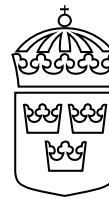


# Regeringens proposition

## 2021/22:108



### Tillträdesförbud till badanläggningar och bibliotek

Prop.  
2021/22:108

---

Regeringen överlämnar denna proposition till riksdagen.

Stockholm den 3 februari 2022

*Magdalena Andersson*

*Anders Ygeman*  
(Justitiedepartementet)

## Propositionens huvudsakliga innehåll

Alla ska kunna känna sig trygga på allmänna platser. På vissa badanläggningar och bibliotek finns dock problem med bl.a. brottslighet, som påverkar såväl personalens arbetsmiljö som besökarens möjligheter att ta del av verksamheten på ett tryggt och ostört sätt. Regeringen föreslår därför att det införs en möjlighet att besluta om tillträdesförbud till dessa platser. Ett sådant tillträdesförbud ska grundas på en bedömning av risken för brott och allvarliga trakasserier samt, för bibliotekens del, risken för vissa ordningsstörningar. Regleringen tas in i den lag som reglerar tillträdesförbud till butik. Lagen ska benämnas lagen om tillträdesförbud till butiker, badanläggningar och bibliotek.

Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 juli 2022.

## Innehållsförteckning

1	Förslag till riksdagsbeslut .....	4
2	Lagtext .....	5
2.1	Förslag till lag om ändring i lagen (2021:34) om tillträdesförbud till butik.....	5
2.2	Förslag till lag om ändring i lagen (1998:620) om belastningsregister .....	8
2.3	Förslag till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) .....	9
2.4	Förslag till lag om ändring i lagen (2015:485) om erkännande och uppföljning av beslut om övervakningsåtgärder inom Europeiska unionen.....	10
3	Ärendet och dess beredning .....	11
4	Bakgrund.....	12
4.1	Rörelsefriheten och möjligheten att begränsa den.....	12
4.2	Rätten att bestämma vem som får vistas på en plats .....	13
4.2.1	Allmän plats .....	13
4.2.2	Särskilt om bibliotek .....	13
4.3	Ingripanden och förbud .....	14
4.3.1	Tillfälliga avlägsnanden och andra ingripanden.....	14
4.3.2	Kontaktförbud och tillträdesförbud till idrottsarrangemang.....	15
4.4	Särskilt om lagen om tillträdesförbud till butik.....	16
5	En möjlighet att besluta om tillträdesförbud till badanläggningar och bibliotek bör införas.....	17
6	Regleringens placering och utformning .....	25
7	Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser.....	32
8	Konsekvenser av förslagen .....	33
8.1	Ekonomiska konsekvenser .....	33
8.2	Övriga konsekvenser .....	34
9	Författningskommentar.....	35
9.1	Förslaget till lag om ändring i lagen (2021:34) om tillträdesförbud till butik.....	35
9.2	Förslaget till lag om ändring i lagen (1998:620) om belastningsregister .....	40
9.3	Förslaget till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) .....	41
9.4	Förslaget till lag om ändring i lagen (2015:485) om erkännande och uppföljning av beslut om övervakningsåtgärder inom Europeiska unionen.....	41
Bilaga 1	Utdrag ur sammanfattning av departementspromemorian Straffrättsliga åtgärder mot tillgreppsbrott och vissa andra brott (Ds 2019:1) .....	43

Bilaga 2	Departementspromemorians lagförslag i relevanta delar .....	46	Prop. 2021/22:108
Bilaga 3	Förteckning över remissinstanserna (Ds 2019:1) .....	52	
Bilaga 4	Sammanfattning av promemorian Komplettering av departementspromemorian Straffrättsliga åtgärder mot tillgreppsbrott och vissa andra brott (Ds 2019:1) i fråga om personuppgiftsbehandling .....	53	
Bilaga 5	Den kompletterande promemorians lagförslag .....	54	
Bilaga 6	Förteckning över remissinstanserna (den kompletterande promemorian) .....	55	
Bilaga 7	Sammanfattning av promemorian Regler om internationellt samarbete anpassas till nya regler om skyddstillsyn och tillträdesförbud .....	56	
Bilaga 8	Lagförslagen i promemorian om internationellt samarbete i relevanta delar .....	57	
Bilaga 9	Förteckning över remissinstanserna (promemorian om internationellt samarbete) .....	58	
Bilaga 10	Lagrådets yttrande .....	59	
	Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 3 februari 2022 .....	60	

## Förslag till riksdagsbeslut

Regeringens förslag:

1. Riksdagen antar regeringens förslag till lag om ändring i lagen (2021:34) om tillträdesförbud till butik.
2. Riksdagen antar regeringens förslag till lag om ändring i lagen (1998:620) om belastningsregister.
3. Riksdagen antar regeringens förslag till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).
4. Riksdagen antar regeringens förslag till lag om ändring i lagen (2015:485) om erkännande och uppföljning av beslut om övervakningsåtgärder inom Europeiska unionen.

Regeringen har följande förslag till lagtext.

## 2.1 Förslag till lag om ändring i lagen (2021:34) om tillträdesförbud till butik

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (2021:34) om tillträdesförbud till butik

*dels* att rubriken till lagen samt 1, 2, 6, 12, 15 och 23 §§ ska ha följande lydelse,

*dels* att det ska införas en ny paragraf, 2 a §, av följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### **Lag om tillträdesförbud till butik**

### **Lag om tillträdesförbud till butiker, badanläggningar och bibliotek**

#### 1 §

Enligt denna lag får en person förbjudas att få tillträde till och vistas i en butik (tillträdesförbud).

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).

Tillträdesförbud får inte avse den som är under femton år.

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

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

#### 2 §

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 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 *i* eller i anslutning till *butik*. Brott som personen har begått före femton års ålder får inte beaktas.

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 som åtgärden innebär för den enskilde.

#### 2 a §

*Ett tillträdesförbud omfattar inte tillträde till och vistelse på en plats endast i syfte att rösta i val till riksdagen, regionfullmäktige, kommunfullmäktige, Europa-parlamentet eller Sametinget eller i en folkomröstning.*

#### 6 §

Allmän åklagare prövar frågor om tillträdesförbud.

En fråga om tillträdesförbud tas upp på skriftlig ansökan av en företrädare för butiken.

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. Polismyndigheten är inte part i det ärende som anmälan gett upphov till.

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.

#### 12 §

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.

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.*

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

## 15 §

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

Har åklagaren beslutat om tillträdesförbud är han eller hon skyldig att på begäran av en företrädare för butiken, *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 obehövt.

## 23 §

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 data-skyddsförordning) får behandlas i den verksamhet som bedrivs i den butik 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 data-skyddsförordning) 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.

---

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2022.

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

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

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### 3 §<sup>1</sup>

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, eller

d) tillträdesförbud enligt lagen (2021:34) om tillträdesförbud till butik.

d) tillträdesförbud enligt lagen (2021:34) om tillträdesförbud till butiker, badanläggningar och bibliotek.

---

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2022.



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

Prop. 2021/22:108

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

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### **35 kap.**

#### **5 §<sup>1</sup>**

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, eller
  4. enligt lagen (2021:34) om tillträdesförbud till *butik*.
4. enligt lagen (2021:34) om tillträdesförbud till *butiker, badanläggningar och bibliotek*.

Sekretessen gäller inte beslut i ärende.

För uppgift i en allmän handling gäller sekretessen i högst sjuttio år.

---

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2022.

<sup>1</sup> Senaste lydelse 2021:37.

## 2.4 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 §<sup>1</sup>

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

1. sådana förbud, förelägganden 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 eller lagen (2021:34) om tillträdesförbud till butik.

2. förbud enligt lagen (1988:688) om kontaktförbud, lagen (2005:321) om tillträdesförbud vid idrottsarrangemang eller lagen (2021:34) om tillträdesförbud till butiker, badanläggningar och bibliotek.

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 2022.

I januari 2018 fick en utredare i uppdrag att biträda Justitiedepartementet med att utreda straffrättsliga åtgärder mot organiserad tillgreppsbrottslighet (Ju2018/00533). Utredaren överlämnade i januari 2019 departementspromemorian *Straffrättsliga åtgärder mot tillgreppsbrott och vissa andra brott*, Ds 2019:1 (i det följande benämnd departementspromemorian). Utredaren lämnar, i enlighet med sitt uppdrag, bl.a. ett förslag till lag om tillträdesförbud till butiker, badanläggningar och bibliotek. Ett utdrag ur sammanfattningen av departementspromemorian och dess lagförslag i relevanta delar finns i *bilaga 1* respektive *bilaga 2*. Departementspromemorian har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 3*. Remissyttrandena finns tillgängliga i Justitiedepartementet (Ju2019/00209).

Som en komplettering av beredningsunderlaget har det inom Justitiedepartementet utarbetats en promemoria (i det följande benämnd den kompletterande promemorian) med förslag till bestämmelser om personuppgiftsbehandling. En sammanfattning av den kompletterande promemorian och dess lagförslag finns i *bilaga 4* respektive *bilaga 5*. Den kompletterande promemorian har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 6*. Remissyttrandena finns tillgängliga i Justitiedepartementet (Ju2020/01217).

Inom Justitiedepartementet har det vidare upprättats en promemoria med förslag till de följändringar som bedöms nödvändiga i regler om internationellt samarbete med anledning av bl.a. förslaget till lag om tillträdesförbud till butiker, badanläggningar och bibliotek (i det följande benämnd promemorian om internationellt samarbete). En sammanfattning av promemorian om internationellt samarbete och dess lagförslag i relevanta delar finns i *bilaga 7* respektive *bilaga 8*. Promemorian har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 9*. Remissyttrandena finns tillgängliga i Justitiedepartementet (Ju2020/04700).

I februari 2020 beslutade regeringen även att ge Brottsförebyggande rådet (Brå) i uppdrag att göra en kartläggning av brottslighet och ordningsstörningar på simhallar och bibliotek, som ska kunna ligga till grund för en bedömning av behovet av en reglering om tillträdesförbud till dessa platser. Uppdraget redovisades i september 2020 (Rapport 2020:10, Simhallar och bibliotek – En kartläggning av brott och ordningsstörningar).

I denna proposition behandlas förslagen i promemoriorna som rör tillträdesförbud till badanläggningar och bibliotek. Förslagen avseende tillträdesförbud till butik har behandlats i propositionen *Tillträdesförbud till butik och förstärkt straffrättsligt skydd mot tillgreppsbrottslighet* (prop. 2020/21:52). Riksdagen har antagit propositionen och lagen (2021:34) om tillträdesförbud till butik trädde i kraft den 1 mars 2021 (bet. 2020/21:JuU13, rskr. 2020/21:169). Den 18 mars 2021 beslutade regeringen även propositionen *Regler om internationellt samarbete anpassas till nya regler om skyddstillsyn och tillträdesförbud till butik* (prop. 2020/21:142). Riksdagen har antagit propositionen och ändringarna trädde i kraft den 1 juli 2021 (bet. 2020/21:JuU34, rskr. 2020/21:313).

Prop. 2021/22:108 Riksdagen har tillkännaggett för regeringen det som utskottet anför om tillträdesförbud till simhallar och andra anläggningar (bet. 2016/17:JuU16 punkt 43, rskr. 2016/17:211). Riksdagen har även tillkännaggett för regeringen det som utskottet anför om att regeringen under 2021 ska återkomma till riksdagen med ett förslag om tillträdesförbud till simhallar och bibliotek (bet. 2020/21:JuU13 punkt 4, rskr. 2020/21:169).

Genom förslagen i propositionen anser regeringen att riksdagens tillkännagivanden är tillgodosedda. Tillkännagivandena är därmed slutbehandlade.

### *Lagrådet*

Regeringen beslutade den 22 december 2021 att inhämta Lagrådets yttrande över lagförslag som är likalydande med lagförslagen i denna proposition. Lagrådets yttrande finns i *bilaga 10*. Lagrådet lämnar förslagen utan erinran.

## 4 Bakgrund

### 4.1 Rörelsefriheten och möjligheten att begränsa den

Enligt 2 kap. 8 § regeringsformen (RF) är var och en bl.a. tillförsäkrad frihet att förflytta sig inom riket och att lämna det (rörelsefriheten). Denna rätt får dock enligt 2 kap. 20 och 21 §§ RF 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 (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 framgår att det, beträffande en betydande del av de icke-absoluta grundlagsstadgade fri- och rättigheterna, inte går att ange möjligheterna till begränsning på ett mer precist sätt. Syftet med en lagreglering som inskränker dessa fri- och rättigheter måste emellertid redovisas noga. (Se prop. 1975/76:209 om ändring i regeringsformen s. 152–153.)

Även den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen) innehåller bestämmelser om rörelsefrihet. Enligt artikel 2 i konventionens 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

europiska 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.

En begränsning av rörelsefriheten enligt regeringsformen får inte stå i strid med skyddet mot diskriminering i 2 kap. RF. Enligt 12 § får en lag eller en annan föreskrift inte innebära att någon missgynnas därför att han eller hon tillhör en minoritet med hänsyn till etniskt ursprung, hudfärg eller annat liknande förhållande eller med hänsyn till sexuell läggning. Enligt 13 § får en lag eller en annan föreskrift inte heller innebära att någon missgynnas på grund av sitt kön, om inte föreskriften bl.a. utgör ett led i strävanden att åstadkomma jämställdhet mellan kvinnor och män. Ett förbud mot diskriminering finns även i artikel 14 i Europakonventionen.

## 4.2 Rätten att bestämma vem som får vistas på en plats

### 4.2.1 Allmän plats

I brottsbalken anses en plats som allmän om den är upplåten för eller regelbundet besöks av allmänheten (se t.ex. 16 kap. 11 och 16 §§). Detta gäller oavsett om platsen är belägen inomhus eller utomhus. Begreppet omfattar därför bl.a. vägar, gator, torg, parker, väntsalar, spårvägs- och busstationer, restauranger, hotell, affärer, teatrar och biografier, men även idrottsområden, bad- och campingplatser, kyrkogårdar och utrymmen i tåg, bussar och andra allmänna kommunikationsmedel. Om allmänheten har tillträde endast under vissa tider, är platsen allmän under denna tid men inte i övrigt. (Jfr prop. 1987/88:98 om knivförbud i vissa fall m.m. s. 12.) Badanläggningar och bibliotek anses alltså utgöra allmänna platser under den tid som de är tillgängliga för allmänheten.

Den som med äganderätt eller med annan rätt förfogar över en plats bestämmer normalt vem som får vistas där. Detta gäller även om platsen är allmän. Rätten att bestämma över exempelvis en lokal och dess användning är dock inte oinskränkt. Den får inte utnyttjas i strid med förbudet mot diskriminering (jfr 16 kap. 9 § brottsbalken, se rättsfallet NJA 1999 s. 556). Så länge den som förfogar över en allmän plats inte gör sig skyldig till diskriminering kan han eller hon fritt neka vissa personer tillträde till platsen, t.ex. därför att de vid tidigare tillfällen har gjort sig skyldiga till brott. (Se SOU 2013:85 s. 337.) Det är alltså möjligt att genom praktiska arrangemang, t.ex. genom att anordna bevakning av entrén till en badanläggning, se till att endast vissa personer får tillträde.

### 4.2.2 Särskilt om bibliotek

När det gäller rätten att vistas i lokaler som tillhör det allmänna kan vissa gränsdragningsfrågor uppstå. Riksdagens ombudsmän (JO) har i flera beslut uttalat sig om allmänhetens rätt att vistas i myndigheters lokaler. Den samlade innebörden av JO:s uttalanden är att en myndighets lokaler

Prop. 2021/22:108 inte utgör platser där allmänheten har rätt att vistas som man själv önskar (se bl.a. JO 2009/10 s. 436 och JO 2011/12 s. 594).

