler förbättras. Verksamhet i butiker och andra affärslokaler som är öppna för allmänheten bedrivs allt som oftast i bolagsform eller inom ramen för enskild firma. Sådana företag, som till största del får räknas till dagligvaru- och sällanvaruköpsbranscherna, kommer alltså att påverkas positivt av ändringarna av tillträdesförbudslagen. Det gäller även aktörer som disponerar för allmänheten öppna badanläggningar eller bibliotek, låt vara att de inte är lika många. Således kan förslagen i denna del även bedömas vara positiva för bland andra de kommuner och regioner som driver sådana anläggningar. I och med att lagändringarna innebär att tillträdesför-

bud kan meddelas i fler fall och förbuden får antas ha en viss brottspreventiv effekt på förbudsgrundande gärningar borde behovet av, och därmed kostnaderna för, privat säkerhet att i någon mån minska, låt vara att minskningen måste bedömas som marginell. Till detta kommer att förslagen kan förväntas stärka de förbudssökande parternas tilltro till såväl det allmännas förmåga att förebygga brott som till själva systemet med tillträdesförbud till öppna lokaler, vilket är positivt.

Konsekvenser för den enskildes fri- och rättigheter m.m.

Som framgått av våra överväganden beträffande tillträdesförbudsregleringen (kapitel 4), kan det inte anses stå i strid med rätten till rörelsefrihet att någon stängs ute från en viss öppen lokal (t.ex. en butik). Ett straffsanktionerat förbud mot att befinna sig på en viss plats utgör likväl ett konkret ingrepp i bl.a. den enskildes rörelsefrihet, vilket kan bli kännbart under vissa omständigheter. Uppgifter om tillträdesförbud ska föras in i den enskildes belastningsregister. Således innebär ett (ordinärt) tillträdesförbud ett intrång också i den enskildes personliga integritet. Så kommer dock inte att vara fallet beträffande tillfälliga tillträdesförbud, för vilka vi föreslår att uppgifter inte ska föras in i belastningsregistret. Som framgått av våra överväganden bedömer vi att det är tillåtet att begränsa bl.a. rättigheterna i Europakonventionen och regeringsformen på det sätt som våra förslag innebär. Ändringarna av tillträdesförbudslagen bedöms dock medföra att antalet förbud ökar, både på så sätt att fler personer kommer att meddelas förbud och – i fall då en person begår brott eller annars agerar förbudsrelevant i mer än en lokal – fler förbud per person kommer att utfärdas. En konkret följd av förslagens genomförande är alltså att antalet ingrepp i den enskildes rörelsefrihet och intrång i den personliga integriteten kommer att öka.

Meddelandet av ett tillträdesförbud mot ett barn som är 15 år eller äldre har lagstiftaren bedömt vara förenligt med såväl FN:s barnrättskonvention, som sedan den 1 januari 2020 gäller som svensk lag, som Sveriges åtaganden enligt andra internationella överenskommelser om dessa rättigheter.[3] Förslagen som tog form i tillträdesförbudslagen var underställda ett krav på iakttagande av flera rätts-

[3] Jfr artikel 1 i FN:s barnrättskonvention och lagen (2018:1197) om Förenta nationernas konvention om barnets rättigheter. Jfr vidare exempelvis även Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (EUT C 202/02, 2016), artikel 24.

säkerhetsprinciper som bl.a. stadgas i FN-konventionen, däribland proportionalitetsprincipen – vilken gör sig starkt gällande när den som utsätts för statlig maktutövning är underårig – samt principen om barnets bästa.

Våra ändringsförslag av tillträdesförbudslagen omfattar inte åldersgränsen under vilken en person inte får meddelas förbud. Således menar vi att förbud även i fortsättningen ska kunna meddelas barn som är 15 år eller äldre. Genomförs lagförslagen påverkas denna grupp på i princip samma sätt som gruppen förbudsaktuella personer som är 18 år eller äldre. De utökade möjligheterna att meddela tillträdesförbud kan i praktiken komma att medföra att fler barn som är 15 år eller äldre underkastas förbud, men vårt förslag till presumtionsregel om tillträdesförbud vid tidigare brottslighet är villkorad att särskilda skäl inte talar mot ett förbud och vi föreslår inte någon förändring av det generella kravet på proportionalitet. Således kan en persons unga ålder tillmätas betydelse för frågan om ett förbud bör utfärdas och principerna om proportionalitet samt barnets bästa få genomslag i tillämpningen. Till detta kan fogas den upplysningen att ett tillträdesförbud inte får avse den som är under 15 år. Sammanfattningsvis måste förslagen bedömas vara förenliga med FN:s barnrättskonvention.

Förslagen bedöms varken ha någon påverkan på den enskildes möjligheter att försvara sig mot brottsmisstankar eller utföra sin talan i en fråga om tillträdesförbud. Förslagen bedöms inte heller påverka utförandet av uppdrag som försvarare eller ombud för parter i brottmål eller domstolsärenden som rör förbuden.

Utvärdering av förslagens konsekvenser m.m.

Konsekvenserna bör kunna utvärderas tidigast fem år efter ikraftträdandet av lag- och förordningsändringarna. En sådan utvärdering kan göras genom en granskning av Åklagarmyndighetens statistik över ansökningar och beslut om tillträdesförbud samt ärenden om överträdelser av förbuden. För att utröna konsekvenserna för näringsidkare inom daglig- och sällanvaruköpshandeln kan Svensk Handels, Svenskt Näringslivs och andra branschorganisationers rapporter vara värdefulla, inte minst vad gäller den upplevda brottsutsattheten och dess följder. Den officiella kriminalstatistiken och rapporter från Brå

kan konsulteras i fråga om frekvensen av den polisanmälda förbudsrelevanta brottsligheten inom handeln. Även om någon kausalitet mellan ändringarna av tillträdesförbudslagen och en eventuell minskning av sådan brottslighet knappast kan beläggas genom statistiken kan den ge en indikation på om lagstiftningen haft någon effekt på brottsligheten. I den mån det finns intresse av att utvärdera den materiella tillämpningen av presumtionsregeln för tillträdesförbud och de andra ändringar vi föreslår kan det naturligtvis göras en genomgång av rättspraxis och en granskning av åklagares beslut i fråga om tillträdesförbud. I det sammanhanget kan det vara värt att notera att de förenklingar av tillämpningen av tillträdesförbudslagen som våra förslag innebär kan medföra att åklagares motiveringar av beslut i förbudsfrågan blir mindre utförliga än i dag.

Avslutningsvis bedömer vi att förslagen inte inskränker den kommunala självstyrelsen.

7 Författningskommentar

7.1 Förslaget till lag om ändring i lagen (2021:34) om tillträdesförbud till butiker, badanläggningar och bibliotek

Till följd av att det införs en möjlighet att besluta om tillträdesförbud till även andra affärslokaler än butiker ändras lagens rubrik till lag om tillträdesförbud till butiker, andra affärslokaler, badanläggningar och bibliotek.

1 §

Enligt denna lag får en person förbjudas att få tillträde till och vistas i en butik, *en annan affärslokal,* en badanläggning eller ett bibliotek, där verksamhet bedrivs som riktar sig till allmänheten (tillträdesförbud).

Tillträdesförbud får inte avse den som är under femton år.

Lagen påverkar inte den rätt som tillkommer den som förfogar över platsen att begränsa tillträdet till denna.

Paragrafen anger lagens tillämpningsområde och innehåller bl.a. definitionen av begreppet tillträdesförbud.

Det *första stycket* ändras på så sätt att ett tillträdesförbud utöver en butik får avse också en annan affärslokal. Ett tillträdesförbud får även, såsom tidigare, avse en badanläggning eller ett bibliotek. För att en lokal ska omfattas av lagen krävs också fortsättningsvis att det där bedrivs verksamhet som riktar sig till allmänheten.

Med ”affärslokal” avses som utgångspunkt en avgränsad plats där varor, tjänster eller en kombination av dessa erbjuds i affärssyfte till allmänheten. Det uppställs inte någon begränsning av vilka varor eller tjänster som erbjuds, men verksamheten måste vara kommersiell, dvs. erbjudandet av varor och tjänster måste ske mot betalning. Uttrycket

affärslokal omfattar även exempelvis kaféer, restauranger, frisörsalonger, skomakare, banker, uthyrningsfirmor, resebyråer, hotell, muséer och varuhus (och det gäller även om flera näringsidkare säljer varor eller tjänster i lokalen). Det saknar betydelse om den kommersiella verksamheten i affärslokalen är upplagd på sådant sätt att varorna eller tjänsterna kan köpas på plats eller ej. Således omfattas även lokaler i vilka ett företags varor eller tjänster marknadsförs till allmänheten, s.k. showrooms, av begreppet affärslokal. Tränings- och motionsanläggningar omfattas också, men simhallar och äventyrsbad faller under ordet ”badanläggning”, och regleras alltså särskilt.

Rent rumsligt bör begreppet affärslokal förstås i en bredare mening än som följer av 12 kap. 1 § jordabalken (1970:994). Det omfattar som utgångspunkt alla väggomgärdade ytor i byggnader som är öppna för allmänheten, dvs. som det står var och en fritt att tillträda för att där utföra det ärende man kan ha. Av det sagda följer att butiker är affärslokaler. Detta framgår också av lagtextens lokution ”en annan affärslokal”. Uttrycket butik har behållits i lagtexten av det skälet att tillträdesförbud till butik fortsatt kan förväntas vara den vanligast förekommande typen av förbud. Att entrén till en lokal är föremål för kontroll av exempelvis en väktare eller någon övervakningsanordning saknar betydelse för lagens tillämplighet på lokalen, liksom det förhållande att det krävs betalning eller uppvisande av biljett, medlemskort, identifikationshandling eller liknande för att beviljas inträde.

En affärslokal med bestämda öppettider är emellertid normalt tillgänglig för allmänheten enbart under dessa tider. Bereder sig någon tillträde till en sådan lokal som är stängd får handlingen bedömas enligt andra regler (jfr framför allt 4 kap. 6 § andra stycket brottsbalken).

Normalt sett utgör själva lokalen där verksamheten bedrivs gränsen för affärslokalen i fysisk bemärkelse. Ytor utanför en affärslokals väggar är således typiskt sett inte en del av lokalen. Så kan ändå vara fallet om ytan t.ex. är inhägnad i riktning mot affärslokalen, eller det framgår av sammanhanget att ytan tillhör lokalen. Mycket vidsträckta ytor utanför affärslokalen bör normalt inte anses utgöra en del av lokalen, även om ytorna är inhägnade i dess riktning. Således omfattar inte begreppet jord- eller skogsbruk, torghandelsplatser, campingplatser, dansbanor, tivolin, nöjesfält eller liknande avgränsade landområden även om det på marken finns ett väggomgärdat försäljningsställe som utgör en affärslokal i bestämmelsens mening. I sådana fall kan tillträdesförbud meddelas till själva affärslokalen, medan otillåtna

tillträden till de kringliggande ytorna får bedömas enligt andra regler än i denna lag.

Därutöver faller ett helt öppet försäljningsställe, exempelvis en utomhusbelägen kiosk där varor och pengar byter ägare genom lucka, utanför begreppet affärslokal. Inte heller utgör ett i en galleria beläget café som saknar väggar – och t.ex. har serveringen uppställd öppet i mittgången eller innanför ett räcke – en affärslokal. I den mån det förekommer sådana försäljningsställen i en affärslokal eller annan lokal som omfattas av lagen kan emellertid ett förbud meddelas avseende själva lokalen som omsluter försäljningsstället.

En byggnad som inrymmer flera olika affärslokaler utgör inte heller en affärslokal. Således faller gallerior, köpcentrum och liknande etablissemang utanför begreppet. Avgränsningen av vad som utgör en galleria eller ett köpcentrum i relation till ett varuhus där flera företag säljer varor eller tjänster under samma tak (jfr vad som sagts om varuhus strax ovan) måste bli en fråga för rättstillämpningen.

Det finns ingen begränsning rörande vem som disponerar affärslokalen eller med vilken rätt lokalen disponeras. Det saknar alltså betydelse om lokalen exempelvis används med nyttjanderätt eller innehas med äganderätt och om rättighetshavaren är en fysisk eller juridisk person.

Enligt det *tredje stycket*, som inte ändras, påverkar lagen inte den rätt som tillkommer den som förfogar över platsen att begränsa tillträdet till denna. Begreppet platsen syftar på de lokaliteter som pekas ut i första stycket. Någon ändring i sak avses inte utan det står även fortsättningsvis den som förfogar över exempelvis en affärslokal fritt att stänga den eller neka vissa personer ur allmänheten tillträde, så länge det inte sker i strid med t.ex. förbudet mot olaga diskriminering i 16 kap. 9 § brottsbalken.

Övervägandena finns i avsnitt 4.3.3.

2 §

En person *som har begått ett brott i eller i anslutning till en butik, en annan affärslokal, en badanläggning eller ett bibliotek ska, om brottet kan påverka den verksamhet som bedrivs där, meddelas tillträdesförbud, om frågan om förbud tas upp efter en ansökan eller en anmälan som har gjorts med anledning av brottet och inte särskilda skäl talar mot ett tillträdesförbud.*

Ett tillträdesförbud avseende en sådan lokal som avses i första stycket får också meddelas om det annars på grund av personens beteende i eller i anslutning till lokalen bedöms finnas en risk för att han eller hon där kommer att

1. begå brott,

2. trakassera någon, eller

3. väsentligen störa verksamheten.

Brott som en person har begått före femton års ålder får inte beaktas vid bedömningen av om tillträdesförbud ska meddelas.

I paragrafen anges de närmare förutsättningarna för att ett tillträdesförbud till butiker, andra affärslokaler, badanläggningar och bibliotek ska få meddelas. De nuvarande tredje och fjärde styckena har flyttats till 3 §.

Det *första stycket* utgörs av en presumtionsregel vilken innebär att tillträdesförbud ska meddelas i fall där en person har begått ett brott i eller i anslutning till en av de uppräknade lokaliteterna, brottet kan påverka den verksamhet som bedrivs i lokalen och frågan om förbud tas upp efter en ansökan eller anmälan om tillträdesförbud som har gjorts med anledning av brottet. Detta under förutsättning att särskilda skäl inte talar mot ett förbud.

Presumtionsregeln är tillämplig inom ramen för bedömningen av om ett tillträdesförbud ska meddelas eller ej och utgör inte någon handläggningsregel för Polismyndigheten. Ordet ”ska” i styckets första mening medför alltså inte någon skyldighet för myndigheten att anmäla en fråga om tillträdesförbud till allmän åklagare. Även fortsättningsvis råder alltså den ordningen att det är den enskilde företrädaren för en lokal vilken omfattas av lagen som disponerar förbudsfrågan.

Den första förutsättningen för att presumtionsregeln ska vara tillämplig är att den person som är aktuell för ett förbud har begått ett brott i eller i anslutning till någon av de lokaliteter som omfattas, vilket kan påverka den verksamhet som bedrivs där.

Rekvisitet ”har begått ett brott” förutsätter att skuldfrågan avseende gärningen är klarlagd. Denna förutsättning är naturligtvis uppfylld om skuldfrågan är fastställd genom en fällande dom, ett godkänt strafföreläggande eller en åtalsunderlåtelse, men detta förutsätts inte om det på annan grund bedöms stå klart att ett brott har begåtts. Så kan vara fallet t.ex. om utredningen utmynnar i en förundersökningsbegränsning. Det kan även på ett tidigt stadium i utredningen stå klart att ett brott har begåtts, t.ex. om den misstänkte har erkänt en gär-

ning eller någon gripits på bar gärning för att ha stulit från en butik, men vissa utredningsåtgärder kvarstår innan åtal kan väckas.

Ett brott kan ha begåtts i anslutning till lokalen, exempelvis om skadegörelse har begåtts utanför en butik men ändå har riktat sig mot butiken.

Vad gäller själva brottet uppställs inte något uttryckligt krav på att det ska vara av något visst slag, men som framgår av lagtexten fordras att brottet *kan* påverka verksamheten i lokalen. ”Kan” får sägas vara ett något lägre ställt krav än det ofta använda ”ägnat att” och ger uttryck för att det är tillräckligt att det är möjligt att brottsligheten påverkar verksamheten. Det krävs alltså inte att brottet faktiskt har påverkat verksamheten.

