

SH

Svensk Handel



Tillträdesförbud  
till butik

# Innehåll

Tillträdesförbud till butik .....	2
Sammanfattning .....	2
Bakgrund .....	3
Erfarenheter av tillträdesförbudslagstiftningen så här långt .....	5
Antalet ansökningar varierar över landet .....	6
Olika bedömningar i olika delar av landet .....	6
Ansökningar och beviljade tillträdesförbud efter bransch .....	7
Orsaker till varför tillträdesförbud nekas .....	8
Oklarhet hos polismyndigheten kring den nya lagen .....	10
Reflektioner efter att ha läst butikernas ansökningar .....	11
Bristfällig transparens .....	12
Tid mellan ansökan och beslut .....	13
Delgivning av beslut .....	13
Överklagade beslut .....	14
Hur har förbuden fungerat i praktiken? .....	14
Behov av förändringar i nuvarande lagstiftning .....	16
Utöka lagen till att omfatta andra verksamheter .....	16
Exempel på ansökningar och beslutsmotiveringar .....	17
Exempel på ansökningar där åklagaren ej beviljat tillträdesförbud till butik .....	17
Bifallna ansökningar .....	19
Reflektioner .....	21

# Tillträdesförbud till butik

## Sammanfattning

- Lagen om tillträdesförbud till butik trädde i kraft den 1 mars 2021
- Ansökan kan göras av butik eller av polis, efter samtycke från företrädare för butiken
- Svensk Handel har samlat in samtliga beslut som åklagare fattat kring tillträdesförbudet sedan lagen trädde i kraft
- Mellan den 1 mars 2021 och den 28 februari 2022 fann vi 510 beslut som vi granskat närmare
- 181 tillträdesförbud beslutades, ca 35 procent av de behandlade ansökningarna
- Genomsnittlig processtid var ca 13 dagar
- Genomsnittlig längd på tillträdesförbudet var knappt 6 månader
- Kortaste tid för tillträdesförbud var 3 månader, längsta 12 månader
- Nära hälften av de avslagna ansökningarna saknade tydlig motivering till varför ansökan avslogs
- I de fall där avslaget motiverades var avsaknad av fällande dom för tidigare brott begånget i aktuell butik den vanligaste angivna orsaken
- Majoriteten av de butiker som fått tillträdesförbud beslutat vittnar om att förbudet fungerat mycket bra. 75 procent av förbuden har resulterat i att förbudspersonen helt upphört med att besöka aktuell butik
- I de fall där förbudet överträtts har några butiker upplevt att polisen inte prioriterat överträdelsen
- Vi kan samtidigt konstatera att åklagare sett möjlighet att häkta och döma till fängelse när överträdelse skett i samband med stöld
- Svensk Handels bedömning är att lagen är mycket effektiv men att allt för få ansökningar leder till ett tillträdesförbud
- Vi önskar att lagen förtydligas, bland annat kring synen på tidigare fällande domar

## Bakgrund

Den första mars 2021 trädde lagen om tillträdesförbud till butik i kraft. Möjligheten att neka personer tillträde till, eller ”porta” personer från, butiker är dock inte ny. Under många år portade svenska butiker oönskade personer och polisanmälde överträdelse med stöd av [4 kap 6 § 2 st BrB](#):

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

*Är brott som i första eller andra stycket sägs grovt, dömes till fängelse i högst två år.”*

En enkel blankett användes, där handlaren angav vem som omfattades, hur länge förbudet gällde samt konsekvenserna av en överträdelse. Blanketten överlämnades till förbudspersonen och vid överträdelse polisanmälde personen för olaga intrång. Det var alltså butikens företrädare som själv fattade beslut om portning. Processen var snabb och enkel för alla inblandade. Det är vår uppfattning att portningen ofta fick önskad effekt samt att besluten oftast var balanserade och rimliga sett till brottslighet och de konsekvenser som förbudet fick för förbudspersonen.

1995 konstaterade Högsta domstolen (HD) att [4 kap 6 § 2 st BrB](#) inte var tillämplig vid portning i butik. I NJA 1995 s. 84 landade HD i slutsatsen att butiker, under tiden som de håller öppet, ska vara tillgängliga för allmänheten. Det gör att butikslokaler skiljer sig från de platser som i huvudsak åsyftas i nämnda del av brottsbalken. Därmed föll möjligheten att åtala för olaga intrång vid överträdelse av ett av handlaren uppsatt förbud.

Behovet av att hindra hotfulla och våldsamma element från att besöka butiker försvann dock inte och tankar på en separat lagstiftning som skulle reglera tillträdesförbud till butik väcktes redan i slutet av 1995. Svensk Handel har av förklarliga skäl varit den organisation som arbetat mest intensivt och långsiktigt med denna fråga men även närliggande branschorganisationer, fackföreningar, partier och enskilda folkvalda har i omgångar drivit på för att få till en effektiv lagstiftning för att minska brottsligheten i butik.

Utöver en mer principiell fråga, det vill säga att en privat näringsidkare självfallet borde få bestämma vem som ska få tillträde till butiken, har kampen för tillträdesförbudet alltid handlat om att kunna skydda butiken och dess anställda mot ett fåtal individer som orsakar stor skada. Det kan vara rena tillgreppsbrott som stöld och ringa stöld, men det handlar lika ofta om händelser av trakasserier, hot och våld som allvarligt skadar arbetsmiljön i butiken.

Trots en kraftig ökning av stöldbrott och en ännu större ökning av hot- och våldsbrott under de senaste åren har arbetet för en ny lagstiftning kantats av motgångar. Ett av de vanligaste argumenten mot en dylik lagstiftning har varit att personer på orter med endast en livsmedelsbutik skulle riskera att svälta ihjäl vid ett förbud. En något mer nyanserad invändning har varit att ett förbud skulle innebära ett för stort intrång i förbudspersonens rätt att röra sig fritt i samhället. Vid ett antal tillfällen har förslag om ny lagstiftning fallit på grund av politiskt spel och positionerande mellan partier i riksdagen.

Under tiden har många butiksanställda utsatts för upprepad brottslighet från personer som på många sätt kunnat begå brott helt utan konsekvenser. Stöldbrott under 60 kronor ska exempelvis inte utredas alls: *”Enstaka stöld, med tillgripet värde under 60 kr ska enligt ÅM's interna riktlinjer normalt sett inte föranleda lagföring”* (mail från chefsåklagare vid

Åklagarmyndigheten i Södertörn). Personer som begår många brott får, på sin höjd, bara påföljd för ett fåtal. Majoriteten av brotten blir då "gratis". En kriminell som sysslar med andra brott som anses allvarigare, exempelvis bär på narkotika eller en kniv, kan begå butiksstölder eller trakassera personalen helt utan risk för repressalier då de grövre brotten konsumerar de lindrigare. Som lök på laxen saknar de kriminella dessutom såväl lust som förmåga att betala de böter som de eventuellt döms att betala. Genom Svensk Handels undersökningar av stöldbrott i butik har vi kunnat konstatera att så många som 8 av 10 butikstjuvar har för vana att inte betala sina böter.

Butiksägaren har ett arbetsmiljöansvar för sina anställda samt ansvar gentemot bland annat fastighetsägare och kunder. Möjligheten för handlaren att skydda sin verksamhet är dock mycket begränsad. Tillträdesförbud till butik är ett viktigt verktyg för att öka tryggheten och ge butiken förmåga att värja sig mot angrepp.

Svensk Handel har under många år arbetat för att beskriva butikernas utsatthet för brott med syfte att tydliggöra behovet av ny lagstiftning, exempelvis lagen om tillträdesförbud. Några av de publikationer som vi tagit fram är:

- Trygghetsbarometern 2018 –
- Stöldbrott i butik 2011, 2016, 2019
- Internationell utblick
- Butiksstölder som inkörsport

Utöver dessa har Svensk Handels databas Säkerhetscenter, där handelsföretag kan rapportera in brott, levererat en stor mängd data som vi kunnat använda för att beskriva det rådande läget. Den årligt återkommande Säkerhetsveckan där vi, tillsammans med ICA-Handlarnas förbund och Livsmedelshandlarna, träffat politiker och samtalat om brott i butik har varit en viktig arena för att belysa behovet av en ny lagstiftning. Även våra aktiviteter i Almedalen, bland annat tillsammans med Handelsanställdas Förbund, har varit avgörande för att få till en ny lag.