När det gäller biblioteken är situationen delvis en annan. Bibliotekens verksamhet regleras i bibliotekslagen (2013:801). Av 2 § framgår att biblioteken i det allmänna biblioteksväsendet ska verka för det demokratiska samhällets utveckling genom att bidra till kunskapsförmedling och fri åsiktsbildning samt att verksamheten ska finnas tillgänglig för alla. Av 6 § samma lag framgår att varje kommun ska ha folkbibliotek som ska vara tillgängliga för alla och anpassade till användarens behov. Biblioteken anses därtill ha en särskild betydelse som förmedlare och vägledande instans för grupper som saknar ekonomiska eller andra möjligheter att själva införskaffa eller hitta efterfrågade medier (se prop. 2012/13:147 Ny bibliotekslag s. 13). Den demokratiska uppgiften innefattar alltså även att enskilda ska ha tillgång till bibliotek. Enligt 2 kap. 36 § skollagen (2010:800) ska eleverna i grundskolan, grundsärskolan, specialskolan, sameskolan, gymnasieskolan och gymnasiesärskolan ha tillgång till skolbibliotek.

Frågan om rätten att vistas på bibliotek har tagits upp särskilt i ett yttrande från JO (se JO 2009/10 s. 436). I ärendet hade en kommun förbjudit en person att besöka biblioteket eftersom han bl.a. hade uppträtt störande och hotfullt. JO konstaterade att det framstod som klart att avsikten med (den dåvarande) bibliotekslagens bestämmelser är att kommunernas bibliotek ska vara öppna för allmänheten. Det är också på det sättet som biblioteksverksamheten i kommunerna enligt vedertagen uppfattning bedrivs. Till skillnad från en myndighetslokal måste således ett kommunalt bibliotek betraktas som en plats där allmänheten i princip har rätt att vistas. Detta hindrar i och för sig inte att en kommun kan besluta om allmänna ordningsregler för ett folkbibliotek. Den som inte iakttar gällande ordningsregler kan självfallet avvisas, liksom den som begår brott. En kommun har dock inte möjlighet att utan författningsstöd ”portförbjuda” en person från ett bibliotek.

En skola är inte en allmän plats och frågan om vilka som ska få tillträde till och vistas i ett skol- eller högskolebibliotek är således – i linje med vad som gäller för myndigheters lokaler – beroende av eventuella regler som har utfärdats av den som bedriver verksamheten (se bl.a. JO 2017/18 s. 484). En del skolbibliotek är integrerade med folkbibliotek och ibland uppfylls kravet om tillgång till skolbibliotek genom samverkan med ett folkbibliotek. Skol- och högskolebibliotek är därför öppna för allmänheten i varierande grad.

## 4.3 Ingripanden och förbud

### 4.3.1 Tillfälliga avlägsnanden och andra ingripanden

En polisman får, när det är nödvändigt för att ordningen ska kunna upprätthållas, avvisa eller avlägsna en person från ett visst område eller utrymme om personen genom sitt uppträdande stör den allmänna ordningen eller utgör en omedelbar fara för denna (13 § polislagen [1984:387]). Detsamma gäller om en sådan åtgärd behövs för att en straffbelagd handling ska kunna avvärijas. Om ett avvisande eller avlägsnande

är otillräckligt för att uppnå avsett resultat, kan personen enligt samma bestämmelse tillfälligt omhändertas. Under vissa förutsättningar får en polisman använda våld i dessa situationer (10 § första stycket 4 och andra stycket).

I de fall en person inte stör eller utgör en omedelbar fara för den allmänna ordningen, eller det inte är fråga om att avvärja en straffbelagd gärning, saknar alltså polismän normalt möjlighet att avvisa eller avlägsna personen. Detta gäller även om personen har tagit sig in på exempelvis en badanläggning trots att han eller hon har förbjudits att göra det av den som förfogar över platsen.

En ordningsvakt är en person som av Polismyndigheten har förordnats att medverka till att upprätthålla allmän ordning (1 § lagen [1980:578] om ordningsvakter). Förordnandet gäller för en viss tid, högst tre år, och är geografiskt begränsat (5 §). En ordningsvakt lyder under Polismyndigheten och är som utgångspunkt skyldig att lyda de order som en polisman meddelar i tjänsten (6 §). En ordningsvakt har enligt 29 § tredje stycket polislagen samma rätt som en polisman att avvisa, avlägsna eller omhänderta en person enligt 13 § polislagen, om inget annat framgår av förordnandet som ordningsvakt.

Regler om väktare finns i lagen (1974:191) om bevakningsföretag. Med väktare avses en person som är anställd hos ett auktoriserat bevakningsföretag för att utföra bevakning. En väktare har inte några andra befogenheter utöver vad var och en har.

Enligt 24 kap. 7 § andra stycket rättegångsbalken får envar gripa den som har begått ett brott på vilket fängelse kan följa och som påträffas på bar gärning eller flyende fot. Detsamma gäller den som är efterlyst för brott. Har någon gripits med stöd av den bestämmelsen ska den gripne skyndsamt överlämnats till närmaste polisman. För personer under 15 år finns en motsvarande reglering i 35 § lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare.

### **4.3.2      Kontaktförbud och tillträdesförbud till idrottsarrangemang**

Det finns ett antal regleringar som ger möjlighet att vid straffansvar förbjuda någon att få tillträde till och vistas på en viss plats, s.k. straffsanktionerade individuella förbud.

Lagen (1988:688) om kontaktförbud (kontaktförbudslagen) ger möjlighet att förbjuda en person att under vissa omständigheter besöka eller på annat sätt ta kontakt med en annan person eller att följa efter denna person. Ett kontaktförbud kan innebära ett förbud att uppehålla sig på en viss plats eller vissa platser, exempelvis en bostad eller arbetsplats. När lagen tillkom angavs att syftet var att förbättra skyddet för dem som förföljs och trakasseras, särskilt kvinnor som utsätts för misshandel och andra övergrepp (se prop. 1987/88:137 om besöksförbud s. 1).

Lagen (2005:321) om tillträdesförbud vid idrottsarrangemang ger möjlighet att förbjuda en person att få tillträde till och vistas på inhägnad plats huvudsakligen avsedd för idrottsutövning när idrottsarrangemang anordnas på platsen av en idrottsorganisation. Lagen kom till i syfte att förstärka skyddet mot brottslighet under idrottsarrangemang och

Prop. 2021/22:108 överensstämmer till sin uppbyggnad och sitt innehåll i stort med kontaktförbudslagen (se prop. 2004/05:77 Lag om tillträdesförbud vid idrottsarrangemang s. 17 och 25).

Sedan den 1 mars 2021 gäller även lagen om tillträdesförbud till butik, vilken redogörs närmare för nedan.

#### 4.4 Särskilt om lagen om tillträdesförbud till butik

Den 1 mars 2021 trädde lagen om tillträdesförbud till butik i kraft. Lagen innebär att en person kan förbjudas att få tillträde till och vistas i en butik. Den som bryter mot ett tillträdesförbud döms för överträdelse av tillträdesförbud till böter eller fängelse i högst sex månader. I ringa fall ska det dock inte dömas till ansvar.

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 eller allvarligt trakassera någon som befinner sig där. Vid riskbedömningen ska särskilt beaktas om personen tidigare har begått brott i eller i anslutning till butiken. Brott som personen har begått före femton års ålder får inte beaktas.

Tillträdesförbud får meddelas för högst ett år men kan förlängas med som mest ett år i taget. Förbud får meddelas av allmän åklagare efter ansökan av en företrädare för butiken. Frågan om tillträdesförbud kan också tas upp genom att Polismyndigheten anmäler saken till åklagaren. Detta gäller under förutsättning att en företrädare för butiken samtycker till en sådan anmälan. Åklagarens beslut kan prövas av allmän domstol. Åklagaren får häva eller ändra ett förbud, om det på grund av ändrade förhållanden finns skäl till det.

För förfarandet hos åklagaren gäller särskilda regler i den aktuella lagen och därutöver vissa bestämmelser i förvaltningslagen (2017:900). Domstolens handläggning regleras enligt särskilda bestämmelser i lagen och i övrigt enligt lagen (1996:242) om domstolsärenden. I vissa fall kan frågan om förbud prövas i mål om allmänt åtal för brott. Lagen (1998:620) om belastningsregister gäller även uppgifter om tillträdesförbud. Därtill infördes i samband med lagen om tillträdesförbud till butik en ny bestämmelse i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) som innebär att sekretess ska gälla för uppgift om 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 enligt lagen.

Genom bestämmelser i lagen om tillträdesförbud till butik ges en rätt till behandling av personuppgifter i verksamheten om det behövs för att förhindra eller upptäcka överträdelser av tillträdesförbud.



## 5 En möjlighet att besluta om tillträdesförbud till badanläggningar och bibliotek bör införas

Prop. 2021/22:108

**Regeringens bedömning:** Det bör införas en möjlighet att besluta om tillträdesförbud till badanläggningar och bibliotek.

**Departementspromemorians bedömning** överensstämmer inte med regeringens. I departementspromemorian görs bedömningen att det inte bör införas någon reglering som gör det möjligt att vid straffansvar stänga ute personer från badanläggningar och bibliotek. I enlighet med uppdraget lämnas dock ett förslag till en lagreglering om tillträdesförbud som innefattar dessa platser.

**Remissinstanserna:** Flera remissinstanser, däribland *Borås tingsrätt*, *Ångermanlands tingsrätt*, *Polismyndigheten*, *Borgholms kommun*, *Burlövs kommun*, *Göteborgs kommun*, *Nykvarns kommun*, *Fastighetsägarna Sverige*, *Svensk Försäkring* och *Sveriges Kommuner och Regioner (SKR)*, tillstyrker att det införs en reglering om tillträdesförbud till badanläggningar och bibliotek.

Flera av dessa, däribland *Polismyndigheten*, *Göteborgs kommun* och *SKR*, pekar på de problem som i dag finns på de aktuella platserna. SKR redogör för att såväl besökare som personal på badanläggningar och bibliotek utsätts för våld, hot och trakasserier samt att kommunal egendom utsätts för skadegörelse. Problemen innebär kostnader för kommunen och otrygghet för personal och besökare och även att allmänheten i viss utsträckning undviker att besöka bad och bibliotek. Polismyndigheten framför att en reglering om tillträdesförbud sannolikt skulle medföra att antalet brott som begås på dessa platser i viss mån sjunker och betonar särskilt arbetsmiljöaspekten. Göteborgs kommun har liknande synpunkter och framhåller att tillträdesförbud inte ensamt innebär en lösning på problemen, men att det kan vara ett bidrag till det brottsförebyggande och trygghetsskapande arbetet.

Av de remissinstanser som är positiva till förslaget framhåller även flera, däribland *Borås tingsrätt*, *Polismyndigheten*, *Göteborgs kommun* och *Svensk försäkring*, att övriga medborgares rätt att tryggt och säkert kunna besöka badanläggningar och bibliotek bör värnas framför tillgången för dem som allvarligt missköter sig och att tillträdesförbud är ett bra verktyg för att säkerställa detta. *Nykvarns kommun* lyfter särskilt fram att hot, våld och trakasserier och det förhållandet att lokala ordningsregler på badanläggningar och bibliotek inte följs kan medföra att allmänheten väljer att inte besöka dessa platser vissa tider eller helt.

I fråga om badanläggningar framför *Fastighetsägarna Sverige* att detta får anses vara en extra skyddsvärd miljö där integritet och trygghet måste värnas särskilt, inte minst eftersom många barn vistas där.

Vad särskilt gäller biblioteken framhåller *SKR* att effekten av att kommunen saknar lagstöd att ”portförbjuda” personer från biblioteket blir en sämre arbetsmiljö för personalen och en sämre service till allmänheten. Enligt organisationen skulle införandet av en möjlighet till tillträdesförbud förbättra kommunernas möjligheter att göra biblioteken tillgängliga för

Prop. 2021/22:108 alla och därigenom uppfylla syftet med bibliotekslagen. *Göteborgs kommun* anser inte att utredaren i tillräcklig utsträckning har beaktat att även allvarligare brottslighet, som t.ex. narkotikahandel som en del av organiserad brottslighet, i dagsläget pågår på exempelvis bibliotek. För den typen av allvarlig brottslighet samt de ordningsstörningar som brottsligheten medför skulle tillträdesförbudet kunna bli aktuellt att tillämpa.

Andra remissinstanser, däribland *Hovrätten för Övre Norrland*, *Hovrätten över Skåne och Blekinge*, *Stockholms tingsrätt*, *Brottsförebyggande rådet*, *Kriminalvården*, *Åklagarmyndigheten*, *Falkenbergs kommun*, *Gislaveds kommun*, *Luleå kommun*, *Malmö kommun*, *Kungl. biblioteket*, *Svensk biblioteksforening*, *Sveriges advokatsamfund*, *Sveriges Domareförbund* och *DIK*, avstyrker införandet av en reglering om tillträdesförbud.

Av dessa för flera fram generella invändningar mot en lagstiftning om tillträdesförbud till butiker, badanläggningar och bibliotek. *Hovrätten för Övre Norrland*, *Stockholms tingsrätt*, *Åklagarmyndigheten*, *Sveriges Domareförbund* och *DIK* framhåller att underlaget i utredningen inte ger stöd för att det finns något påtagligt behov av en lagstiftning. Hovrätten och Åklagarmyndigheten anser att det framstår som tveksamt om en reglering om tillträdesförbud på ett effektivt sätt kan hantera de behov som ändå kan finnas. *Stockholms tingsrätt* och *Åklagarmyndigheten* pekar särskilt på att lagstiftningen riskerar att få till följd att brottsligheten inte minskar utan i stället flyttar från en plats till en annan.

*Kungl. biblioteket*, *Luleå kommun*, *Malmö kommun*, *DIK* och *Svensk biblioteksforening* uttalar sig särskilt i fråga om bibliotek. *Luleå kommun*, *DIK* och *Svensk biblioteksforening* pekar på att bibliotek ska vara en plats öppen för alla och att tillträdesförbud skulle hindra den enskildes rätt till biblioteksverksamhet samt ifrågasätter om tillträdesförbud kommer att lösa de problem som finns på biblioteken. *Malmö kommun*, *DIK* och *Svensk biblioteksforening* påpekar att bibliotek eller områden i dess närhet används till bl.a. vallokaler och medborgartjänster och att tillträdesförbud skulle innebära inskränkningar för den enskilde. *Malmö kommun* uppger särskilt att tillträdesförbud skulle innebära inskränkningar i den enskildes rätt till fri information, kunskapsbildning och åsiktsbildning, och att en reglering om tillträdesförbud riskerar att medföra stora administrativa och personalmässiga resurser för kommuner då åtgärder måste följas upp och hållas uppdaterade. *Svensk biblioteksforening* påpekar att rutiner som gör att medarbetarnas och besökarnas trygghet kan säkerställas är ett ansvar för huvudmannen, att det skulle uppstå praktiska frågor kring efterlevnaden då bibliotek inte har inpasseringskontroller eller i normala fall är bemannade med vakter och att det skulle vara upp till bibliotekets medarbetare att se till att ett tillträdesförbud efterlevs, vilket inte är en önskvärd situation.