Förbudsrelevant brottslighet kan vara skadegörelse, stöld eller andra tillgrepp, straffbara ageranden som omfattar våld, hot, trakasserier eller kränkningar mot person, försäljning av narkotika, förargelseväckande beteende eller hets mot folkgrupp. Även t.ex. straffbara försök till brott kan omfattas av presumtionsregeln. Vilken typ av brottslighet som är relevant kan variera beroende på vilken slags verksamhet som bedrivs i lokalen. Stöldbrottslighet kan t.ex. antas bli ett vanligt slag av verksamhetspåverkande beteende när det gäller butiker, medan det, vad gäller restauranger, kan tänkas bli fråga om våldsbrottslighet och innehav av narkotika. Att i en affärslokal förfalska en urkund utan koppling till lokalens verksamhet eller att per telefon utsätta någon som befinner sig utanför lokalen för bedrägeri är exempel på brott som inte kan anses påverka lokalens verksamhet.

Det krävs inte att brottet är av viss svårhet. Även brott med straffvärden motsvarande böter omfattas alltså i princip, under förutsättning att kravet på att brottet kan påverka verksamheten i lokalen är uppfyllt. Brottets svårhet kan emellertid påverka den proportionalitetsbedömning som alltid ska göras enligt 3 §.

Den andra förutsättningen för presumtionsregelns tillämplighet är att förbudsfrågan väckts efter en ansökan eller anmälan som har gjorts med anledning av brottet. Uttrycket ”med anledning av brottet” innebär ett krav på samband mellan ett konkret brott och ansökan eller anmälan i fråga. Presumtionsregeln gäller således enbart ett konkret förbudsrelevant brott som föranlett att frågan om förbud väckts. Om ansökan eller anmälan görs omedelbart när brottet begåtts eller i ett senare skede – exempelvis efter det att brottet hanterats rättsligt – spelar ingen roll, även om det kan antas att de flesta ansökningar

om tillträdesförbud kommer att göras i ett skede innan brottet har hanterats av åklagare eller i domstol. Har det däremot förflutit en längre tid från det att den rättsliga hanteringen avslutats till dess att frågan om tillträdesförbud aktualiseras kan brottet normalt inte läggas till grund för en tillämpning av presumtionsregeln.

Den tredje och sista förutsättningen är att särskilda skäl inte talar mot ett tillträdesförbud. Med sådana skäl åsyftas i första rummet konkreta omständigheter som är hänförliga till den förbudsaktuella personen och vilka – om de är för handen – medför att syftet med ett förbud förfelas. Vad som utgör särskilda skäl får avgöras från fall till fall med beaktande av omständigheterna. Fråga kan vara t.ex. om situationer där risken för brott är undanröjd genom exempelvis personens fysiska status, verkställande av ett fängelsestraff eller att denne har flyttat långt från orten där lokalen är belägen. Fråga kan också vara om situationer där en ung person har stulit varor till ett ringa värde och det saknas skäl att tro att personen kommer att upprepa brottsligheten. Även om det inte föreligger några omständigheter som medför att risken för beteende som påverkar verksamheten är undanröjd eller mycket låg kan viktiga motstående intressen, som den enskildes rörelsefrihet och fullgörandet av den dagliga livsföringen, behöva beaktas. Hänsyn till sådana mer abstrakta intressen bör emellertid tas inom ramen för proportionalitetsbedömningen i 3 §. Finns exempelvis bara en matbutik på orten där personen som är aktuell för ett förbud är bosatt kan sådana intressen innebära att proportionalitetskravet i 3 § inte är uppfyllt.

I det *andra stycket* finns en regel enligt vilken det är möjligt att meddela tillträdesförbud i de fall då presumtionsregeln inte är tillämplig. Tillträdesförbud enligt bestämmelsen kan avse samma lokaler som förbud enligt presumtionsregeln. För att förbud enligt andra stycket ska få utfärdas krävs att det bedöms finnas en risk för att den förbudsaktuella personen i eller i anslutning till lokalen i fråga kommer att agera på något av de sätt som räknas upp i styckets tre punkter. Bedömningen tar alltså sikte på risken för ett framtida agerande, och ska göras med utgångspunkt i personens tidigare beteende på platsen. Till skillnad från vad som gällde tidigare behöver risken inte ha grund i några särskilda omständigheter. Beteendet och omständigheterna däromkring – dess karaktär, hur långt tillbaka i tiden det ligger, om det upprepats osv. – är i stället avgörande för bedömningen.

Har den person som är aktuell för ett förbud vid två eller fler tillfällen inom en inte alltför lång tidsrymd i eller i anslutning till lokalen begått brott, trakasserat någon eller väsentligen stört verksamheten kan det antas finnas en risk för samma ifrågavarande agerande i framtiden. Risken ska emellertid framstå som beaktansvärd och någorlunda konkret för att ett förbud ska vara motiverat. Vilka krav som ska ställas på utredningen om det tidigare beteendet får avgöras från fall till fall, men ett påstående från den förbudssökande parten om en persons beteende som får stöd av utredningen bör ofta kunna godtas.

Den *första punkten* tar sikte på ageranden i lokalen som är brottsliga. Bedömningen tar sikte på risken för brott som kan anses påverka verksamheten i lokalen. Det krävs inte heller enligt denna punkt att brotten är av visst allvar. I praktiken kan punkten, med hänsyn till presumtionsregeln i första stycket, förväntas få relativt begränsad betydelse.

De *andra och tredje punkterna* tar sikte på ageranden som inte nödvändigtvis är brottsliga. Med att ”trakassera någon” menas alla former av störande, stötande eller kränkande handlanden mot en annan person som, utan att vara straffbara, går utöver vad som måste accepteras. Med att ”annars väsentligen störa verksamheten” avses ageranden som varken utgör brott eller trakasserier och som riktas mot själva verksamheten. Det kan exempelvis handla om berusat, högljutt eller aggressivt uppträdande. En störning får anses vara väsentlig om den är av sådan omfattning att verksamheten inte kan bedrivas normalt eller kräver att personal avdelas för att verksamheten ska kunna bedrivas som vanligt. Det förhållandet att ageranden enligt dessa båda punkter möjligen skulle kunna bedömas vara brottsliga, t.ex. genom att de skulle kunna utgöra ofredanden, hindrar inte tillämpning av punkterna, utan det ska enligt dessa göras en från straffrätten fristående bedömning av om förutsättningarna är uppfyllda.

Det *tredje stycket* anger att det vid bedömningen av om ett tillträdesförbud ska meddelas inte får beaktas brott som en person har begått före femton års ålder. Regeln motsvarar, så när som på en mindre språklig anpassning, den tidigare 2 § första stycket tredje meningen och någon förändring i sak är inte avsedd. Bestämmelsen förhindrar inte att handlingar som inte är brottsliga, och som en person har utfört före femton års ålder, beaktas vid bedömningen av om tillträdesförbud ska meddelas.

Överväganden finns i avsnitten 4.3.4–4.3.6.

3 §

Om syftet med ett tillträdesförbud kan tillgodoses genom en mindre ingripande åtgärd, får förbud inte meddelas.

Tillträdesförbud får meddelas endast om skälen för åtgärden uppväger det intrång eller men i övrigt som åtgärden innebär för den enskilde.

Paragrafen motsvarar bestämmelserna i det tredje respektive fjärde stycket i 2 § i dess tidigare lydelse. Eftersom en presumtionsregel införs ökar emellertid betydelsen av den prövning som ska göras enligt bestämmelsen. Det gäller inte minst när presumtionen för ett tillträdesförbud grundas i rent bagatellartad brottslighet.

Som framgår av det *första stycket* ska det även fortsättningsvis bedömas huruvida någon mindre ingripande åtgärd än ett förbud finns. En sådan åtgärd kan exempelvis vara att den förbudsaktuella personen talas till rätta i samband med handläggningen av förbudsfrågan. Det gäller naturligtvis även när presumtionsregeln tillämpas.

Inom ramen för den proportionalitetsbedömning som anvisas i det *andra stycket* bör – i tillägg till intresset av att förebygga brott, trakasserier och verksamhetsstörande beteende – den bestämmanderätt över en lokal, som kommer till uttryck i 2 § första stycket få visst genomslag. Den vilja hos den med bestämmanderätt som manifesteras i en ansökan eller samtycke till anmälan om tillträdesförbud är således en faktor som ska beaktas vid proportionalitetsbedömningen. I andra vågskålen bör läggas konsekvenserna för den enskilde. Konsekvenserna av ett förbud beror bl.a. på den aktuella lokalens betydelse för den enskilde. Även i fortsättningen gäller också att principen om barnets bästa bör beaktas inom ramen för proportionalitetsbedömningen om den förbudsaktuella personen är mellan 15 och 18 år. Att den förbudsaktuella personen är ett barn medför också att skälen för ett tillträdesförbud behöver vara starkare än annars för att ett förbud ska få meddelas. Detsamma bör i viss utsträckning gälla även i förhållande till skolelever över 18 år. Vad gäller bibliotek behöver lokalernas särskilda ställning i fråga om möjligheten för den enskilde att nyttja digital service och ta del av information särskilt beaktas.

Övervägandena finns i avsnitten 4.3.4 och 4.3.6.

8 §

Allmän åklagare prövar frågor om tillträdesförbud.

En fråga om tillträdesförbud tas upp på skriftlig ansökan av en företrädare för butiken, *affärslokalen,* badanläggningen eller biblioteket.

En fråga om tillträdesförbud tas också upp på anmälan av Polismyndigheten. En sådan anmälan får dock göras endast efter samtycke från en företrädare för butiken, *affärslokalen,* badanläggningen eller biblioteket. Polismyndigheten är inte part i det ärende som anmälan gett upphov till.

I paragrafen, vars beteckning är ny, anges vem som får väcka respektive pröva en fråga om tillträdesförbud. De *andra* och *tredje styckena* anpassas så att bestämmelserna även omfattar företrädare för affärslokaler.

14 §

Om det på grund av ändrade förhållanden finns skäl till det, får åklagaren häva eller ändra ett beslut om tillträdesförbud som har fattats av åklagaren eller domstolen. Åklagaren får dock utvidga ett förbud endast om det begärs av en företrädare för butiken, *affärslokalen,* badanläggningen eller biblioteket.

Åklagaren får inte häva eller ändra ett beslut om tillträdesförbud om förbudet är föremål för domstolsprövning.

Paragrafen, vars beteckning är ny, innehåller bestämmelser om hävande eller ändring av ett beslut om tillträdesförbud. Det *första stycket* ändras på så sätt bestämmelsen om när åklagaren får utvidga ett förbud gäller även i förhållande till affärslokaler.

Tillfälliga tillträdesförbud

15 §

En polisman får, om en företrädare för lokalen begär det, meddela ett tillfälligt tillträdesförbud mot en person i samband med ett ingripande mot personen i eller i anslutning till en lokal som omfattas av denna lag, om

1. personen har begått en straffbelagd gärning i eller i anslutning till lokalen, och

2. det är sannolikt att förutsättningarna för att meddela ett förbud med stöd av 2 § första stycket föreligger.

Paragrafen innehåller förutsättningarna för att meddela tillfälliga tillträdesförbud. I 16–18 §§ (som är nya) finns ytterligare bestämmelser som bara gäller tillfälliga förbud. I frågor som inte regleras i sistnämnda paragrafer gäller för de tillfälliga förbuden därutöver lagens generella bestämmelser; bl.a. 1 § om de platser ett förbud kan avse, nya 6 § om delgivning och nya 28 § om straffansvar.

I paragrafen, som är ny, regleras möjligheten för en polisman att meddela ett interimistiskt beslut om ett tillfälligt tillträdesförbud.

En polisman får på begäran av en företrädare för lokalen meddela ett tillfälligt förbud om rekvisiten i punkterna 1 och 2 är uppfyllda. Det finns inga formkrav för en sådan begäran, men det torde allt som oftast finnas skäl för polismannen att dokumentera att en begäran har gjorts (jfr 16 § andra stycket och nya 13 § i denna lag samt 27 § förvaltningslagen). För att ett tillfälligt förbud ska få meddelas förutsätts *dels* att personen har begått en straffbelagd gärning i eller i anslutning till lokalen, *dels* att det är sannolikt att förutsättningarna för att meddela ett förbud i enlighet med presumtionsregeln är uppfyllda. Ett tillfälligt förbud kan meddelas bara i samband med ett ingripande mot den förbudsaktuella personen i eller i anslutning till lokalen.

Som framgår av lagtexten kan ett tillfälligt förbud bara bygga på att personen begått en straffbelagd gärning och på att det är sannolikt att förutsättningarna för ett förbud enligt 2 § första stycket är uppfyllda. Ett tillfälligt gällande beslut om tillträdesförbud kan alltså inte meddelas för fall som beskrivs i 2 § andra stycket.

Den första förutsättningen för att meddela ett tillfälligt förbud är att personen har begått en straffbelagd gärning i eller i anslutning till lokalen. Det innebär att det ska stå klart att personen har begått en gärning som omfattas av en straffbestämmelse. Ofta torde det bli fråga om att personen har begått en stöld eller en ringa stöld och grips på bar gärning. För att kravet ska vara uppfyllt krävs bara att personens handlande omfattas av en straffbestämmelse. Det behöver inte stå klart att övriga brottsförutsättningar, t.ex. ett krav på uppsåt eller oaktsamhet, är uppfyllda, men de återstående brottsförutsättningarna omfattas av en sannolikhetsbedömning som ska ske enligt det andra ledet.

Enligt det andra ledet förutsätts att det är sannolikt att förutsättningarna för att meddela ett förbud enligt 2 § första stycket är uppfyllda. Det innebär att det ska vara sannolikt att övriga brottsförutsättningar är uppfyllda. Det ska alltså vara sannolikt att det inte finns

några omständigheter som rättfärdigar gärningen, att det allmänna skuldkravet om uppsåt eller – i förekommande fall – oaktsamhet är uppfyllt och att inte finns några ursäktande omständigheter. Således hindras inte med nödvändighet utfärdandet av ett tillfälligt förbud av invändningar från den misstänkte om att han eller hon exempelvis saknade uppsåt att stjäla eller utdelade slag mot någon annan person i nödvärn. Vidare fordras att det är sannolikt att brottet är sådant att det kan påverka verksamheten. Det fordras även att det är sannolikt dels att det inte finns särskilda skäl mot ett förbud, dels att ett förbud inte kommer att möta hinder i form av bristande proportionalitet.

För att bedöma sannolikheten för att ett förbud inte hindras av särskilda skäl eller bristande proportionalitet behöver typiskt sett den misstänkte höras. Om det framkommer uppgifter, vilka kan kontrolleras, som talar för att ett förbud inte kommer att meddelas av åklagaren bör ett tillfälligt förbud inte meddelas.

Som exempel på när rekvisiten i bestämmelsen är uppfyllda kan lyftas den situationen att en väktare i en butik iakttar att en person har plockat på sig en vara, lagt den i en väska eller i sin jacka och lämnat lokalen utan att betala för varan. Det står då klart att en straffbelagd gärning (åtminstone ett egenmäktigt förfarande) har begåtts. Det måste också bedömas som sannolikt att övriga brottsförutsättningar är uppfyllda. Om det inte finns några omständigheter som talar för att det finns särskilda skäl mot ett förbud eller för att åtgärden är oproportionerlig kan det bedömas vara sannolikt att ett tillträdesförbud enligt 2 § första stycket kan meddelas. Då föreligger också förutsättningarna för ett tillfälligt tillträdesförbud. Ett annat exempel kan vara att en ordningsvakt iakttar hur en krogbesökare slår en annan. Om det då är sannolikt att övriga brottsförutsättningar är uppfyllda och att det inte heller finns andra hinder mot ett tillträdesförbud, kan ett tillfälligt sådant meddelas av polisman.

Möjligheten att utfärda ett tillfälligt förbud torde alltså i praktiken komma att ta sikte på fall där personen i fråga tagits på bar gärning i eller i anslutning till lokalen och där det är klart att en förbudsrelevant och straffbelagd gärning har begåtts och det saknas uppgifter som talar för att ett förbud kommer att möta andra hinder i åklagarens prövning.

Beslutet om att ålägga en person ett tillfälligt tillträdesförbud får meddelas enbart i samband med ett ingripande mot personen i eller i anslutning till den lokal som tillträdesförbudet är tänkt att omfatta.