Glädjande nog resulterade Svensk Handels arbete i en nära nog enig riksdag där endast Vänsterpartiet valde att motsätta sig den nya lagen. Samtliga övriga partier såg behovet av en lagstiftning och röstade bifall till lag (2021:34) Tillträdesförbud till butik.

Svensk Handel har arbetat under många år för att få till en lag om tillträdesförbud till butik och var således mycket nöjda med beslutet i riksdagen. Det betyder inte att vi inte såg utmaningar med den nya lagstiftningen. Några av de utestående frågorna var:

- Då det är åklagare som ska fatta beslut om förbud fanns risken för att beslut skulle dra ut på tiden och därmed inte bli den snabba åtgärd som önskades
- Möjligheten att delge personen beslutet (vilket ska göras fysiskt) såg som en utmaning då många av dessa inte har en fast hemvist (beslutet gäller inte innan delgivning kunnat ske)
- Den primära påföljden (böter) kanske var för lindrig för att vara avskräckande. De kriminella bryr sig inte om påföljderna för stöld, vad skulle lagen göra för skillnad?
- Många anställda kände oro för att den nya lagen skulle tvinga dem att agera dörrvakter i butiken och därmed utsätta sig för extra risk

Ett syfte med denna rapport är att försöka besvara ovanstående frågor samt att undersöka hur effektiv lagen om tillträdesförbud till butik blivit i praktiken.

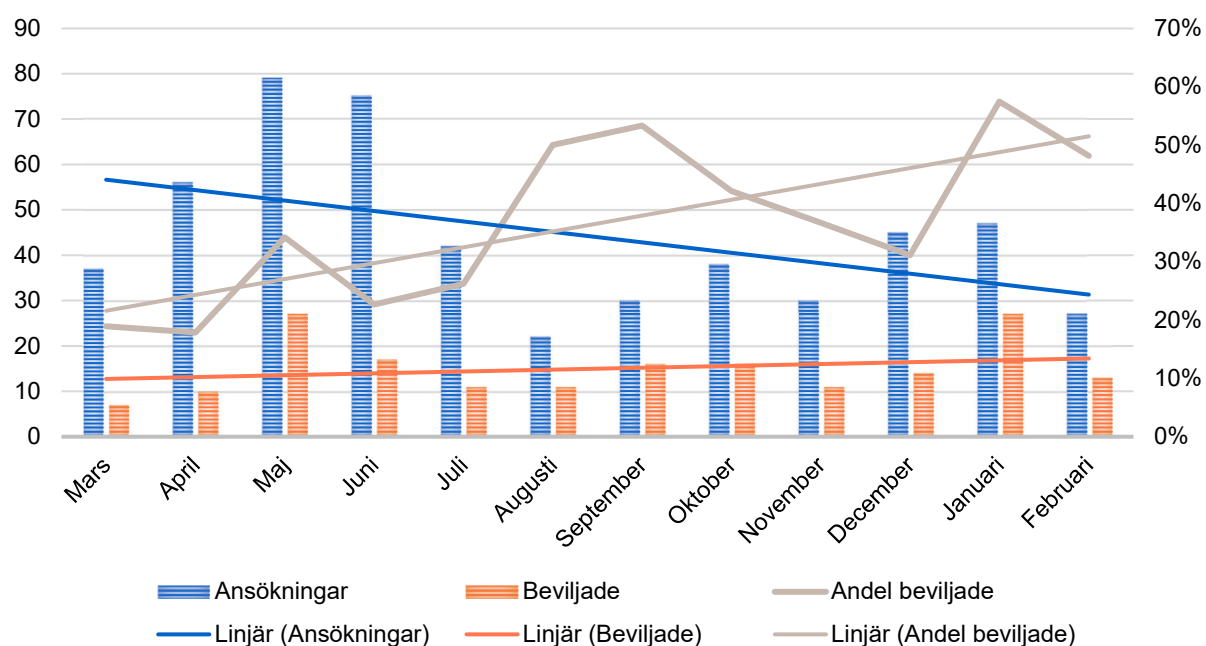
## Erfarenheter av tillträdesförbuds lagstiftningen så här långt

Sedan lagen trädde i kraft den första mars 2021 har Svensk Handel samlat in samtliga beslut kring tillträdesförbud till butik från landets åklagarkammare. Besluten har analyserats och sammanställts i en databas för vidare bearbetning. Inför denna rapport har dessutom tio åklagarkammare fått besvara ett antal frågor kring arbetet med den nya lagen samt fått i uppdrag att leverera samtliga underlag och övriga dokument som legat till grund för de beslut som kammaren fattat.

Vi har därefter samtalat med ett antal handlare som fått tillträdesförbud beviljat för att höra hur de upplever att förbuden fungerat i praktiken.

De underlag vi har samlat in rör samtliga beslut kring tillträdesförbud till butik, fattade mellan den första mars 2021 och den sista februari 2022. Efter att ha sorterat bort ett antal beslut av administrativ karaktär (exempelvis rättelser på grund av dubletter) samt beslut avseende idrottsanläggningar kvarstod 510 beslut. Av dessa resulterade 181 i ett tillträdesförbud till butik. Under lagens första månader såg vi ett större antal beslut, vilket sedan stadigt minskade under året. En förklaring kan vara att butiker som hade behov av tillträdesförbud skickade in sin ansökan så snart möjligheten gavs. Många av de som är aktuella för ett tillträdesförbud har trakasserat butiken i många år och det kan därför antas att det fanns ett visst uppdämt behov initialt. En annan förklaring kan vara att andelen beviljade ansökningar har varit mycket låg och att butikerna därför inte längre såg någon anledning att söka på nytt.

I snitt resulterade drygt 35 procent av ansökningarna i ett tillträdesförbud. Andelen beviljade ansökningar per månad ökade något under perioden samtidigt som antalet ansökningar minskade. Tittar vi på den senare delen av perioden låg andelen beviljade ansökningar på en betydligt högre nivå än i början. Förhoppningsvis är det en trend som håller i sig, även om antalet ansökningar ökar. I snitt har 15 tillträdesförbud till butik beviljats varje månad sedan lagen trädde i kraft. Då det finns ungefär 31 000 butiker i Sverige är detta naturligtvis ett förhållandevis lågt antal.



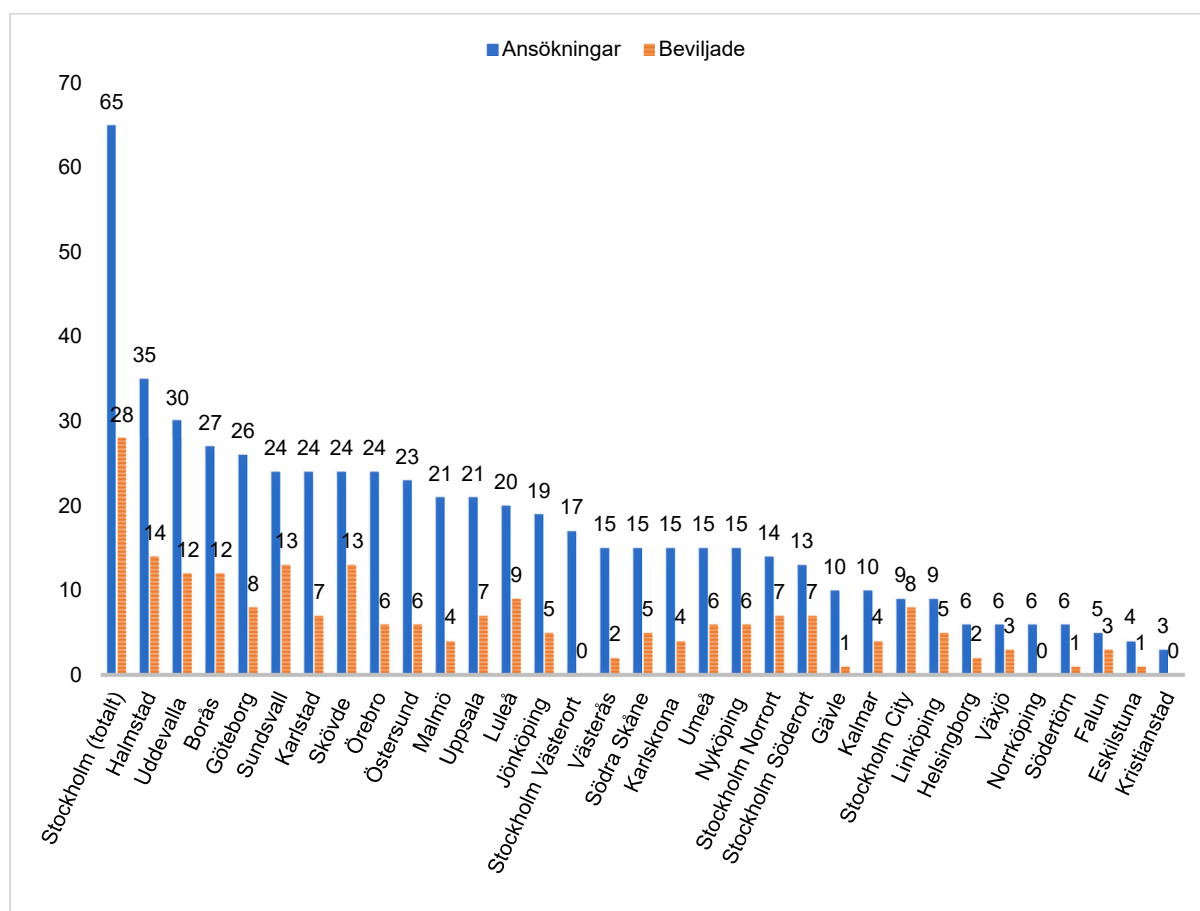
Figur 1. Antal ansökningar, beviljade samt andel beviljade ärenden per månad