## **Skälen för regeringens bedömning**

### *Redan vidtagna åtgärder för ökad trygghet*

Under de senaste åren har regeringen vidtagit ett stort antal åtgärder för att bekämpa brottsligheten och öka tryggheten i samhället. En del i detta är straffrättsliga åtgärder i form av skärpta straffskalor för bl.a. skadegörelsebrott och allvarliga våldsbrott (prop. 2016/17:131 Grovt fordrings-

bedrägeri och andra förmögenhetsbrott och prop. 2016/17:108 Straffskälorna för vissa allvarliga våldsbrott). Regeringen beslutade under den förra mandatperioden också om en kraftig satsning på polisverksamheten, och möjligheterna att bekämpa och lagföra brott med hjälp av kamerabevakning förbättrades (prop. 2017/18:231 Ny kamerabevakningsslag och prop. 2018/19:147 Kamerabevakning i brottsbekämpningen – ett enklare förfarande). Även i övrigt har stort fokus under den senaste mandatperioden legat på brottsförebyggande, brottsbekämpande och trygghetsskapande åtgärder, inte minst inom ramen för 34-punktsprogrammet mot gängkriminalitet.

I prop. 2020/21:52 konstaterade regeringen dock att utsattheten för butiker kvarstod. Regeringen ansåg därför att det fanns ett behov av ett förstärkt skydd mot brott och allvarliga trakasserier som sker i butik. För att staten skulle kunna erbjuda ett bättre skydd för butiker infördes bl.a. möjligheten att besluta om tillträdesförbud till butik.

Liknande eller lika skyddsvärda intressen finns på vissa andra platser dit allmänheten har tillträde, såsom badanläggningar och bibliotek. I det följande ska därför övervägas om en reglering om tillträdesförbud bör införas även i fråga om badanläggningar och bibliotek.

### *Brott och ordningsstörningar på badanläggningar*

Brås rapport Simhallar och bibliotek – En kartläggning av brott och ordningsstörningar (2020:10) ger en översikt av problemen på dessa platser. Kartläggningen har utförts genom intervjuer med representanter för simhallar och folkbibliotek i olika kommuner och en analys av incidentrapportering i Stockholms stad 2019.

I fråga om simhallar framgår av Brås rapport att brott och ordningsstörningar förekommer i någon form på i stort sett alla simhallar. Utsattheten varierar dock mycket mellan olika anläggningar. Ett fåtal simhallar har uppgett att det inte förekommit några brott eller ordningsstörningar det senaste året. Å andra sidan finns det simhallar där incidenter förekommer frekvent. Generellt har simhallar med många besökare mer omfattande problem än mindre simhallar.

Av intervjuerna framgår att det på de flesta simhallarna förekommit någon form av bråk under året. Även hot och trakasserier är vanligt förekommande. Sexuella kränkningar av olika slag har förekommit på drygt hälften av simhallarna, och på nästan hälften av simhallarna har det riktats våld mot antingen personal eller besökare. Utöver sådana händelser som varit direkt riktade mot besökare eller personal har även stöld och skadegörelse förekommit på en stor andel av simhallarna. Många simhallar har också erfarenhet av besökare som har uppträtt berusade liksom av brottsliga händelser såsom narkotikabruk och narkotikaförsäljning. Genomgången av incidentrapporter ger en liknande bild av situationen.

När det gäller brottsliga händelser uppskattar de flesta av de intervjuade representanterna att gärningspersonerna i huvudsak är straffmyndiga och att det i huvudsak är män eller pojkar som ligger bakom händelserna. Närmare 80 procent av företrädarna bedömer att det helt eller delvis är samma personer som återkommande står för de brott som äger rum.

Av Brås rapport framgår att brott och ordningsstörningar av olika slag påverkar simhallarnas verksamhet negativt. I huvuddelen av fallen

Prop. 2021/22:108 påverkas verksamheten i begränsad omfattning. Den negativa påverkan som beskrivs handlar till stor del om personalens arbetsmiljö. På vissa simhallar nämner man också de ekonomiska konsekvenserna i form av förlorad inkomst när besökare uteblir som en följd av brott och ordningsstörningar och ökade utgifter för till exempel sanering eller för att vidta olika säkerhetsåtgärder. På drygt hälften av simhallarna har man tillkallat polis eller ordningsvakt någon gång under det senaste året. I några fall handlar det om upprepade tillfällen under perioden. Knappt hälften av företrädarna uppger även att de polisanmält incidenter på simhallarna under perioden.

Vad som framkommit i Brås kartläggning om brott och ordningsstörningar överensstämmer till stor del med vad som redovisas i departementspromemorian och som framkommit genom bl.a. utredarens kontakter med SKR, vissa kommuner och Svenska Badmästareförbundet. SKR har beskrivit att problematiken på badanläggningar bl.a. handlar om hot och olika former av ofredanden eller övergrepp, framför allt i omklädningsrum, och framhållit att det oftast är besökare som drabbas.

När det särskilt gäller frågan om sexuella kränkningar på simhallar är detta något som har lyfts fram även tidigare. År 2016 genomförde polisens Nationella operativa avdelning (Noa) en undersökning om sexuella ofredanden mot ungdomar i Sverige. Fokus i rapporten var sexuella ofredanden på publika platser, däribland badanläggningar. Antalet anmälningar av sexuella ofredanden som skett på badanläggningar 2011–2015 sammanställdes. Siffrorna varierar mellan 38 och 56 fall de första fyra åren i undersökningen för att sedan stiga till 123 fall 2015. Ökningen kan dock delvis bero på en metodologisk skillnad gentemot föregående år. Av anmälningarna 2015 var nio av tio brottsoffer flickor och en nästan lika stor andel yngre än 20 år.

#### *Brott och ordningsstörningar på bibliotek*

Brås kartläggning omfattar även situationen på folkbibliotek. Samtliga bibliotek i kartläggningen uppger att de varit utsatta för brott och ordningsstörningar under det senaste året. Precis som för simhallarna är det stora skillnader mellan biblioteken. På de mest utsatta biblioteken har det under året inte bara förekommit många olika typer av incidenter, utan relativt många av dessa har också skett upprepade gånger. På de minst utsatta biblioteken har det förekommit endast ett fåtal incidenter. De mest utsatta biblioteken ligger i eller nära en större stad respektive i en mindre stad medan de minst utsatta ligger på landsbygden eller i pendlingskommuner nära mindre städer. Intervjupersonerna beskriver att bibliotekets storlek, antal besökare, öppettider och placering till stor del styr hur utsatt ett bibliotek är.

Någon form av bråk har förekommit på nästan alla bibliotek. Även hot och trakasserier är vanligt förekommande. Cirka en tredjedel av biblioteken uppger att det förekommit våld och sexuella trakasserier under perioden. Även stöld – mot verksamheten och besökare – och skadegörelse är vanligt, och rapporteras från ungefär tre av fyra bibliotek. På i stort sett alla bibliotek förekommer händelser relaterade till alkohol och narkotika såsom att personer uppträtt berusade. Bruk och försäljning av narkotika förekommer också men är mindre vanligt. Att besökare höjt rösten mot

personal och att besökare uppträtt påverkade är något som förekommer relativt ofta. Även högljudda konflikter mellan besökare, liksom trakasserier mot personal har uppstått vid upprepade tillfällen på ett flertal bibliotek. I rapporten framhålls även andra former av ordningsstörningar som påtalats av företrädare för biblioteken, såsom brott mot trivselregler och nedskräpning. Brås genomgång av incidentrapporter ger en liknande bild av situationen när det gäller vilka typer av brott och ordningsstörningar som förekommer på biblioteken.

De flesta av de intervjuade företrädarna uppskattar att det i huvudsak är straffmyndiga personer som ligger bakom händelserna och att det i huvudsak rör sig om män eller pojkar. Samtliga bibliotek uppger att det helt eller delvis är samma personer som återkommande stör verksamheten genom brott och ordningsstörningar.

Brott och ordningsstörningar påverkar bibliotekens verksamhet negativt. Liksom avseende simhallarna handlar det i de flesta fallen om att verksamheten påverkas i begränsad utsträckning. Den negativa påverkan som beskrivs handlar till stor del om personalens arbetsmiljö. Några företrädare beskriver också att de tvingats göra förändringar i vilken verksamhet biblioteken kan erbjuda. Exempelvis har det hänt att man tagit bort aktiviteter från biblioteken eller stängt av enskilda rum. På några bibliotek upplever man också att övriga besökare påverkas av ordningsstörningarna och att en del besökare inte längre kommer till biblioteket i samma utsträckning, på grund av oro för brott och ordningsstörningar. Verksamheten och övriga besökare störs även av att tillgången till utrustning försämras på grund av stölder.

Bilden av hur brott och ordningsstörningar leder till oro och otrygghet hos personal och att allmänheten i vissa fall undviker att besöka biblioteken, stärks av uppgifter från SKR och vissa kommuner som redovisas i departementspromemorian.

Ett viktigt underlag utgör även de enkätundersökningar som DIK – facket för kultur, kommunikation och kreativ sektor – genomfört om hur biblioteksanställda medlemmar upplever sin arbetsmiljö. Majoriteten av dem som deltagit i undersökningarna arbetar på ett folkbibliotek, men en stor grupp arbetar också på ett skol- eller högskolebibliotek. Den övergripande bilden av undersökningarna är att många biblioteksanställda upplever social oro, trakasserier, hot och våld på sin arbetsplats. Särskilt utsatta är folkbiblioteken. I DIK:s rapport 2019 Samhället drar sig tillbaka uppger mer än nio av tio folkbiblioteksanställda att de upplevt social oro under det senaste året. Sju av tio uppger att de upplevt skadegörelse och omkring hälften att det förekommit våld och droghandel på arbetsplatsen. Var femte kvinnlig folkbibliotekarie anger att hon utsatts för sexuella trakasserier eller övergrepp i sitt arbete under perioden, och en lika stor andel av folkbibliotekarierna uppger att hälsan påverkas negativt av social oro, hot eller våld på arbetsplatsen. Anställda på bibliotek i förorter till storstäder är på flera punkter mer utsatta än biblioteksanställda generellt. En slutsats i rapporten är att den sociala oro som finns i resten av samhället också flyttar in på biblioteken.

I rapporten från 2021, Bibliotek i kristid, konstateras att även om det under covid-19-pandemin varit en något längre andel av de anställda som upplevt exempelvis social oro och våld, vilket sannolikt beror på att biblioteken dragit ned på verksamhet och öppettider, är nivåerna fortsatt

Prop. 2021/22:108 höga. Vidare framgår att nästan två tredjedelar av de biblioteksanställda som deltagit i undersökningen anser att det vore bra om besökare som återkommande stör ordningen skulle kunna portas från biblioteket. Endast omkring en av tio ställer sig negativa till detta.

*Det finns behov av förstärkt skydd och nya verktyg*

Badanläggningar och bibliotek är platser som är öppna för allmänheten. De kan drivas i såväl offentlig som privat regi. Badanläggningar drivs i praktiken ofta kommunalt. För majoriteten av biblioteken inom det allmänna biblioteksväsendet är stat, kommun eller region huvudmän.

Badanläggningar och bibliotek som drivs i offentlig regi tillhandahåller en samhällsservice. Badanläggningar faller i och för sig inte inom ramen för de obligatoriska uppgifterna för kommunerna eller regionerna, men bedrivs utifrån ett allmänt intresse. Biblioteksverksamheten däremot är en obligatorisk uppgift för kommunerna och anses således också vara en uppgift av allmänt intresse. Som redogörs för ovan (avsnitt 4.2.2) ska biblioteken i det allmänna biblioteksväsendet dessutom verka för det demokratiska samhällets utveckling och verksamheten ska finnas tillgänglig för alla. Privat finansierade verksamheter regleras inte på samma sätt, men fyller för besökarna i regel samma funktioner. Det ligger i samhällets intresse att motverka brott och andra ordningsstörningar på dessa platser och därigenom öka tryggheten och trivseln.

Flera remissinstanser, bl.a. *Hovrätten för Övre Norrland* och *Åklagarmyndigheten*, anser att utredningen inte ger stöd för att det finns ett påtagligt behov av tillträdesförbud till bl.a. badanläggningar och bibliotek. Den kartläggning som Brå genomfört ger dock enligt regeringen, tillsammans med övrigt underlag, en tydlig bild av problemen med bl.a. brottslighet på badanläggningar och bibliotek. Som närmare redogörs för ovan handlar det om incidenter av blandat slag riktade mot såväl personer som egendom.

En viktig aspekt av behovsfrågan, som förs fram av bl.a. *Polismyndigheten* och *SKR*, är personalens arbetsmiljö. Att utsättas – eller riskera att utsättas – för t.ex. hot, våld och olika former av kränkningar på arbetsplatsen utgör ett påtagligt arbetsmiljöproblem. Därtill kommer att besökare på badanläggningar och bibliotek påverkas negativt. Brott och allvarliga ordningsstörningar innebär en inskränkning av andra personers möjligheter att utnyttja verksamheterna. Det är inte önskvärt, vare sig för individer eller samhället, med en utveckling där otrygghet och ordningsstörningar gör att allmänna platser av det här slaget inte kan användas på avsett sätt. Biblioteken har en särskild demokratisk funktion och, som flera remissinstanser poängterar, måste medborgares rätt att tryggt och säkert kunna besöka biblioteken värnas.

Mot denna bakgrund anser regeringen att det finns ett tydligt behov av ett förstärkt skydd mot brott och allvarliga trakasserier som sker på badanläggningar och bibliotek. Det framkommer också ett behov av att komma åt andra allvarliga ordningsstörande beteenden som i många fall påverkar bibliotekens verksamheter. Som konstateras ovan varierar utsattheten på badanläggningar och bibliotek mycket mellan olika platser. Detta gäller såväl i fråga om omfattning som typ av incidenter. På många platser är problemen begränsade. Det finns dock en mindre andel

verksamheter där allvarligare incidenter sker upprepat, vilket påverkar såväl personalens arbetsmiljö som besökare och verksamheten negativt. Här behövs ytterligare verktyg för att komma till rätta med problemen. Tillträdesförbud skulle kunna utgöra ett sådant verktyg.

*Det bör införas en möjlighet att besluta om tillträdesförbud till badanläggningar och bibliotek*

Precis som vid annan kriminalisering bör straffsanktionerade tillträdesförbud komma i fråga endast om det finns ett godtagbart skyddsintresse. En reglering om straffsanktionerade tillträdesförbud innebär också en inskränkning av rörelsefriheten, som finns stadgad i både regeringsformen och Europakonventionen. Som redogjorts för i avsnitt 4.1 måste begränsningar som sätts upp därför tillgodose ändamål som är godtagbara och nödvändiga i ett demokratiskt samhälle och vara proportionerliga. Avseende tillträdesförbud till butiker har dessa krav ansetts uppfyllda med hänvisning till såväl handlarnas intresse av skydd för sin egendom som intresset av att anställda och besökare inte ska bli utsatta för brott och allvarliga trakasserier (prop. 2020/21:52 s. 29). När det gäller biblioteken skulle en reglering om tillträdesförbud dessutom inskränka enskildas rätt enligt bibliotekslagen till tillgång till bibliotek. Bibliotekslagens bestämmelser innebär visserligen inte något absolut hinder mot en reglering om tillträdesförbud. Kraven på att det måste finnas goda skäl för en sådan reglering skärps dock ytterligare. En självklar utgångspunkt är också att regleringen inte får stå i strid med förbudet mot diskriminering.

