

Konstitutionsutskottets yttrande 2020/21:KU5y

Tillträdesförbud till butik och förstärkt straffrättsligt skydd mot tillgreppsbrottslighet

Till justitieutskottet

Justitieutskottet beslutade den 17 december 2020 att ge konstitutionsutskottet tillfälle att yttra sig över regeringens proposition 2020/21:52 Tillträdesförbud till butik och förstärkt straffrättsligt skydd mot tillgreppsbrottslighet och över motioner i de delar som berör konstitutionsutskottets beredningsområde.

Konstitutionsutskottet har beslutat att yttra sig över propositionen och en följdmotion som väckts med anledning av propositionen. Utskottet begränsar sitt yttrande till förslaget om en ny lag om tillträdesförbud till butik och dess förenlighet med den grundlagsskyddade rörelsefriheten.

Från de utgångspunkter konstitutionsutskottet har att beakta har utskottet inget att invända mot att propositionen bifalls och att motion 2020/21:3787 av Linda Westerlund Snecker m.fl. (V) avslås.

I yttrandet finns en avvikande mening (V).

Utskottets överväganden

Propositionen

I proposition 2020/21:52 Tillträdesförbud till butik och förstärkt straffrättsligt skydd mot tillgreppsbrottslighet lämnar regeringen förslag till en ny lag om tillträdesförbud till butik. Lagen innebär att en person kan förbjudas att få tillträde till och vistas i en butik, om det på grund av särskilda omständigheter finns risk för att han eller hon kommer att begå brott i butiken eller allvarligt trakassera någon som befinner sig där. Vid riskbedömningen ska det särskilt beaktas om personen tidigare har begått brott i eller i anslutning till butiken. Tillträdesförbudet ska gälla för en viss tid, högst ett år. Frågor om tillträdesförbud ska prövas av allmän åklagare. Åklagarens beslut kan prövas av domstol.

Den som bryter mot ett tillträdesförbud döms till böter eller fängelse i högst sex månader.

Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 mars 2021.

Lagrådet har yttrat sig men har inte särskilt berört inskränkningen av rörelsefriheten.

Som skäl för förslaget anför regeringen att det under de senaste åren har vidtagits ett stort antal åtgärder för att bekämpa brottsligheten och öka tryggheten i samhället, men att utsattheten för butiker kvarstår. Regeringen framhåller att butiksstölder länge har varit ett stort problem och att det brottsliga svinnet synes ha ökat kraftigt under de senaste decennierna. Omfattningen och konsekvenserna av butiksstölderna är förhållandevis väl dokumenterade. Enligt en rapport från Svensk Handel om stölder och svinn i detaljhandeln 2019 har vidare framför allt hot mot personal ökat kraftigt och även andra brott såsom misshandel och sexuella trakasserier. Mot denna bakgrund anser regeringen att det finns ett behov av ett förstärkt skydd mot brott och trakasserier som sker i butik. Tillträdesförbud skulle kunna utgöra ett sådant förstärkt skydd.

Regeringen anför vidare följande i propositionen (s. 29 f.):

Precis som vid annan kriminalisering bör straffsanktionerade tillträdesförbud komma i fråga endast om det finns ett godtagbart skyddsintresse. I detta fall aktualiseras framför allt intresset av skydd för egendom och skydd för person, både avseende personal och besökare. Den brottslighet som det handlar om att motverka är bl.a. tillgreppsbrott och brottslighet som inbegriper våld, hot, sexuella trakasserier och skadegörelse. Även beteenden som inte nödvändigtvis är brottsliga, t.ex. allvarliga trakasserier mot enskilda, bör förhindras. Det kan också vara fråga om att motverka brott som stör ordningen och säkerheten, dvs. störningar som inte behöver rikta sig mot enskilda subjekt, såsom narkotikabrott. Enligt regeringen är de intressen som en reglering om tillträdesförbud till butik skulle skydda tillräckligt starka för att motivera en sådan lagstiftning. Regeringen konstaterar även att Lagrådet tidigare

har uttalat att det är rimligt att vissa tillgreppsbenägna eller ordningsstörande personer kan förbjudas att besöka en affär och att ett brott mot ett sådant förbud blir straffbart (se avsnitt 4.1.2).