## Antalet ansökningar varierar över landet

Det fanns ungefär 40 åklagarkammare i Sverige när lagen trädde i kraft. Respektive kammare hanterar de ansökningar som inkommer från regionen. Ansökan kan skickas in av aktuell butik eller av polis (efter samtycke från företrädare för butiken). Vad vi vet har ingen samordning skett mellan de olika åklagarkammarna med anledning av lagen om tillträdesförbud. Respektive kammare har tolkat lagen på egen hand vilket kan förklara en viss spretighet i besluten.

Den kammare som fick in flest ansökningar var Halmstad med 35 ansökningar under perioden. 14 av dessa resulterade i ett tillträdesförbud. Noteras bör att Stockholm är uppdelad i flera kammare och att Stockholm tar förstaplatsen om man slår ihop dessa.



Figur 2. Antalet ansökningar per åklagarkammare

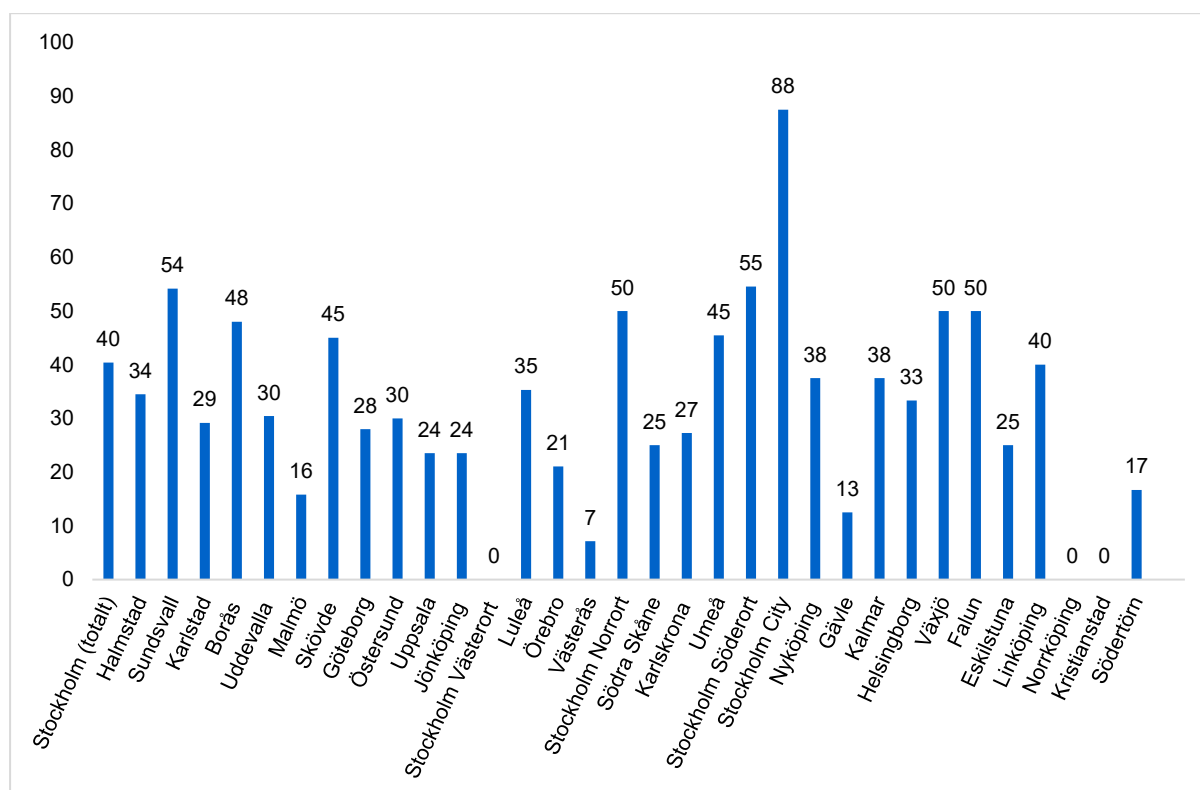
## Olika bedömningar i olika delar av landet

Det är tydligt att de olika åklagarkammarna tolkar lagen på olika sätt och kommer fram till olika slutsatser. När vi läst igenom besluten får vi intrycket av att problembeskrivningar som resulterar i ett förbud vid en kammare nekas vid en annan. I sammanställningen nedan framgår att andelen ansökningar som beviljas varierar mellan olika kammare. Till viss del beror det på att det är olika ärenden som ska bedömas, men vi menar att det finns risk för att åklagarna faktiskt tolkar lagen och sitt uppdrag på olika sätt vilket knappast kan anses rättssäkert.

En kammare som sticker ut är Stockholm Västerort. Här ingår kommuner som Spånga, Tensta, Hässelby, Vällingby, Bromma, Solna, Sundbyberg och Ekerö. På 17 ansökningar har inte en enda beviljats. Utöver detta har kammaren i 94 procent av avslagen underlåtit att

lämna motivering till varför ansökan avslås. I endast ett ärende har avslaget motiverats. Åklagarkammaren i Södra Skåne, där Simrishamn, Sjöbo, Skurup, Svedala, Tomelilla, Trelleborg, Ystad, Eslöv, Hörby, Höör, Kävlinge, Lomma, Lund, Landskrona, Svalöv och Staffanstorps ingår, har beviljat 33 procent av ansökningarna och lyckats motivera sina beslut i 100 procent av avlagen. Vi har svårt att se varför Stockholm Västerort inte skulle kunna vara lika transparent som Södra Skåne och ställer oss även frågande till att inte en enda av de 17 ansökningarna resulterade i ett beviljat förbud.

Fler kammare än Stockholm Västerort har dock anledning att fundera över andelen beviljade förbud, exempelvis Norrköping (0 %), Kristianstad (0 %), Gävle (10 %), Västerås (13 %) och Malmö (19 %). Kammare som beviljat mer än genomsnittet är bland annat Stockholm City (89 %), Falun (60 %), Linköping (56 %), Skövde (54 %) och Sundsvall (54 %).



Figur 3. Andel beviljade tillträdesförbud per åklagarkammare, i procent

### **Ansökningar och beviljade tillträdesförbud efter bransch**

I de beslut som analyserades fanns i varierande utsträckning information om vilken butik som ansökan avsåg. I de fall där tillträdesförbud beviljades angav åklagaren för vilken butik som beslutet gällde. För ansökningar som skickades in av en butik noterades detta i beslutet, men i de fall där polisen ansökte saknades många gånger information om vilken butik som avsågs. Detta gäller den information som vi har kunnat utläsa ur åklagarens beslut. I originalansökan till åklagaren fanns uppgift om butik men då åklagarna destruerat majoriteten av alla ansökningar har detta inte kunnat utläsas i efterhand. Vi anser att det är problematiskt att de beslut som fattats av åklagarna innehåller mycket begränsad, ofta helt obefintlig, information om varför aktuellt beslut har fattats. Detta blir än mer problematiskt då samtliga underlag har förstörts med hänvisning till GDPR. Endast i undantagsfall finns originalansökan att tillgå.