De skyddsintressen som aktualiseras på badanläggningar och bibliotek är främst intresset av skydd för person vad gäller såväl personal som besökare. Liksom för butikernas del är även egendomsskyddet av betydelse. Den brottslighet som det handlar om att motverka är bl.a. brottslighet som inbegriper våld, hot, sexuella trakasserier samt skadegörelse och tillgreppsbrott. Även beteenden som inte nödvändigtvis är brottsliga, t.ex. allvarliga trakasserier mot enskilda, bör förhindras. Det kan därtill vara fråga om att motverka brott som stör ordningen och säkerheten, såsom narkotikabrott. Biblioteken anses bidra till samhällsutveckling i stort och till att demokratin fördjupas (se prop. 2012/13:147 s. 13). Så kallade medborgarkontor finns inte sällan i och i anslutning till bibliotek, och biblioteken utgör också ofta vallokaler och lokaler för förtidsröstning. Skyddsintresset för bibliotek avser därför även skyddet för en för demokratin viktig institution. Enligt regeringen är de intressen som en reglering om tillträdesförbud till badanläggningar och bibliotek skulle skydda tillräckligt starka för att motivera en sådan lagstiftning.

Mot bakgrund av skyddsintressena och syftet med den föreslagna regleringen – att förstärka skyddet mot bl.a. brott på de aktuella platserna – bedömer regeringen även att inskränkningen av rörelsefriheten 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.

Den som med äganderätt eller annan rätt förfogar över en plats bestämmer normalt vem som får vistas där. För badanläggningarnas del finns således – liksom för butiker – redan i dag möjlighet att neka en

Prop. 2021/22:108 person tillträde till lokalen. Det saknas dock möjligheter att avlägsna eller straffrättsligt ingripa mot den som överträder ett sådant förbud. Det får till följd att den rätt som finns att utestänga en person från en badanläggning inte blir särskilt effektiv. Ett tillträdesförbud skulle avse en geografiskt begränsad plats och grundas på en riskbedömning där tidigare misskötsamhet har särskild betydelse. Att besöka en badanläggning kan inte sägas vara avgörande för den enskildes dagliga livsföring och ett tillträdesförbud utgör normalt sett inte heller ett hinder mot att besöka andra badanläggningar. Därtill innebär brottslighet och allvarliga trakasserier en begränsning av andra personers möjlighet att utnyttja sim- och badverksamheten. Som framhålls av *Fastighetsägarna Sverige* får badanläggningar anses vara en skyddsvärd miljö där integritet och trygghet måste värnas, inte minst eftersom många barn vistas där.

Vad gäller biblioteken finns det i dag inte samma möjligheter att neka personer som missköter sig tillträde. *SKR* konstaterar att möjligheten att avvisa en person vid varje tillfälle då störningarna förekommer inne på biblioteket inte påverkar tryggheten för personal och besökare i någon nämnvärd utsträckning och att effekten av att kommunen i sådana situationer saknar lagstöd att portförbjuda personen från biblioteket blir en sämre arbetsmiljö för personalen och en sämre service till allmänheten. Som några remissinstanser, bl.a. *DIK* och *Svensk biblioteksörening*, tar upp skulle ett tillträdesförbud i och för sig begränsa den enskildes möjlighet att ta del av biblioteksverksamheten. Ett tillträdesförbud innebär dock endast en tidsbegränsad utestängning från ett enskilt bibliotek, som sker på grund av allvarlig misskötsamhet på just den platsen. Ett tillträdesförbud hindrar normalt sett inte personen från att besöka andra bibliotek. Då tillträdesförbudet är kopplat till platsen påverkas heller inte möjligheterna att ta del av ett biblioteks digitala aktiviteter och lånetjänster. En sådan inskränkning kan enligt regeringen inte sägas vara opropor­tionerlig eller stå i strid med bibliotekslagens reglering. Detta gäller särskilt som en möjlighet till tillträdesförbud skulle öppna för andra personer att på ett tryggare sätt ta del av biblioteksverksamheten, inklusive medborgarkontor och annan samhällsservice som i vissa fall finns i bibliotekslokaler.

På motsvarande sätt som förs fram i fråga om butiker (se prop. 2020/21:52 s. 30) skulle en reglering som gör det möjligt att förbjuda personer att få tillträde till och vistas på en badanläggning eller ett bibliotek sannolikt leda till minskade problem där. Att det, såsom framgår i Brås kartläggning, helt eller delvis är samma personer som återkommande står för brott och ordningsstörningar på de aktuella platserna förstärker den bilden. Som bl.a. *Åklagarmyndigheten* framhåller kan ett tillträdesförbud samtidigt riskera att skjuta över problem till andra platser. Mot bakgrund av de allmänna och särskilda intressen som aktualiseras på badanläggningar och bibliotek utgör detta emellertid inte ett skäl mot en reglering.

Vad vidare gäller de farhågor kring administrativa och personalmässiga resurser som påtalas av *Malmö kommun* och *Svensk biblioteksörening*, kan konstateras att regleringen är avsedd som ett skydd och ett verktyg på platser där det uppstår problem som inte kan hanteras på mindre ingripande sätt. Tillämpningen kan antas bli koncentrerad till särskilt utsatta platser och verksamheter. I dessa fall bör fördelarna med ett förbud



och det skydd det ger väga över. Här kan också framhållas att ansvaret för att kontrollera och upprätthålla ett förbud inte ligger på enskilda anställda. Överträdelse av tillträdesförbud kommer på samma sätt som överträdelse av befintliga kontakt- och tillträdesförbud liksom annan brottslighet att kunna leda till ingripanden enligt bl.a. polislagen.

Som bl.a. *DIK* och *Svensk biblioteksförning* påpekar nyttjas bibliotek, och i vissa fall även butiker, som vallokaler och röstningslokaler vid förtidsröstning. Det är viktigt att ett tillträdesförbud inte hindrar den enskilde från att nyttja sin rösträtt. I avsnitt 6 föreslår regeringen därför att ett tillträdesförbud inte ska omfatta tillträde till och vistelse på en plats endast i syfte att rösta.

Mot bakgrund av det anförda gör regeringen bedömningen att den begränsning som möjligheten till tillträdesförbud till badanläggningar och bibliotek skulle innebära inte går utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som föranleder den, dvs. är proportionerlig. Inte heller sträcker sig begränsningen så långt att den, som *Malmö kommun* tar upp, utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen. Inskränkningen kommer vidare ske genom lag och grundar sig inte på politisk, religiös, kulturell eller annan sådan åskådning. I varje enskilt fall kommer det därtill göras en bedömning av åklagare och i vissa fall domstol, för att säkerställa att regleringen tillämpas på ett proportionerligt och välvägt sätt.

Sammanfattningsvis konstaterar regeringen att det har vidtagits ett antal åtgärder för att bekämpa brottsligheten och öka tryggheten i samhället, däribland den nyligen införda möjligheten till tillträdesförbud till butiker. Problemen med brott och ordningsstörningar på badanläggningar och bibliotek kvarstår dock. Som redogjorts för ovan torde en möjlighet att besluta om tillträdesförbud leda till minskade problem på utsatta platser och en ökad trygghet för personal och besökare. Regeringen bedömer alltså, även med beaktande av den osäkerhet som förts fram av *Hovrätten för övre Norrland* och *Åklagarmyndigheten* i detta avseende, att ett införande av en möjlighet till tillträdesförbud utgör en effektiv åtgärd för att bemöta problemen. Regeringen är medveten om att en reglering om tillträdesförbud till badanläggningar och bibliotek inte kommer att vara lösningen på hela den problematik som finns på dessa platser. Att införa en möjlighet till tillträdesförbud till badanläggningar och bibliotek innebär dock att staten kan erbjuda ett bättre skydd än i dag. Regeringen anser alltså att det bör införas en möjlighet att besluta om tillträdesförbud till badanläggningar och bibliotek.

## 6 Regleringens placering och utformning

**Regeringens förslag:** Tillträdesförbud ska kunna meddelas avseende badanläggningar och bibliotek, där verksamhet bedrivs som riktar sig till allmänheten. Regleringen om tillträdesförbud till dessa platser ska tas in i den lag som reglerar tillträdesförbud till butik. Lagen ska benämnas lagen om tillträdesförbud till butiker, badanläggningar och bibliotek.

Regelverket avseende tillträdesförbud ska i huvudsak gälla på motsvarande sätt för de platser som omfattas av lagen, såväl i fråga om processuella regler som förutsättningar för förbud. I fråga om bibliotek ska en person dock även kunna få tillträdesförbud 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.

Ett tillträdesförbud ska inte omfatta tillträde till och vistelse på en plats endast i syfte att rösta i val till riksdagen, regionfullmäktige, kommunfullmäktige, Europaparlamentet eller Sametinget eller i en folkomröstning.

Hänvisningar till lagen om tillträdesförbud till butik i lagen om belastningsregister, offentlighets- och sekretesslagen och lagen om erkännande och uppföljning av beslut om övervakningsåtgärder inom Europeiska unionen ska ersättas med hänvisningar till lagen om tillträdesförbud till butiker, badanläggningar och bibliotek.

**Departementspromemorians förslag**, som lämnas i enlighet med uppdraget, överensstämmer i huvudsak med regeringens. Utredaren lämnar inte förslag om att ett tillträdesförbud inte ska omfatta röstnings-situationen, om personuppgiftsbehandling eller om ändring i lagen (2015:485) om erkännande och uppföljning av beslut om övervakningsåtgärder inom Europeiska unionen.

**Remissinstanserna:** Flertalet remissinstanser yttrar sig inte avseende placeringen och utformningen av regelverket. Vad gäller tillträdesförbudets längd anser *Fastighetsägarna Sverige* att det kan vara befogat att utsträcka förbudet till tre år i särskilt allvarliga fall, såsom exempelvis vid sexualbrott i simhallar. Remissinstanserna uttalar sig inte särskilt ifråga om tillträdesförbudets omfattning i förhållande till röstningssituationen. *Malmö kommun*, *DIK* och *Svensk biblioteksforening* påpekar emellertid att bibliotek ofta används som bl.a. vallokaler och att tillträdesförbud innebär inskränkningar för den enskilde. *Svensk Försäkring* framhåller å sin sida att det i fråga om röstning finns fullgoda alternativ i form av poströstning och att det inte är fråga om något permanent förbud.

**Den kompletterande promemorians förslag** avser endast en särskild reglering avseende personuppgiftsbehandling. Förslaget överensstämmer i sak med regeringens förslag i den delen.

**Remissinstanserna:** Den kompletterande promemorians förslag omfattar, utöver den numera reglerade situationen med butiker, även badanläggningar och bibliotek. Flera remissinstanser, däribland *Kalmar kommun* och *Luleå kommun*, tillstyrker förslaget. *Gislaveds kommun* konstaterar dock att bibliotek och simhallar är verksamheter som inte är vana att behandla personuppgifter av det här slaget, att beslutets innehåll eller i vart fall det innehåll som delges kommunen skulle kunna vara mer begränsat, samt att det finns utmaningar i fråga om delgivning av uppgifter med personal och utformning av ärendehanteringssystem.

Vissa remissinstanser yttrar sig mer generellt om regleringen av personuppgiftsbehandling. *Datainspektionen* (numera Integritetsskyddsmyndigheten) avstyrker förslaget till lag om tillträdesförbud och anför att regelverket riskerar att medföra betydande risker för bl.a. den personliga integriteten och att det är osäkert om det finns stöd för den behandling av

personuppgifter som behöver ske före en ansökan om ett tillträdesförbud. Sveriges Advokatsamfund ställer sig inte bakom förslaget och anför att personuppgiftsbehandlingen inte framstår som nödvändig i förhållande till den rättsliga grunden. Några remissinstanser, däribland *Hovrätten över Skåne och Blekinge* och *Ångermanlands tingsrätt*, lämnar synpunkter rörande behovet av tydlighet i regleringen.

**Förslaget i promemorian om internationellt samarbete** avser endast följdändring i lagen om erkännande och uppföljning av beslut om övervakningsåtgärder inom Europeiska unionen. Förslaget överensstämmer med regeringens förslag i den delen.

**Remissinstanserna** yttrar sig inte i denna del.

### Skälen för regeringens förslag

*Ett gemensamt regelverk om tillträdesförbud till butiker, badanläggningar och bibliotek*

Som redogörs för i avsnitt 5 överensstämmer problemen med brott och ordningsstörningar samt de skyddsintressen som aktualiseras på badanläggningar och bibliotek i flera delar med vad som gäller för butiker. De processuella bestämmelserna i lagen om tillträdesförbud till butik – om delgivning och handläggningstid, förfarandet hos åklagaren, domstolsprövning och straffansvar – bör kunna tillämpas på motsvarande sätt i fråga om tillträdesförbud till badanläggningar och bibliotek. Mot den bakgrunden anser regeringen att regleringen om tillträdesförbud till badanläggningar och bibliotek bör tas in i lagen om tillträdesförbud till butik. För att spegla det nya tillämpningsområdet bör lagen benämnas lagen om tillträdesförbud till butiker, badanläggningar och bibliotek.

Som utgångspunkt bör även de rättsliga förutsättningarna för att meddela tillträdesförbud till de platser som omfattas av lagen i huvudsak vara desamma. Detta motiveras av syftet med regleringen, men också av de praktiska fördelar som följer av ett enhetligt regelverk. På grund av bibliotekens särskilda uppgifter kan det dock vara motiverat att i viss mån särreglera förutsättningarna för beslut om tillträdesförbud till bibliotek. Detta, liksom tillträdesförbudets förhållande till möjligheterna att rösta, övervägs närmare nedan. Även i övrigt övervägs om det finns skäl till ändringar i något avseende vid en utvidgning av regelverket till att gälla även badanläggningar och bibliotek.

*Vad som avses med badanläggningar och bibliotek*

I fråga om den närmare avgränsningen av de platser som avses att omfattas gör regeringen följande bedömning.

När det gäller platser och verksamheter som är inrättade för sim- och badaktiviteter kan sådana ha delvis olika syften. Vissa anläggningar är exempelvis helt inriktade på simsporter medan andra fokuserar på rehabiliteringsträning eller rent nöjesbad, t.ex. äventyrsbad. Inte sällan har samma anläggning flera bassänger och avdelningar med olika ändamål. Någon åtskillnad mellan verksamheter som bedriver olika former av sim- och badaktiviteter bör inte göras. Lagen bör omfatta alla sådana verksamheter. Begreppet badanläggning framstår därför som ändamålsenligt.

När det gäller bibliotek finns det inom det allmänna biblioteksväsendet flera olika typer av bibliotek, bl.a. folkbibliotek och skolbibliotek. Numera finns också bibliotek som bedrivs i privat regi, med offentlig eller privat finansiering. Någon åtskillnad mellan de olika bibliotekstyperna bör inte göras. Däremot kan dessas varierande syften leda till att öppettider och tillgänglighet skiljer sig åt. Det kan i sin tur få konsekvenser för i vilken utsträckning som verksamheten riktar sig till allmänheten, men även för hur ingripande ett förbud kan anses vara.

Att det för att tillträdesförbud ska kunna aktualiseras ska röra sig om verksamhet som riktar sig till allmänheten får framför allt betydelse för vissa former av badanläggningar och bibliotek. Som framgår ovan (avsnitt 4.2.2) är t.ex. skol- och högskolebibliotek öppna för allmänheten i varierande grad. Den avgränsningen bör därför framgå av lagtexten. På grund av den generella utformningen kommer avgränsningen även att avse butiker. Det är dock endast fråga om ett tydliggörande och innebär ingen ändring i sak i förhållande till vad som i dag gäller för butiker.

