Stockholms universitet

BESLUT
2026-11-02

Dnr SU FV-2432-26

Områdesnämnden för humanvetenskap

Stefan Helgesson
Vicerektor

Justitiedepartementet
Regeringskansliet

Handläggare:
Karolina Alveryd

Yttrande över remiss: Tillträdesförbud (SOU 2026:48)

Områdesnämnden för humanvetenskap har ombetts att till Justitiedepartementet inkomma med synpunkter på remiss av *Tillträdesförbud (SOU 2026:48)*. Betänkandet har remitterats till Juridiska fakulteten och Samhällsvetenskapliga fakulteten. Synpunkter har inkommit från Juridiska fakulteten och redovisas i bifogad bilaga, som utgör områdesnämndens svar.

Stefan Helgesson

Karolina Alveryd

Stockholms universitet

2026-10-20 Dnr SU-FV-2432-26

Juridiska fakultetskansliet Områdesnämnden för humanvetenskap

Remiss av Tillträdesförbud (SOU 2026:48)

Juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet (Fakultetsnämnden) har beretts tillfälle att lämna yttrande över rubricerat betänkande.

Fakultetsnämndens inställning

Fakultetsnämnden har förståelse för att det kan väcka starka känslor när det förekommer att personer upprepade gånger begår brott i lokaler öppna för allmänheten eller obehindrat kränker andra och stör verksamheten. Det kan framstå som stötande om det saknas tillräckliga möjligheter att ingripa mot sådana beteenden och att förebygga att de upprepas. Det är också rimligt att butiksinnehavare och andra som ansvarar för sådana lokaler ges goda möjligheter att råda över och freda dem.

Vid bedömningen av behovet av ytterligare lagstiftningsåtgärder måste emellertid också beaktas hur omfattande det problem som regleringen tar sikte på faktiskt är. Problemets faktiska omfattning måste vägas mot vissa motstående intressen och principiella invändningar som redovisas nedan. Fakultetsnämnden anser vid en sådan avvägning att nackdelarna med förslagen om en sänkt tröskel för att meddela tillträdesförbud överväger fördelarna.

- Fakultetsnämnden *avstyrker* mot den bakgrunden de delar av förslaget som innebär att de materiella förutsättningarna för att meddela tillträdesförbud vidgas. Det gäller såväl införandet av en presumtion för tillträdesförbud efter viss begången brottslighet som de föreslagna förändringarna av riskbedömningen, där kravet på särskilda omständigheter tas bort, kravet på allvarliga trakasserier slopas och möjligheten att meddela förbud vid risk för väsentliga störningar av verksamheten utsträcks. De föreslagna ändringarna framstår – av skäl som utvecklas nedan – inte som proportionella i relation till den inskränkning de innebär i individuella intressen eller som tillräckligt motiverade med hänsyn till vad som är känt om regleringens effektivitet. Av lika stor betydelse för Fakultetsnämndens inställning är att förslagen medför att vissa problem från likabehandlings- och rättvisesynpunkt som redan är förenade med tillträdesförbudslagen förstärks.

- Fakultetsnämnden *tillstyrker* förslaget att utvidga lagens tillämpningsområde till andra affärslokaler än butiker. Givet att möjligheten att meddela tillträdesförbud finns, saknas enligt nämndens mening sakliga skäl för att i detta avseende behandla andra jämförbara affärslokaler annorlunda än butiker.
- Fakultetsnämnden *tillstyrker* även förslaget att ge polismän möjlighet att meddela interimistiska beslut. En sådan ordning framstår i och för sig som ändamålsenlig om den befintliga regleringen ska kunna tillämpas effektivt.

Slutligen kan framhållas att Fakultetsnämnden instämmer i utredningens bedömningar *att* regleringen inte bör utsträckas till gallerior, köpcentrum och liknande platser, *att* tillträdesförbud inte bör kunna meddelas personer under 15 år, *att* den längsta giltighetstiden för ett förbud inte bör förlängas och att straffskalan för överträdelse av tillträdesförbud inte bör ändras. Fakultetsnämnden delar även utredningens bedömning *att* straffbestämmelsen om olaga intrång inte bör utvidgas och i de skäl som anförs för att den särskilda regleringen om tillträdesförbud är att föredra.