Totalt kunde vi identifiera 256 ärenden där butikstillhörighet framgick. Cirka 60 procent av dessa rörde livsmedelsbutiker. Andra branscher som förekom frekvent var bygg/järn/färg, mode och apotek.

### **Orsaker till varför tillträdesförbud nekas**

Tidigare har vi kunnat konstatera att en minoritet av ansökningarna ledde till beviljade förbud. I snitt under perioden resulterade 35 procent av ansökningarna i ett förbud. Vår genomgång visar att det bland de cirka 65 procent som avslogs döljer sig ett antal olika möjliga orsaker till avslaget. Vi vet inte hur åklagarna har resonerat då de sällan anger det, men vi gör bedömningen att avslagen beror på någon av följande orsaker:

#### [Utsattheten är inte av sådan art att ett tillträdesförbud är lämpligt/möjligt/proportionerligt](#)

I en del av ansökningarna blev det uppenbart att den situation som butiken beskrev inte borde motivera ett tillträdesförbud. Den vanligaste orsaken var att butiken lyfte fram ett enda brott och inte på något sätt kunde påvisa andra faktorer som skulle tyda på en ökad risk för fortsatt brottslighet mot butiken. Vissa ansökningar beskrev hur de ansökte om tillträdesförbud för alla som blivit påkomna med att stjäla i butiken. Även här misslyckades man då med att påvisa att det fanns en risk för att just denna individ skulle fortsätta att begå brott mot butiken. Åklagarna har också i sina utredningar angett bristen på upprepad brottslighet som ett skäl för avslag. Även om det kan finnas andra faktorer som kan påvisa risk för ny brottslighet måste ändå upprepad tidigare brottslighet ses som den viktigaste faktorn för att kunna påvisa behov av ett tillträdesförbud. Här kan den som ansöker lära sig en del av de avslag som vi ser i undersökningen.

#### [Handeln och åklagarna har olika syn på när ett tillträdesförbud ska beviljas](#)

Vi inser att ett antal ärenden kommer dela handeln och åklagarna när det kommer till synen på om den beskrivna brottsligheten är allvarlig nog för ett tillträdesförbud eller huruvida ett förbud skulle innebära allt för stora inskränkningar i den personliga integriteten för den som omfattas av förbudet. I huvudsak välkomnar vi den balans som de olika ingångarna ger även om vi ibland kan känna frustration när åklagarna inte verkar förstå vilka konsekvenser som brottsligheten får i handelns verksamheter.

#### [Butiken har inte lyckats beskriva situationen på ett sätt som tillräckligt väl beskriver behovet av ett tillträdesförbud](#)

En del av avslagen har vi kunnat konstatera beror på att butiken inte lyckats beskriva butikens faktiska situation. För många som ansöker om tillträdesförbud är situationen ganska likvärdig. En person har under lång tid trakasserat butiken och personalen. Personen besöker regelbundet butiken och begår olika brott. Många polisanmälningar har gjorts men de flesta läggs ned. Personen är välkänd i närliggande butiker, av kommunen och den lokala polisen. Alla vet vem man pratar om och vilka problem som hänger ihop med personen. Det verkar som att butikerna ibland gör misstaget att anta att personen även är känd av åklagaren som ska fatta beslut om tillträdesförbud. Trots att vi vet att det finns stora mängder med iakttagelser, polisanmälningar och annan information som styrker behovet av ett tillträdesförbud innehåller ansökan bara en bråkdel av dessa, ibland bara ett enskilt ärende. Här behöver butikerna bli bättre på att noga beskriva exakt hur problematisk personen i fråga faktiskt är.

#### [Åklagaren ställer för höga krav i förhållande till lagstiftarens syfte och tanke med lagen](#)

Det vanligast motivet till avslag är tyvärr enbart "Det saknas tillräckliga skäl för att meddela tillträdesförbud" Bristen på transparens i besluten tas upp under en separat punkt i rapporten. I de fall då beslutet motiverades var dock det vanligaste skälet till avslag att det

saknades fällande domar kopplat till individen, butiken och den aktuella brottsligheten. I ett beslut skriver åklagaren: *"För att ett tillträdesförbud ska meddelas krävs som huvudregel att personen tidigare lagförts för brott mot aktuell butik i närtid"*. Detta menar Svensk Handel är direkt felaktigt. Fällande domar kan vara en indikator på ökad risk för fortsatt brottslighet, men det finns också andra faktorer som kan påvisa en sådan risk. Vi menar dessutom att fällande domar oftast är ett dåligt verktyg för att bedöma risk, vilket tas upp under nästkommande rubrik.

I den närliggande lagstiftningen om tillträdesförbud till idrottsanläggningar, som den nu diskuterade lagen har starka kopplingar till, framgår med tydlighet att kraven är mycket lägre hållna för dessa verksamheter. Vi har tagit del av många beslut om tillträdesförbud till idrottsanläggningar. Vi kan konstatera att åklagarna inte ställer krav på fällande domar i dessa verksamheter. Varför man då gör det för butiker är en relevant fråga i sammanhanget. När avslag har prövats i tingsrätt har bland annat detta uppmärksammats och åklagarnas hårdare bedömningar för butik ifrågasatts. När nu diskussioner pågår om att även låta simhallar och bibliotek omfattas av lagstiftningen står det väldigt klart att denna del av lagen måste förtydligas. Om åklagarna fortsätter att driva linjen med krav på fällande domar har vi svårt att se hur tillträdesförbudet ska få någon effekt alls i dessa verksamheter.

#### Varför fällande domar är olämpliga som nödvändigt rekvisit för beslut om tillträdesförbud

Fällande domar är olämpliga att ha som nödvändigt rekvisit för att besluta om tillträdesförbud av flera skäl. Ett är att de brott som drabbar handeln och som tillträdesförbudet är tänkt att förhindra mycket sällan leder till fällande dom. I den undersökning Svensk Handel genomförde 2015 (Stöldbrott i butik 2015) konstaterades att endast 35 procent av anmälningarna resulterat i en fällande dom eller ett strafföreläggande. Om butiken dessutom ska kunna påvisa ett upprepat beteende krävs en mycket stor mängd anmälningar, motsvarande långt fler händelser än vad lagstiftaren menade skulle räcka för att tillträdesförbud skulle vara aktuellt.

Den viktigaste invändningen är dock att fällande domar är ett dåligt mått på huruvida tillträdesförbud är tillämpligt. Lagen om tillträdesförbud till butik syftar till att snabbt och effektivt hindra en individ som för tillfället betar sig på ett oacceptabelt sätt i butiken. Av det skälet är förbudet tidsbegränsat med möjlighet till förlängning om beteendet kvarstår. Vanligtvis går mycket lång tid mellan brott och eventuell rättegång och fällande dom. Upp till (och över) ett år är inte ovanligt. Individens situation för 12 månader sedan är ett mycket dåligt mått på dagens behov av åtgärder.

Ett absolut krav på tidigare fällande dom i den aktuella butiken är dock inte vad lagen om tillträdesförbud kräver. Det följer enligt Svensk Handels mening av förarbetena till lagen. Tidigare fällande dom är en indikator, men inte ett nödvändigt rekvisit för beslut om besöksförbud. Av författningskommentaren till 2 § framgår bland annat:

"Enligt första stycket 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 i butiken eller allvarligt trakassera någon som befinner sig där. Förbudet grundar sig således på en riskbedömning. Det uppställs inte något krav på att risken ska avse vissa typer av brott. /.../

När det gäller frågan om vilken utredning som krävs om ett tidigare brott kan en lagakraftvunnen dom utan vidare läggas till grund för bedömningen. Detsamma gäller ett godkänt strafföreläggande eller en åtalsunderlåtelse. Även en fällande dom som inte vunnit laga kraft bör kunna beaktas. I andra situationer, t.ex. då en förundersökning pågår, är det svårare att generellt ange vad som bör gälla. Inte sällan finns det åtminstone en

polisanmälan att utgå ifrån. Skuldfrågan behöver alltså inte vara slutligt avgjord för att förbud ska kunna beslutas (jfr rättsfallet [NJA 2019 s. 1021](#) p. 7). En bedömning måste dock göras i varje enskilt fall.”