I fall där det sker viss annan verksamhet på badanläggningen eller biblioteket bör frågan om platsen ska omfattas av respektive begrepp avgöras av vad som är den huvudsakliga verksamheten. Detta bör också vara avgörande i fall där olika slags verksamheter är integrerade exempelvis genom att de bedrivs i gemensam regi. I fråga om den fysiska platsen bör det normalt sett vara lokalen som utgör gränsen. Det utesluter emellertid inte att även viss plats utomhus kan omfattas, vilket främst torde bli aktuellt avseende utomhusbad. Dessa frågor berörs närmare i författningskommentaren.

#### *Förutsättningarna för tillträdesförbud till badanläggningar och bibliotek*

Ändamålet med den nuvarande regleringen om tillträdesförbud till butik är att förstärka skyddet mot brott och allvarliga trakasserier i butiker. Detta syftar i sin tur till att öka tryggheten och säkerheten för både personal och andra som befinner sig på platsen. Som närmare redogörs för i avsnitt 5 är problemet med brott och trakasserier av olika slag utbrett även på badanläggningar och bibliotek. På dessa platser framträder brotten mot person som ett tydligt problem, men även tillgreppsbrott och ordningsstörande brott är vanligt förekommande. Mot denna bakgrund bör en person, liksom i fråga om butiker, kunna få tillträdesförbud till en badanläggning eller ett bibliotek om det på grund av särskilda omständigheter finns risk för att han eller hon kommer att begå brott på platsen. Även risken för att en person ska allvarligt trakassera någon på platsen, utan att det nödvändigtvis är att anse som ett brott, bör kunna föranleda ett tillträdesförbud.

När det gäller bibliotek har dessa, som tidigare angetts, en särskilt viktig uppgift som kunskapsförmedlare och att verka för fri åsiktsbildning. Allvarliga ordningsstörningar på bibliotek leder till att dessa lagstadgade uppgifter försvåras och kan därtill medföra att allmänheten väljer att inte besöka biblioteken vissa tider eller att inte besöka dem alls. Det är angeläget att skydda biblioteken från störningar av mer varierande slag. Det finns därför skäl att kunna ingripa också om det finns risk för andra störningar än sådana som är brottsliga. Även vid risk för att en person kommer väsentligt störa bibliotekets verksamhet bör tillträdesförbud

kunna utfärdas. Med att verksamheten störs väsentligt avses olika beteenden som inte nödvändigtvis är straffbara. Till skillnad från allvarliga trakasserier behöver störningarna inte heller rikta sig mot en person, utan det som avses är störningar av själva verksamheten. Det kan t.ex. handla om att någon uppträder berusat, högljutt eller aggressivt eller river ner böcker. Att störningen ska vara väsentlig innebär ett krav på att den måste nå upp till en viss nivå. Störningen måste dock relateras till att det är fråga om ett bibliotek och bedömningen bör göras utifrån vad som normalt sett anses störa verksamheten där.

Vidare bör den omständigheten att det finns risk för att en person skadar bibliotekets egendom, även utan att det är fråga om brott, kunna leda till tillträdesförbud. Så kan exempelvis vara fallet om den skadegörande handlingen skett genom grov vårdslöshet. Skadan bör i sådana fall vara betydande, med vilket förstås att skadan måste vara av viss dignitet. Skadan behöver dock inte nödvändigtvis uppgå till ett större belopp för att anses som betydande i denna bemärkelse. Exempelvis bör den skadade egendomens betydelse för bibliotekets verksamhet kunna tillmätas vikt.

*Tillträdesförbud ska inte omfatta tillträde till och vistelse på en plats endast i syfte att rösta*

Ett tillträdesförbud innebär som utgångspunkt ett generellt förbud att tillträda och vistas på den plats som förbudet avser. Detta är en förutsättning för att förbudet ska bli tydligt och verkningfullt. Andra intressen måste dock beaktas och kan leda till att ett förbud behöver begränsas.

Som påpekas i departementspromemorian, och som också lyfts fram av bl.a. *DIK* och *Svensk biblioteksforening*, används bibliotek ofta som vallokaler och röstningslokaler vid förtidsröstning. Röstning i vallokal på valdagen har en viss särställning, bl.a. på grund av rätten att ångerrösta på valdagen och den möjligheten bör inte inskränkas. Även i övrigt är det viktigt att inte röstningsmöjligheten begränsas. I praktiken skulle en person som bryter mot ett tillträdesförbud för att rösta visserligen i regel inte dömas för brott då överträdelsen sannolikt skulle bedömas som ringa och därmed vara straffri. En reglering av omfattningen av ett förbud direkt i lagen skulle dock skapa tydlighet för enskilda om vad som gäller i detta avseende.

Frågan om tillgång till vallokaler och röstningslokaler har väckts med anledning av förslaget om tillträdesförbud till bibliotek. Motsvarande situation skulle emellertid kunna aktualiseras även vid exempelvis förtidsröstning i en butik. En lagreglering av begränsningen i tillträdesförbudets omfattning bör därför vara generell utformad.

Det bör alltså införas ett särskilt undantag i lagen om tillträdesförbud till butiker, badanläggningar och bibliotek som anger att ett tillträdesförbud inte omfattar tillträde till och vistelse på en plats endast i syfte att rösta i val till riksdagen, regionfullmäktige, kommunfullmäktige, Europaparlamentet eller Sametinget eller i en folkomröstning.

På motsvarande sätt som avseende tillträdesförbud till butiker kan karaktären på de brott och andra omständigheter som ligger till grund för ett beslut om tillträdesförbud till badanläggningar och bibliotek antas variera i relativt stor utsträckning. Såsom *Fastighetsägarna* tar upp kan det i vissa fall handla om allvarlig brottslighet. För att en åtgärd inte ska bli mer ingripande för den enskilde än nödvändigt anser regeringen att den ordning som gäller för butiker där den längsta tid som ett tillträdesförbud får bestämmas till är ett år även bör gälla för tillträdesförbud till badanläggningar och bibliotek. Ett tillträdesförbud kan också förlängas med stöd av 12 § i lagen.

Regeringen anser inte heller att lagens reglering avseende personuppgiftsbehandling behöver ändras med anledning av att det nu föreslås att tillträdesförbud ska kunna meddelas även i förhållande till badanläggningar och bibliotek. Beslut om tillträdesförbud till en badanläggning eller ett bibliotek kan bli föremål för viss behandling i verksamheten i syfte att förhindra eller upptäcka en överträdelse. Denna personuppgiftsbehandling faller, liksom för butikernas del, in under tillämpningsområdet för 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), här benämnd EU:s dataskyddsförordning. Behandlingen får ske bara om det finns en rättslig grund för det. Som närmare redogörs för i prop. 2020/21:52 s. 53–54 skiljer sig den rättsliga grunden för behandling av personuppgifter åt beroende på om en verksamhet bedrivs i offentlig eller privat regi. Badanläggningar och bibliotek bedrivs i huvudsak i offentlig regi. Stödet för personuppgiftshandlingen återfinns då i artiklarna 6.1 e och 6.3 i dataskyddsförordningen om behandling som är nödvändig för att utföra en uppgift av allmänt intresse. Verksamheten på badanläggningar och bibliotek bedrivs utifrån ett allmänt intresse (se avsnitt 5). Tillträdesförbud till badanläggningar och bibliotek avser att utgöra ett skydd mot bl.a. brott och allvarliga trakasserier på dessa platser och för att regleringen ska bli effektiv kan det, liksom i fråga om butiker, behöva ske viss behandling av personuppgifter. Regeringen bedömer således att behandlingen är nödvändig i förhållande till den rättsliga grunden även avseende badanläggningar och bibliotek. För privata aktörer finns, på samma sätt som gäller för majoriteten av butikerna, i stället stöd i artikel 6.1 f, enligt vilken behandlingen ska vara nödvändig för ändamål som rör den personuppgiftsansvariges eller en tredje parts berättigade intressen. I varje enskilt fall måste det dock göras en avvägning på badanläggningen eller biblioteket mellan det berättigade intresset att utföra personuppgiftsbehandlingen och den registrerades intressen eller grundläggande rättigheter och friheter.

Enligt regeringen talar mycket för att ett beslut om tillträdesförbud innefattar personuppgifter om lagöverträdelser (se prop. 2020/21:52 s. 54). Behandling av sådana personuppgifter regleras särskilt i dataskyddsförordningen och får som utgångspunkt endast göras av myndigheter (artikel 10 i dataskyddsförordningen och 3 kap. 8 § dataskyddslagen).

Som redogörs för i nämnda proposition definieras myndigheter brett. Regeringen bedömer därför, i likhet med den kompletterande promemorian, att badanläggningar och bibliotek som drivs i offentlig regi kommer att kunna behandla sådana uppgifter. För privata badanläggningar och bibliotek behövs det däremot, på motsvarande sätt som för majoriteten av butikerna, en särskild rättslig grund i nationell rätt. Detta bör åstadkommas genom att den särskilda lagregleringen i 23–24 §§ lagen om tillträdesförbud görs tillämplig även för verksamheter som bedriver badanläggningar och bibliotek.

*Gislaveds kommun* påtalar att behandlingen av personuppgifter för med sig administrativa utmaningar för aktörerna och lämnar förslag om att begränsa eller anpassa beslutsinnehållet. Här bör enligt regeringen framhållas att ansvaret för upprätthållandet av ett beslut om tillträdesförbud inte i första hand ligger på personalen på respektive badanläggning eller bibliotek. De personer som ansökningar om tillträdesförbud kan komma att avse torde därtill ofta vara väl kända av t.ex. personalen. Någon direkt administrativ belastning för aktörerna bedöms alltså inte uppkomma. Regeringen bedömer inte heller att det finns något behov av en särreglering i fråga om vilket beslutsinnehåll som redovisas för aktörerna. Inte heller när det gäller utformningen i övrigt gör regeringen någon annan bedömning än i tidigare lagstiftningsärende (prop. 2020/21:52 s. 55).

Även inför en ansökan om tillträdesförbud kan det komma att ske viss personuppgiftsbehandling. Här gör regeringen, även med beaktande av *Datainspektionens* synpunkter, motsvarande bedömning i fråga om personuppgiftsbehandlingen på badanläggningar och bibliotek som gjorts i fråga om butiker. Slutsatsen är alltså att det finns en rättslig grund även för denna behandling av personuppgifter, inklusive sådana känsliga uppgifter som i begränsad omfattning kan behöva hanteras, som utförs av såväl offentliga som privata verksamheter (se prop. 2020/21:52 s. 56–57). Behandlingen av personuppgifter måste, utöver vad som nu angetts, också uppfylla de övriga krav som följer av dataskyddsförordningen, t.ex. kraven på ändamålsbegränsning, uppgiftsminimering och lagringsminimering. Behandlingen måste också vara proportionerlig.

Några skäl till processuella särregleringar i lagen finns heller inte i något annat avseende. Utöver den särskilda riskbedömningen avseende bibliotek och den föreslagna bestämmelsen om tillträdesförbudets omfattning i röstningssituationen bedömer regeringen alltså att dagens reglering om tillträdesförbud till butik bör kunna gälla på motsvarande sätt avseende badanläggningar och bibliotek.

### *Följdändringar i andra lagar*

Som en följd av förslaget att ändra benämningen av lagen om tillträdesförbud till butik behöver det göras uppdateringar av hänvisningarna till lagen i bestämmelser om registreringar i belastningsregistret (3 § lagen om belastningsregister), sekretesskydd (35 kap. 5 § offentlighets- och sekretesslagen) och anpassning av övervakningsåtgärder (3 kap. 12 § lagen om erkännande och uppföljning av beslut om övervakningsåtgärder inom Europeiska unionen). I samband med det behöver lämpligheten av ett

Prop. 2021/22:108 utvidgat tillämpningsområde för respektive bestämmelse till att avse även tillträdesförbud till badanläggningar och bibliotek övervägas.

I fråga om regleringarna i lagen om belastningsregister och lagen om erkännande och uppföljning av beslut om övervakningsåtgärder inom Europeiska unionen gör sig motsvarande intressen gällande avseende tillträdesförbud till badanläggningar och bibliotek som för tillträdesförbud till butiker. Hänvisningar till lagen om tillträdesförbud till butik i dessa regleringar bör således ersättas med hänvisningar till lagen om tillträdesförbud till butiker, badanläggningar och bibliotek.

I fråga om sekretess kan konstateras att en reglering om tillträdesförbud till badanläggningar och bibliotek avser att ge ett ökat skydd mot brott, allvarliga trakasserier och ordningsstörningar av varierande slag. Som konstaterats ovan kan det förutses att det i ärenden om tillträdesförbud till badanläggningar och bibliotek – på motsvarande sätt som avseende butiker – kommer att förekomma uppgifter om en enskild som kan vara av integritetskänslig karaktär. På grund av de olika platsernas särdrag kan typen av uppgifter visserligen komma att variera. Exempelvis är problem med olika former av sexuella kränkningar något som lyfts fram särskilt i fråga om badanläggningar. I fråga om bibliotek kommer väsentliga störningar av verksamheten, i vissa fall kopplade till t.ex. missbruk av olika slag, att kunna få betydelse. Att typen av uppgifter varierar – såväl inom ramen för ett ärende om tillträdesförbud som mellan tillträdesförbud till olika platser – är dock en naturlig följd av regleringens utformning och något som kan hanteras inom ramen för de intresseavvägningar som måste göras i varje enskilt fall. Mot bakgrund av de grundläggande likheterna i sekretessintresse och den i övrigt överensstämmande processuella regleringen bedömer regeringen alltså att det är lämpligt att den aktuella regleringen i offentlighets- och sekretesslagen utvidgas på så sätt att hänvisning görs till ärenden enligt lagen om tillträdesförbud till butiker, badanläggningar och bibliotek.

## 7 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

**Regeringens förslag:** Lagändringarna ska träda i kraft den 1 juli 2022.

**Regeringens bedömning:** Några särskilda övergångsbestämmelser behövs inte.

**Departementspromemorians förslag och bedömning** överensstämmer med regeringens utom vad gäller föreslaget datum för ikraftträdande. I departementspromemorian föreslås att lagändringarna ska träda i kraft den 1 januari 2021.

**Remissinstanserna** yttrar sig inte särskilt avseende dessa frågor.

**Förslaget och bedömningen i promemorian om internationellt samarbete** överensstämmer med regeringens utom vad gäller föreslaget datum för ikraftträdande. I den promemorian föreslås att lagändringarna ska träda i kraft den 1 juli 2021.



Remissinstanserna yttrar sig inte särskilt avseende dessa frågor.

**Skälen för regeringens förslag och bedömning:** Lagändringarna bör träda i kraft så snart som möjligt. Det föreslås därför att ändringarna ska träda i kraft den 1 juli 2022. Det finns inte något behov av övergångsbestämmelser.

## 8 Konsekvenser av förslagen

### 8.1 Ekonomiska konsekvenser

**Regeringens bedömning:** Förslaget om tillträdesförbud till bad- anläggningar och bibliotek medför ökade kostnader för Åklagar- myndigheten och även i viss mån för Polismyndigheten, Sveriges Domstolar och rättsliga biträden. Kostnaderna kan hanteras inom ramen för befintliga anslag. För Kriminalvården medför förslaget inte några ökade kostnader.