Närmare om skälen för Fakultetsnämndens inställning

Lagstiftningsärendet

Sedan 2021 finns möjligheter för åklagare att besluta om tillträdesförbud med stöd av lagen (2021:34) om tillträdesförbud till butiker, badanläggningar och bibliotek (tillträdesförbudslagen). Regleringen, som ursprungligen avsåg butiker men 2022 utvidgades till att även omfatta badanläggningar och bibliotek, innebär att en person under viss tid, högst ett år, kan förbjudas att vistas i den aktuella lokalen. Frågan om tillträdesförbud tas upp och beslutas om av åklagare efter ansökan från en företrädare för lokalen eller inrättningen eller, om anmälan görs av polis, under förutsättning att företrädaren samtycker. Straffskalan för överträdelse av tillträdesförbud är böter eller fängelse i högst sex månader – i ringa fall döms inte till ansvar. Utredningen har i denna del haft att överväga om möjligheterna att meddela sådana förbud bör utökas och föreslår att tillträdesförbudslagen i vissa avseenden får ett utvidgat tillämpningsområde.

Förslagen innebär i huvudsak *att* lagens tillämpningsområde utvidgas till att omfatta fler affärslokaler än butiker, *att* en presumtion för tillträdesförbud införs när en person har begått brott i eller i anslutning till lokalen och *att* förutsättningarna för att meddela förbud på grundval av en riskbedömning vidgas. Därutöver föreslås *att* polismän ska kunna meddela interimistiska tillträdesförbud i vissa situationer.

Behovet av reformen

I allmänhet kan behovet av lagändringar av den typ som här är fråga om motiveras på två olika sätt. *En möjlighet* är att de förhållanden som regleringen tar sikte på att hantera har förändrats i ett sådant avseende att den gällande lagstiftningen inte framstår som ändamålsenlig. Det kan då anses att reglerna behöver anpassas efter en ny verklighet och problembild. *En annan möjlighet* är att de faktiska förhållandena i allt väsentligt är oförändrade, men att lagstiftaren gör en annan värdering av de intressen som är aktuella och därför bedömer att det finns behov av lagändringar.

Det är inte helt tydligt, men utredningen förefaller närmast ta sin utgångspunkt i det senare synsättet. Det framhålls att lokalinnehavarens bestämmanderätt inte i tillräcklig

utsträckning återspeglas i tillträdesförbudsregleringen och att detta är ett problem oavsett hur brottsutvecklingen ser ut (SOU 2026:48 s. 81). I betänkandet redovisas visserligen en problembild i fråga om framför allt stölder, andra brott och ordningsstörningar i butiker och andra lokaler som hålls öppna för allmänheten. Det framgår emellertid inte tydligt att dessa problem generellt har ökat i sådan omfattning att det på den grunden finns ett behov av en utvidgad reglering. Den officiella statistiken över exempelvis butiksstölder och butiksrån ger snarare en bild av en stabil eller minskande utveckling under senare år. Såvitt avser störningar på bibliotek och badanläggningar hänvisar utredningen till en rapport från Brottsförebyggande rådet från år 2020 (Brå 2020:10), dvs. i tiden innan tillträdesförbudslagen utvidgades till att omfatta dessa verksamheter.

Med det sagt kan det givetvis vara fullt legitimt att omvärdera vilken vikt det aktuella samhällsproblemet bör tillmätas. Det är angeläget att det finns effektiva verktyg för att ingripa mot brott, hot och andra störningar som drabbar näringsidkare och deras anställda. Likaså kan det framstå som önskvärt att individer som stör och förstör på bibliotek och offentliga bad på ett enkelt och rimligt resolut sätt kan avvisas. Det är också naturligt att sådana incidenter, och en upplevelse av att samhället saknar tillräckliga möjligheter att ingripa mot dem, kan väcka starka känslor. Vid bedömningen av om ytterligare lagstiftningsåtgärder är proportionella måste emellertid problemens faktiska omfattning beaktas. Problemets omfattning måste i sin tur vägas mot de motstående intressen som talar mot en utvidgad reglering.