I propositionen framgår också att ”I likhet med det förslag som lämnas i promemorian anser regeringen att tillträdesförbud till butik bör kunna aktualiseras även om det inte finns risk för brott. Också risken för att en person ska allvarligt trakassera någon i butiken, utan att det nödvändigtvis är att anse som ett brott, är något som således bör kunna föranleda ett tillträdesförbud.” Detta innebär i sig att det inte är rimligt att ställa som krav att ett tidigare brott är begånget för att tillträdesförbud ska kunna beslutas.

Nedan följer ett resonemang från en åklagare som ligger i linje med hur vi ser på hur risk bör bedömas:

*”Det finns på grund av särskilda omständigheter risk att den som meddelas förbudet kommer att begå brott i butiken enligt ovan eller allvarligt trakassera någon som befinner sig där. Förbudspersonen är misstänkt för ringa stöld i den aktuella butiken d en27 oktober 2021. Han är vidare misstänkt för ytterligare ringa stölder i andra butiker under oktober 2021 och har tidigare dömts för tillgreppsbrott. Det bedöms föreligga en klar och konkret risk att förbudspersonen kommer begå brott i aktuell butik. Ett tillträdesförbud bedöms som proportionerligt”.*

#### Faran med att få ansökningar leder till förbud

I samtal med Svensk Handels medlemmar märks att svårigheterna med att få tillträdesförbud beviljade gör att många tvekar att ens försöka ansöka. Bilden som förmedlas är att det är närmast omöjligt att få ett tillträdesförbud beroende på åklagarnas allt för orimliga hållning, exempelvis i kravet på fällande domar. Detta riskerar att lagen i sin helhet ses som verkningslös. Vi har sett att många som upplever frustration kring att åklagarna beviljar allt för få ansökningar också antar att fler av de farhågor som fanns innan lagen trädde i kraft har besannats. Exempelvis att delgivningsprocessen tar för lång tid, att förbuden inte efterlevs eller att hanteringen innebär ökade risker för de anställda. Inga av dessa problem har vi upplevt i verkligheten, men butikernas förtroende för lagen och processen är skadat. Det är mycket viktigt att finna en balans i handelns förväntan på lagen och åklagarnas hantering av den, kopplat till lagens ursprungliga syfte att skydda butiker och personal från upprepade brottsligheter.

#### **Oklarhet hos polismyndigheten kring den nya lagen**

När riksdagen fattade beslut om lagen om tillträdesförbud till butik var det knappt en månad till dess att lagen trädde i kraft. Svensk Handel tog under denna period fram såväl en mall för att ansöka om tillträdesförbud, en manual för att kunna ansöka på ett bra sätt samt en lista över samtliga åklagarkammare i Sverige. Dessa dokument har använts när butiker själva har ansökt om tillträdesförbud. Även polisen kan ansöka om tillträdesförbud och även de har tagit fram en mall för ansökan. Däremot kan vi konstatera att kunskapen om den nya lagen varierar mycket inom polisorganisationen. I vissa polisområden föreslås tillträdesförbud som ett effektivt sätt att hantera brott i butik, i andra har poliserna ingen aning om vad lagen innebär eller hur man ansöker. Vi menar att det är viktigt att tillträdesförbudet används som ett verktyg för att förhindra brott i butik och att polisen har en viktig roll i att informera butikerna om den möjligheten. Vi önskar att polismyndigheten tillser att all personal som kommer i kontakt med handelns aktörer har god kunskap om lagstiftningen och hur den kan användas i det brottsförebyggande arbetet.

## **Reflektioner efter att ha läst butikernas ansökningar**

Genomgången av inskickade ansökningar visar hur allvarlig situationen är i många butiker. Upprepade stölder, trakasserier, hot och grov misshandel är händelser som tyvärr är vardag för många butiksanställda men som sällan leder till fällande domar och påföljd för gärningspersonen. Det tycks som att de åklagare som nekat tillträdesförbud inte fullt ut förstått hur besvärlig situationen är. Det finns ansökningar där vi, som arbetar med dessa händelser dagligen, kan förstå vilken verklighet som butiken försöker beskriva men där vi inser att åklagaren inte enkelt kan utläsa detta ur ansökan. För att lagen om tillträdesförbud ska bli så effektiv som den har förutsättningar till behöver också butikerna bli bättre på att beskriva behovet av ett tillträdesförbud i sina ansökningar.

### **Risk**

Tillträdesförbud kan bli aktuellt om det finns en risk för att en person ska begå brott i butiken eller allvarligt trakassera någon som befinner sig där. I lagtexten framgår att det särskilt ska beaktas om personen tidigare begått brott i eller i anslutning till butiken. Vår bedömning efter samtal med såväl utredare som ansvarig minister är att syftet har varit att polisanmälningar eller andra indikationer på brottslig verksamhet ska räcka. Lagföringar kan naturligtvis användas som en indikator på framtida risk (även om vi menar att det ofta är en dålig indikator, se ovan) men det får inte vara ett krav för att bevilja ett förbud. Risk för fortsatt brottslighet kan och bör bedömas med stöd av många olika faktorer. Viktigt att minnas är att åklagarna enbart fattar beslut på det underlag som följer med ansökan samt eventuellt insamlade underlag från polisen. Många av de som är aktuella för tillträdesförbud är välkända i butiken, i närliggande affärer och kanske i hela stadsdelen. Det betyder inte att åklagaren har en klar och tydlig bild av hur personen beter sig och varför ett förbud är tillämpligt. Det är butikens uppgift att tydligt beskriva dessa delar så att åklagaren kan fatta ett korrekt beslut.

### **Upprepad brottslighet**

Upprepad brottslighet är kanske den starkaste indikatorn på risk för framtida brottslighet. Ett antal ansökningar innehöll endast ett exempel på brottslig aktivitet och saknade helt indikationer på att förbudspersonen tidigare begått brott i eller i anslutning till butiken. Att butiken inte önskar att en sådan person ska återkomma är förstäeligt, men lagen är tydlig. Det är risken för fortsatt brottslighet som ska beaktas och därför är det oftast nödvändigt att kunna påvisa ett mönster. Detta är ett mycket viktigt skäl till att polisanmäla alla händelser, även om många anmälningar läggs ned. Det är också värdefullt att inhämta information om brott i närliggande verksamheter, exempelvis av andra handlare eller av polis. Åklagarna kräver ofta bevis för upprepade händelser men det är risk för upprepad brottslighet som ska beaktas. Det kan tyckas vara samma sak, men tillträdesförbud ska inte ses som en påföljd för tidigare händelser, utan syftar till att motverka risken för fortsatt eller framtida brottslighet. Det kan alltså finnas tillfällen då butiken enbart kan påvisa enstaka konkreta exempel på brottsliga händelser men där andra faktorer bör beaktas, exempelvis personens hot om att återkomma och fortsätta begå brott.

### **Andra vidtagna åtgärder**

Tillträdesförbud ses som en långtgående inskränkning i en individs rätt att röra sig fritt i samhället och alternativa åtgärder bör alltid eftersträvas innan en ansökan skickas in. Vid oönskat beteende i form av ofredande och trakasserier kanske en, eller flera tillsägningar kan hjälpa. Vid stölder kan gripanden vara ett första sätt att försöka förändra beteendet. I ansökan bör det framgå vilka åtgärder butiken vidtagit för att komma till rätta med problemet och varför ett tillträdesförbud känns som en nödvändig åtgärd när andra misslyckats.