Med detta avses främst att en polisman griper eller konfronterar personen på platsen eller övertar ett envarsgripande som t.ex. personal eller väktare gjort. Rekvisitet kan emellertid vara uppfyllt även om gripandet sker efter ett kontinuerligt förföljande från platsen.

Övervägandena finns i avsnitt 4.3.8.

16 §

Innan ett beslut om ett tillfälligt förbud meddelas, ska den som förbudet avses gälla få tillfälle att yttra sig.

Vid handläggningen av en fråga om tillfälligt tillträdesförbud gäller i tillämpliga delar 10 § andra och tredje styckena och 13 § i denna lag.

I paragrafen, som är ny, finns regler om handläggningen av en fråga om ett tillfälligt tillträdesförbud.

I det *första stycket* anges att den som det tillfälliga förbudet avses gälla ska få tillfälle att yttra sig innan beslut om förbudet meddelas. Det uppställs inga formkrav på hur tillfälle ska beredas och som oftast torde det bli fråga om att ge den enskilde möjlighet att yttra sig över förbudsfrågan inom ramen för själva förhöret om den brottsliga gärningen. Är det omöjligt att bereda den enskilde tillfälle att yttra sig, exempelvis med hänsyn till personens fysiska tillstånd eller på grund av språksvårigheter som inte kan avhjälpas med tolk (jfr bestämmelsens andra stycke och nya 13 § i denna lag samt 13 § förvaltningslagen) eller på annat sätt, får förbudsfrågan anstå.

I det *andra stycket* anges att tillämpliga delar av nya 10 § andra och tredje styckena samt nya 13 § gäller vid handläggningen av en fråga om tillfälligt tillträdesförbud.

I många fall kommer frågan om tillfälligt tillträdesförbud att hanteras direkt på plats i samband med hanteringen av det misstänkta brottet och endast föranleda viss ytterligare utredning (t.ex. i form av frågor till den misstänkte), men 16 § andra stycket ger stöd för handläggningen i situationer där frågan om tillträdesförbud av någon anledning behöver hanteras mer självständigt.

Enligt stycket har Polismyndigheten att vid handläggningen av en sådan fråga iaktta de bestämmelser i 23 kap. rättegångsbalken respektive förvaltningslagen som de nyss nämnda lagrummen i tillträdesförbudslagen hänvisar till och polisen har också de befogenheter som följer av dessa bestämmelser.

Genom hänvisningen till nya 10 § andra stycket gäller de där uppräknade bestämmelserna i 23 kap. rättegångsbalken för handläggningen av förbudsfrågan, i tillämpliga delar. Följaktligen gäller 23 kap. 4 §, som är ett uttryck för bl.a. principen om objektivitet, 6 §, som anger att förhör får hållas med var och en som kan antas kunna lämna upplysningar av betydelse för utredningen, 9 § om skyldighet att stanna kvar vid förhör och 12 § om förbud mot otillbörliga åtgärder under förhör. Bestämmelsen i 23 kap. 4 § rättegångsbalken gäller endast den som är misstänkt för brott, men vid tillämpningen av bestämmelsen ska, i och med hänvisningen till nya 10 § tredje stycket i tillträdesförbudslagen, vad som sägs om den misstänkte i stället avse den mot vilken tillträdesförbudet ska gälla. Av sagda hänvisning följer samtidigt att de andra uppräknade bestämmelserna inte ska tillämpas i de delar de tar sikte på en misstänkt. Således gäller skyldigheten att stanna kvar för förhör enligt 23 kap. 9 § rättegångsbalken maximalt sex timmar. Om den förbudsaktuella personen samtidigt är misstänkt för brott som är under utredning, kan dock han eller hon på den grunden vara skyldig att stanna kvar ytterligare sex timmar (jfr prop. 2020/21:52 s. 105).

Genom hänvisningen till 13 § gäller de där uppräknade bestämmelserna i förvaltningslagen för handläggningen av förbudsfrågan, i tillämpliga delar. Således gäller 5–8 §§ om grunderna för god förvaltning, 13 § om tolkning och översättning, vilket bl.a. innebär att Polismyndigheten (oftast i form av den ingripande polismannen) i förekommande fall ska använda tolk vid förhöret rörande förbudsfrågan och vid beredandet av tillfälle för den förbudsaktuella personen att yttra sig i frågan innan förbud meddelas, 23 § om utredningsansvaret, 24 § om att en enskild som huvudregel får lämna uppgifter muntligt i ett ärende, 27 § om dokumentation om uppgifter, vilket bl.a. innebär att Polismyndigheten har att dokumentera en begäran om tillfälligt förbud som framställs av en lokalföreträdare samt betydelsefulla uppgifter som den förbudsaktuella personen lämnar och 36 § om rättelse av skrivfel och liknande. I och med att nya 13 § särskilt utpekar vissa bestämmelser i förvaltningslagen är lagen i övrigt inte tillämplig (jfr prop. 2020/21:52, s. 44 och 107). Det innebär att ett beslut i fråga om ett tillfälligt förbud inte får överklagas eller kan omprövas med stöd av förvaltningslagens bestämmelser. Det innebär vidare att ett sådant beslut, så när som på rättelse av skrivfel och liknande, inte heller får ändras av polismannen eller någon annan. Ett beslut om att meddela

ett tillfälligt tillträdesförbud får dock hävas enligt vad som föreskrivs i 18 § andra stycket (som är ny).

När Polismyndighetens anmälan om förbud (jfr 18 § första stycket första meningen) inkommit till allmän åklagare gäller 13 § i dess helhet för åklagarens handläggning.

Övervägandena finns i avsnitt 4.3.8.

17 §

Ett beslut om tillfälligt tillträdesförbud ska vara skriftligt och ange

1. parterna,
2. förbudets innebörd och omfattning samt när det upphör att gälla,
3. skälen för beslutet,
4. de bestämmelser som åberopas,
5. vad som kan bli följden av att bryta mot förbudet, och
6. möjligheterna att begära omprövning av beslutet.

Paragrafen, som är ny, innehåller bestämmelser om hur den ingripande polismannens beslut i fråga om ett tillfälligt tillträdesförbud ska utformas.

Ett beslut ska vara skriftligt. Det ska ange parterna, dvs. den lokalföreträdare som begärt förbudet och den förbudsaktuella personen. Vidare ska, om ett tillfälligt tillträdesförbud utfärdas, förbudets innebörd, omfattning och upphörandetidpunkt framgå. Det innebär bl.a. att den plats som förbudet avser ska anges. Med ”skälen för beslutet”, vilken lokution återfinns i den *tredje punkten* avses inte någon ingående redogörelse för hur var och en av omständigheterna i ärendet bedömts, utan den tar sikte på de förbudsrelevanta sakförhållanden som är för handen och fordrar att det i beslutet summariskt redovisas om förutsättningarna i 15 § (som är ny) för ett tillfälligt tillträdesförbud är uppfyllda eller ej. Beslutet ska dessutom omtala de bestämmelser som åberopats. Innebär beslutet att ett tillfälligt tillträdesförbud utfärdas ska det vidare innehålla en upplysning om att den som bryter mot förbudet riskerar böter eller fängelse i högst sex månader samt om möjligheterna att begära omprövning av beslutet – dvs. om möjligheten för parterna att begära att beslutet hävs enligt 18 § andra stycket (som är ny).

Övervägandena finns i avsnitt 4.3.8.

18 §

Meddelar polismannen ett beslut om tillfälligt tillträdesförbud ska han eller hon samtidigt göra en anmälan om tillträdesförbud till åklagaren. Ett tillfälligt förbud gäller omedelbart och till dess att frågan avgörs av åklagaren, men som längst fyra veckor.

Ett tillfälligt förbud får hävas av en polisman eller någon annan anställd vid Polismyndigheten som myndigheten utsett, eller av åklagaren.

Paragrafen, som är ny, reglerar bl.a. giltighetstiden av ett tillfälligt tillträdesförbud och möjligheten att häva ett beslut enligt vilket ett sådant förbud utfärdats.

Av *det första stycket* framgår att polismannen ska göra en anmälan till åklagaren i de fall ett tillfälligt förbud meddelas.

Av styckets andra mening följer att det tillfälliga förbudet gäller i fyra veckor, om inte förbudsfrågan dessförinnan avgörs av åklagaren eller beslutet hävs. Polismannen kan inte förordna närmare om förbudets längd och tidpunkt för ikraftträdande, utan förbudet får verkan omedelbart efter att det meddelats och gäller som längst fyra veckor. Om åklagarens avgörande dröjer längre än fyra veckor upphör det tillfälliga förbudet att gälla. Att ett förbud inte längre är gällande utgör dock inget hinder för en polisman att meddela ett nytt tillfälligt förbud rörande samma lokal, om personen på nytt ertappas med att ha begått en straffbelagd gärning i eller i anslutning till lokalen och de övriga förutsättningarna för ett sådant beslut är uppfyllda.

Enligt det *andra stycket* får en polisman, en anställd vid Polismyndigheten som myndigheten utsett eller allmän åklagare häva ett beslut genom vilket ett tillfälligt tillträdesförbud utfärdats, om det inte längre finns förutsättningar för ett förbud. Frågan om hävning kan tas upp på eget initiativ av de myndigheter som handlägger förbudsfrågan. Frågan kan väckas även av den person som det tillfälliga förbudet gäller och av lokalföreträdaren i fråga. Förutsättningar för ett tillfälligt förbud föreligger inte längre om en lokalföreträdare återkallar sin begäran.

Övervägandena finns i avsnitt 4.3.8.

21 §

Har åklagaren beslutat om tillträdesförbud är han eller hon skyldig att på begäran av en företrädare för butiken, *affärslokalen,* badanläggningen eller biblioteket föra dess talan vid domstolen, om inte särskilda skäl talar mot det.

Domstolen ska begära yttrande av åklagaren, om det inte är obehövligt.

I paragrafen, vars beteckning är ny, regleras skyldigheten för åklagaren att föra talan och för domstolen att begära yttrande av åklagaren. Det *första stycket* ändras på så sätt att skyldigheten även gäller i förhållande till företrädare för affärslokaler.

29 §

Personuppgifter som avses i artikel 10 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning) får behandlas i den verksamhet som bedrivs i den butik, *affärslokal* eller badanläggning eller det bibliotek som anges i beslutet om tillträdesförbud om det behövs för att förhindra eller upptäcka överträdelse av tillträdesförbudet.

Paragrafen, vars beteckning är ny, reglerar möjligheten att behandla sådana personuppgifter som avses i artikel 10 i EU:s dataskyddsförordning, dvs. uppgifter som rör lagöverträdelser. Paragrafen ändras på så sätt att den omfattar även personuppgiftsbehandling som sker i den verksamhet som bedrivs i affärslokaler.

30 §

Behandling av personuppgifter med stöd av *29* § får inte ske efter det att tillträdesförbudets giltighetstid löpt ut eller om tillträdesförbudet dessförinnan upphävts.

Paragrafen, vars beteckning är ny, begränsar den personuppgiftsbehandling som får ske med stöd av föregående paragraf, och anpassas till sagda paragrafs nya beteckning.

7.2 Förslaget till förordning om ändring i förordningen (2021:38) om tillträdesförbud till butiker, badanläggningar och bibliotek

Till följd av att det införs en möjlighet att besluta om tillträdesförbud till även andra affärslokaler än butiker ändras förordningens rubrik till förordningen om tillträdesförbud till butiker, andra affärslokaler, badanläggningar och bibliotek.

1 §

När åklagaren har beslutat i fråga om tillträdesförbud enligt lagen (2021:34) om tillträdesförbud till butiker, *andra affärslokaler,* badanläggningar och bibliotek, ska parterna underrättas om beslutet. Har Polismyndigheten gjort en anmälan om tillträdesförbud ska myndigheten underrättas om åklagarens beslut.

Av 6 § lagen om tillträdesförbud till butiker, *andra affärslokaler,* badanläggningar och bibliotek framgår att ett beslut om tillträdesförbud ska delges den som förbudet avser.

Paragrafen, som innehåller bestämmelser om underrättelse och delgivning av beslut om tillträdesförbud, anpassas språkligt till lagens nya rubrik och till den nya beteckningen på den paragraf som anges i det *andra stycket*.

4 §

Åklagarmyndigheten får meddela ytterligare föreskrifter om verkställigheten av lagen (2021:34) om tillträdesförbud till butiker, *andra affärslokaler,* badanläggningar och bibliotek.

Paragrafen, som reglerar Åklagarmyndighetens föreskriftsrätt rörande verkställigheten av tillträdesförbudslagen, anpassas språkligt till lagens nya rubrik.

7.3 Förslaget till lag om ändring i lagen (1998:620) om belastningsregister

3 §

Registret ska innehålla uppgifter om den som

1. genom dom, beslut, strafföreläggande eller föreläggande av ordningsbot har ålagts påföljd för brott,
2. har ålagts förvandlingsstraff för böter,
3. med tillämpning av 30 kap. 6 § brottsbalken har förklarats fri från påföljd,
4. på grund av åklagares beslut enligt 20 kap. 7 § rättegångsbalken, 9 eller 17 § lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare eller 46 § lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall inte har åtalats för brott, eller
5. har meddelats

a) kontaktförbud enligt lagen (1988:688) om kontaktförbud,

b) tillträdesförbud enligt lagen (2005:321) om tillträdesförbud vid idrottsarrangemang, dock inte tillträdesförbud enligt 9 a § i den lagen,

c) förbud enligt 3 kap. 5 § lagen (2015:642) om europeisk skyddsorder,

d) tillträdesförbud enligt lagen (2021:34) om tillträdesförbud till butiker, *andra affärslokaler,* badanläggningar och bibliotek, *dock inte tillfälliga tillträdesförbud enligt 15 § i den lagen,* eller

e) vistelseförbud enligt lagen (2024:7) om preventiva vistelseförbud.

Paragrafen, som reglerar vilka uppgifter belastningsregistret ska innehålla, ändras dels på så sätt att det *första stycket 5 d)* anpassas språkligt till tillträdesförbudslagens nya rubrik, dels på så sätt att tillfälliga tillträdesförbud enligt sagda lag undantas från registrering.

Övervägandena finns i avsnitt 4.3.8.

16 §

En uppgift i registret ska gallras

1. om en överrätt genom dom eller beslut frikänt den registrerade för den åtalade gärningen,
2. om en domstol efter resning har meddelat dom eller beslut som avses i 1,
3. om dom, beslut, strafföreläggande eller föreläggande av ordningsbot har undanröjts,
4. om överrätt har upphävt ett beslut om förvandlingsstraff för böter,
5. om åklagares beslut att meddela åtalsunderlåtelse eller straffvarning har återkallats,
6. om kontaktförbud enligt lagen (1988:688) om kontaktförbud, förbud enligt 3 kap. 5 § lagen (2015:642) om europeisk skyddsorder, tillträdesför-

bud enligt lagen (2005:321) om tillträdesförbud vid idrottsarrangemang och lagen (2021:34) om tillträdesförbud till butiker, *andra affärslokaler,* badanläggningar och bibliotek, eller vistelseförbud enligt lagen (2024:7) om preventiva vistelseförbud har upphävts, eller

7. när den registrerade har avlidit.

Paragrafen, som reglerar gallring av uppgifter i belastningsregistret, ändras enbart på så sätt att det *första stycket 6* anpassas språkligt till tillträdesförbudslagens nya rubrik.