Tillträdesförbudslagen infördes som sagt år 2021. Så sent som för omkring fem år sedan fanns alltså överhuvudtaget ingen möjlighet att meddela straffsanktionerade tillträdesförbud. Det bör dock påpekas att företrädare för butiker och andra lokaler som annars frekventeras av allmänheten alltid har haft en rätt att vägra personer tillträde till lokalen, så länge det inte innebär diskriminering. Det tillträdesförbudet tillför är att den som inte efterkommer ett sådant beslut i vissa fall kan omfattas av straffansvar.

Att införa en reglering som straffbelägger oönskat tillträde till affärslokaler efterfrågades av handeln under lång tid – i princip sedan Högsta domstolen 1995 konstaterade att bestämmelsen om olaga intrång inte var tillämplig i fall då en person bröt mot ett av en butiksägare meddelat s.k. portförbud (NJA 1995 s. 84). Frågan har behandlats i ett antal utredningar, men de skäl som talar mot en reglering har bedömts väga tyngre än de skäl som talar för (SOU 2013:85, s. 360 och Ds 2019:1, s. 185). I den departementspromemoria som låg till grund för 2021 års lagstiftning förordade utredaren, efter att ha prövat frågan mot de allmänna principerna för kriminalisering, att någon reglering inte skulle införas. I enlighet med direktiven lämnades likväl ett författningsförslag.

Att lagstiftaren år 2021 valde att införa en möjlighet att meddela tillträdesförbud innebär emellertid inte att de principiella invändningar som tidigare rests mot en sådan reglering är överspelade. De gör sig tvärtom på nytt gällande när det nu föreslås att regleringen ska utvidgas.

Proportionalitet, kriminalisering och individualiserat straffansvar

Regleringen om tillträdesförbud innebär att ett annars tillåtet beteende kriminaliseras. En utvidgning av möjligheterna att meddela tillträdesförbud innebär därför också en utvidgning av det straffbara området. Det förutsätter att lagändringen kan motiveras mot

bakgrund av de principer som anses gälla för kriminalisering (jfr t.ex. SOU 2013:38, s. 497). Det kan nämnas att dessa principer i stor utsträckning angränsar till eller överlappar med de kriterier som innefattas i en bedömning av om ett offentligrättsligt ingripande är proportionellt.

Tillträdesförbudsregleringen får anses ha flera disparata skyddsintressen: sådant som egendomsskyddet, personlig säkerhet och integritet, allmän ordning och bibliotekens särskilda funktion (jfr Ds 2019:1, s. 177 ff.). Vart och ett av dessa skyddsintressen måste dock anses legitimt och tillräckligt konkretiserat. Det som kan ifrågasättas är snarast *om* det kriminaliserade beteendet – i ljuset av skyddsintressenas betydelse – innebär en tillräcklig närhet till skada på intressena, *om* motstående intressen väger tyngre och *om* kriminaliseringen är effektiv sett till alternativa åtgärder.

I fråga om *närheten till skada* på skyddsintressen kan konstateras att tillträdesförbudet utgör en sorts förfältskriminalisering. Kriminaliseringen är proaktiv snarare än reaktiv; syftet är att förebygga skada genom att ingripa i ett stadium innan den inträffat. Till skillnad från de osjälvständiga brottsformerna försök, förberedelse och stämpling till brott i 23 kap. brottsbalken ställs dock inget krav på att gärningspersonen faktiskt har en avsikt att begå brott – s.k. överskjutande uppsåt (jfr Ds 2019:1 s. 182 f.). Strängt taget har kravet på överskjutande uppsåt här ersatts av en presumtion eller en riskbedömning. Vid en jämförelse med de nämnda osjälvständiga brottsformerna kan man därför tala om ett slags asymmetri som kan framstå som inkonsekvent från klandervärdhetssynpunkt. Även om försök eller förberedelse till viss brottslighet inte är straffbelagt (jfr ringa stöld), kan straffansvar för överträdelse av tillträdesförbud inträda efter en riskbedömning för samma slags brott redan när en person beträder en viss lokal. Detta även om personen faktiskt saknar varje avsikt att begå brott. Enligt förslaget ska tillträdesförbud dessutom kunna meddelas för att förebygga beteenden som över huvud taget inte är kriminaliserade. Det straffbara området kan därmed anses utsträckas till en gärning som ligger förhållandevis långt från en skada på de bakomliggande skyddsintressena.