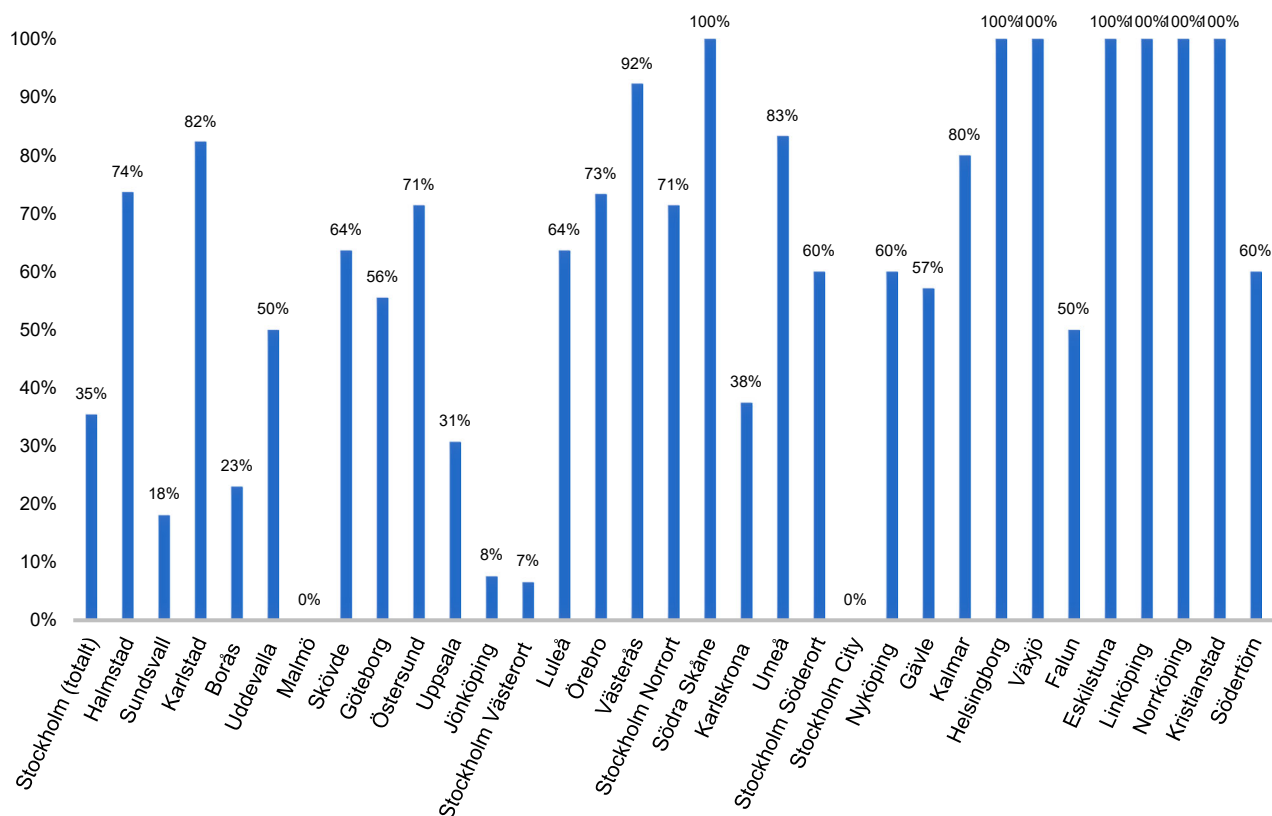
## Bristfällig transparens

En stor del av ansökningarna, ungefär 65 procent, resulterade i avslag. Av dessa 326 ärenden angavs i 149 fall enbart att "Det saknas tillräckliga skäl för att meddela ett tillträdesförbud". I nära hälften av fallen har alltså åklagaren valt att inte motivera sitt avslag med mer information än att tillräckliga skäl saknas. Detta är anmärkningsvärt. Det är förstås omöjligt för den sökande att förstå på vilket sätt ansökan inte nått upp till åklagarens krav. Har ansökan i sig varit bristfällig och inte fått med alla delar av problembilden? Har för lång tid förflutit mellan brottstillfället och ansökan om tillträdesförbud? Är beskriven brottslighet för lindrig eller har angreppen skett för sällan? Finns det andra skäl till avslag? Har personen avlidit, flyttat eller blivit frihetsberövad?

Förutsättningarna för butiken att komplettera ansökan, överklaga beslutet eller helt enkelt förbättra nästa ansökan är närmast obefintliga.

Andelen avslag där åklagaren låtit bli att lämna motivering bör föranleda en del diskussioner internt på vissa kammare. Några som sticker ut med mycket låg andel avslag med redovisade skäl är Malmö (6 %), Stockholm Västerort (6 %), Jönköping (7 %), Borås (13 %) och Sundsvall (18 %). Det är rimligt att åklagarna motiverar sina beslut så att den sökande kan förstå varför ansökan inte beviljades. Att det är möjligt visar bland annat Södra Skåne, Linköping, Helsingborg, Norrköping och Eskilstuna som alla lyckades motivera samtliga sina avslag.

Även om några kammare levererat utförliga motiveringar i samtliga ärenden så behöver transparensen förbättras i sin helhet. Undersökningen visar att majoriteten av åklagarkammarna måste bli bättre på att klargöra på vilket sätt som den beskrivna situationen inte uppfyller kraven i lagstiftningen.



Figur 4. Andelen avslag som innehållit åklagarens motivering till beslut, per kammare

### ***Tid mellan ansökan och beslut***

En farhåga som lyftes i samband med att den nya lagen trädde i kraft var att processen med åklagare skulle ta allt för lång tid för att lagen om tillträdesförbud skulle kunna bli effektiv. Lagen syftar till att hantera ett problem där det ofta är bråttom med lämpliga åtgärder. Dels är det ofta en stor arbetsmiljöbelastning för de som tvingas utstå ett mycket besvärligt beteende dagligen, dels är lagen utformad så att det är ett önskat nuläge som ska åtgärdas. Förbuden är tidsbegränsade av samma skäl, det är dagens situation som ska hanteras. När vi gått igenom de ärenden där vi haft både ansökan och beslut framträder följande bild. I genomsnitt tog det drygt 13 dagar mellan ansökan och beslut, dvs knappt två veckor. För de ärenden som resulterade i tillträdesförbud var den genomsnittliga tiden drygt 16 dagar. Det snabbaste beslutet tog en dag, det långsammaste tog 46 dagar, dvs en och en halv månad. De ansökningar som resulterade i avslag tog 12 dagar i snitt med en längsta behandlingstid av 52 dagar. Vår bedömning är att detta tyder på en snabb och prioriterad hantering av såväl åklagare som polis.

### **Hur lång tid ett förbud gäller**

Många av de underlag som legat till grund för åklagarnas beslut var utrensade ur systemen när vi begärde ut handlingar. Vanligtvis sparar inte åklagarna några ansökningar. I de fall polisen stått för ansökan är de registerhållande. Om butiken själv har skickat in ansökan finns (kanske) ansökan att hitta hos den aktuella butiken. Vid det tillfälle då vi begärde ut dokumenten fanns dock ett antal ansökningar kvar hos åklagarna och dessa levererades till oss via post eller mail. I de dokument som inhämtades från de utvalda åklagarna fanns 59 ärenden kompletta med ansökan och beslut

43 av dessa resulterade i ett negativt beslut, 16 resulterade i ett tillträdesförbud (ca 37 procent). När vi gick igenom dessa ärenden kunde vi konstatera att den genomsnittliga längden på de meddelade förbuden var nästan sex månader. Några ärenden resulterade i maximal förbudstid på 12 månader och några sträckte sig enbart tre månader fram i tiden. Vanligaste förbudstiden var sex månader.

Några av de handlare vi talat med tyckte att sex månader var en för kort tid för ett förbud. Då väldigt få av ansökningarna leder till ett tillträdesförbud blir resultatet att de förbud som faktiskt beviljas många gånger riktas mot individer som under lång tid utsatt butiken för upprepad brottslighet med frekventa inslag av hot, våld och trakasserier. Det är alltså inte konstigt att handlaren önskar att den sortens agerande ska generera längre förbud. Vi delar uppfattningen att många av de aktuella förbuden bör ha en längre förbudstid med hänsyn till den brottslighet som föranlett förbudet. I takt med att fler beslut beviljas och andelen ärenden med hot, våld och trakasserier minskar ser vi att det finns utrymme även för kortare förbudsperioder.

