REMISSYTTRANDE

Datum	Dnr
2026-11-03	2026/5968

Regeringskansliet
Justitiedepartementet
Straffrättsenheten
ju.remissvar@regeringskansliet.se

Kopia till:
ju.L5@regeringskansliet.se

Delbetänkandet Tillträdesförbud (SOU 2026:48)
(*Departementets diarienummer Ju2026/01671*)

Justitiekanslern ifrågasätter inte utredningens bedömning att regleringen i tillträdesförbudslagen på ett tydligare sätt ska återspegla lokalinnehavarens principiella rätt att bestämma över sin lokal och att det därför behöver göras vissa justeringar i lagen om tillträdesförbud. Justitiekanslern vill dock framhålla följande.

Det förslag till tillfälliga tillträdesförbud som föreslås kan, liksom dess motsvarighet i slutliga sådana beslut, innebära en betydande inskränkning av det skydd för rörelsefriheten som regleras i 2 kap. 8 § regeringsformen. Sådana begränsningar får endast ske för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle och får aldrig gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den (2 kap. 20 och 21 §§ regeringsformen). Rörelsefriheten skyddas även av artikel 2 i det fjärde tilläggsprotokollet till Europakonventionen och möjligheterna att inskränka denna rätt sammanfaller i huvudsak med vad som anges i regeringsformen (jfr artikel 2.3 i tilläggsprotokollet). Skyddet för denna rättighet innebär att det ställs höga krav på de skäl som anförs för att en inskränkning av nämnda rättigheten ska anses godtagbar.

Vid tillkomsten av lagen om tillträdesförbud bedömde regeringen att det sällan torde uppstå något behov att med särskild skyndsamhet behöva fatta beslut om tillträdesförbud till butik. Regeringen bedömde då att i de fall det uppkommer situationer där polis och åklagare behöver agera skyndsamt skulle andra medel såsom olika former av straffprocessuella tvångsmedel kunna tillgripas. Slutsatsen var att något mer allmänt behov för en åklagare att meddela tillfälligt beslut innan förbudsfrågan avgjordes slutligt inte ansågs föreligga. I frågan om Polismyndighetens eller en polismans möjlighet att kunna fatta tillfälliga beslut om tillträdesförbud framhöll regeringen att den riskbedömning som ska göras inför ett interimistiskt beslut om tillträdesförbud innefattar komplicerade avvägningar som bör anförtros endast en åklagare. (Jfr prop. 2020/21:52 s. 44 f.)

Utredningen föreslår nu just en sådan ordning som då avvisades, men presenterar inte något underlag i form av ny kunskap eller nya erfarenheter som motiverar denna omsvängning i bedömningen. Det finns därför anledning att i den fortsatta beredningen mera ingående redogöra för behovet av att införa en ordning som, vilket utredningen själv framhåller (se exempelvis s. 117 i betänkandet), till sin natur är mindre rättssäker än det förfarande som omgärdar en slutlig prövning. I det arbetet bör enligt Justitiekanslern också regeringens tidigare anförda resonemang om att alternativa åtgärder är tillräckliga analyseras närmare, liksom varför behovet av snabba beslut inte kan tillgodoses genom den redan befintliga regeln om att åklagaren kan underlåta kommunicering om avgörandet inte kan skjutas upp (se 9 § tredje stycket tillträdesförbudslagen och jfr Ds 2019:1 s. 212).

Justitiekanslern vill tillägga att även om det i dag i och för sig finns en möjlighet att fatta tillfälliga beslut om tillträdesförbud till idrottsarrangemang, så får motsvarande beslut för t.ex. butiker och andra affärslokaler betydligt mer ingripande konsekvenser för den enskilde. Förutsättningarna för att meddela tillfälliga förbud enligt förslaget kan därför inte motiveras enbart med ledning av möjligheten till sådant tillträdesförbud till idrottsarenor.

När det sedan kommer till den prövning som enligt förslaget ska göras beträffande ett tillfälligt tillträdesförbud är den inte helt okomplicerad. Den ingripande polisen ska på plats avgöra att det *står klart* att en straffbelagd gärning har begåtts och att det är *sannolikt* att övriga brottsförutsättningar, såsom uppsåt och frånvaro av rättfärdigande eller ursäktande omständigheter, är för handen. Det sagda innefattar alltså en bedömning med två olika beviskrav. Därutöver ska polisen bedöma om brottet kan påverka verksamheten i lokalen, om särskilda skäl talar mot ett förbud och om det är proportionerligt. Flera av dessa rekvisit är förhållandevis öppet hållna och förutsätter kännedom om förhållanden som ingripande polis många gånger kan antas sakna. Prövningen ska dessutom göras under vad som får förmodas vara viss tidspress och i en ofta konfliktfylld situation. Mot denna bakgrund och med hänsyn tagen till de utgångspunkter som regeringen anförde i det tidigare lagstiftningsarbetet anser Justitiekanslern att det kan ifrågasättas om beslut av detta slag bör anförtros en polisman.

Med hänsyn till tillträdesförbudet ingripande karaktär för enskilda kan det i vart fall övervägas om inte giltighetstiden, och följaktligen den tid som en åklagare har på sig att avgöra förbudsfrågan, ska vara kortare tid än fyra veckor.

När det sedan kommer till det förslag som rör den nya generella regeln om tillträdesförbud (2 § andra stycket), föreslås att förbud ska kunna meddelas om det på grund av den förbudsaktuelle personens beteende i eller *i anslutning till* lokalen finns risk för att denne bl.a. annars väsentligen stör verksamheten. Enligt författningskommentaren avses med det senare sådana ageranden som riktas mot själva verksamheten, och störningen är väsentlig om verksamheten inte kan bedrivas normalt eller om personal behöver avdelas. Som exempel nämns beteenden som är berusat, högljutt eller

aggressivt. Så som förslaget är utformat kan det innebära att tillträdesförbudet skulle kunna tillämpas på personer som ägnar sig åt opinionsbildning eller deltar i lagliga sammankomster utanför en lokal för att uttrycka missnöje mot den verksamhet som bedrivs i lokalen. Det kan noteras att gränsdragningen mellan t.ex. brottet förargelseväckande beteende och provokativa opinionsyttringar inte alltid är lätt att dra samt att kravet på att ”störa verksamheten” nästan alltid kan vara uppfyllt i situationer där kritik framförs i det offentliga rummet. Det finns alltså en risk för att tillämpningen av den föreslagna bestämmelsen i vissa fall skulle kunna påverka opinionsfriheterna. Det får antas att en sådan ordning inte är avsedd. Mot den bakgrunden anser Justitiekanslern att frågan bör belysas ytterligare i den fortsatta beredningen. Regleringen bör utformas så att den inte får till följd att möjligheterna att protester, anordna och delta i allmänna sammankomster inskränks utöver vad ordningslagen medger, och det bör övervägas om det i lagtexten eller i förarbetena behöver förtydligas att utövandet av rättigheterna i fråga inte i sig utgör en sådan störning som avses i bestämmelsen.

Justitiekanslern har i övrigt inte några synpunkter på de förslag som läggs fram i betänkandet och de överväganden som görs där.

Ärendet har föredragits av kanslerjuristen Khashayar Kiavash. I ärendets beredning har även byråchefen Daniel Kjellgren deltagit.

Thomas Bull