Vad beträffar *motstående intressen* måste ett meddelat tillträdesförbud förstås som en viss inskränkning i den grundlagsskyddade rörelsefriheten (2 kap. 8 § RF och artikel 2 i Europakonventionens fjärde tilläggsprotokoll). Butiker och andra affärslokaler som hålls öppna för allmänheten är att betrakta som allmänna platser i detta sammanhang (se SOU 2026:48 s. 44 f.). I fråga om biblioteken innebär tillträdesförbud dessutom en inskränkning i enskildas lagstadgade rätt till tillgång till bibliotek, vilka har en särskild funktion i ett demokratiskt samhälle (jfr Ds 2019:1 s. 180 f.).

Med avseende på kriminaliseringens *effektivitet* framhålls i utredning att det är mycket svårt att bedöma tillträdesförbudens brottsavhållande verkan och närmast omöjligt att göra en välgrundad bedömning av förslagens sammantagna effekter på brottsligheten (SOU 2026:48 s. 124 f.). Frågan om regleringens effektivitet bör också bedömas mot bakgrund av att hanteringen av tillträdesförbud tar resurser i anspråk hos polis och åklagare. Det kan därför enligt Fakultetsnämndens mening diskuteras om en utvidgad kriminalisering utgör ett tillräckligt effektivt medel att förebygga de beteenden regleringen tar sikte på i jämförelse med alternativa åtgärder – t.ex. effektivare ingripanden mot, utredning och lagföring av den brottslighet som redan begås i de aktuella lokalerna samt användning av befintliga polisiära befogenheter för att upprätthålla ordningen.

När det gäller kriminalisering brukar som en princip framhållas att straffbestämmelser ska vara generella och avse gärningstyper snarare än enskilda individer (jfr SOU 2013:38 s. 430, med hänvisning till Jareborg). Tillträdesförbudslagen är visserligen generell i den meningen att vem som helst kan meddelas ett förbud. Det konkreta straffbara områdets närmare avgränsning – den individualiserade ”brottsbeskrivning” som tillämpas – bestäms emellertid genom ett förvaltningsbeslut som avser en enskild individ. Kriminaliseringen innebär därmed att ett beteende som annars är tillåtet blir straffbart endast för en viss utpekad person. Regleringen kan i denna mening anses innebära ett avsteg från den nämnda principen.

Konstruktionen har förvisso motsvarigheter i lagen (1988:688) om kontaktförbud (kontaktförbudslagen) och lagen (2005:321) om tillträdesförbud vid idrottsarrangemang. Dessa regleringar tar emellertid sikte på mer specifika situationer och skyddar intressen som måste värderas relativt högt: enskildas trygghet, frihet och frid respektive ordning och säkerhet vid publika arrangemang. Det är inte självklart att samma kriminaliseringsmodell är motiverad – i synnerhet inte i den utbyggda variant som föreslås i betänkandet – när det är fråga om att motverka mindre allvarliga tillgreppsbrott och ordningsstörningar. Tillämpningen av tillträdesförbudslagen innebär att en person på ett mer påtagligt sätt utestängs från delar av det offentliga rummet – från lokaler som annars hålls öppna för allmänheten och som ingår i det vardagliga samhällslivet. Till detta kommer att frågan om tillträdesförbud är beroende av lokalinnehavarens ansökan eller samtycke, vilket medför risker för en godtycklig och ojämlik tillämpning (se vidare strax nedan).

Likabehandling, förutsebarhet och exkludering

Som berördes i föregående avsnitt innebär tillträdesförbudslagen ett visst avsteg från kriminaliseringsprincipen att straffbestämmelser ska vara generella. Konstruktionen möjliggör därmed *i sig* ett slags bristande likabehandling. Eftersom frågan om tillträdesförbud – så som är fallet redan idag – initieras efter ansökan från företrädare för lokalen eller inrättningen (eller, om anmälan görs av polis, är beroende av företrädares samtycke) ligger det i sakens natur att regleringen inte tillämpas helt enhetligt och förutsebart. Av de personer vars beteende i sak skulle kunna motivera ett tillträdesförbud, kommer somliga att meddelas ett sådant förbud och kunna omfattas av straffansvar, medan (åtskilliga) andra inte kommer att göra det, endast på den grunden att ingen ansökan gjorts. Detta kan anses betänkligt från objektivitets- och likabehandlings-synpunkt. Det gäller inte minst eftersom redan beslutet om tillträdesförbud – och inte endast en eventuell lagföring för överträdelse av förbudet – registreras i belastningsregistret.