### ***Delgivning av beslut***

Enligt lagen ska förbudspersonen delges beslutet innan det börjar gälla. Delgivningen ska ske fysiskt, alltså behöver polisen möta förbudspersonen och lämna beskedet muntligt och förbudspersonen ska bekräfta att delgivningen är mottagen. När lagen formulerades var just delgivningsprocessen något som väckte en del funderingar. Det fanns en uppenbar risk att dessa individer, som inte alltid har en stabil boendesituation, skulle vara svåra att hitta för delgivning och att lagen i praktiken därför inte skulle fungera. I samtal med handlare framkommer att just delgivningen i några fall inneburit oönskade fördröjningar. Vi har dock inte kunnat se några tydliga tecken på att just delgivningen skulle ha blivit ett mer omfattande problem. Endast i ett fåtal ärenden av de som analyserats finns en notering om att förbudspersonen inte kunnat anträffas för delgivning eller för förhör. Under samtal med



en åklagarkammare fick vi veta att de hanterade delgivningsprocessen på ett föredömligt pragmatiskt sätt. Varje förbudsperson ska höras om sin inställning till ett tillträdesförbud innan beslut fattas. På den aktuella kammaren förberedde åklagare och polis alla underlag inför detta samtal så att åklagaren kunde bli uppringd av polisen under samtalet och formellt fatta beslut om tillträdesförbud. Polisen kunde då samtidigt delge förbudspersonen beslutet. Vi har ställt frågan om hur de olika åklagarkamrarna hanterar delgivningsprocessen, men alla verkar ha mer eller mindre olika processer. De flesta låter respektive åklagare fatta beslut om hur processen ska gå till. Detta verkar inte särskilt effektivt, men delgivningsförfarandet har vad vi kan se inte inneburit de problem som initialt befarades.

### ***Överklagade beslut***

Då många åklagare hävdade att det krävs fällande domar för att kunna bevilja ett tillträdesförbud till butik har Svensk Handel känt behov av att få detta prövat i domstol. I ett slutligt avgörande av Umeå Tingsrätt från juni 2021 ändrades åklagarens beslut att inte meddela tillträdesförbud efter överklagande med Svensk Handels biträde.

Tingsrätten tog i sitt beslut avstamp i ett resonemang om huruvida risk förelåg för att personen genom brott eller på annat sätt skulle angripa de intressen som lagstiftningen avser att skydda. Som huvudregel skall tidigare kriminella gärningar ges stor betydelse och särskilt beaktas när frågan om tillträdesförbud utreds. Med hänvisning till ett avgörande i Högsta Domstolen, som också refereras till i lagstiftningens förarbeten, uttrycks det emellertid också i avgörandet att en samlad och nyanserad bedömning görs av om det föreligger en klar och konkret risk för upprepad brottslighet. Det krävs vid bedömningen av risken inte att skuldfrågan avseende tidigare brottslighet är slutligt avgjord, utan också andra omständigheter än tidigare brottslighet ska vägas in, som till exempel hänför sig till den enskildes person.

Om riskbedömningen i ett enskilt fall grundas på brottslighet vid enstaka tillfälle krävs som regel att det finns ytterligare någon omständighet som med viss styrka talar för att personen kommer begå brott igen. Det kan också vara så att förhållandena vid den tidigare brottsligheten klart och konkret visar att risk föreligger för upprepad brottslighet vilket innebär att det kan finnas skäl att meddela tillträdesförbud.

Resonemanget i tingsrätten tycks peka mot att om det bara finns enstaka brottsliga gärningar så krävs ytterligare omständigheter för att tillträdesförbud skall meddelas. Om det dock vid tidigare brottslighet funnits andra omständigheter som gör att risken för upprepad brottslighet ter sig klar och konkret, kan tillträdesförbud meddelas ändå.

### ***Hur har förbuden fungerat i praktiken?***

Svensk Handel har samtalat med ett antal handlare, såväl med enskilda butiker som med representanter för större kedjor, som haft aktiva tillträdesförbud under perioden. Antalet förbud som har analyserats motsvarar cirka 10 procent av alla beviljade förbud under perioden. Vi har dock valt ut förbud som var aktiva under senare delen av 2021.

Den allmänna uppfattningen är att tillträdesförbuden i stort fungerat mycket väl. I 75 procent av fallen har förbudspersonen helt upphört med besöken i butiken och problemen som individen orsakat butiken tidigare har då följaktligen helt upphört. Några butiker vittnar om att förbudet också påverkat personer i beslutspersonens närhet så att deras agerande blivit mycket bättre. Vid 25 procent av de undersökta förbuden har individen återkommit till butiken under förbudsperioden.

Några intressanta reflektioner efter samtal om dessa fall:

- Om förbudspersonen "enbart" bryter mot förbudet verkar polisen inte ta brottet på större allvar. Det krävs många överträdelse för att polisen ska orka agera och driva ärendet vidare, trots att butiken polisanmält varje överträdelse.
- Ett tecken på att polisen inte ser överträdelsen som särskilt allvarlig är att handlare fått frågan: "*men hände något allvarligt då?*". Detta är olyckligt då själva överträdelsen av förbudet i sig bör vara allvarlig nog för att gå vidare med ärendet. Annars riskerar lagen om tillträdesförbud urholkas, om överträdelse inte prioriteras.
- Om förbudspersonen begår brott i samband med överträdelsen verkar det öppna upp möjlighet att slå ihop ärendena och höja det som vanligtvis klassas som ringa stöld till stöld av normalgraden. Det finns exempel på hur man här lyckats få till häktning och kortare fängelsestraff.

Sammanfattningsvis kan konstateras att tillträdesförbud till butik fungerar mycket väl när det väl träder i kraft. Att 75 procent av förbuden fungerar helt utan överträdelse måste anses vara en framgång. Att förbudet får positiva effekter på såväl förbudspersonens omgivning som för den allmänna situationen i och kring butiken är också mycket glädjande.

En handlade beskrev effekten av förbudet så här: "*situationen förbättrades drastiskt för vår personal men också för våra kunder som har börjat komma tillbaka på kvällarna igen och det är ju precis det vi vill, lite mer rörelse på kvällarna av vanliga kunder är ju bästa trygghetsskaparen!*"

För de resterande 25 procenten kan vi konstatera både utmaningar och möjligheter. Det är viktigt att överträdelse av förbudet omedelbart leder till påföljd. Förbudspersonerna testat den nya lagen och här måste polisen agera mer resolut. Att personen systematiskt begår brott och gör livet surt för sin omgivning är redan klarlagt i och med att tillträdesförbud till butiken utfärdats. Det finns ingen anledning att samla in upprepade överträdelse innan det tas vidare till domstol.

Varje överträdelse behöver hanteras skyndsamt och i de situationer då förbudspersonen dessutom begått annan brottslighet i butiken ska möjligheten till häktning och fängelsestraff utnyttjas.

## Behov av förändringar i nuvarande lagstiftning

Vi är glada över att kunna konstatera att tillträdesförbudet i stora delar fungerat över förväntan. Handläggningstiderna är rimligt snabba, delgivningsprocessen fungerar förhållandevis väl och när väl förbud beviljas verkar det faktiskt göra stor skillnad i de aktuella butikerna. Lagen i sig är rimligt utformad, men åklagarnas tolkning lämnar enligt Svensk Handels mening en del övrigt att önska. Vi kan konstatera ett antal punkter som vi önskar ses över, baserat på resultaten i denna rapport:

- Fler ansökningar ska enligt Svensk Handels mening kunna resultera i ett tillträdesförbud. Vi önskar att lagstiftaren förtydligar lagen så att det tydligt framgår att tidigare fällande domar inte är ett krav för att ett tillträdesförbud ska kunna beslutas.
- Åklagarna behöver bli mer transparenta kring varför de avslår ansökningar så att anmälaren ges en chans att utveckla eller komplettera sin anmälan
- De bedömningar som görs varierar över landet och vi ser gärna att åklagarna samverkar för att få till mer homogena bedömningar
- Det är olyckligt att tillträdesförbud nekas om personen för tillfället råkar vara sjuk, bortrest eller frihetsberövad. Tillträdesförbud bör beviljas och börja gälla den dagen personen antas vara tillbaka i butikens närhet
- Händelser som utsatt personal för hot, våld eller trakasserier bör alltid vara tillräcklig grund för tillträdesförbud.
- För individer som utsatt personal eller handlare för hot, våld eller trakasserier bör förbudslängden förlängas. Här bör normalförbudet vara 12 månader. Kortare tider (3–6 månader) bör enbart användas för rena stöldbrott utan inslag av hot eller våld

### ***Utöka lagen till att omfatta andra verksamheter***

Lagen om tillträdesförbud till butik är i dagsläget begränsad till butiker. Regeringen har ambitionen att under 2022 även låta simhallar och bibliotek omfattas av lagstiftningen. Det är rimligt att dessa verksamheter ska ges samma möjlighet att skydda sina medarbetare och besökare från angrepp. Vår genomlysning av lagens första 12 månader belyser dock en del brister i nuvarande lagstiftning, som riskerar att göra lagen ineffektiv i de nu föreslagna miljöerna. Åklagarnas frekvent förekommande krav på fällande domar för upprepad brottslighet utgör stora hinder för handelns möjlighet att få tillträdesförbud i butik och vi ser risk för att detta blir ett än större problem i simhallar och bibliotek. Vi har fått intrycket av att mycket av den ordningsstörning och de situationer som skapar otrygghet i dessa miljöer inte så ofta har förutsättningar att leda till fällande domar. Det är därför viktigt att lagstiftaren ser över lagtexten och förtydligar hur åklagarna bör se på tillträdesförbud och vilka underlag som kan krävas för att bevilja ett sådant. Risken är annars att lagen om tillträdesförbud blir oanvändbar i simhallar och bibliotek.