17 §

Utöver vad som följer av 16 § ska uppgifter om

1. fängelse- eller förvandlingsstraff för böter gallras tio år efter frigivningen,

2. fängelsestraff som ska anses helt verkställt genom tidigare frihetsberövande eller från vilket någon genom beslut om nåd helt har befriats gallras tio år efter domen eller beslutet,

3. förvandlingsstraff för böter som har fallit bort enligt 18 § bötesverkställighetslagen (1979:189) gallras fem år efter det att straffet föll bort,

4. säkerhetsförvaring gallras tio år efter det att påföljden är helt verkställd,

5. skyddstillsyn eller villkorlig dom gallras

a) tio år efter domen eller beslutet, eller

b) fem år efter domen eller beslutet, om uppgiften avser en person som var under 18 år vid tidpunkten för brottet eller brotten,

6. ungdomsvård, ungdomstjänst eller ungdomsövervakning gallras

a) tio år efter domen eller beslutet, eller

b) fem år efter domen eller beslutet, om uppgiften avser en person som var under 18 år vid tidpunkten för brottet eller brotten,

7. överlämnande till vård enligt lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall gallras

a) tio år efter domen eller beslutet, eller

b) fem år efter domen eller beslutet, om uppgiften avser en person som var under 18 år vid tidpunkten för brottet eller brotten,

8. överlämnande till rättspsykiatrisk vård gallras tio år efter utskrivningen,

9. böter gallras fem år efter domen, beslutet eller godkännandet av strafföreläggandet eller föreläggandet av ordningsbot,

10. att någon enligt 30 kap. 6 § brottsbalken har förklarats fri från påföljd gallras

a) tio år efter domen eller beslutet, eller

b) fem år efter domen eller beslutet, om uppgiften avser en person som var under 18 år vid tidpunkten för brottet eller brotten,

11. åklagares beslut att inte åtala för brott gallras

a) tio år efter beslutet, eller

b) tre år efter beslutet, om uppgiften avser en person som var under 18 år vid tidpunkten för brottet,

12. beslut om kontaktförbud enligt lagen (1988:688) om kontaktförbud och förbud enligt 3 kap. 5 § lagen (2015:642) om europeisk skyddsorder gallras tio år efter beslutet,

13. beslut om tillträdesförbud enligt lagen (2005:321) om tillträdesförbud vid idrottsarrangemang och lagen (2021:34) om tillträdesförbud till butiker, *andra affärslokaler,* badanläggningar och bibliotek gallras fem år efter beslutet, och

14. beslut om vistelseförbud enligt lagen (2024:7) om preventiva vistelseförbud gallras

a) tio år efter beslutet, eller

b) fem år efter beslutet, om uppgiften avser en person som var under 18 år vid tidpunkten för beslutet.

Paragrafen, som även den reglerar gallring av uppgifter i belastningsregistret, ändras enbart på så sätt att det *första stycket 13* anpassas språkligt till tillträdesförbudslagens nya rubrik.

7.4 Förslaget till förordning om ändring i förordningen (1999:1134) om belastningsregister

8 §

I fråga om den som har meddelats kontaktförbud enligt lagen (1988:688) om kontaktförbud, förbud enligt 3 kap. 5 § lagen (2015:642) om europeisk skyddsorder, tillträdesförbud enligt lagen (2005:321) om tillträdesförbud vid idrottsarrangemang eller lagen (2021:34) om tillträdesförbud till butiker, *andra affärslokaler,* badanläggningar och bibliotek, eller vistelseförbud enligt lagen (2024:7) om preventiva vistelseförbud ska belastningsregistret även innehålla uppgifter om beslutets innebörd och beslutets giltighetstid.

Paragrafen, som föreskriver att belastningsregistret – i fråga om den som meddelats ett visst förbud – ska innehålla vissa uppgifter om förbudsbeslutet, anpassas språkligt till tillträdesförbudslagens nya rubrik.

7.5 Förslaget till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)

35 kap.

5 §

Sekretess gäller för uppgift om en enskilds personliga förhållanden, om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider men om uppgiften röjs och uppgiften förekommer i ärende

1. enligt lagen (1988:688) om kontaktförbud,
2. om en skyddsåtgärd enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 606/2013 av den 12 juni 2013 om ömsesidigt erkännande av skyddsåtgärder i civilrättsliga frågor, i den ursprungliga lydelsen,
3. enligt lagen (2015:642) om europeisk skyddsorder,
4. enligt lagen (2021:34) om tillträdesförbud till butiker, *andra affärslokaler,* badanläggningar och bibliotek, eller
5. enligt lagen (2024:7) om preventiva vistelseförbud.

Paragrafen, som reglerar sekretess för uppgift om en enskilds personliga förhållanden i ärenden om vissa förbud, ändras enbart på så sätt att det *första stycket 4* anpassas språkligt till tillträdesförbudslagens nya rubrik.

7.6 Förslaget till lag om ändring i lagen (2015:485) om erkännande och uppföljning av beslut om övervakningsåtgärder inom Europeiska unionen

3 kap.

12 §

En övervakningsåtgärd i ett utländskt beslut ska anpassas om åtgärden, helt eller delvis, är oförenlig med

1. sådana förbud, föreläggande eller villkor som kan meddelas enligt 25 kap. rättegångsbalken, eller
2. förbud enligt lagen (1988:688) om kontaktförbud, lagen (2005:321) om tillträdesförbud vid idrottsarrangemang, lagen (2021:34) om tillträdesförbud till butiker, *andra affärslokaler,* badanläggningar och bibliotek eller lagen (2024:7) om preventiva vistelseförbud.

En helt oförenlig övervakningsåtgärd ska anpassas genom att den ersätts med en åtgärd som motsvarar ett förbud, föreläggande eller villkor som anges i första stycket 1. I övriga fall ska övervakningsåtgärden anpassas till en åt-

gärd som motsvarar ett förbud, föreläggande eller villkor som anges i första stycket 1 eller 2.

En åtgärd som har anpassats ska så långt det är möjligt motsvara övervakningsåtgärden i det utländska beslutet och får inte vara strängare än denna.

Paragrafen, som innehåller bestämmelser om anpassning av övervakningsåtgärder i utländska beslut, ändras enbart på så sätt att det *första stycket 2* anpassas språkligt till tillträdesförbudslagens nya rubrik.

Referenser

Departementspromemorior m.m.

Ds 2002:25 *Tillträdesförbud*.

Ds 2004:40 *Lag om tillträdesförbud*.

Ds 2008:20 *Ytterligare åtgärder för att motverka ordningsstörningar i samband med idrottsarrangemang*.

Ds 2019:1 *Straffrättsliga åtgärder mot tillgreppsbrott och vissa andra brott.*

JO:s remissvar av den 9 september 2002 i Justitiedepartementets ärende Ju96/370/L5.

Lagrådsremissen *Olaga intrång* av den 24 februari 2000.

Lagrådets yttrande av den 7 mars 2000 över förslag till lag om ändring i brottsbalken.

Promemorian *Ett modernare straffrättsligt skydd mot hemfridsbrott och olaga intrång*, av den 9 april 2021 i Justitiedepartementets ärende Ju2021/01508.

Riksåklagarens remissvar av den 9 september 2002 i Justitiedepartementets ärende Ju96/370/L5.

Kommittébetänkanden

SOU 1995:146 *Trygghet mot brott, Rollfördelning och samverkan*.

SOU 2013:85 *Stärkt straffrättsligt skydd för egendom*.

Litteratur

Berg, U., *Lagen (1974:191) om bevakningsföretag*, Karnov (JUNO).

Bäcklund, A. Johansson, S., Trost, H. Wennberg, S. & Wersäll, F., *Brottsbalken, En kommentar*, Version 2025A, 2025-11-28 (JUNO).

Dahlgren, N., *Tillträdesförbudslagstiftningen, En kommentar*, Version 1, 2022-06-29 (JUNO).

Holmberg, E., Stjernquist, N., Isberg, M., Eliason, M. & Regner, G., *Grundlagarna, Regeringsformen, Successionsordningen, Riksdagsordningen*, version 3A, 2019-07-03 (JUNO).

Lundmark, J. & Säfsten, M., *Förvaltningslagen, En kommentar*, Version 2, 2025-12-15 (JUNO).

Roos, M-A., *Brottsbalken (1962:700)*, 2025-01-01, Lexino (JUNO).

Åberg, K., *Ordningslagen, Kommentarer och rättspraxis*, version 5, 2025-08-28 (JUNO).

Propositioner

Prop. 1962:10 *med förslag till brottsbalk*.

Prop. 1987/88:98 *om knivförbud i vissa fall m.m*.

Prop. 1992/93:210 *om ny ordningslag m.m*.

Prop. 2004/05:77 *Lag om tillträdesförbud vid idrottsarrangemang*.

Prop. 2008/09:78 *Ytterligare åtgärder mot ordningsstörningar vid idrottsarrangemang*.

Prop. 2013/14:68 *Förstärkt tillträdesförbud vid idrottsarrangemang*.

Prop. 2020/21:52 *Tillträdesförbud till butik och förstärkt straffrättsligt skydd mot tillgreppsbrottslighet*.

Prop. 2021/22:108 *Tillträdesförbud till badanläggningar och bibliotek*.

Prop. 2021/22:194 *Ett modernare straffrättsligt skydd mot hemfridsbrott och olaga intrång*.

RP 184/1999 rd *med förslag till revidering av straffbestämmelserna om kränkning av integritet och frid samt om ärekränkning*.

Rapporter m.m.

Brå, Rapport 1989:4 *Ökad säkerhet inom handeln, En handbok*.

Brå, Rapport 2020:10 *Simhallar och bibliotek, En kartläggning av brott och ordningsstörningar*.

Brå, Rapport 2025:12 *Statistik om brott mot företag och organisationer, Juridiska personer som målsägare för anmälda brott 2018–2023*.

Brå, Rapport 2025:16 *Brott mot företag, En kartläggning av brott mot företag och andra organisationer*.

Företagarna, *Brott mot företagare 2023, En kartläggning av företagares kontakter med polisen, anmälda brott och polistätheten i Sverige*, april 2023.

Handelsanställdas Förbund, *Kortrapport om hot och våld*, oktober 2024.

Justitieministeriets publikationer, Utredningar och anvisningar 2025:18, *Förstudie om kontaktförbud för företag*, 11 april 2025. https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-400-521-0 (hämtad 31 mars 2026).

Justitieministeriet, Vejledning (VEJ) nr 9319 af 31/03/2017 om meddelelse af zoneforbud efter ordensbekendtgørelsen.

Stiftelsen Tryggare Sverige, *Företagens trygghetsundersökning 2024*, april 2024.

Svensk Handel, *Stölder och brottslighet i handeln 2024*.

Svensk Handel, *Tillträdesförbud till butik – två år senare*, april 2023.

Svensk Handel, *Tillträdesförbud till butik, Utvärdering och analys*, 2024.

Svenskt Näringsliv, *Brottsbarometern 2024*.

Åklagarmyndigheten, Tillsynsrapport 2024:1, *Tillträdesförbud till butik*, april 2024.

Rättsfall m.m.

Europadomstolens avgörande i målet Engel m.fl. mot Nederländerna, No. 5100/71, den 8 juni 1976.

JO 2016/17 s. 459.

NJA 1995 s. 84.

NJA 2022 s. 188.

NJA 2023 s. 1057.

Statistik

Arbetsmiljöundersökningen år 2024 (Arbetsmiljöverkets statistik, hämtad i tabellform 2025-11-03 ur SCB:s statistikdatabas via sistnämnda myndighets webbplats: https://www.statistikdatabasen.scb.se/pxweb/sv/ssd/START__AM__AM0501__AM0501A/ArbmiljoAlderN/).

Brå, Kriminalstatistik (av myndigheten benämnd *Personer lagförda för brott* [*Samtliga lagförda brott. Årsvis*]) för åren 2021, 2022, 2023, 2024 och 2025 (hämtad i tabellform 2025-11-03 och 2026-04-30) via myndighetens webbplats: https://bra.se/statistik/statistik-om-rattsvasendet/personer-lagforda-for-brott).

Brå (2026), *Rån*. https://bra.se/amnen/ran. (hämtad 2025-11-03 och 2026-04-30).

Brå (2026), *Stöld och snatteri*. https://bra.se/amnen/stold-och-snatteri. (hämtad 2025-11-03 och 2026-04-30).

Statistik framtagen av Åklagarmyndigheten respektive Domstolsverket på förfrågan från utredningen (se tabellerna 4.1–4.6 i delbetänkandet).

Utskottsbetänkanden och riksdagsskrivelser

Bet. 2016/17:JuU16 *Straffrättsliga frågor*.

Bet. 2019/20:JuU25 *Polisfrågor*.

Bet. 2020/21:JuU13 *Tillträdesförbud till butik och förstärkt straffrättsligt skydd mot tillgreppsbrottslighet*.

Rskr. 2016/17:211.

Rskr. 2019/20:256.

Rskr. 2020/21:169.

Webbmaterial

Justitieministeriet (2026), *Införande av kontaktförbud för företag*. https://oikeusministerio.fi/sv/kontaktforbud-for-foretag. (hämtad 2026-03-31).

BILAGOR

Kommittédirektiv 2025:82

En starkare nödvärnsrätt och ett effektivare tillträdesförbud

Beslut vid regeringssammanträde den 11 september 2025.

Sammanfattning

En särskild utredare ska lämna förslag som innebär en starkare nödvärnsrätt och bättre möjligheter att förhindra brottslighet och ordningsstörningar i butiker. Utredaren ska vidare lämna vissa förslag i syfte att göra preventiva vistelseförbud mer effektiva och se över straffansvaret för skyddande av brottsling.

Utredaren ska bl.a.

- göra en genomgång av tillämpningen av bestämmelserna om nödvärn och nödvärnsexcess,
- ta ställning till om bestämmelserna bör ändras i syfte att säkerställa att enskilda har ett tillräckligt utrymme att försvara sig och sin egendom samt, oavsett ställningstagande, lämna författningsförslag som innebär en starkare nödvärnsrätt för den som angrips i sitt hem eller i närhet till sin familj eller som är underlägsen till antal eller storlek,
- göra en genomgång av tillämpningen av lagen om tillträdesförbud till butiker, badanläggningar och bibliotek,
- ta ställning till om möjligheterna att besluta om straffsanktionerade tillträdesförbud bör utökas genom ändringar i straffansvaret för olaga intrång eller i lagen om tillträdesförbud och, oavsett ställningstagande, lämna författningsförslag som innebär utökade sådana möjligheter på båda sätten,

- ta ställning till om den längsta giltighetstiden för preventiva vistelseförbud bör förlängas och, oavsett ställningstagande, lämna författningsförslag som innebär en sådan förlängning,
- ta ställning till om det bör finnas en möjlighet att fatta interimistiska beslut om preventiva vistelseförbud och, oavsett ställningstagande, lämna författningsförslag som möjliggör en sådan ordning, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget i den del som avser tillträdesförbud och preventiva vistelseförbud ska redovisas senast den 10 juli 2026. Övriga delar av uppdraget ska redovisas senast den 10 september 2027.

Arbetet för ett starkare samhällsskydd måste fortsätta

De senaste årtiondena har samhället och brottsligheten ändrats på ett markant sätt, inte minst på grund av den exceptionella utvecklingen av kriminella nätverk och annan organiserad brottslighet. Brottsligheten är numera i delar systemhotande och skapar risker och otrygghet långt utanför den kriminella miljön. Det behövs kraftfulla åtgärder för att bryta utvecklingen och öka tryggheten.

Regeringen genomför därför en övergripande omläggning av kriminalpolitiken. Det handlar i grunden om ett perspektivskifte. Fokus flyttas från gärningsmän till brottsoffer, brottsoffers behov av upprättelse och samhällets ökande behov av skydd mot farliga personer. En del i omläggningen har varit nya resurser och effektiva verktyg till brottsbekämpningen, vilket börjat ge effekt. Arbetet är dock inte klart. Ytterligare åtgärder behövs för att möta dagens behov av samhällsskydd och för att enskilda och näringsidkare ska kunna skydda sig från brottslighet och andra ordningsstörningar.

Uppdraget att säkerställa en stark nödvärnsrätt

Huvuddragen i nödvärnsrätten

Nödvärnsrätten utgör tillsammans med andra allmänna ansvarsfrihetsgrunder en central del av straffsystemet som begränsar det straffbara området. Nödvärnsrätten innebär i stort att en gärning som någon begår i nödvärn och som håller sig inom gränserna för nödvärnsrätten inte utgör brott, trots att den faller under en brottsbeskrivning.

Bestämmelsen om nödvärn finns i 24 kap. 1 § brottsbalken. Rätt till nödvärn finns enligt paragrafen i fyra situationer, närmare bestämt mot

1. ett påbörjat eller överhängande brottsligt angrepp på person eller egendom,
2. den som med våld eller hot om våld eller på annat sätt hindrar att egendom återtas på bar gärning,
3. den som olovligen trängt in i eller försöker tränga in i rum, hus, gård eller fartyg, och
4. den som vägrar att lämna en bostad efter tillsägelse.