**Departementspromemorians bedömning** överensstämmer med regeringens.

**Remissinstanserna** yttrar sig över det samlade förslaget om tillträdesförbud i departementspromemorian. *Borås tingsrätt* anför att även om samtliga ärende om tillträdesförbud inte kommer att nå domstolarna kan det finnas skäl att belysa frågan vilka undanträngnings- effekter en ökad tillströmning av ärenden med förturskaraktär kan medföra i domstolarnas verksamhet, om merkostnaderna härför ska rymmas inom de befintliga anslagen. *Domstolsverket* anser att bl.a. förslaget att införa en lag om tillträdesförbud medför ökade kostnader för Sveriges Domstolar som inte rymms inom befintliga anslag. *Polismyndigheten* anser att kostnaderna för förslaget om en lag om tillträdesförbud kan komma att överstiga vad utredaren har indikerat, bl.a. mot bakgrund av den av utredaren uppskattade ärendemängden. *Åklagarmyndigheten* ifrågasätter att kostnadsökningarna kommer att rymmas inom befintliga anslag och ser ett behov av en mer djupgående kostnadsanalys. *Saco-S föreningen vid Åklagarmyndigheten* framför att om tillträdesförbud införs kommer Åklagarmyndigheten att behöva en rejäl resursförstärkning för att kunna hantera den nya ärendetypen.

**Bedömningen i promemorian om internationellt samarbete** överens- stämmer med regeringens. I promemorian bedöms förslagen om följdändringar i lagar om internationellt samarbete inte leda till några ökade kostnader för Kriminalvården, domstolarna eller för rättsväsendets övriga myndigheter.

**Remissinstanserna** yttrar sig inte särskilt över bedömningen.

**Skälen för regeringens bedömning:** I prop. 2020/21:52 bedömdes lagen om tillträdesförbud till butik medföra ökade kostnader för Åklagarmyndigheten och även i viss mån för Polismyndigheten och Sveriges Domstolar. Kostnaderna bedömdes, även utifrån de ifråga- sättanden som framförts av bl.a. *Domstolsverket* och *Åklagarmyndigheten*, dock vara sådana att de kunde hanteras inom ramen för befintliga anslag.

Prop. 2021/22:108 Förslaget angavs också kunna leda till marginellt ökade kostnader för rättsliga biträden.

Enligt här aktuellt förslag återfinns regleringen om tillträdesförbud till badanläggningar och bibliotek i samma lag som tillträdesförbud till butik. Det kan antas att tillträdesförbud till badanläggningar och bibliotek kommer att utgöra en mindre andel av ärendena enligt lagen. Det processuella regelverket är redan på plats och uppstartskostnaderna kan antas vara begränsade. Det torde heller inte aktualiseras några sådana undanträngningseffekter av betydelse för verksamheten som *Borås tingsrätt* pekar på med anledning av de nytillkomna ärendena.

De kostnadsökningar för Åklagarmyndigheten, Polismyndigheten, domstolarna och rättsliga biträden som i och för sig kan antas uppkomma med anledning av det nu aktuella förslaget bedöms alltså vara av sådant mindre slag att även dessa ryms inom befintliga ramar.

## 8.2 Övriga konsekvenser

**Regeringens bedömning:** Förslaget kommer att leda till att brottsligheten som begås på badanläggningar och bibliotek i viss mån minskar. Förslaget bidrar också till att uppnå det jämställdhetspolitiska målet om att kvinnor och män ska ha samma makt att forma samhället och sitt eget liv. Förslaget kommer även i viss mån att förbättra arbetsmiljön på badanläggningar och bibliotek.

**Departementspromemorians bedömning** överensstämmer delvis med regeringens. I departementspromemorian görs bedömningen att förslagen inte får några konsekvenser för jämställdheten mellan kvinnor och män.

**Remissinstanserna:** Majoriteten av remissinstanserna yttrar sig inte särskilt i frågan. *Sveriges Kommuner och Regioner (SKR)* framhåller att tillgängliga undersökningar och forskning visar att kvinnor i betydligt större utsträckning än män undviker att besöka platser som upplevs som otrygga. Otrygga offentliga miljöer begränsar alltså i större utsträckning kvinnors rörelsefrihet och möjlighet att delta i samhällslivet än mäns. Straffsanktionerade tillträdesförbud skulle därför enligt organisationen bidra till jämställdheten mellan kvinnor och män.

**Bedömningen i promemorian om internationellt samarbete** överensstämmer med regeringens. I promemorian bedöms förslagen om följdändringar i lagar om internationellt samarbete inte leda till några övriga konsekvenser för enskilda eller för samhället.

**Remissinstanserna** yttrar sig inte särskilt över bedömningen.

**Skälen för regeringens bedömning:** Regeringen bedömer att en reglering om tillträdesförbud till badanläggningar och bibliotek kommer innebära att brottsligheten som begås där i viss mån sjunker.

Målet för jämställdhetspolitiken är att kvinnor och män ska ha samma makt att forma samhället och sina egna liv. Det finns ingen officiell kriminalstatistik eller annat underlag som mer allmänt visar på skillnader i utsatthet för flickor, kvinnor, pojkar och män på badanläggningar och bibliotek. Undersökningar från Noa visar dock att en stor majoritet av de som utsatts för sexuella ofredanden på badanläggningar är flickor eller kvinnor. DIK:s rapport från 2019 visar att var femte kvinnlig

folkbibliotekarie har utsatts för sexuella trakasserier eller övergrepp i sitt arbete under de senaste två åren, jämfört med bara ett par procent av männen. Av betydelse är också att, enligt officiell statistik från Kungl. biblioteket, tre fjärdedelar av de biblioteksanställda är kvinnor. Som *SKR* framhåller visar därtill tillgängliga undersökningar att kvinnor i större utsträckning än män undviker att besöka platser som upplevs som otrygga. Detta innebär sammantaget att lagstiftningen, som kan leda till viss minskad utsatthet för de badanläggningar och bibliotek där brottslighet utgör ett problem, kan förväntas bidra till att uppnå det jämställdhetspolitiska målet om att kvinnor och män ska ha samma makt att forma samhället och sitt eget liv.

Det har framkommit att det finns en arbetsmiljöproblematik på badanläggningar och bibliotek med anledning av de brott, allvarliga trakasserier och ordningsstörningar som sker där. Den möjlighet som nu föreslås för badanläggningar och bibliotek att stänga ute vissa personer som missköter sig förväntas därför leda till att arbetsmiljön i viss mån förbättras.

## 9 Författningskommentar

### 9.1 Förslaget till lag om ändring i lagen (2021:34) om tillträdesförbud till butik

Som en konsekvens av att det införs en möjlighet att besluta om tillträdesförbud även till badanläggningar och bibliotek ändras lagens rubrik till lag om tillträdesförbud till butiker, badanläggningar och bibliotek.

**1 §** 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).

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 innehåller bl.a. en definition av begreppet tillträdesförbud. Första stycket ändras på så sätt att ett tillträdesförbud kan avse även en badanläggning eller ett bibliotek. Det förtydligas i lagtexten att det är platser där verksamhet bedrivs som riktar sig till allmänheten som omfattas. Även tredje stycket anpassas för att regleringen ska omfatta badanläggningar och bibliotek. Övervägandena finns i avsnitt 5 och 6.

Av *första stycket* framgår att tillträdesförbud, utöver butiker, även kan avse badanläggningar eller bibliotek. Med badanläggning avses en anläggning med en eller flera bassänger som i huvudsak är inrättad för sim- eller badaktivitet eller en kombination av båda. Det kan exempelvis handla om simhallar för motionssim och vattensporter, äventyrsbad eller spaanläggningar. Badanläggningar är oftast inhägnade och tillträde sker som regel genom inpassering vid en bemannad eller bevakad entré.

Prop. 2021/22:108 Förbudet omfattar den avgränsade anläggningen i dess helhet. Även de delar som inte är avsedda för bad, exempelvis omklädningsrum och bastu, omfattas alltså.

Med bibliotek avses en lokal som har till huvudsakligt syfte att förvara och tillhandahålla böcker, t.ex. i form av utlåning. Ett bibliotek kan även tillhandahålla bl.a. olika former av media såsom tidningar, ljudböcker och internet. Det finns olika typer av bibliotek. Någon åtskillnad mellan dessa görs inte.

Att det förutom sim- och badverksamhet respektive biblioteksverksamhet även tillhandahålls tjänster, som t.ex. massage på en badanläggning, utesluter inte att lagen är tillämplig. Inte heller att det också bedrivs viss annan verksamhet i lokalen, t.ex. ett kafé, utesluter detta. Det är den huvudsakliga verksamheten som avgör om det är fråga om en plats som omfattas av regleringen.

I de fall anläggningar för sim- och badaktiviteter och bibliotek finns i större anläggningar med olika verksamhetstyper avser förbudet endast de lokaler där sim- och badverksamheten respektive biblioteksverksamheten bedrivs och inte anläggningen i dess helhet. I vissa fall kan olika verksamheter vara så pass integrerade att det är svårt att avgöra var gränsen går. Exempelvis kan en bad- och gymverksamhet bedrivas i gemensam regi, dels genom att det är samma företag, dels i samma lokaler på så sätt att inpassering sker vid samma entré och omklädning sker i gemensamma utrymmen. På samma sätt som ovan är det då den huvudsakliga verksamheten som styr om det är fråga om en plats som omfattas av regleringen.

Som regel utgör lokalen gränsen för förbudet i fysisk bemärkelse. Även anläggningar som är belägna utomhus kan dock omfattas, vilket främst torde bli aktuellt avseende utomhusbad. I sådana fall bör anläggningen vara tydligt avgränsad. En bassäng som visserligen är till för allmänheten men som inte är inhägnad eller där det inte på annat sätt framgår var gränsen för anläggningen går, bör alltså inte kunna bli föremål för förbud. Däremot kan t.ex. avgränsade temaparker med inriktning på just badaktiviteter anses som badanläggningar.

Eftersom ett tillträdesförbud är begränsat till en fysisk plats innebär ett sådant förbud inget hinder mot att använda sig av distanstjänster, såsom exempelvis ett biblioteks digitala aktiviteter och lånetjänster.

Verksamheten som bedrivs på platsen ska rikta sig till allmänheten. Förtydligandet om detta i lagtexten innebär ingen ändring i sak i förhållande till butiker. Frågan kan aktualiseras t.ex. avseende skol- och högskolebibliotek, som är öppna för allmänheten i varierande utsträckning. Badanläggningar och bibliotek kan drivas i såväl privat som offentlig regi. Ägandeformen och finansieringen av verksamheten har ingen betydelse för lagens tillämplighet.

Liksom butiker är badanläggningar och bibliotek i regel tillgängliga för allmänheten endast under vissa öppettider och anses då som allmänna platser. Förbudet att vistas där gäller endast under den tiden. Sker ett intrång efter det att badanläggningen eller biblioteket har stängt får detta bedömas enligt andra regler.

Enligt *tredje stycket* ska lagen inte påverka den rätt som tillkommer den som förfogar över platsen att begränsa tillträdet till denna. Begreppet

platsen inkluderar såväl en butik som en badanläggning eller ett bibliotek. Prop. 2021/22:108  
Någon ändring i sak i förhållande till butiker är inte avsedd.

2 § 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 som åtgärden innebär för den enskilde.

I paragrafen anges de närmare förutsättningarna för att ett tillträdesförbud enligt lagen ska få beslutas. Paragrafen anpassas så att den även reglerar förutsättningarna för tillträdesförbud till badanläggningar och bibliotek och det införs ett nytt andra stycke med en särskild reglering av förutsättningarna för tillträdesförbud till bibliotek. Övervägandena finns i avsnitt 6.

*Första stycket* gäller på motsvarande sätt för badanläggningar och bibliotek som för butiker (se prop. 2020/21:52 s. 100–101). Enligt *första meningen* kan en person få tillträdesförbud, om det på grund av särskilda omständigheter finns risk för att han eller hon kommer att begå brott på badanläggningen eller biblioteket eller allvarligt trakassera någon som befinner sig där. Det uppställs inte något krav på att risken ska avse vissa typer av brott. För att ett förbud ska bli aktuellt bör det dock vara fråga om brott som på något sätt har koppling till de intressen som lagen avser att skydda. På badanläggningar och bibliotek handlar det framför allt om intresset av skydd för person, men även skydd för egendom. Brotten kan rikta sig mot såväl lokalen och verksamheten, som mot besökare eller personal. Därtill kan det vara fråga om brott som visserligen inte riktar sig mot något enskilt subjekt men som ändå upplevs som störande eller stötande utifrån ordnings- eller säkerhetssynpunkt, såsom hets mot folkgrupp och narkotikabrott. Med att någon allvarligt trakasseras avses beteenden som inte nödvändigtvis är straffbara, men som ändå utgör kännbara kränkningar. Ett sådant beteende kan exempelvis vara att en person i syfte att trakassera, besvära eller skrämma följer efter någon på platsen, utan att detta anses utgöra ett brott. Det kan även handla om att framföra grova och detaljerade kränkningar av sexualiserad eller våldsamt natur, om yttrandet i det enskilda fallet inte skulle vara straffbart som ofredande eller annat brott.

Enligt *andra meningen* ska det vid riskbedömningen särskilt beaktas om personen tidigare har begått brott *på* eller i anslutning till *platsen*. Regleringen är avsedd att gälla på motsvarande sätt som hittills, såväl i fråga om betydelsen av tidigare brottslighet och tidsmässiga samband som kraven på utredning och övriga utgångspunkter för bedömningen (se prop. 2020/21:52 s. 100–101).

Enligt det nya *andra stycket* kan en person även i annat fall än som avses i första stycket få tillträdesförbud till 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.

Med att verksamheten störs väsentligt avses olika beteenden som inte nödvändigtvis är straffbara. Till skillnad från allvarliga trakasserier behöver störningarna inte heller rikta sig mot en person, utan det som avses är störningar av själva verksamheten. Det kan t.ex. handla om att någon uppträder berusat, högljutt eller aggressivt eller river ner böcker. Att störningen ska vara just väsentlig innebär ett krav på att den måste nå upp till en viss nivå. En risk för mindre ordningsstörningar bör inte i sig vara tillräckligt för att kunna motivera ett förbud.

Med orsakande av betydande skada på bibliotekets egendom avses skadegörande handlingar även om de inte är brottsliga, t.ex. för att beteendet endast är grovt vårdslöst. Att skadan ska vara betydande innebär att den måste vara av viss dignitet. Skadan behöver dock inte nödvändigtvis uppgå till ett större belopp. Risk för förstörelse av egendom till ett lägre värde kan också anses som betydande. Omständigheter som exempelvis vilken betydelse den skadade egendomen har för biblioteket samt möjligheterna för biblioteket att införskaffa ny sådan egendom bör kunna beaktas. Att skadan måste avse bibliotekets egendom innebär att skada på andra besökares egendom inte omfattas. Risk för skadevållande handlingar på andra besökares egendom kan dock, beroende på omständigheterna, ändå leda till förbud, om beteendet är brottsligt eller om det väsentligt stör bibliotekets verksamhet.

Vid den bedömning som ska göras enligt *andra stycket* bör det tillmätas betydelse om personen tidigare gjort sig skyldig till allvarliga ordningsstörande beteenden på eller i anslutning till det aktuella biblioteket. Karaktären och omfattningen av det tidigare agerandet är här av relevans, liksom hur nära i tiden tidigare incidenter ligger. Om exempelvis en biblioteksbesökare gång på gång uppträder störande och hotfullt eller på annat sätt trakasserar personal eller besökare och stör ordningen på biblioteket bör detta sammantaget kunna leda till tillträdesförbud till platsen. En samlad och nyanserad bedömning av risken i det enskilda fallet måste göras och risken för väsentliga störningar av verksamheten eller betydande skada på bibliotekets egendom ska framstå som klar och konkret.