Ett tillträdesförbud till butik skulle inskränka den grundlagsstadgade rörelsefriheten (se 2 kap. 8 § RF). Rätten till rörelsefrihet får dock begränsas genom lag, men begränsningar får endast göras för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle. Begränsningen får aldrig gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den, eller göras enbart på grund av politisk, religiös, kulturell eller annan sådan åskådning. Även Europakonventionen innehåller bestämmelser om rörelsefrihet. Enligt konventionen får rörelsefriheten inskränkas om det är nödvändigt i ett demokratiskt samhälle med hänsyn till bl.a. statens säkerhet eller den allmänna säkerheten eller för att upprätthålla den allmänna ordningen eller förhindra brott. (Se vidare under avsnitt 4.1.1.) Den första frågan är om ändamålet med en begränsning av rörelsefriheten i detta fall är godtagbart.

Syftet med en reglering om tillträdesförbud är att förstärka skyddet mot brott och allvarliga trakasserier som äger rum i butik. När det gäller brott handlar det om ett skydd mot såväl tillgreppsbrott som annan brottslighet. Således måste, som *Borås tingsrätt* anger, bl.a. äganderätten beaktas vid bedömningen. Handlarnas intresse av skydd för sin egendom måste alltså få ett visst genomslag, liksom intresset av att anställda och besökare inte ska bli utsatta för brott och allvarliga trakasserier. Mot denna bakgrund bedömer regeringen att inskränkningen sker för att tillgodose ett godtagbart ändamål. Begränsningen av rörelsefriheten får enligt proportionalitetsprincipen dock aldrig gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den. Regeringen gör i det avseendet följande överväganden.

Förbudet skulle avse en geografiskt begränsad plats och grundas på en riskbedömning där tidigare brottslighet har särskild betydelse. I enlighet med *Borås tingsrätts* resonemang har personen således haft möjlighet att undvika att ett tillträdesförbud över huvud taget meddelas genom att upphöra med sitt beteende. Ett tillträdesförbud hindrar inte heller normalt sett personen från att besöka andra butiker. Brottslighet och allvarliga trakasserier innebär dessutom en begränsning av skötsamma personers möjlighet att utnyttja verksamheten.

Regeringen framhåller vidare att en handlare redan i dag har möjlighet att neka en person tillträde till sin butik, men att det saknas möjligheter att avlägsna eller straffrättsligt ingripa mot den som överträder ett sådant förbud.

Enligt lagförslaget får tillträdesförbud inte meddelas om syftet med ett förbud kan tillgodoses genom en mindre ingripande åtgärd. Tillträdesförbud får meddelas endast om skälen för åtgärden uppväger det intrång eller men i övrigt som åtgärden innebär för den enskilde.

Ett beslut om förbud ska således föregås av en proportionalitetsbedömning i varje enskilt fall. Skälen för ett förbud ska vägas mot de konsekvenser som det innebär för den enskilde. Det innebär att en avvägning måste göras mellan å ena sidan intresset av att förebygga brott och allvarliga trakasserier och å andra sidan den grundlagsskyddade rätten att röra sig fritt. Regeringen framhåller att det kan finnas flera situationer där det finns förutsättningar för ett tillträdesförbud men att det kan ifrågasättas om ett sådant är proportionerligt med hänsyn till den inskränkning det skulle innebära för den enskilde. Ett exempel är om tillträdesförbudet skulle avse den enda matbutiken

på orten och personen inte, eller endast med svårighet, har möjlighet att handla på annat sätt. Detsamma gäller att utestänga någon från viktiga samhällsfunktioner, exempelvis ortens enda postverksamhet eller apotek. Ju större behov personen har av det som butiken erbjuder, desto starkare talar skälen mot ett förbud. Vid proportionalitetsbedömningen bör även karaktären på brott och trakasserier som personen tidigare gjort sig skyldig till beaktas. Utgångspunkten bör vara att ju allvarigare kränkningar som skett av de värden som förbudet avser att skydda, desto starkare är skälen för ett förbud.