En gärning som någon begår i nödvärn utgör brott endast om den med hänsyn till angreppets beskaffenhet, det angripnas betydelse och omständigheterna i övrigt är uppenbart oförsvarlig.

Nödvärnsbestämmelsen, liksom vissa andra bestämmelser om ansvarsfrihetsgrunder, kompletteras av en regel i 24 kap. 6 § brottsbalken om excess. Den innebär bl.a. att en nödvärnshandling som ansetts vara uppenbart oförsvarlig ändå kan vara fri från ansvar om omständigheterna var sådana att han eller hon svårligen kunde besinna sig (s.k. nödvärnsexcess). Vid bedömningen av om en person svårligen kunde besinna sig beaktas dels farans art och den tid som stått till förfogande för övervägande, dels personens individuella egenskaper.

Nödvärnsrätten ska vara stark

Enligt förarbetena innebär nödvärnsrätten att det finns ett förhållandevis stort utrymme att försvara sig och sin egendom. Det är viktigt att det är på det sättet. För att bestämmelserna om nödvärn och

excess ska få avsedd effekt är det även viktigt att de är tydliga och förutsebara, så att enskilda enkelt kan bilda sig en uppfattning om vad som gäller och att bestämmelserna är enkla att tillämpa.

Bestämmelserna om nödvärn och excess har i allt väsentligt inte ändrats eller varit föremål för översyn på över 30 år. Sedan dess har både brottsligheten och samhällets syn på den förändrats. I olika sammanhang har dessutom synpunkter förts fram om att bestämmelserna tillämpas alltför snävt och att de i vissa avseenden är otydliga.

Som exempel har Lagrådet framfört att det är oklart i vilken utsträckning det finns en rätt till nödvärn vid hemfridsbrott och olaga intrång. Tidigare korresponderade bestämmelserna om hemfridsbrott och olaga intrång i 4 kap. 6 § brottsbalken på ett tydligare sätt med rätten till nödvärn enligt 24 kap. 1 § andra stycket 3 och 4 brottsbalken. Under 2022 ändrades dock bestämmelserna om hemfridsbrott och olaga intrång (prop. 2021/22:194, bet. 2021/22:JuU40, rskr. 2021/22:325). Genom ändringarna klargjordes t.ex. att ett olovligt inträngande eller kvarstannande i en trädgård, på en gårdsplan eller på annan liknande plats kan utgöra hemfridsbrott. Lagrådet framförde i sitt yttrande över ändringsförslagen att det är oklart hur de förhåller sig till bestämmelsen om nödvärn, exempelvis om det finns en rätt till nödvärn mot någon som olovligen stannar kvar i en trädgård eller på en annan liknande plats. Några lagändringar som klargör hur kriminaliseringen av hemfridsbrott och olaga intrång – efter ändringarna – förhåller sig till nödvärnsrätten har inte gjorts.

Ett annat exempel är att det i den allmänna debatten och motioner framförts kritik om att nödvärnsrätten i vissa situationer är för inskränkt. Ofta har kritiken framförts mot bakgrund av vissa domar, såsom de s.k. Vallåkra- och Rättviksfallen vilka gäller personer som angripits vid sina hem. Det har framförts att det ställs alltför höga krav på den som angrips i sitt hem att göra svåra bedömningar i stunden. Det har också uttryckts att enskilda har en för stor skyldighet att fly trots att det kan innebära risker för dem. Andra anser att det i vissa situationer, som när någon blir oprovocerat angripen, när någon angrips i närhet till sin familj eller när den angripne är underlägsen angriparen, finns ett för litet utrymme att använda det våld som man i stunden uppfattar krävs för att avvärja ett angrepp.

Det finns mot denna bakgrund ett behov av att se över bestämmelserna om nödvärn och nödvärnsexcess, i syfte att säkerställa att enskilda har ett tillräckligt utrymme att försvara sig och sin egendom.

Som exempel kan det i linje med Lagrådets påpekande finnas skäl att förtydliga eller komplettera på vilka platser som ett olovligt intrång eller kvarstannande ger rätt till nödvärn. Det kan även finnas anledning att förtydliga eller komplettera hur försvarlighetsbedömningen eller bedömningen av excess ska göras.

En ändring som innebär att nödvärnsrätten utvidgas förutsätter en noggrann avvägning mellan motstående intressen. På ena sidan finns främst det starka intresset av att en person som blir angripen ska ha möjlighet att försvara sig och sin egendom. Det intresset måste dock vägas mot andra intressen, såsom det angelägna intresset av att rättssystemet inte ger upphov till en upptrappning av våldet i samhället. Nödvärnsrätten kan inte tillåtas lägga grunden för straffria uppgörelser eller våldsspiraler i och mellan kriminella nätverk. Inte heller är det rimligt att brottsliga angrepp möts av motåtgärder som inte på något sätt står i proportion till angreppen. En alltför vidlyftig nödvärnsrätt kan också ytterst innebära att staten gör sig skyldig till brott mot rätten till liv såsom den kommer till uttryck i bl.a. den europeiska konventionen av den 4 november 1950 om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen).

Utredaren ska därför

- göra en genomgång av tillämpningen av bestämmelserna om nödvärn och nödvärnsexcess,
- ta ställning till om bestämmelserna bör ändras i syfte att säkerställa att enskilda har ett tillräckligt utrymme att försvara sig och sin egendom samt, oavsett ställningstagande, lämna författningsförslag som innebär en starkare nödvärnsrätt för den som angrips i sitt hem eller i närhet till sin familj eller som är underlägsen till antal eller storlek, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget att föreslå ett mer effektivt tillträdesförbud

Tillträdesförbud ska motverka brott och ordningsstörningar på vissa platser

Butiker och andra liknande platser, där verksamhet som riktar sig till allmänheten bedrivs, har sedan länge varit särskilt drabbade av brott och ordningsstörningar. Brottsligheten påverkar inte bara människors trygghet och arbetsmiljö, utan medför även stor ekonomisk skada. Som exempel uppskattar Svensk Handel att stölderna i detaljhandeln år 2023 översteg10 miljarder kronor.

Under slutet av 1980-talet och i början av 1990-talet använde butiksägare s.k. portförbud mot de som stulit eller uppträtt störande i butiker. Den som bröt mot ett sådant förbud kunde, i enlighet med underrättspraxis, dömas för olaga intrång enligt 4 kap. 6 § andra stycket brottsbalken. I rättsfallet NJA 1995 s. 84 slog Högsta domstolen dock fast att bestämmelsen om olaga intrång inte är tillämplig på platser som är tillgängliga för allmänheten. Bland annat därför föreslogs år 2000 i lagrådsremissen Olaga intrång att straffansvaret för olaga intrång skulle utvidgas till att omfatta vissa platser som är tillgängliga för allmänheten. Lagrådet ansåg då att utformningen av förslaget hade allvarliga brister och krävde ytterligare överväganden. Som exempel anförde Lagrådet att det i stället kunde övervägas att i en särskild lag ange förutsättningarna för tillträdesförbud och straffbestämmelser för överträdelser av sådana förbud. Förslaget i lagrådsremissen ledde inte till någon proposition till riksdagen. Däremot utarbetades senare förslag som ledde fram till lagen (2005:321) om tillträdesförbud vid idrottsarrangemang och lagen (2021:34) om tillträdesförbud till butiker, badanläggningar och bibliotek (lagen om tillträdesförbud).

Enligt lagen om tillträdesförbud får en person förbjudas att få tillträde till och vistas i en butik, en badanläggning eller ett bibliotek, där det bedrivs verksamhet som riktar sig till allmänheten (tillträdesförbud). Ett tillträdesförbud får inte avse en person som är under 15 år. En förutsättning för tillträdesförbud är att det på grund av särskilda omständigheter finns risk för att personen kommer att begå brott i butiken, badanläggningen eller biblioteket eller allvarligt trakassera någon som befinner sig där.

Ett tillträdesförbud ska gälla för en viss tid och högst ett år, men får under vissa förutsättningar förlängas med högst ett år i taget. All-

män åklagare prövar frågor om tillträdesförbud. Den som bryter mot ett tillträdesförbud döms till böter eller fängelse i högst sex månader.

Effektivare tillträdesförbud

Tillträdesförbud är ett viktigt verktyg för att motverka brott och ordningsstörningar i butiker, badanläggningar och bibliotek. Det kan dock ifrågasättas om verktyget har tillräcklig effekt. Det har upprepat framförts synpunkter om att regelverket är för restriktivt i förhållande till sitt preventiva syfte. Exempelvis har Svensk Handel i en rapport om tillträdesförbud från 2024 pekat på att lagstiftningen, även om den i vissa fall skapar en tryggare handel, används för sällan och att tillämpningen skiljer sig åt i olika delar av landet. I rapporten framförs också att lagen om tillträdesförbud skulle bli mer effektiv om ett tillträdesförbud kunde omfatta samtliga butiker tillhörande en kedja på en ort, liksom om de borde gälla för flera butiker inom samma galleria. En sådan översyn bör också inkludera andra typer av centrum och inte bara gallerior. Vidare har Fastighetsägarna i en ny rapport framfört att det finns ett behov av tillträdesförbud till allmänna ytor i gallerior och liknande för att motverka skjutningar, narkotikaförsäljning och annan brottslighet där. Andra berörda aktörer menar att ansökningstiderna är för långa i förhållande till de akuta situationer som kan ligga till grund för en ansökan och att förfarandet är krångligt.

Till detta kommer att bl.a. Lantbrukarnas riksförbund har framhållit att straffbestämmelsen om olaga intrång kan vara svårtillämpad och att lantbrukare inte har tillräckliga verktyg för att hantera aktivister på ett effektivt sätt, såsom när någon som vill hota eller skrämmas förflyttar sig från enskild mark till allmän plats för att kunna fortsätta sitt agerande utan att göra sig skyldig till brott.

Även om lagen om tillträdesförbud endast varit i kraft i några år finns det därför ett behov av att utvärdera tillämpningen och överväga vissa åtgärder i syfte att åstadkomma ett mer effektivt och ändamålsenligt utformat tillträdesförbud.

Det finns till att börja med skäl att överväga om möjligheterna att besluta om tillträdesförbud bör utökas och om det bör ske genom ändringar i straffansvaret för olaga intrång, ändringar i lagen om tillträdesförbud eller genom en kombination av sådana ändringar. Över-

vägandena kräver en avvägning av för- och nackdelar mellan olika alternativ. Det är exempelvis viktigt att enskilda får en likvärdig behandling när de besöker butiker och andra liknande platser.

Om prövningen landar i att möjligheterna till tillträdesförbud enligt lagen om tillträdesförbud bör utökas, är ett alternativ som kan övervägas om det bör införas en presumtion för tillträdesförbud efter en fällande dom för brott vid aktuell plats. Ett annat alternativ som kan övervägas är om den riskbedömning som ska göras inför beslut om tillträdesförbud bör nyanseras. Vid riskbedömningen ska det enligt lagen om tillträdesförbud särskilt beaktas om personen tidigare har begått brott på eller i anslutning till platsen. Enligt förarbetena innebär kraven att det endast i undantagsfall kan finnas skäl att besluta om tillträdesförbud om personen tidigare inte har begått brott där (prop. 2020/21:52 s. 101). Det kan ifrågasättas om intresset av att förebygga brott i tillräckligt hög grad tillgodoses genom dessa krav. En mer nyanserad riskbedömning som i större utsträckning tar hänsyn till annat än tidigare brottslighet skulle kunna göra det möjligt att förhindra brott i fler fall. Ett tredje alternativ som kan övervägas är om tillträdesförbud bör kunna avse ett barn som är under 15 år. En sådan möjlighet övervägdes när lagen om tillträdesförbud infördes, men avfärdades då bl.a. med hänsyn till att barn under 15 år inte uppnått straffbar ålder. Barn under 15 år begår dock brott. Att någon under 15 år inte kan dömas till påföljd för överträdelse av tillträdesförbud utesluter inte heller att ett tillträdesförbud har effekt. Det kan därför finnas skäl att på nytt överväga frågan.

För att ge regeringen ett brett beredningsunderlag bör utredaren, oavsett utredarens ställningstagande, lämna författningsförslag både om en utvidgning av straffansvaret för olaga intrång, så att t.ex. butiksägare själva kan besluta om straffsanktionerade tillträdesförbud på platser som lagen om tillträdesförbud gäller, och utökade möjligheter att besluta om tillträdesförbud enligt lagen om tillträdesförbud. Dessutom finns anledning att låta utredaren överväga och vid behov föreslå även andra ändringar i lagen om tillträdesförbud, i syfte att åstadkomma en mer effektiv och ändamålsenlig reglering. Det finns särskilt anledning att överväga om förbudstiden och tidsgränsen för förlängning av tillträdesförbud enligt lagen om tillträdesförbud bör utökas. Sådana utökningar har föreslagits för tillträdesförbud till idrottsarrangemang i betänkandet Tryggare idrottsarrangemang (SOU 2025:46).

Det finns också anledning att särskilt överväga om åklagare eller Polismyndigheten bör kunna fatta interimistiska beslut. Åklagare kan fatta interimistiska beslut om tillträdesförbud vid idrottsarrangemang om det slutliga avgörandet av frågan av särskilda skäl inte kan avvaktas (9 a § lagen om tillträdesförbud vid idrottsarrangemang). En sådan befogenhet övervägdes också i samband med att lagen om tillträdesförbud infördes. Det ansågs då sällan uppstå något behov, liknande det vid idrottsarrangemang, av att med särskild skyndsamhet kunna fatta beslut om tillträdesförbud (prop. 2020/21:52 s. 44 och 45). I detta sammanhang finns det alltså skäl att på nytt pröva den frågan.

En skärpt syn på överträdelser kan bidra till en ökad tilltro till regleringen från brottsoffer och andra aktörer. I sin tur skulle det kunna leda till att tillträdesförbud övervägs oftare än i dag. I betänkandet Tryggare idrottsarrangemang föreslås att straffskalan för överträdelser av tillträdesförbud vid idrottsarrangemang ska skärpas genom att maximistraffet höjs från sex månader till ett års fängelse. Mot den bakgrunden finns också ett behov av att särskilt överväga om överträdelser av nu aktuella tillträdesförbud ska kunna mötas av en kraftigare reaktion.

Utredaren ska därför

- göra en genomgång av tillämpningen av lagen om tillträdesförbud till butiker, badanläggningar och bibliotek,
- ta ställning till om möjligheterna att besluta om straffsanktionerade tillträdesförbud bör utökas genom ändringar i straffansvaret för olaga intrång eller i lagen om tillträdesförbud och, oavsett ställningstagande, lämna författningsförslag som innebär utökade sådana möjligheter på båda sätten,
- ta ställning till om förbudstiden och tidsgränsen för förlängning av tillträdesförbud enligt lagen om tillträdesförbud bör utökas,
- ta ställning till om det bör finnas en möjlighet för åklagare eller Polismyndigheten att fatta interimistiska beslut om tillträdesförbud,
- ta ställning till om straffskalan för överträdelse av tillträdesförbud bör skärpas,

- vid behov lämna förslag på andra ändringar i lagen om tillträdesförbud i syfte att skapa en mer effektiv och ändamålsenlig reglering, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget att föreslå ett mer ändamålsenligt preventivt vistelseförbud

Preventiva vistelseförbud ska öka tryggheten och förhindra brottslighet i lokalsamhället

Regeringen har vidtagit ett antal åtgärder för att trycka tillbaka den organiserade brottsligheten och återupprätta tryggheten i lokalsamhället. En sådan åtgärd är införandet av preventiva vistelseförbud, dvs. möjligheten att under straffansvar förbjuda en person att inom ett avgränsat område vistas på allmän plats och vissa andra platser. Ett vistelseförbud får enligt lagen (2024:7) om preventiva vistelseförbud meddelas om det med hänsyn till omständigheterna finns en påtaglig risk för att det inom en grupp kommer att utövas viss brottslig verksamhet inom det område där förbudet avses gälla, och kan befaras att en person som tillhör eller verkar för gruppen medvetet kommer att främja den brottsliga verksamheten (3 §). Ett vistelseförbud får meddelas endast om den brottsliga verksamheten har bakgrund i eller är ägnad att framkalla en konflikt mellan grupper av personer i vilken det finns risk för att skjutvapen eller sprängämne eller annat liknande ämne kan komma till användning, eller på något annat sätt är ägnad att allvarligt skada tryggheten hos allmänheten inom området (4 §). Ett vistelseförbud ska gälla för en viss tid, högst sex månader. Ett vistelseförbud får förlängas med högst sex månader i taget. Ett förbud med villkor om elektronisk övervakning får dock förlängas med högst tre månader i taget (8 §).