*Tredje och fjärde styckena* är oförändrade och motsvarar tidigare andra och tredje styckena. I den proportionalitetsbedömning som ska göras enligt *fjärde stycket* ska skälen för ett förbud vägas mot de konsekvenser som det innebär för den enskilde. Det kan finnas flera situationer där det finns förutsättningar för ett tillträdesförbud men där det kan ifrågasättas om ett sådant är proportionerligt med hänsyn till den inskränkning det skulle innebära för den enskilde. Enligt bibliotekslagen (2013:801) ska biblioteksverksamhet finnas tillgänglig för alla och i skollagen (2010:800) finns en reglering om elevers tillgång till skolbibliotek. Bibliotekens särskilda ställning i fråga om tillgänglighet och funktion och den viktiga verksamhet som biblioteken bedriver, bl.a. genom att ge allmänheten möjlighet att använda internet och söka information, kan vägas in vid bedömningen. Det kan t.ex. beaktas om det är fråga om det enda

biblioteket på orten, vilka olika slags tjänster och service som biblioteket erbjuder samt den enskildes behov av dessa och möjligheter att tillgodose sig dem på annat sätt. Bibliotekens digitala service och den enskildes möjligheter att utnyttja denna kan också vara av betydelse.

Även i fråga om badanläggningar kan enskildas behov av verksamheten variera. I vissa särskilda fall kan t.ex. den enskildes undervisning kopplad till kunskapskrav om simning få betydelse för proportionalitetsbedömningen.

**2 a §** Ett tillträdesförbud omfattar inte tillträde till och vistelse på en plats endast i syfte att rösta i val till riksdagen, regionfullmäktige, kommunfullmäktige, Europaparlamentet eller Sametinget eller i en folkomröstning.

I paragrafen, som är ny, anges att ett tillträdesförbud inte omfattar tillträde till och vistelse på en plats endast i syfte att rösta. Övervägandena finns i avsnitt 6.

Val till riksdagen, region- och kommunfullmäktige samt Europaparlamentet regleras i vallagen (2005:837). Med folkomröstning avses folkomröstningar enligt såväl folkomröstningslagen (1979:369) som lagen (1994:692) om kommunala folkomröstningar.

Att röstning ska vara det enda syftet med tillträdet eller vistelsen innebär att annan vistelse på platsen i samband med röstning omfattas av ett tillträdesförbud. Vid bedömningen av personens avsikt med besöket kan flera omständigheter vara av betydelse, såsom var i lokalen personen befinner sig och agerandet i övrigt.

**6 §** 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.

I paragrafen anges vem som får initiera och pröva en fråga om tillträdesförbud. *Andra och tredje styckena* anpassas så att bestämmelserna även omfattar företrädare för badanläggningar och bibliotek. Övervägandena finns i avsnitt 6.

Vem som har rätt att företräda en badanläggning eller ett bibliotek får, liksom avseende butiker, avgöras utifrån allmänna regler om ställföreträdarskap och fullmakt. Det kan exempelvis vara ägaren, företrädare för den kommunala nämnden, anläggningschefen, chefen för biblioteket eller någon som handlar med utgångspunkt i sin ställning (ställningsfullmakt). För bibliotekens del regleras ansvarsfördelningen i viss utsträckning i 3 § bibliotekslagen.

**12 §** 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*.

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

Prop. 2021/22:108 Paragrafen innehåller bestämmelser om hävande eller ändring av ett beslut om tillträdesförbud. *Första stycket* ändras på så sätt att bestämmelsen om när åklagaren får utvidga ett förbud gäller även i förhållande till badanläggningar och bibliotek. Övervägandena finns i avsnitt 6.

Avseende vem som kan vara företrädare för en badanläggning eller ett bibliotek hänvisas till författningskommentaren till 6 §.

**15 §** Har åklagaren beslutat om tillträdesförbud är han eller hon skyldig att på begäran av en företrädare för butiken, *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 regleras skyldigheten för åklagaren att föra talan och för domstolen att begära yttrande av åklagaren. *Första stycket* ändras på så sätt att skyldigheten även gäller i förhållande till företrädare för badanläggningar och bibliotek. Övervägandena finns i avsnitt 6.

Avseende vem som kan vara företrädare för en badanläggning eller ett bibliotek hänvisas till författningskommentaren till 6 §.

**23 §** 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.

Paragrafen reglerar möjligheten för en butik att behandla sådana personuppgifter som avses i artikel 10 i EU:s dataskyddsförordning, dvs. uppgifter som rör lagöverträdelser. Bestämmelsen ändras på så sätt att den även omfattar personuppgiftsbehandling som sker i den verksamhet som bedrivs på badanläggningar och bibliotek. Övervägandena finns i avsnitt 6.

## 9.2 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, eller

d) tillträdesförbud enligt lagen (2021:34) om tillträdesförbud till *butiker, badanläggningar och bibliotek*.



Paragrafen anger vilka uppgifter som belastningsregistret ska innehålla. *Punkt 5 d* ändras som följd av att lagen (2021:34) om tillträdesförbud till butik utvidgas till att avse även badanläggningar och bibliotek och byter namn till lagen om tillträdesförbud till butiker, badanläggningar och bibliotek. Övervägandena finns i avsnitt 6.

### 9.3 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, eller
4. enligt lagen (2021:34) om tillträdesförbud till *butiker, badanläggningar och bibliotek*.

Sekretessen gäller inte beslut i ärende.

För uppgift i en allmän handling gäller sekretessen i högst sjuttio år.

Paragrafen behandlar sekretess för uppgift om enskilds personliga förhållanden i vissa ärenden. *Första stycket 4* ändras som en följd av att lagen (2021:34) om tillträdesförbud utvidgas till att avse även badanläggningar och bibliotek och byter namn till lagen om tillträdesförbud till butiker, badanläggningar och bibliotek. Övervägandena finns i avsnitt 6.

### 9.4 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, förelägganden 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 eller lagen (2021:34) om tillträdesförbud till *butiker, badanläggningar och bibliotek*.

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.

Prop. 2021/22:108 Paragrafen innehåller bestämmelser om anpassning av vissa övervakningsåtgärder i utländska beslut. *Första stycket 2* ändras som följd av att lagen (2021:34) om tillträdesförbud till butik utvidgas till att avse även badanläggningar och bibliotek och byter namn till lagen om tillträdesförbud till butiker, badanläggningar och bibliotek. Övervägandena finns i avsnitt 6.

# Utdrag ur sammanfattning av departementspromemorian Straffrättsliga åtgärder mot tillgreppsbrott och vissa andra brott (Ds 2019:1)

## Utredarens uppdrag

I denna promemoria övervägs vissa straffrättsliga åtgärder som syftar till att motverka tillgreppsbrott och vissa andra brott. Utredaren har haft i uppdrag att överväga på vilket sätt systematiska inslag i stöld- och häleribrottslighet kan beaktas ytterligare, hur integritetskränkningen vid tillgrepp efter inbrott i bostäder kan beaktas ytterligare, om försök och förberedelse till häleri av normalgraden bör kriminaliseras samt om det bör införas en möjlighet att vid straffansvar stänga ute personer från butiker, simhallar och andra liknande platser dit allmänheten har tillträde. Oavsett vilka bedömningar överväganden leder fram har utredaren getts i uppdrag att lämna vissa författningsförslag.

[...]

## Tillträdesförbud

*Ingen reglering om tillträdesförbud till butiker, simhallar och andra liknande platser*

Frågan om det bör införas en möjlighet att vid straffansvar stänga personer ute från butiker och andra liknande platser dit allmänheten har tillträde har övervägts tidigare i olika sammanhang. Senast gjorde Egendomsskyddsutredningen bedömningen att en reglering som ger möjlighet att vid straffansvar stänga ute personer från butiker inte bör införas.

Utöver de i uppdraget utpekade platserna (butiker och simhallar) har utredaren även funnit skäl att överväga om en möjlighet bör finnas att vid straffansvar förbjuda personer tillträde till bibliotek. De problem vad gäller brott och andra ordningsstörningar som förekommer där påminner om situationen i butiker och simhallar.

En reglering om straffsanktionerade tillträdesförbud skulle inskränka den grundlagsstadgade rörelsefriheten. När det gäller biblioteken skulle den dessutom inskränka enskildas rätt till tillgång till bibliotek. Även om dessa intressen inte kan anses utgöra något absolut hinder mot en reglering om tillträdesförbud krävs dock starka skäl härför. Kriminalisering av tillträdesförbud bör användas endast i undantagsfall och avse skyddsintressen som är särskilt värdefulla. De intressen som en lag om tillträdesförbud skulle ta sikte på bedöms i allmänhet inte vara av sådan karaktär. Som regel handlar det om brott av mindre allvarlig art än de som kontaktförbudslagen och tillträdesförbudslagen vid idrottsarrangemang tar sikte på. I viss mån är det också oklart i vilken omfattning som brott begås och hur karaktären på dessa ser ut, vilket gör det svårare att bedöma behovet av en reglering.

Även om möjligheten att stänga ute personer från butiker, simhallar och bibliotek sannolikt skulle medföra att antalet brott i någon utsträckning sjunker är det troligt att effekterna är avhängigt vilka resurser som avsätts för att upprätthålla regleringen.

Sammantaget anser utredaren att det inte föreligger tillräckligt starka skäl för att införa en reglering som ger möjlighet att vid straffansvar stänga ute personer från varken butiker, simhallar eller bibliotek.

#### *En lag om tillträdesförbud till butiker, badanläggningar och bibliotek*

Trots ställningstagandet i sak lämnas, i enlighet med uppdraget, förslag till en lag om tillträdesförbud till butiker, badanläggningar och bibliotek. Regleringen innebär i huvudsak följande.

En person får meddelas förbud att tillträda och vistas i en butik, badanläggning eller bibliotek, där verksamhet bedrivs som riktar sig till allmänheten. Den som bryter mot ett tillträdesförbud döms till böter eller fängelse i högst sex månader.

En person kan få tillträdesförbud, om det på grund av särskilda omständigheter finns risk för att han eller hon kommer att begå brott på någon av de aktuella platserna eller allvarligt trakassera någon som befinner sig där. En person kan även i annat fall få tillträdesförbud till ett bibliotek om det på grund av särskilda omständigheter finns risk för att han eller hon där, kommer att väsentligt störa verksamheten eller orsaka betydande skada på bibliotekets egendom. Vid riskbedömningen ska särskilt beaktas om personen tidigare har begått ett brott på eller i anslutning till platsen som förbudet ska avse.

Tillträdesförbud får meddelas för högst ett år men kan förlängas med som mest ett år i taget.

Förbud får meddelas av allmän åklagare efter ansökan av den som äger eller förestår en rörelse på den aktuella platsen. Frågan om tillträdesförbud kan också tas upp genom att Polismyndigheten anmäler saken till åklagaren. Detta gäller under förutsättning att den som förbudet avses skydda samtycker till en sådan anmälan. Åklagarens beslut kan prövas av allmän domstol. Åklagaren får häva eller ändra ett förbud, om det på grund av ändrade förhållanden finns skäl till det.

För förfarandet hos åklagaren ska gälla vissa särskilda regler i den föreslagna lagen och därutöver vissa bestämmelser i förvaltningslagen (2017:900). Domstolens handläggning regleras enligt särskilda bestämmelser i den nya lagen och i övrigt enligt lagen (1996:242) om domstolsärenden. I vissa fall kan frågan om förbud prövas i mål om allmänt åtal för brott.

Det föreslås vidare att lagen (1998:620) om belastningsregister ska gälla även uppgifter om tillträdesförbud. Därtill föreslås att en ny bestämmelse införs i 35 kap. 5 § OSL, som innebär att sekretess ska gälla för uppgift om 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 enligt den föreslagna lagen.

Införandet av en särskild reglering som ger ägare eller föreståndare till butiker, badanläggningar eller bibliotek rätt att behandla personuppgifter avseende personer som meddelats tillträdesförbud, har övervägts. Utredaren har stannat vid att en sådan reglering inte bör införas.

## **Ikraftträdande och övergångsbestämmelser**

Prop. 2021/22:108  
Bilaga 1

[...] Lagen om tillträdesförbud till butiker, badanläggningar och bibliotek samt de ändringar i lagen om belastningsregister och OSL som den föranleder, föreslås träda i kraft den 1 januari 2021.

Några särskilda övergångsbestämmelser bedöms inte som nödvändiga.

## **Konsekvenser av förslagen**

Förslagen, både de som utredaren förordar och de som inte följer av dennes ställningstaganden, kommer att leda till ökade kostnader för Kriminalvården. Dessa kostnader kommer inte att rymmas inom myndighetens befintliga anslag och kommer inte kunna finansieras genom att medel flyttas från andra myndigheter till Kriminalvården. Medel bör i stället skjutas till Kriminalvården. Förslagen bedöms få marginella konsekvenser för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet. Den föreslagna lagen om tillträdesförbud bedöms dock innebära bl.a. att brottsligheten på de platser som omfattas av regleringen i viss mån sjunker.

# Departementspromemorians lagförslag i relevanta delar

## Författningsförslag som inte följer av ställningstagandena

### Förslag till lag (2021:000) om tillträdesförbud till butiker, badanläggningar och bibliotek

Härigenom föreskrivs följande.

#### **Förutsättningar för tillträdesförbud, m.m.**

1 § Enligt denna lag får en person förbjudas att få tillträde till och vistas i butik, badanläggning eller bibliotek, där verksamhet bedrivs som riktar sig till allmänheten.

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 § En person kan få tillträdesförbud, om det på grund av särskilda omständigheter finns risk för att han eller hon kommer att begå brott på en plats som anges i 1 § eller allvarligt trakassera någon som befinner sig där.

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

Vid bedömningen av om det finns en sådan risk som anges i första-andra stycket 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.

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.

3 § Tillträdesförbud ska gälla för en viss tid, högst ett år.

Tillträdesförbudet börjar gälla omedelbart, om inte annat bestäms.

Ett tillträdesförbud får förlängas med högst ett år i taget, om förutsättningarna i 2 § är uppfyllda.

4 § Ett tillträdesförbud ska delges den förbudet avser. Delgivning får inte ske enligt 34–38 och 47–51 §§ delgivningslagen (2010:1932).

5 § Frågor om tillträdesförbud ska handläggas skyndsamt.

#### **Ärendets handläggning**

6 § Allmän åklagare prövar frågor om tillträdesförbud.

En fråga om tillträdesförbud tas upp på skriftlig ansökan av den som äger eller förestår en rörelse på en sådan plats som anges i 1 § och som förbudet avses skydda

En fråga om tillträdesförbud tas också upp på anmälan av Polismyndigheten. En sådan anmälan får dock tas upp endast om den som förbudet avses skydda samtycker till det. Polismyndigheten är inte part i det ärende som anmälan gett upphov till.

7 § Frågor om tillträdesförbud prövas av åklagaren i den ort där förbudet helt eller huvudsakligen avses bli tillämpat eller där den mot vilken förbudet avses gälla har sin hemvist eller mera varaktigt uppehåller sig. Om den personen är misstänkt för brott som har betydelse för frågan om tillträdesförbud, får frågan prövas även av åklagare som är behörig att väcka åtal för brottet.

I fråga om åklagare tillämpas 7 kap. rättegångsbalken.

8 § Åklagaren får anlita biträde av Polismyndigheten för utredning av frågor om tillträdesförbud.