Regeringen bedömer även med beaktande av vad som framförts av remissinstanserna att ett straffsanktionerat förbud att stänga ute personer från en butik är förenligt med grundlagarna samt Europakonventionen och dess tilläggsprotokoll.

Följdmotionen

I motion 2020/21:3787 av Linda Westerlund Snecker m.fl. (V) yrkas avslag på propositionen i den del som handlar om tillträdesförbud till butik.

Motionärerna hänvisar till att rätten att röra sig fritt är grundlagsskyddad och att det krävs mycket starka skäl för att begränsa en sådan rättighet. En begränsning måste också vara proportionerlig. Motionärerna bedömer att det ingrepp som ett tillträdesförbud innebär i den enskildes rätt att röra sig fritt inte står i proportion till det problem som det avser att lösa. Motionärerna framhåller även att regeringens lagförslag riskerar att bli rättsosäkert och kan få stora konsekvenser för den som portförbjuds, särskilt på mindre orter. Vidare anser motionärerna att det är oklart om tillträdesförbudet i praktiken verkligen kommer att förbättra säkerheten och arbetsmiljön för de anställda.

Sammantaget anser motionärerna att de skäl som regeringen anför för förslaget inte är tillräckligt starka för att införa ett straffsanktionerat förbud för enskilda att vistas i butik. I stället bör andra alternativ tillgripas som att tillkalla polis eller väktare om någon stör ordningen, stjälar eller agerar hotfullt.

Motionärerna hänvisar vidare till att flera remissinstanser avstyrker förslaget om tillträdesförbud till butik och att vissa av remissinstanserna anser att det föreslagna förbudet inte är en proportionerlig åtgärd mot den upplevda problematiken. Riksdagen bör därför avslå regeringens förslag om tillträdesförbud till butik.

Gällande ordning

Enligt 2 kap. 8 § regeringsformen (RF) är var och en gentemot det allmänna skyddad mot frihetsberövanden. Den som är svensk medborgare är även i övrigt tillförsäkrad frihet att förflytta sig inom riket och att lämna det (rörelsefriheten). Denna rätt får dock begränsas genom lag, men begränsningar får endast göras för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle (2 kap. 20 och 21 §§ RF). Begränsningen får aldrig gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den

(proportionalitetsprincipen) och inte heller sträcka sig så långt att den utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen såsom en av folkstyrelsens grundvalar. Begränsningen får inte göras enbart på grund av politisk, religiös, kulturell eller annan sådan åskådning.

I förarbetena till regeringsformen framhålls att syftet med en lagreglering som inskränker dessa fri- och rättigheter måste redovisas noga (prop. 1975/76:209 s. 153).

Även den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen) innehåller bestämmelser om rörelsefrihet. Enligt artikel 2 i Europakonventionens fjärde tilläggsprotokoll har den som lagligen befinner sig inom en stats territorium rätt att fritt röra sig där och välja sin bosättningsort. Rättigheterna får dock inskränkas under förutsättning att inskränkningen anges i lag. Inskränkningen måste även vara nödvändig i ett demokratiskt samhälle med hänsyn till statens säkerhet eller den allmänna säkerheten, för att upprätthålla den allmänna ordningen eller förhindra brott eller för att skydda hälsa eller moral eller annans fri- och rättigheter.

Europakonventionen gäller som svensk lag enligt lagen (1994:1219) om den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. Enligt 2 kap. 19 § RF får lag eller annan föreskrift inte meddelas i strid med Sveriges åtaganden på grund av Europakonventionen.

Utskottets ställningstagande

Regeringens förslag om tillträdesförbud till butik innebär en begränsning av den grundlagsskyddade rörelsefriheten. Rätten till rörelsefrihet får dock begränsas genom lag, men endast för att tillgodose ett ändamål som är godtagbart i ett demokratiskt samhälle. Begränsningen får inte heller gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den.