Det behöver säkerställas att de preventiva vistelseförbuden är ändamålsenliga

Lagstiftningen om preventiva vistelseförbud har sedan den trädde i kraft i februari 2024 tillämpats i relativt stor omfattning och detta har enligt Polismyndigheten haft positiva effekter. Bland annat har

den öppna drogförsäljningen stävjats på vissa platser där vistelseförbud har meddelats, vilket har lett till att tryggheten har ökat för dem som bor och vistas där. Den allvarliga brottsligheten ligger dock fortsatt på en oacceptabelt hög nivå. Regeringen har uttalat att det kan finnas skäl att följa upp lagen och dess tillämpning efter att den varit i kraft en tid och att regeringen avser att noga följa frågan (prop. 2023/24:57 s. 28). Det finns nu behov av att överväga åtgärder i syfte att åstadkomma ett mer ändamålsenligt och effektivt vistelseförbud.

Inledningsvis finns det anledning att överväga om den längsta giltighetstiden för vistelseförbud bör förlängas. I förarbetena till lagstiftningen anges att ett vistelseförbud, beroende på utformningen av förbudsområdet, kan innebära ett betydande ingrepp i den enskildes rörelsefrihet och att förbudet ska kunna meddelas för personer som inte själva dömts eller misstänkts för ett konkret brott. Mot den bakgrunden bedömdes en längsta giltighetstid om sex månader som lämplig. Samtidigt framhölls att vistelseförbudets giltighetstid inte kan vara för kort för att det ska vara möjligt för Polismyndigheten och kommunerna att vidta de åtgärder som är nödvändiga för att återupprätta tryggheten i det aktuella området. Tvärtom ökar en längre förbudstid sannolikheten för att övriga åtgärder blir verkningsfulla (prop. 2023/24:57 s. 44 och 45). Det har nu framkommit att det redan i samband med beslut om vistelseförbud kan stå klart att sex månader inte är tid nog att vidta de åtgärder som krävs för att återupprätta tryggheten i lokalområdet. Det bör därför övervägas om den längsta giltighetstiden bör förlängas.

Det finns också anledning att överväga om åklagare eller Polismyndigheten bör kunna fatta interimistiska beslut om vistelseförbud. En befogenhet att fatta interimistiska beslut övervägdes i den promemoria som låg till grund för lagen om preventiva vistelseförbud. Promemorians bedömning var dock att det sällan torde uppstå något behov, liknande det vid idrottsarrangemang, att med särskild skyndsamhet kunna fatta beslut om vistelseförbud (Ds 2023:17 s. 114). Det har nu framkommit att det finns ett behov av att skyndsamt kunna besluta om vistelseförbud. Ett tillfälligt beslut om vistelseförbud innan förbudsfrågan avgörs slutligt skulle kunna vara ett effektivt medel för att exempelvis hindra allvarlig brottslighet på allmänna platser. Mot den bakgrunden finns det skäl att på nytt överväga om det bör införas en möjlighet att fatta interimistiska beslut om vistelseförbud.

Ett beslut om vistelseförbud ska delges den som förbudet avser. Delgivning av beslut om vistelseförbud sker enligt vissa bestämmelser i delgivningslagen (2010:1932). Användning av husrannsakan fördelgivning var tidigare förbehållen de fall där en tilltalad i ett brottmål ska delges en stämning eller en kallelse till förhandling (28 kap. 2 § rättegångsbalken). Från och med juli 2025 är det även möjligt att använda husrannsakan när en person ska delges ett beslut om kontaktförbud (5 § lagen [1988:688] om kontaktförbud). En förutsättning för att husrannsakan ska få göras är att försök till delgivning har misslyckats eller bedömts som utsiktslösa.

Ett beslut om vistelseförbud gäller omedelbart, om inte annat beslutas (8 § lagen om preventiva vistelseförbud). Den som bryter mot ett vistelseförbud döms för överträdelse av vistelseförbud till fängelse i högst ett år. Om brottet är ringa, döms till böter (29 §). Vissa vistelseförbud får förenas med villkor om elektronisk övervakning om det behövs för att kontrollera att förbudet följs (7 § första stycket). Den som har meddelats ett vistelseförbud med villkor om elektronisk övervakning och som uppsåtligen eller av grov oaktsamhet hindrar att den elektroniska övervakningen kommer till stånd eller kan fortgå döms för hindrande av elektronisk övervakning av vistelseförbud till böter eller fängelse i högst ett år (30 §). En förutsättning för att straffansvar ska kunna inträda är dock att beslutet delgetts förbudspersonen. Att använda husrannsakan för delgivning av beslut om vistelseförbud skulle kunna utgöra en effektiv åtgärd för att nå den som undanhåller sig delgivning. Det finns därför anledning att se över om det finns ett behov av att förbättra möjligheterna att delge beslut om vistelseförbud, exempelvis genom att tillåta husrannsakan för delgivning.

Det finns också anledning att överväga om det straffbara området för hindrande av elektronisk övervakning av vistelseförbud bör utvidgas. När det gäller kontaktförbud har det straffbara området för hindrande av elektronisk övervakning nyligen utvidgats så att det även omfattar sådan hantering av den elektroniska utrustningen som är ägnad att försvåra övervakningen. Brottsbeteckningen ändrades i samband med detta till hindrande eller försvårande av elektronisk övervakning. Det oaktsamma brottet betecknas oaktsamt hindrande eller försvårande av elektronisk övervakning (25 § lagen om kontaktförbud). I förarbetena anges att det förekommer att personer som har meddelats ett kontaktförbud med elektronisk övervakning sätter i

system att inte ladda batterierna i utrustningen. När batterinivån blir kritiskt låg går ett larm till Polismyndigheten, vilket är resurskrävande för myndigheten att hantera. Den tekniska utrustningen slutar inte att fungera förrän batterierna är helt urladdade. För att sådana situationer ska omfattas av straffansvar krävs att det straffbara området utvidgas (prop. 2024/25:123 s. 91).

Liknande problematik kan förekomma även när det gäller personer som har meddelats ett vistelseförbud. För att säkerställa att dessa personer medverkar till en elektronisk övervakning finns skäl att överväga om straffansvaret för hindrande av elektronisk övervakning av vistelseförbud bör utvidgas. I samband med detta kan bestämmelserna om den övervakades position behöva ses över.

Om det under uppdraget framkommer behov av andra åtgärder för att säkerställa att de preventiva vistelseförbuden är ändamålsenliga, ska utredaren ta upp och lämna förslag även om sådana åtgärder.

Utredaren ska därför

- ta ställning till om den längsta giltighetstiden för preventiva vistelseförbud bör förlängas och, oavsett ställningstagande, lämna författningsförslag som innebär en sådan förlängning,
- ta ställning till om det bör finnas en möjlighet att fatta interimistiska beslut om preventiva vistelseförbud och, oavsett ställningstagande, lämna författningsförslag som möjliggör en sådan ordning,
- ta ställning till om det finns ett behov av att förbättra möjligheterna att delge beslut om preventiva vistelseförbud och, oavsett ställningstagande, lämna författningsförslag som möjliggör att husrannsakan används för delgivning,
- ta ställning till om straffansvaret för hindrande av elektronisk övervakning av preventiva vistelseförbud bör utvidgas och, oavsett ställningstagande, lämna författningsförslag som innebär en sådan utvidgning,
- vid behov lämna förslag på andra åtgärder i syfte att skapa en mer ändamålsenlig reglering och lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget att se över straffansvaret för skyddande av brottsling

En viktig del i att bekämpa den organiserade brottsligheten är att det finns en respekt för rättsprocessen och möjligheter att upprätthålla straffsystemets effektivitet. Ett av de brott som tar sikte på detta är skyddande av brottsling. För skyddande av brottsling döms bl.a. den som döljer den som begått brott, hjälper honom eller henne att komma undan, undanröjer bevis eller på annat liknande sätt motverkar att brottet upptäcks eller att någon lagförs för det (17 kap. 11 § första stycket brottsbalken). Straffbestämmelsen ändrades senast 2022, bl.a. på så sätt att straffskalorna skärptes och språket i bestämmelsen moderniserades (prop. 2021/22:186).

Omfattningen av det straffbara området för skyddande av brottsling har prövats i olika sammanhang, bl.a. av Högsta domstolen i rättsfallet NJA 2019 s. 294, ”Alibit”. Högsta domstolen uttalade då att det i och för sig kan utgöra skyddande av brottsling att lämna falska uppgifter i polisförhör till förmån för någon som har begått ett brott, men att straffansvaret inte omfattar falska uppgifter som endast kan påverka bevisläget, t.ex. att ge falskt alibi. Enligt Högsta domstolen kan den typen av uppgifter inte heller anses innebära att bevis undanröjs eller att man på annat liknande sätt, t.ex. genom att förvanska ett äkta bevis eller skapa ett falskt bevis, motverkar att brottet upptäcks eller lagförs.

Ansvar för skyddande av brottsling har bl.a. mot den bakgrunden inte kunnat bli aktuellt när någon delar sekretessbelagda uppgifter från en förundersökning och instruerar förhörspersoner att lämna felaktiga uppgifter till polisen för att påverka bevisläget, trots att ett sådant agerande kan framstå som synnerligen klandervärt (Svea hovrätts dom den 10 oktober 2022 i mål nr B 9454-22). Bestämmelsen täcker inte heller om någon förmedlar information mellan en restriktionsbelagd klient och andra personer om tillskapandet av ett anpassat utredningsläge (Hovrätten för Västra Sveriges dom den 28 december 2022 i mål nr B 4842-22).

Riksdagen har tillkännagett för regeringen som sin mening att det bör utredas om brottet skyddande av brottsling ska kunna omfatta fler situationer än i dag och att brottet t.ex. bör omfatta sådana situationer där någon, till förmån för den som är misstänkt eller dömd för ett brott, under polisförhör eller på något annat sätt under en

brottsutredning, lämnar falska uppgifter som kan påverka bevisläget (bet. 2021/22:JuU35 punkt 15, rskr. 2021/22:347).

Det finns mot den angivna bakgrunden anledning att se över straffbestämmelsen om skyddande av brottsling.

Utredaren ska därför

- analysera tillämpningsområdet för straffbestämmelsen om skyddande av brottsling och ta ställning till om bestämmelsen bör ändras eller förtydligas eller om det finns behov av att på annat sätt utvidga straffansvaret för den som vidtar åtgärder som påverkar bevisläget, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Närliggande frågor

Det kan inte uteslutas att det under uppdraget uppkommer behov av att överväga också andra näraliggande frågor. Om utredaren bedömer att det är ändamålsenligt och ryms inom tiden för uppdraget får utredaren även ta upp och lämna förslag i sådana frågor.

Konsekvensbeskrivningar

I enlighet med förordningen (2024:183) om konsekvensutredningar ingår i uppdraget att redogöra för konsekvenserna av förslagen. Såväl ekonomiska som andra konsekvenser ska belysas. Utredaren ska även redogöra för hur eventuellt ökade kostnader bör finansieras, i enlighet med 15 § kommittéförordningen (1998:1474). Utöver detta ska utredaren särskilt redovisa vilka konsekvenser som förslagen har för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet.

Förslagen ska vara förenliga med grundläggande fri- och rättigheter, exempelvis rörelsefriheten, rätten till privatliv, rätten till liv, skyddet för den personliga integriteten och rätten till en rättvis rättegång, så som de kommer till uttryck i regeringsformen, Europakonventionen, FN:s konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen) och andra internationella konventioner om mänskliga fri- och rättigheter som Sverige åtagit sig att följa. Utgångspunkten bör vara att det är den som kränker och begränsar andra genom brott eller trakas-

serier som måste tåla en inskränkning i sina fri- och rättigheter och inte tvärt om.

Kontakter och redovisning av uppdraget

Under utredningen ska utredaren vid behov hämta in synpunkter och upplysningar från myndigheter och andra aktörer som kan vara berörda, däribland Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten. Utredaren ska vidare hålla sig informerad om och beakta relevant arbete som pågår inom

Regeringskansliet och kommittéväsendet, såsom den fortsatta beredningen av betänkandet Tryggare idrottsarrangemang. Utredaren ska göra de internationella jämförelser som kan anses relevanta.

Uppdraget i den del som avser tillträdesförbud och preventiva vistelseförbud ska redovisas senast den 10 juli 2026. Övriga delar av uppdraget ska redovisas senast den 10 september 2027.

(Justitiedepartementet)

Kommittédirektiv 2026:61

Tilläggsdirektiv till Utredningen om nödvärn, tillträdesförbud och preventiva vistelseförbud (Ju 2025:18)

Beslut vid regeringssammanträde den 25 juni 2026

Förlängd tid för en del av uppdraget

Regeringen beslutade den 11 september 2025 kommittédirektiven En starkare nödvärnsrätt och ett effektivare tillträdesförbud (dir. 2025:82). Enligt de ursprungliga direktiven ska ett delbetänkande lämnas senast den 10 juli 2026 som avser uppdraget att föreslå ett mer effektivt tillträdesförbud och ett mer ändamålsenligt preventivt vistelseförbud.

Utredningstiden förlängs i fråga om uppdraget att föreslå ett mer ändamålsenligt preventivt vistelseförbud. Uppdraget ska i den delen i stället redovisas senast den 30 september 2026. Utredningstiden i övrigt ligger fast. Uppdraget i fråga om att föreslå ett mer effektivt tillträdesförbud ska alltså delredovisas senast den 10 juli 2026 och uppdraget ska slutredovisas senast den 10 september 2027.

(Justitiedepartementet)

Överväganden oavsett ställningstagande i sak

Ändringar i straffansvaret för olaga intrång

Bedömning

En eventuell utvidgning av bestämmelsen om olaga intrång bör ta sikte på situationer där en person i ett enskilt fall antingen har vägrats inträde (trots att lokalen är öppen) och ändå går in i den eller i ett enskilt fall kvarstannar efter att ha avvisats.

Som framgått av våra ställningstaganden ovan menar vi att möjligheterna att besluta om straffsanktionerade tillträdesförbud inte bör utökas genom ändringar i det straffansvar som påbjuds av brottsbalksstadgandet om olaga intrång.

Enligt våra direktiv ska vi oavsett ställningstagande i sak lämna författningsförslag i denna del.

För det fall man, trots vad som sägs i detta betänkande, skulle vilja vidga ansvaret för olaga intrång så att det kan träffa också lokaler som är öppna för allmänheten under själva öppettiden är det enligt vår mening mest näraliggande att knyta straffbarheten till situationer där den enskilde i ett enskilt fall antingen vägrats inträde (trots att lokalen är öppen) och ändå gått in i lokalen eller i ett enskilt fall har avvisats i en sådan situation och inte lämnat lokalen inom skälig tid. En sådan lösning innebär inte – såsom de gamla portförbuden – att den som förfogar över lokalen ges en möjlighet att utfärda privata och straffsanktionerade förbudsnormer som gäller över tid, utan endast att dennes rätt att – här och nu – bestämma över lokalen ges ett straffrättsligt skydd. Genom en sådan utformning undviker man de problem som är förknippade med mer generella tillträdesförbud utfär-

dade av enskilda och man kan i stället falla tillbaka på vad som redan gäller i förhållande till bostäder och lokaler och andra områden som i nuläget omfattas av straffbestämmelserna om hemfridsbrott och olaga intrång. Från ett lagtekniskt perspektiv är det lämpligt att vidgandet av straffansvaret på det sätt som nu övervägts sker genom införandet av ett nytt tredje stycke i brottsbalksbestämmelsen, om *olaga intrång i öppen lokal*.