Regleringen rörande tillträdesförbud har redan idag relativt öppna rekvisit som får anses ge åklagaren en inte obetydlig diskretion när det kommer till att avgöra om förutsättningarna för ett förbud är uppfyllda. Att andelen bifall varierar betydligt mellan olika åklagarkammare kan också anses ge visst stöd för att regleringen lämnar ett förhållandevis stort bedömningsutrymme, även om statistiken enligt utredningen inte medger säkra slutsatser om systematiska geografiska skillnader i tillämpningen (SOU 2026:48, s. 91 f.). Med de ändringar som ligger på bordet skulle regleringens öppenhet bli ännu större och förutsebarheten skulle därmed minska ytterligare.

Enligt förslaget ska tillträdesförbud kunna meddelas inte endast i fall då det finns en risk för att en person kommer att begå brott i eller i anslutning till lokalen. Ett förbud kan också bli aktuellt då det finns en risk för att personen kommer att ”trakassera någon, eller väsentligen störa verksamheten”. Riskbedömningen ska visserligen ta sin utgångspunkt i personens beteende i eller i anslutning till lokalen. Samtidigt tas det nuvarande kravet på att risken ska grundas på särskilda omständigheter bort och de beteenden som riskbedömningen kan avse vidgas. Enligt författningskommentaren menas med att ”’trakassera någon’ alla former av störande, stötande eller kränkande handlanden mot en annan person som, utan att vara straffbara, går utöver vad som måste accepteras.” Med tanke på att rekvisitet uttryckligen omfattar även beteenden som inte når upp till gränsen för straffbart ofredande framstår betydelsen som påfallande extensiv och därtill närmast innehållslös som definition: trakasserier är i princip sådant som ”går utöver vad som måste accepteras”, utan att det anges vad som måste accepteras. En jämförelse kan göras med rekvisitet ”allvarligt trakassera” som förekommer såväl i den nuvarande tillträdesförbudslagen som i kontaktförbudslagen och framstår som jämförelsevis betydligt snävare både i lagtexten och enligt den definition som ges i förarbetena (jfr prop. 2020/21:52, s. 100 och prop. 1987/88:137, s. 20). Även bedömningen huruvida det finns en risk för att en person ”kommer att […] väsentligen störa verksamheten” lämnar, trots de preciseringar som görs i författningskommentaren, ett betydande tolkningsutrymme.

Att tillämpningen är beroende av företrädares ansökan (eller samtycke) torde vidare innebära en risk för diskriminering i tillämpningen. De förändringar som föreslås – som innebär att förutsättningarna att meddela förbud vidgas – innebär att konsekvenserna av en sådan diskriminering blir större. Även när det inte är fråga om särbehandling i diskrimineringslagens mening finns det anledning att beakta att regleringen kan komma att träffa personer som redan befinner sig i social utsatthet eller utanförskap; t.ex. personer med missbruksproblem, personer som lever i fattigdom eller personer med psykisk ohälsa. Även om det bland personer som lever under sådana betingelser kan finnas en risk för brott eller ordningsstörningar, framstår det från ett mer allmänt demokratiskt och humanistiskt perspektiv som tveksamt att i förebyggande syfte ytterligare avskära dem från delar av samhällslivet. En sådan ordning riskerar vidare att förstärka en redan befintlig marginalisering.

Remissvaret har på fakultetsnämndens uppdrag beslutats av dekanus, professor Pernilla Leviner. Yttrandet har beretts av universitetslektor Axel Holmgren. Föredragande har varit utredare Karolina Alveryd. Yttrandet har expedierats av Juridiska fakultetskansliet.

Pernilla Leviner

Karolina Alveryd