I fråga om utredningen tillämpas följande bestämmelser i 23 kap. rättegångsbalken:

4 § om objektivitet,

6 § om rätt att hålla förhör,

7 § om hämtning till förhör,

9 § om skyldighet att stanna kvar för förhör,

10 § om vilka som får närvara vid förhör,

11 § om möjlighet att ställa frågor vid förhör, och

12 § om förbud mot otillbörliga åtgärder under förhör.

Vid tillämpningen av 23 kap. 4 och 11 §§ rättegångsbalken ska bestämmelserna om den som är misstänkt i stället avse den mot vilken förbudet avses gälla.

9 § Innan en fråga om tillträdesförbud avgörs, ska den som är part underrättas om en uppgift som har tillförts ärendet genom någon annan än parten och få tillfälle att yttra sig över den. Frågan får dock avgöras utan att så har skett, om åtgärderna är uppenbart obehövligen eller om avgörandet inte kan skjutas upp.

Åklagaren bestämmer hur underrättelsen ska ske. Underrättelse-skyldigheten gäller med de begränsningar som följer av 10 kap. 3 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

10 § När åklagaren avgör en fråga om tillträdesförbud ska beslutet vara skriftligt och ange

1. parterna och Polismyndigheten om den har gjort anmälan enligt 6 § tredje stycket,

2. om tillträdesförbud ska gälla och, i så fall, förbudets innebörd och omfattning samt när det upphör att gälla,

3. de skäl som har bestämt utgången, däribland brott eller andra omständigheter som åberopas vid riskbedömningen samt tiden och platsen för dessa,

4. de bestämmelser som åberopas,

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

6. möjligheterna att begära omprövning enligt 12 § och domstolsprövning enligt 13 §.

11 § Vid åklagarens handläggning av ärenden om tillträdesförbud tillämpas i övrigt endast följande bestämmelser i förvaltningslagen (2017:900):

- 5 § om legalitet, objektivitet och proportionalitet,
- 6 § om service,
- 7 § om tillgänglighet,
- 8 § om samverkan,
- 9 § om utgångspunkter för handläggningen,
- 11 § om åtgärder om handläggningen försenas,
- 13 § om tolkning och översättning,
- 14 och 15 §§ om ombud och biträde,
- 23 § om utredningsansvaret,
- 24 § om när man får lämna uppgifter muntligt,
- 27 § om dokumentation av uppgifter,
- 31 § om dokumentation av beslut,
- 32 § första stycket, andra stycket 2 och tredje stycket om motivering av beslut, och
- 36 § om rättelse av skrivfel och liknande.

12 § Om det på grund av ändrade förhållanden finns skäl till det, får åklagaren häva eller ändra ett tillträdesförbud som har beslutats av åklagaren eller domstolen. Åklagaren får dock utvidga ett förbud endast om det begärs av den part som förbudet avses skydda.

Första stycket gäller inte, om förbudet är föremål för domstolsprövning.

### **Domstolsprövning**

13 § Tingsrätten ska pröva åklagarens beslut i fråga om tillträdesförbud på begäran av en part, om beslutet gått parten emot. En sådan begäran ska göras skriftligen hos åklagaren, som ska överlämna ärendet till tingsrätten.

14 § Behörig domstol är den tingsrätt där den åklagare som har prövat frågan om tillträdesförbud ska föra talan i brottmål i allmänhet.

15 § Har åklagaren beslutat om tillträdesförbud är han eller hon skyldig att på begäran av den som förbudet avses skydda föra dennes talan vid rätten, om inte särskilda skäl talar mot det.

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

16 § Domstolen får besluta att ett tillträdesförbud tills vidare inte ska gälla. Om ett tillträdesförbud inte har beslutats tidigare, får domstolen besluta om ett sådant förbud fram till dess att ärendet avgjorts slutligt.

17 § Domstolen ska hålla sammanträde, om en part begär det.

18 § När tingsrätten avgör saken, består den av en lagfaren domare och tre nämndemän. Vid annan handläggning består tingsrätten av en lagfaren domare.



Vid omröstning tillämpas bestämmelserna i 29 kap. rättegångsbalken.

Prop. 2021/22:108  
Bilaga 2

19 § Vardera parten ska svara för sin kostnad, utom i ett sådant fall som avses i 18 kap. 6 § rättegångsbalken.

20 § Vid domstolens handläggning av ärenden om tillträdesförbud tillämpas i övrigt lagen (1996:242) om domstolsärenden. I fråga om begäran om prövning enligt 13 § tillämpas vad som sägs i den lagen om ansökan.

21 § 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. I ett sådant fall tillämpas bestämmelserna om rättegången i brottmål.

### **Straffansvar**

22 § Den som bryter mot ett tillträdesförbud döms för *överträdelse av tillträdesförbud* till böter eller fängelse i högst sex månader.

I ringa fall ska inte dömas till ansvar.

---

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2021.

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

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

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### 3 §<sup>1</sup>

Registret ska innehålla uppgifter om den som

1. genom dom, beslut, straffföreläggande 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 kontaktförbud enligt lagen (1988:688) om kontaktförbud, förbud enligt 3 kap. 5 § lagen (2015:642) om europeisk skyddsorder eller tillträdesförbud enligt lagen (2005:321) om tillträdesförbud vid idrottsarrangemang, dock inte tillträdesförbud enligt 9 a § i den sistnämnda lagen.

5. har meddelats kontaktförbud enligt lagen (1988:688) om kontaktförbud, förbud enligt 3 kap. 5 § lagen (2015:642) om europeisk skyddsorder, *tillträdesförbud enligt lagen (2021:000) om tillträdesförbud till butiker, badanläggningar och bibliotek*, eller tillträdesförbud enligt lagen (2005:321) om tillträdesförbud vid idrottsarrangemang, dock inte tillträdesförbud enligt 9 a § i den sistnämnda lagen.

---

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2021.

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

Prop. 2021/22:108  
Bilaga 2

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

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

## 35 kap.

Kontaktförbud och andra skyddsåtgärder

Kontaktförbud, *tillträdesförbud* och andra skyddsåtgärder

### 5 §<sup>1</sup>

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, *eller*

3. enligt lagen (2015:642) om europeisk skyddsorder.

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, *eller*

4. enligt lagen (2021:000) om tillträdesförbud till butiker, badanläggningar och bibliotek.

Sekretessen gäller inte beslut i ärende.

För uppgift i en allmän handling gäller sekretessen i högst sjuttio år.

---

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2021.

<sup>1</sup> Senaste lydelse 2015:645

## Förteckning över remissinstanserna (Ds 2019:1)

Efter remiss har yttrande över departementspromemorian lämnats av Arbetsmiljöverket, BIL Sweden, Borgholms kommun, Borås tingsrätt, Brottsförebyggande rådet, Brottsoffermyndigheten, Burlövs kommun, Datainspektionen, Diskrimineringsombudsmannen, Domstolsverket, Ekobrottsmyndigheten, Falkenbergs kommun, Fastighetsägarna Sverige, Företagarna och Butikerna, Gislaveds kommun, Göteborgs kommun, Göteborgs universitet (Juridiska institutionen), Halmstads kommun, Handelsanställdas förbund, Hovrätten för Övre Norrland, Hovrätten över Skåne och Blekinge, Justitiekanslern, Jönköpings tingsrätt, Kammarrätten i Stockholm, Kriminalvården, Kungl. biblioteket, Kungsbacka kommun, Kustbevakningen, Luleå kommun, Malmö kommun, Malmö tingsrätt, Motorbranschens Riksförbund, Nykvarns kommun, Polismyndigheten, Riksdagens ombudsmän, Stockholms kommun, Stockholms tingsrätt, Svensk biblioteksörening, Svensk Försäkring, Svensk Handel, Svenskt Näringsliv, Sveriges advokatsamfund, Sveriges Domareförbund, Sveriges Kommuner och Regioner (SKR, tidigare Sveriges Kommuner och Landsting), Tullverket, Umeå universitet (Samhällsvetenskapliga fakulteten), Villaägarnas Riksförbund, Åklagarmyndigheten och Ångermanlands tingsrätt.

Yttrande har också inkommit från DIK, ICA-handlarnas Förbund och Saco-S föreningen vid Åklagarmyndigheten.

Gagnefs kommun, Huddinge kommun, Kalmar kommun, Landsorganisationen i Sverige (LO), Stockholms universitet (Juridiska fakulteten och Samhällsvetenskapliga fakulteten), Sveriges akademikers centralorganisation (SACO) och Vännäs kommun har avstått från att yttra sig.

Följande remissinstanser har inte inkommit med något yttrande. Alvesta kommun, Civil Rights Defenders, Dorotea kommun, Hyresgästföreningen, Härjedalens kommun, Härnösands kommun, Mora kommun, Motormännens Riksförbund, Nässjö kommun, Pajala kommun, Piteå kommun, Robertsfors kommun, Ronneby kommun, Sandvikens kommun, Skinnskattebergs kommun, Strömstads kommun, Sundsvalls kommun, Sunne kommun, Svenska Badmästareförbundet och Tjänstemännens centralorganisation (TCO).

# Sammanfattning av promemorian Komplettering av departementspromemorian Straffrättsliga åtgärder mot tillgreppsbrott och vissa andra brott (Ds 2019:1) i fråga om personuppgiftsbehandling

Prop. 2021/22:108  
Bilaga 4

I departementspromemorian Straffrättsliga åtgärder mot tillgreppsbrott och vissa andra brott (Ds 2019:1) lämnas författningsförslag till lag (2021:000) om tillträdesförbud till butiker, badanläggningar och bibliotek. I denna promemoria föreslås att den föreslagna lagen kompletteras med bestämmelser om personuppgiftsbehandling. Bestämmelserna föreslås tas in sist i lagen (23 och 24 §§).

## Den kompletterande promemorians lagförslag

Komplettering av förslaget i Ds 2019:1 till lag  
(2021:000) om tillträdesförbud till butiker,  
badanläggningar och bibliotek

[...]

### **Personuppgiftsbehandling**

23 § 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 verksamhet som avses i 1 § om det behövs för att förhindra eller upptäcka överträdelse av ett tillträdesförbud till en butik, en badanläggning eller ett bibliotek.

24 § Behandling av personuppgifter med stöd av 23 § får inte ske efter det att tillträdesförbudets giltighetstid löpt ut eller om tillträdesförbudet dessförinnan upphävts.

[...]

## Förteckning över remissinstanserna (den kompletterande promemorian)

Prop. 2021/22:108  
Bilaga 6

Efter remiss har yttrande över promemorian lämnats av Arbetsmiljöverket, Borås tingsrätt, Brottsförebyggande rådet, Burlövs kommun, Datainspektionen, Ekobrottsmyndigheten, Företagarna och Butikerna, Gislaveds kommun, Göteborgs universitet (Juridiska institutionen), Halmstads kommun, Hovrätten för Övre Norrland, Hovrätten över Skåne och Blekinge, Justitiekanslern, Jönköpings tingsrätt, Kalmar kommun, Kammarrätten i Stockholm, Kungl. biblioteket, Kungsbacka kommun, Luleå kommun, Malmö kommun, Malmö tingsrätt, Nykvarns kommun, Polismyndigheten, Stockholms kommun, Stockholms tingsrätt, Svensk Handel, Svenskt Näringsliv, Sveriges advokatsamfund, Sveriges Kommuner och Regioner (SKR), Umeå universitet (Samhällsvetenskapliga fakulteten), Åklagarmyndigheten och Ångermanlands tingsrätt.

Falkenbergs kommun, Gagnefs kommun, Göteborgs kommun, Landsorganisationen i Sverige (LO), Riksdagens ombudsmän och Sveriges akademikers centralorganisation (SACO) har avstått från att yttra sig.

Följande remissinstanser har inte inkommit med något yttrande. Alvesta kommun, Borgholms kommun, Dorotea kommun, Fastighetsägarna Sverige, Handelsanställdas förbund, Huddinge kommun, Härjedalens kommun, Härnösands kommun, Mora kommun, Nässjö kommun, Pajala kommun, Piteå kommun, Riksidrottsförbundet, Robertsfors kommun, Ronneby kommun, Sandvikens kommun, Skinnskattebergs kommun, Strömstads kommun, Sundsvalls kommun, Sunne kommun, svensk biblioteksforening, Tjänstemännens centralorganisation (TCO) och Vännäs kommun.

## Sammanfattning av promemorian Regler om internationellt samarbete anpassas till nya regler om skyddstillsyn och tillträdesförbud

I promemorian föreslås följändringar i fyra lagar om internationellt samarbete. Ändringarna har sin grund i två andra lagstiftningsärenden. De ärendena gäller dels de nya reglerna om skyddstillsyn som föreslås i promemorian Utökade kontroll- och stödmöjligheter avseende skyddstillsynsdömda, dels förslaget till lag om tillträdesförbud till butiker, badanläggningar och bibliotek som lämnas i departementspromemorian Straffrättsliga åtgärder mot tillgreppsbrott och vissa andra brott.



## 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 §**

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

1. sådana förbud, förelägganden eller villkor som kan meddelas enligt 25 kap. rättegångsbalken, eller

2. förbud enligt lagen (1988:688) om kontaktförbud *eller* lagen (2005:321) om tillträdesförbud vid idrottsarrangemang.

2. förbud enligt lagen (1988:688) om kontaktförbud, lagen (2005:321) om tillträdesförbud vid idrottsarrangemang *eller* lagen (2021:000) om tillträdesförbud till butiker, badanläggningar och bibliotek.

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.

## Förteckning över remissinstanserna (promemorian om internationellt samarbete)

Efter remiss har yttrande över promemorian lämnats av Borås tingsrätt, Domstolsverket, Förvaltningsrätten i Karlstad, Hovrätten för Västra Sverige, Kammarrätten i Stockholm, Kriminalvården, Linköpings tingsrätt, Sveriges advokatsamfund, Sveriges Domareförbund, Uppsala universitet (Juridiska fakulteten), Åklagarmyndigheten, Övervakningsnämnden Luleå och Övervakningsnämnden Malmö.

Riksdagens ombudsmän har avstått från att yttra sig.

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 2022-01-12

**Närvarande:** F.d. justitieråden Leif Thorsson och Anna-Karin Lundin samt justitierådet Malin Bonthron

## **Tillträdesförbud till badanläggningar och bibliotek**

Enligt en lagrådsremiss den 22 december 2021 har regeringen (Justitiedepartementet) beslutat inhämta Lagrådets yttrande över förslag till

1. lag om ändring i lagen (2021:34) om tillträdesförbud till butik,
2. lag om ändring i lagen (1998:620) om belastningsregister,
3. lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400),
4. lag om ändring i lagen (2015:485) om erkännande och uppföljning av beslut om övervakningsåtgärder inom Europeiska unionen.

Förslagen har inför Lagrådet föredragits av rättssakkunniga Elin Tysklind.

Lagrådet lämnar förslagen utan erinran.

## Justitiedepartementet

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 3 februari 2022

Närvarande: statsminister Andersson, ordförande, och statsråden Hallengren, Hultqvist, Damberg, Shekarabi, Ygeman, Linde, Ekström, Strandhäll, Eneroth, Dahlgren, Ernkran, Hallberg, Nordmark, Sätherberg, Thorwaldsson, Gustafsdotter, Axelsson Kihlblom, Elger, Farmanbar, Danielsson, Karkiainen

Föredragande: statsrådet Ygeman

---

Regeringen beslutar proposition Tillträdesförbud till badanläggningar och bibliotek