När det sedan gäller frågan om vilken straffskala som bör gälla för brottet får det – allt annat lika – anses vara mindre straffvärt att olovligen tränga sig in eller stanna kvar i en öppen lokal eller en därmed jämförlig plats än att förfara så i någons bostad eller en lokal som är stängd för allmänheten eller på de andra platser som nu skyddas av brottsbalksbestämmelsen. Till det kommer att karaktären av ett olovligt inträngande eller kvarstannande i en öppen lokal kan vara relativt formell; det bör för straffbarhet nämligen räcka – som berörts ovan – att en person förflyttar sig in i en öppen lokal i strid med ett besked från någon som bestämmer över vem som får vara i lokalen eller stannar kvar i en sådan lokal trots en uppmaning från den med bestämmanderätt om att lämna lokalen. I så måtto kommer en överträdelse enligt bestämmelsen om olaga intrång i öppen lokal att kunna likna en överträdelse av ett tillträdesförbud, för vilken brottstyp vi har tagit ställning till att inte ändra straffskalan om böter eller fängelse i sex månader. Dessa förhållanden bör återspeglas i straffskalan för det nya brott som ska beteckna olaga intrång och kvarstannanden i en öppen lokal. Följaktligen bör straffskalan vara böter eller fängelse i högst sex månader.

Det är i och för sig möjligt att vidga straffansvaret för olaga intrång på det sätt som beskrivits ovan och samtidigt ändra tillträdesförbudslagen enligt vårt förslag. Det system som då tillskapas ger öppna lokaler dels ett allmänt straffrättsligt skydd mot intrång, dels ett specifikt dito som kan realiseras genom en ansökan om tillträdesförbud. Emellertid kan principiella invändningar göras mot att samma handling – att gå in i en öppen lokal i strid med viljan (uttryckt genom ett besked på plats eller ett tillträdesförbud) hos den som bestämmer över vem som får vara där – blir föremål för dubbla kriminaliseringar. Med en sådan ordning följer viss oförutsebarhet i rättstillämpningen, och därutöver kan det ifrågasättas om lokaler som genom ett tillträdesförbud redan åtnjuter straffrättsligt skydd mot vistelser under

öppettiderna av en utpekad person även har behov av ett allmänt straffrättsligt skydd mot intrång av samma person.

En sådan ordning framstår vidare som mindre väl förenlig med den närmare utformning av tillträdesförbudslagen som vi föreslår. En kriminalisering av olaga intrång rörande öppna lokaler kan nämligen medföra att den presumtion för tillträdesförbud vid tidigare brottslighet som vi föreslår blir tillämplig även vid överträdelser av brottsbalksbestämmelsen. Att man olovligen tillträtt eller kvarstannat i en öppen lokal skulle alltså i teorin kunna läggas till grund för ett straffsanktionerat förbud mot att göra samma sak. Det kan ifrågasättas ur ett systematiskt perspektiv och parallella ordningar kan också antas leda till tillämpningsproblem.

Även om tillträdesförbudslagen anpassas så att ett olaga intrång till en öppen lokal inte får läggas till grund för ett förbud kan en ordning med dubbla kriminaliseringar medföra tillämpningssvårigheter. Att olovligen gå in i en öppen lokal efter att ha vägrats tillträde på plats utlöser – om man sedan tidigare meddelats ett tillträdesförbud till lokalen – konkurrens mellan brottet olaga intrång i öppen lokal och överträdelsen av tillträdesförbudet, vars lösning inte är uppenbar. Om i stället personen som inträtt in i lokalen i strid med ett tillträdesförbud lämnar frivilligt efter att ha ombetts att gå behöver tillbakaträdandet inte nödvändigtvis leda till frihet från ansvar enligt båda straffbestämmelser. Det kan exempelvis hända att avlägsnandet bedöms ha skett inom den skäliga tid man utan att riskera straffansvar enligt brottsbalksstadgandet får lämna en lokal, samtidigt som gärningen ändå innefattar en överträdelse av tillträdesförbudet.

Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

Bedömning

Lagändringen kan träda i kraft tidigast den 1 juli 2027. Någon särskild övergångsbestämmelse behövs inte.

Med hänsyn till den tid som kan beräknas gå åt för remissförfarandet, den fortsatta beredningen inom Regeringskansliet och riksdagsbehandlingen bör lagändringen kunna träda i kraft tidigast den 1 juli 2027.

I och med bestämmelserna i 5 § första och andra styckena lagen (1964:163) om införande av brottsbalken är det inte nödvändigt med någon särskild övergångsbestämmelse.

Författningsförslag oavsett ställningstagande i sak

Förslag till lag om ändring i brottsbalken

Härigenom föreskrivs att 4 kap. 6 § brottsbalken (1962:700) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
4 kap.	
6 §[1]	
Den som olovligen tränger in eller stannar kvar i någon annans bostad eller annat liknande boende döms för hemfridsbrott till böter eller fängelse i högst ett år. För hemfridsbrott döms även den som olovligen tränger in eller stannar kvar i en trädgård, på en gårdsplan eller på en annan liknande plats som tillhör bostaden eller boendet.	
Den som i annat fall än som avses i första stycket obehörigen tränger in eller stannar kvar i en byggnad eller ett fartyg, på en gårdsplan eller på en annan liknande plats döms för olaga intrång till böter eller fängelse i högst ett år.	
	Den som
	1. olovligen träder in i en lokal under tid som lokalen är öppen för allmänheten efter att, vid det aktuella tillfället, ha fått besked om att han eller hon inte får det, eller
	2. olovligen stannar kvar i lokalen efter att, vid det aktuella tillfället, ha uppmanats att lämna den,

[1] Senaste lydelse 2022:661.

döms för olaga intrång i öppen lokal, till böter eller fängelse i högst sex månader.

Om ett brott som avses i första eller andra stycket är grovt, döms för grovt hemfridsbrott eller grovt olaga intrång till fängelse i lägst sex månader och högst tre år. Vid bedömningen av om brottet är grovt ska det särskilt beaktas om gärningen

1. har skett genom inbrott,
2. har innefattat våld, hot om brottslig gärning, ofredande eller skada på egendom, eller
3. annars har varit av särskilt hänsynslös eller farlig art.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2027.

Författningskommentar

Förslaget till lag om ändring i brottsbalken

4 kap.

6 §

Den som olovligen tränger in eller stannar kvar i någon annans bostad eller annat liknande boende döms för hemfridsbrott till böter eller fängelse i högst ett år. För hemfridsbrott döms även den som olovligen tränger in eller stannar kvar i en trädgård, på en gårdsplan eller på en annan liknande plats som tillhör bostaden eller boendet.

Den som i annat fall än som avses i första stycket obehörigen tränger in eller stannar kvar i en byggnad eller ett fartyg, på en gårdsplan eller på en annan liknande plats döms för olaga intrång till böter eller fängelse i högst ett år.

Den som

1. olovligen träder in i en lokal under tid som lokalen är öppen för allmänheten efter att, vid det aktuella tillfället, ha fått besked om att han eller hon inte får det, eller

2. olovligen stannar kvar i lokalen efter att, vid det aktuella tillfället, ha uppmanats att lämna den,

döms för olaga intrång i öppen lokal, till böter eller fängelse i högst sex månader.

Om ett brott som avses i första eller andra stycket är grovt, döms för grovt hemfridsbrott eller grovt olaga intrång till fängelse i lägst sex månader och högst tre år. Vid bedömningen av om brottet är grovt ska det särskilt beaktas om gärningen

1. har skett genom inbrott,
2. har innefattat våld, hot om brottslig gärning, ofredande eller skada på egendom, eller
3. annars har varit av särskilt hänsynslös eller farlig art.

Paragrafen innehåller bestämmelser om straffansvar för olaga intrång och grovt olaga intrång.

Ett nytt *tredje stycke* införs, som innebär att det straffbara området utvidgas. Således omfattar straffansvaret för olaga intrång i öppen lokal även öppethållna lokaler. Ordet lokal ska förstås i en bredare mening än den som följer av 12 kap. 1 § jordabalken; det avser som utgångspunkt väggomgärdade ytor i byggnader oavsett vad för slags verksamhet – om någon – som bedrivs där och oberoende av vem som disponerar lokalen och med vilken rätt. I normalfallet bör gränsen för en lokal anses gå vid dess väggar, men även inte alltför vidsträckta ytor utanför väggarna kan i vissa fall anses tillhöra lokalen såvida det framgår genom en avgränsning av ytan i riktning mot lokalen eller på något annat tydligt sätt.

En lokal omfattas av det straffrättsliga skyddet i det tredje stycket enbart under den tid som den är öppen för allmänheten. Med lokutionen ”öppen för allmänheten” avses att det är fritt för var och en att tillträda lokalen, i den meningen att alla och envar i teorin har en möjlighet att gå in där. Det saknar i princip betydelse att tillträde är villkorat av betalning, uppvisande av biljett, medlemskort, identifikationshandling eller liknande. Som typexempel på öppna lokaler kan nämnas butiker eller andra lokaler där varor eller tjänster säljs eller marknadsförs, samt lokaler där andra nyttigheter tillhandahålls, som bibliotek, muséer eller servicekontor. En lokal med bestämda öppettider är normalt att anse som öppen för allmänheten enbart under dessa tider. Bereder sig någon tillträde till en lokal som är stängd, exempelvis av det skälet att lokalen slutat hålla öppet för dagen, får handlingen bedömas utifrån paragrafens andra stycke.

De straffbara ageranden som regleras i det tredje stycket går ut på att man olovligen träder in respektive stannar kvar i en lokal (eller på en till lokalen hörande yta) som skyddas av bestämmelsen. Ett inträdande eller kvarstannande är olovligt enbart om det skett i strid med ett besked om nekat tillträde till lokalen eller en uppmaning om att lämna lokalen från någon som bestämmer över vem som får vara i lokalen. Bestämmanderätten kan följa av ägande-, nyttjande- eller liknande rätt, liksom av avtal, fullmakt, uppdrag, sedvänja eller något annat rättsförhållande eller av föreskrifter. Den som äger, disponerar eller förestår en lokal har rätt att bestämma över vem som får vara i lokalen. Tjänstgör det personal i eller i anslutning till lokalen bör sådan bestämmanderätt som utgångspunkt anses följa med deras

ställning. Det står emellertid den som äger eller annars har rätt till en lokal fritt att genom exempelvis fullmakt eller uppdrag ge någon särskild person rätt att bestämma om vem som får vistas i lokalen. Således kan det för varje enskild lokal inrättas en lämplig ordning.

I styckets två punkter används lokutionerna ”ha fått besked” respektive ”ha uppmanats” för att beskriva den åtgärd från den som har bestämmanderätt vilken kan ligga till grund för straffansvar. Någon skillnad i sak mellan dem är inte avsedd utan de tar båda sikte på en upplysning till en viss person med innebörden att denne inte får vara i lokalen. För att ett yttrande ska kvalificera som ett besked eller en uppmaning i respektive punkts mening krävs att det riktas till personen i fråga och på ett tydligt sätt klargör att denne inte får gå (eller på annat sätt förflytta sig) in i – eller måste lämna – lokalen. Ett sådant meddelande gäller – oavsett om det lämnas innan eller efter det att personen trätt in i lokalen – enbart vid ”det aktuella tillfället”, vilket uttryck syftar på ett hastigt övergående förlopp. Det tredje stycket tar sikte på fall där personen som nekats tillträde till eller ombetts lämna en lokal omedelbart trotsar detta genom att träda in i eller kvarstanna i lokalen. Träder en person, som nekats tillträde eller avvisats från en lokal, in i lokalen först en tid senare bör inträdandet betraktas som ett nytt tillfälle för vilket det tidigare meddelandet inte gäller. Vilken tidsrymd som ett enskilt tillfälle omfattar får dock bedömas från fall till fall.

Styckets *första punkt* tar sikte på fall av olovliga inträdanden. Med uttrycket ”träder in i en lokal” menas att från utsidan passera lokalens entré eller någon annan ingång till lokalen, eller gå in på en yta som tillhör lokalen. Det krävs inte att personen betvingar något fysiskt motstånd för att ta sig in, utan för ansvar är det tillräckligt att personen efter ett besked om nekat tillträde förflyttar sig in i lokalen. Även inträden som sker obemärkta omfattas. Straffansvaret omfattar även helt kortvariga vistelser i lokalen.

Styckets *andra punkt* tar sikte på fall av olovliga kvarstannanden. En person som ombetts lämna en lokal måste få skälig tid på sig att göra det. Vad som utgör skälig tid får bedömas från fall till fall med ledning av bl.a. lokalens planlösning och personens fysiska status. Efter att personen beretts skälig tid att lämna lokalen finns dock inget krav på att personen ska ha kvarstannat under någon viss tidsperiod för att straffansvaret ska inträda.

Liksom för olaga intrång enligt paragrafens första stycke krävs det för straffansvar enligt det tredje stycket att uppsåtet täcker rekvi-

sitet olovligen, dvs. personen ska ha uppsåt till att hen har fått ett besked eller en uppmaning av relevant slag.

Straffskalan för brott mot tredje stycket är böter eller fängelse i högst sex månader. Det återspeglar att straffvärdet för fall av olaga intrång i öppen lokal som utgångspunkt är lägre än för sådana intrång som sker i exempelvis bostäder eller stängda lokaler.

Övervägandena finns ovan i denna bilaga.

Konsekvenser

Inledning

Vi har tolkat förordningen om konsekvensutredningar och våra direktiv på så sätt att den konsekvensutredning som vi har att göra även ska omfatta det förslag som utredningen lämnar oavsett ställningstagande i sak.[2]

Inledningsvis kan vi konstatera att de redogörelser som påbjuds av 6 § konsekvensutredningsförordningen görs i respektive avsnitt av delbetänkandet, varför de inte upprepas här. Det kan tilläggas att eventuella problem som förslaget oavsett ställningstagande i sak kan föra med sig och nackdelarna med det framgår av i övervägandena i kapitel 4 och att sådant delvis belysts även i övervägandena i denna bilaga. Oaktat de problem som kan uppkomma bedömer vi att förslaget är förenligt med Sveriges förpliktelser enligt Europakonventionen och dess tilläggsprotokoll samt med de skyldigheter som i övrigt följer av Sveriges anslutning till Europeiska unionen.

Följaktligen kan konsekvensutredningen beträffande förslaget i denna bilaga avgränsas till en analys jämlikt 7 § konsekvensutredningsförordningen, som dock – vilket ligger i sakens natur – inte blir lika fullödig som motsvarigheten beträffande de förslag som följer av våra ställningstaganden.

[2] Se 2 § första stycket i förordningen.

Konsekvenser för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet m.m.

Bedömning

Förslaget om ändring av brottsbalksbestämmelsen om olaga intrång torde i någon mån kunna bidra till att minska brottslighet av det slag som är typiskt för öppna lokaler. Förslaget kan på ett mer konkret plan antas leda till ett relativt stort antal anmälningar om olaga intrång av det slag som kriminaliseras samt till att antalet fall av ifrågasatt diskriminering kommer att öka.

Förslaget innebär att bestämmanderätten över en för allmänheten öppen lokal får genomslag i brottsbalksbestämmelsen om olaga intrång, på så sätt att den som trotsar viljan hos någon med bestämmanderätt, uttryckt som ett besked om nekat tillträde till lokalen eller en begäran om att personen ska lämna densamma, riskerar straffansvar för gärningen. Den rätt som enligt förslaget tillkommer den som har bestämmanderätt över lokalen kan antas bidra till att brottslighet som består i tillgrepp, trakasserier etc. i öppna lokaler minskar något. Detsamma gäller det faktum att en överträdelse av rättighetshavarens besked att en person inte får komma in innebär att rättighetshavaren har rätt att använda visst tvång för att förhindra personen att komma in samt för att mota ut personen. Det är emellertid svårt att tro att förslaget skulle leda till effekter som är märkbara i statistiken. Det gäller särskilt som de förbud mot att komma in respektive stanna kvar som kan meddelas enligt förslaget bara gäller momentant. Det kan antas att rättighetsvararna kommer att nyttja förbudsrätten frekvent och att förbud i många fall kommer att överträdas, vilket är ägnat att leda till ett relativt stort antal polisanmälningar om olaga intrång av det slag som kriminaliseras.

Det kan också antas att förslaget kommer att leda till en ökning både av påståenden om diskriminering och av faktisk diskriminering.

Som vi berört ovan finns det inget direkt hinder mot att kombinera ändringsförslaget rörande brottsbalksbestämmelsen om olaga intrång med våra förslag om ändringar av tillträdesförbudslagen. Om båda förslagen genomförs kan det antas att efterfrågan på tillträdesförbud minskar något. Med hänsyn till att författningsförslaget avseende olaga

intrång tar sikte bara på överträdelser i direkt anslutning till ett avvisande eller en uppmaning att gå, kan emellertid minskningen inte förväntas bli särskilt stor.