Som skäl för förslaget om tillträdesförbud till butik anför regeringen att det har vidtagits en rad åtgärder under de senaste åren för att bekämpa brottsligheten, men att utsattheten för butiker kvarstår. Syftet med förslaget är att förstärka skyddet mot brott och allvarliga trakasserier som äger rum i butik. Regeringen framhåller att en handlare redan i dag kan neka en person tillträde till sin butik, men att det saknas en möjlighet att avlägsna eller straffrättsligt ingripa mot den som överträder ett sådant förbud.

Utskottet konstaterar att regeringen redogör för sina överväganden när det gäller dels förslagets konsekvenser, dels de avvägningar som har gjorts mellan intresset av att förstärka skyddet mot brott och allvarliga trakasserier som drabbar anställda och besökare i butiker och den grundlagsskyddade rätten att röra sig fritt. Regeringens bedömning är att intresset av skydd för handlarnas egendom liksom intresset av att anställda och besökare inte ska bli utsatta för brott eller allvarliga trakasserier utgör ett godtagbart ändamål för att begränsa rörelsefriheten. Regeringen gör också bedömningen att begränsningen inte går

längre än vad som är nödvändigt med hänsyn till ändamålet med den. I denna del framhåller regeringen bl.a. att förbudet skulle avse en geografiskt begränsad plats och grundas på en riskbedömning där personens tidigare brottslighet tillmäts särskild betydelse. Av propositionen framgår vidare att ett beslut om tillträdesförbud ska fattas av åklagare och att det ska föregås av en proportionalitetsbedömning i varje enskilt fall.

Från de utgångspunkter konstitutionsutskottet har att beakta har utskottet inget att invända mot att propositionen bifalls och att motion 2020/21:3787 av Linda Westerlund Snecker m.fl. (V) avslås.

Stockholm den 14 januari 2021

På konstitutionsutskottets vägnar

Hans Ekström

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Hans Ekström (S), Karin Enström (M), Ida Karkiainen (S), Marta Obminska (M), Matheus Enholm (SD), Per-Arne Håkansson (S), Linda Modig (C), Mia Sydow Mölleby (V), Ida Drougge (M), Fredrik Lindahl (SD), Laila Naraghi (S), Tuve Skånberg (KD), Daniel Andersson (S), Tina Acketoft (L), Mikael Strandman (SD), Camilla Hansén (MP) och Richard Herrey (M).

Avvikande meningar

Tillträdesförbud till butik och förstärkt straffrättsligt skydd mot tillgreppsbrottslighet (V)

Mia Sydow Mölleby (V) anför:

Jag är kritisk mot regeringens förslag om att enskilda individer ska kunna beläggas med tillträdesförbud till butiker. Rätten att röra sig fritt är grundlags-skyddad och det krävs mycket starka skäl för att begränsa en sådan rättighet. En sådan begränsning måste även vara proportionerlig. Enligt min bedömning står det ingrepp som ett tillträdesförbud skulle innebära i den enskildes rätt att röra sig fritt inte i proportion till det problem som förbudet syftar till att lösa. Istället för att införa ett straffsanktionerat förbud för enskilda att vistas i en butik bör andra mindre ingripande alternativ tillgripas. Ett sådant alternativ kan vara att tillkalla polis eller väktare om någon stör ordningen eller agerar hotfullt. Regeringens lagförslag riskerar även att bli rättsosäkert och kan få stora konsekvenser för den som drabbas av förbudet, särskilt på mindre orter. Det är också oklart om tillträdesförbudet i praktiken förbättrar säkerheten och arbetsmiljön för de anställda.

Sammantaget anser jag att de skäl som regeringen anför för förslaget inte är tillräckligt starka för att införa ett straffsanktionerat förbud för enskilda att vistas i butik.

Från de utgångspunkter konstitutionsutskottet har att beakta anser jag att propositionen bör avslås i denna del och att motion 2020/21:3787 av Linda Westerlund Snecker m.fl. (V) bör bifallas.