Ekonomiska konsekvenser

Bedömning och förslag

Förslaget om ändring av brottsbalksbestämmelsen om olaga intrång kommer sannolikt att leda till marginellt ökade kostnader för Polismyndigheten, Åklagarmyndigheten och de allmänna domstolarna. För att finansiera de ökade kostnaderna för rättsliga biträden som sagda förslag förväntas leda till föreslås att anslaget för rättsliga biträden höjs med 500 000 kronor per år från och med 2028.

Som framgått ovan bedömer vi att den nya straffbestämmelsen om olaga intrång sannolikt kommer att tillämpas frekvent av de som utövar bestämmanderätt över öppna lokaler och att brottslighet bestående i olaga intrång följaktligen lär öka. Det är i sin tur ägnat att marginellt öka Polismyndighetens och Åklagarmyndighetens kostnader för utredning och lagföring av fall av olaga intrång, och i viss mån även de allmänna domstolarnas kostnader för att handlägga mål om brotten. Detsamma gäller för brottslighet som omfattar olaga diskriminering.

Enligt förslaget är straffskalan för olaga intrång i öppen lokal böter eller fängelse i högst sex månader. Även om det torde vara möjligt att straffvärdet för upprepade fall av olaga intrång i öppen lokal eller ett intrång som präglas av försvårande moment uppnår fängelsenivå är det svårt att se framför sig att ett typiskt intrång kommer att ha ett sådant straffvärde. Därmed bör kriminaliseringen inte leda till någon nämnvärd ökning av Kriminalvårdens kostnader. Lagföringar för brottet olaga diskriminering kan som sagt förväntas öka i antal; det förskyller visserligen böter eller fängelse i högst ett år, men antalet påföljder för vars verkställighet Kriminalvården ansvarar kan inte förväntas bli stort. Förslagen bedöms inte leda till någon nämnvärd ökning av kostnaderna för rättsliga biträden under ikraftträdandeåret. Vi bedömer att kostnaderna för rättsliga biträden (i form av försvarare) därefter kommer att öka med cirka 500 000 kronor per år. Vi föreslår att kostnadsökningen finansieras genom en höj-

ning av anslaget för rättsliga biträden med 500 000 kronor per år från och med år 2028.

I och med att en tillförlitlig uppskattning av hur frekvent den nya straffbestämmelsen kommer att tillämpas av lokalföreståndarna etc. och hur ofta den kommer att överträdas inte låter sig göras, går det inte heller att precisera de ökade kostnaderna för de av rättsväsendets myndigheter som är berörda. Detsamma är fallet med de ökade kostnaderna för utredning, lagföring och domstolshandläggning av brottsmisstankar för olaga diskriminering som kan tänkas uppkomma. Annat har dock inte framkommit än att de marginella kostnadsökningarna kommer att rymmas inom respektive myndighets befintliga anslag. Slutligen är det möjligt att kostnadsökningarna för rättsväsendet kommer att i någon utsträckning absorberas av den nya straffbestämmelsens förebyggande effekt på typisk brottslighet i öppna lokaler.

Övriga konsekvenser och utvärdering

Bedömning

Förslaget kan antas medföra positiva effekter för de som utövar bestämmanderätt över öppna lokaler och därmed för företag i t.ex. dagligvaruhandelsbranschen och för offentliga aktörer med huvudmannaskap över verksamheter som omfattar öppna lokaler.

Ändringen av brottsbalksbestämmelsen om olaga intrång kan antas medföra fler fall av ingrepp i rörelsefriheten samt negativa konsekvenser för barn och en ökad risk för ovidkommande diskriminering.

Konsekvenserna bör kunna utvärderas tidigast fem år efter det att ändringen trätt i kraft.

Det straffrättsliga skyddet mot olaga intrång i öppna lokaler är inte begränsat till lokaler där det bedrivs kommersiell verksamhet eller som är upplåtna för specifika ändamål. Rätten att med straffrättslig verkan neka någon ur allmänheten tillträde till en lokal eller förmå någon sådan person att lämna en lokal kommer således alla som bestämmer över för allmänheten öppna lokaler till del. Det får, allt annat lika, sägas vara positivt för de som utövar sådan bestämmanderätt.

Inte bara företag i branscher där det är vanligt att bedriva verksamhet från öppna lokaler (t.ex. dagligvaruhandelsbranschen) kommer att gynnas, utan även offentliga aktörer med huvudmannaskap för verksamheter i vilka sådana lokaler disponeras, exempelvis kommuner och regioner.

Som påtalats i våra överväganden beträffande tillträdesförbudsregleringen (kapitel 4) kan det inte anses stå i strid med rätten till rörelsefrihet att någon stängs ute från en viss lokal (t.ex. en butik). Att någon vid äventyr av straffansvar hindras från att vistas på en allmän plats måste likväl anses innebära en inskränkning av dennes rörelsefrihet, och förslaget om det utvidgade straffansvaret kan antas leda till ett stort antal sådana inskränkningar.

Enligt förslaget kan alla personer ur allmänheten, oavsett ålder, nekas tillträde till eller ombedjas lämna en öppen lokal och i så måtto påverkas barn på samma sätt som vuxna av förslaget. Även med beaktande av att det inte får dömas till påföljd för brott som någon begått före 15 års ålder – och straffhotet för barn under 15 år som gör sig skyldiga till olaga intrång i en öppen lokal därmed blir begränsat – kan det antas att den straffsanktionerade förbudsrätten enligt 4 kap. 6 § tredje stycket kommer att nyttjas mot barn och yngre vuxna i högre utsträckning än mot gemene man. Den med bestämmanderätt behöver inte ta hänsyn till omständigheterna hos personen som man önskar hindra från att vistas i lokalen och därmed säkerställer brottsbalksbestämmelsen inte i formell mening att exempelvis principerna om proportionalitet och barnets bästa får genomslag. Mot den bakgrunden kan förslaget antas få negativa konsekvenser för de nu nämnda grupperna. Samtidigt missgynnas inte barn av förslaget i rent formell mening och till det kommer att de förbud som nu är aktuella är av momentant slag, vilket är ägnat att minska bl.a. de ingrepp i rörelsefriheten som det i praktiken blir fråga om.

Konsekvenserna av förslaget i denna bilaga bör kunna utvärderas tidigast fem år efter ikraftträdandet av ändringen. I försök att utröna eventuella brottsförebyggande effekter av ändringen av brottsbalksbestämmelsen kan den officiella kriminalstatistiken konsulteras. Vad beträffar brottsbalksbestämmelsens eventuella påverkan på förekomsten av typisk brottslighet i öppna lokaler kan rapporter från Brå om brottsligheten inom handeln (och avseende öppna lokaler i andra branscher om så finns att tillgå) samt relevanta branschorganisationers rapporter studeras.

Avslutningsvis bedömer vi att förslagen i denna bilaga inte inskränker den kommunala självstyrelsen.

Åklagare som intervjuats

Seniora åklagaren Joseph Ricken, Åklagarkammaren i Luleå.
Seniora åklagaren Ulrika Modin, Åklagarkammaren i Uppsala.
Seniora åklagaren Ulf Blendow, City åklagarkammare i Stockholm.

Statens offentliga utredningar 2026

Kronologisk förteckning

1. Skatteincitament för forskning och utveckling – ett nytt incitament baserat på utgifter för FoU-personal. Fi.
2. 710 miljoner skäl till reformer. Ju.
3. Genomförande av plattformsdirektivet. A.
4. Rektor i fokus – förutsättningar för ett pedagogiskt ledarskap. U.
5. Utvidgad avdragsrätt för sponsring m.m. Fi.
6. En nationell digital infrastruktur i hälso- och sjukvården. Styrning med tydliga roller och ansvar för aktörerna. S.
7. Förstärkt uppföljning och utvärdering av folkhälsopolitiken.
   Del I: Effektivare folkhälsoinsatser genom hälsoekonomiska analyser.
   Del II: Utvärdering av alkoholpolitikens styrmedel. S.
8. Rättssäker samhällsvård för barn och unga. S.
9. Registrering av EES-medborgare. Ju.
10. Ökade möjligheter till tillgångsinriktad brottsbekämpning. Del 1 och 2. Ju.
11. Om överföring av Första AP-fondens verksamhet och tillgångar till Tredje och Fjärde AP-fonderna. Fi.
12. Om överföring av Sjätte AP-fondens verksamhet och tillgångar till Andra AP-fonden. Fi.
13. Straffansvar för deltagande i och samröre med kriminella sammanslutningar. Ju.
14. Ädelmetallutredningen – en moderniserad reglering av handel med ädelmetallarbeten. KN.
15. Marken, vattnet, tankarna. Konsekvenser för samer av svensk politik. Volym 1 och 2. Ku.
16. Försvarsexportinitiativ. För gemensam säkerhet. Fö.
17. Öresundsförbindelser 2050 – behov av kapacitet, redundans och svensk-danskt samarbete. LI.
18. Odlingstorv och klimatet. Fi.
19. Stärkt tillsyn och uppföljning – förslag för att motverka oegentlig läkemedelsförskrivning. S.
20. Belägg för broms? Åtgärder för starkare incitament till lägre kommunalskattesatser. Fi.
21. Återkallelse av svenskt medborgarskap. Ju.
22. Stärkt läkemedelsförsörjning i samverkan. Nationella åtgärder för fördelning, omfördelning och inköp vid brist. S.
23. Tolkavgift och förbud mot barntolkning. A.
24. Mervärdesskatt vid uthyrning och överlåtelse av fastighet. Fi.
25. Ett smittskydd för framtiden. S.
26. Digitala verktyg inom bolagsrätten. Genomförande av EU:s direktiv om ytterligare digitalisering inom bolagsrätten. Ju.
27. Lättnader i kraven på hållbarhetsrapportering. Ju.
28. Tillgång till passageraruppgifter i brottsbekämpningen. Ju.
29. Förbud mot uppfödning av djur för pälsproduktion. LI.
30. Mer flexibla regler om verkställighet av häktning och fängelsestraff. Ju.
31. Ett investeringsprogram för kultur. Ku.
32. Att säga ja! Kommunernas förutsättningar att ta emot stora företagsetableringar och företagsexpansioner. KN.
33. Vägen mot utfasning. Styrmedel för ett fossilfritt samhälle. KN.

34. Nya nätbrott och andra åtgärder för genomförandet av direktivet om bekämpning av våld mot kvinnor och våld i nära relationer. Volym 1 & 2. Ju.
35. En åldersgräns för barns tillgång till sociala medier. S.
36. Bättre förutsättningar att inkludera personer med nedsatt beslutsförmåga i medicinsk forskning. S.
37. Förutsättningar för en likvärdig och språkutvecklande förskola. U.
38. Behovsstyrd vård. S.
39. Ett nytt system för återkrav inom socialförsäkringen. S.
40. Ny kärnkraft i Sverige – moderna regler för beredskap och skadeståndsansvar. KN.
41. Jämställdhet i en föränderlig tid – nuläge och vägar framåt. Volym 1 & 2. A.
42. Ett nytt regelverk för granskning av utländsk finansiering av trossamfund och andra verksamheter. Volym 1 och 2. Ju.
43. Åtgärder mot överskuldsättning. Fi.
44. En stärkt förmåga till modern datadelning – integritetsfrämjande teknik i offentlig förvaltning. Fi.
45. Effektiva ingripanden mot brott i cybermiljö. Ju.
46. Ett sammanhållet, robust och konkurrenskraftigt Sverige – framtidens politik för utveckling i landsbygder och regioner. LI.
47. Rätt till ersättning vid avveckling av kärnkraft på grund av politiska beslut – reaktorer som inte tagits i drift. KN.
48. Tillträdesförbud. Ju.

Statens offentliga utredningar 2026

Systematisk förteckning

Arbetsmarknadsdepartementet

Genomförande av plattformsdirektivet. [3]

Tolkavgift och förbud mot barntolkning. [23]

Jämställdhet i en föränderlig tid – nuläge och vägar framåt. Volym 1 & 2. [41]

Finansdepartementet

Skatteincitament för forskning och utveckling – ett nytt incitament baserat på utgifter för FoU-personal. [1]

Utvidgad avdragsrätt för sponsring m.m. [5]

Om överföring av Första AP-fondens verksamhet och tillgångar till Tredje och Fjärde AP-fonderna. [11]

Om överföring av Sjätte AP-fondens verksamhet och tillgångar till Andra AP-fonden. [12]

Odlingstorv och klimatet. [18]

Belägg för broms? Åtgärder för starkare incitament till lägre kommunalskattesatser. [20]

Mervärdesskatt vid uthyrning och överlåtelse av fastighet. [24]

Åtgärder mot överskuldsättning. [43]

En stärkt förmåga till modern datadelning – integritetsfrämjande teknik i offentlig förvaltning. [44]

Försvarsdepartementet

Försvarsexportinitiativ. För gemensam säkerhet. [16]

Justitiedepartementet

710 miljoner skäl till reformer. [2]

Registrering av EES-medborgare. [9]

Ökade möjligheter till tillgångsinriktad brottsbekämpning. Del 1 och 2. [10]

Straffansvar för deltagande i och samröre med kriminella sammanslutningar. [13]

Återkallelse av svenskt medborgarskap. [21]

Digitala verktyg inom bolagsrätten. Genomförande av EU:s direktiv om ytterligare digitalisering inom bolagsrätten. [26]

Lättnader i kraven på hållbarhetsrapportering. [27]

Tillgång till passageraruppgifter i brottsbekämpningen. [28]

Mer flexibla regler om verkställighet av häktning och fängelsestraff. [30]

Nya nätbrott och andra åtgärder för genomförandet av direktivet om bekämpning av våld mot kvinnor och våld i nära relationer. Volym 1 & 2. [34]

Ett nytt regelverk för granskning av utländsk finansiering av trossamfund och andra verksamheter. Volym 1 och 2. [42]

Effektiva ingripanden mot brott i cybermiljö. [45]

Tillträdesförbud. [48]

Klimat- och näringslivsdepartementet

Ädelmetallutredningen – en moderniserad reglering av handel med ädelmetallarbeten. [14]

Att säga ja! Kommunernas förutsättningar att ta emot stora företagsetableringar och företagsexpansioner. [32]

Vägen mot utfasning. Styrmedel för ett fossilfritt samhälle. [33]

Ny kärnkraft i Sverige – moderna regler för beredskap och skadeståndsansvar. [40]

Rätt till ersättning vid avveckling av kärnkraft på grund av politiska beslut – reaktorer som inte tagits i drift. [47]

Kulturdepartementet

Marken, vattnet, tankarna. Konsekvenser för samer av svensk politik. Volym 1 och 2. [15]

Ett investeringsprogram för kultur. [31]

Landsbygds- och infrastrukturdepartementet

Öresundsförbindelser 2050 – behov av kapacitet, redundans och svenskt-danskt samarbete. [17]

Förbud mot uppfödning av djur för pälsproduktion. [29]

Ett sammanhållet, robust och konkurrenskraftigt Sverige – framtidens politik för utveckling i landsbygder och regioner. [46]

Socialdepartementet

En nationell digital infrastruktur i hälso- och sjukvården. Styrning med tydliga roller och ansvar för aktörerna. [6]

Förstärkt uppföljning och utvärdering av folkhälsopolitiken. Del I: Effektivare folkhälsoinsatser genom hälsoekonomiska analyser. Del II: Utvärdering av alkoholpolitikens styrmedel. [7]

Rättssäker samhällsvård för barn och unga. [8]

Stärkt tillsyn och uppföljning – förslag för att motverka oegentlig läkemedelsförskrivning. [19]

Stärkt läkemedelsförsörjning i samverkan. Nationella åtgärder för fördelning, omfördelning och inköp vid brist. [22]

Ett smittskydd för framtiden. [25]

En åldersgräns för barns tillgång till sociala medier. [35]

Bättre förutsättningar att inkludera personer med nedsatt beslutsförmåga i medicinsk forskning. [36]

Behovsstyrd vård. [38]

Ett nytt system för återkrav inom socialförsäkringen. [39]

Utbildningsdepartementet

Rektor i fokus – förutsättningar för ett pedagogiskt ledarskap. [4]

Förutsättningar för en likvärdig och språkutvecklande förskola. [37]