## Exempel på ansökningar och beslutsmotiveringar

Syftet med denna exempelsamling är att ge läsaren en inblick i den utsatthet som handlare och personal upplever, samt hur åklagarna ser på nyttjandet av tillträdesförbud för att minska denna utsatthet.

### **Exempel på ansökningar där åklagaren ej beviljat tillträdesförbud till butik**

Nedan följer ett antal sammanfattningar av ansökningar som alla har resulterat i avslag. Sammanfattningarna är tagna ur butikernas ansökningar och innehåller del av den information som åklagaren haft tillgång till vid beslutet. Åklagarna kan ha haft ytterligare information, exempelvis från polisen, som gett en annan bild än vår korta sammanfattning. Vi menar ändå att det är bekymmersamt att så många allvarliga gärningsbeskrivningar inte resulterar i fler tillträdesförbud.

#### **Case 1**

Kvinna äter av butikens godis och agerar aggressivt. Hon spottar och sparkar på personalen och skriker och förolämpar både kunder och personal. Kvinnan har varit besvärlig under lång tid. Hon är inne i butiken och stjälar 3–4 gånger per dag och är oftast påverkad och hotfull. Det har pågått i över ett år. Enligt polisen har kvinnan även begått stöldbrott i närliggande butiker och är misstänkt för många brott i närliggande områden. Vid förhör berättar kvinnan att hon inte kommer återkomma till butiken om hon får ett tillträdesförbud.

Åklagaren: "Det saknas tillräckliga skäl för att meddela tillträdesförbud" (fullständig motivering)

#### **Case 2**

Individ som har gripits flertalet gånger, identifierats av polis och även kunnat kopplas till flertalet tidigare stölder genom att polisen identifierat personen på kamerabevakningsbilder från butiken.

Åklagaren: "mot denna bakgrund framstår risken för att XXXX ska begå brott i butiken inte som tillräckligt klar och konkret"

#### **Case 3**

Två polisanmälningar i närtid och återkommande besök i butiken där personen är våldsam och trakasserar personalen. Personen stjälar vid samtliga besök. Är så pass hotfull och aggressiv mot personalen att de nu känner stor oro för sin egen säkerhet när han besöker butiken.

Åklagaren: "Det föreligger inte en klar och konkret risk för att xx ska begå brott med koppling till butiken eller allvarligt trakassera någon som befinner sig där".

#### **Case 4**

Upprepade köttstölder och stöldförsök där kött förstörts. Polisanmälan gjord men inga som lett till lagföring i aktuell butik. Däremot har personen dömts för stöld i andra butiker

Åklagaren: "XX har tidigare lagförts för tillgreppsbrott men har inte tidigare lagförts för brott mot sökanden eller dennes personal"

#### **Case 5**

Kvinna som ofta besöker butiken för att stjäla och nu är väldigt aggressiv och våldsam mot personalen. Vid aktuell händelse stjälar kvinnan bröd och blir mycket aggressiv när hon

konfronteras. Hon slår personalen flera gånger i ansiktet innan hon avviker. Personalen är nu rädda för vad som ska hända när hon kommer nästa gång.

Åklagaren: "...inte tillräckligt stöd för att det finns risk för att xx framgent kommer att begå brott i butiken eller allvarligt trakassera någon som befinner sig där".

### Case 6

Gärningsperson som upprepade gånger besökt butiken och stulit varor. Vid varje tillfälle som personen upptäckts har stöldvärdet med råge överskridit gränsen för stöld (1250 kronor). Två tillfällen presenteras i ansökan med händelseförlopp, varuförteckning och stulet värde. Personen dömd för tillgreppsbrott i andra butiker med liknande sortiment.

Åklagaren: "XX är ej dömd....Det finns inga andra omständigheter som gör att det finns risk att han begår brott i eller i anslutning till butiken"

### Case 7

Person som regelbundet kommer in i butiken och bara plockar på sig varor. Han stoppar varor innanför sina kalsonger och hänger sedan tillbaka dem i butiken. Polisen uppger att mannen vanemässigt stjälar i andra butiker också.

Åklagaren: "XX är varken dömd eller misstänkt för att tidigare ha begått brott i eller i anslutning till sökandens butik"

### Case 8

Person stjälar i butiken och har dålig attityd. Polisanmälan upprättad. Personen har enligt butiken stulit varje dag i veckan och dessa stölder har anmälts via webbanmälan.

Åklagaren: "Det saknas tillräckliga skäl för att meddela ett tillträdesförbud" (Fullständig motivering)

### Case 9

Person besöker olika närliggande byggvarubutiker ur samma kedja och begår systematiskt välplanerade stölder. Han plockar bort larm och gömmer produkterna innanför sina kläder. När han upptäcks blir han aggressiv och hotar både väktare och personal. Ansökan innehåller åtta olika polisanmälningar för stöld samt information om att det vid behov finns ett stort antal övriga polisanmälda händelser som stöd för ansökan. Bolaget önskar tillträdesförbud till tre varuhus där personen återkommande stulit varor.

Åklagaren: "Det saknas tillräckliga skäl för att meddela ett tillträdesförbud" (Fullständig motivering, avslag för alla tre ansökningar)

### Case 10

Person begår upprepade stöldbrott i butiken. Lagförd en gång och polisanmäld ytterligare två gånger i närtid. Åklagaren har lagt ner en anmälan då personen misstänks för grov brottslighet. Den andra anmälan var inte utredd färdigt vid tidpunkten för beslut om tillträdesförbud.

Åklagaren: "Vid bedömningen av om det finns en sådan risk [\*för att han eller hon kommer att begå brott i butiken eller allvarligt trakassera någon som befinner sig där] ska det särskilt beaktas om personen tidigare har begått brott i eller i anslutning till butiken. Mot bakgrund av vad som har anförts ovan är min bedömning att det saknas tillräckliga skäl för att meddela ett tillträdesförbud"

### Case 11

Kvinna grips för stöld av kött i butik. Värde nära 2000 kronor. Vid förhör berättar kvinnan att hon stulit kött vid tre tidigare tillfällen under veckan vilket bekräftas med kamerabevakningsbilder.

Åklagaren: "Det saknas tillräckliga skäl för att meddela ett tillträdesförbud" (Fullständig motivering)

### Case 12

Polisen konstaterar att person stulit vid upprepade tillfällen i butikerna i ett stort köpcentrum och nu har gripits för stöld i butik som vill ansöka om tillträdesförbud.

Åklagaren: "Det saknas tillräckliga skäl för att meddela ett tillträdesförbud" (Fullständig motivering)

### Case 13

Person grips vid försök till stöld av kött. Butiken kan uppvisa film från minst 11 tillfällen då personen stjal eller försöker stjäla kött med samma modus. Personen är mycket systematisk och lägger stor energi på att gömma varorna innan han försöker smyga ut ur butiken. Varje gång stjal mannen för mellan 4000–6000 kronor. Personen är även brottsaktiv i andra butiker i närområdet. Butiken har polisanmält stölderna men alla ärenden har lagts ned. De senaste fem gångerna har butiken inte anmält då det inte verkar leda någon vart. Kanske kan tillträdesförbud fungera bättre?

Åklagaren: "Det saknas tillräckliga skäl för att meddela ett tillträdesförbud" (Fullständig motivering)

## ***Bifallna ansökningar***

I majoriteten av beviljade tillträdesförbud motiverar åklagaren beslutet med att förbudspersonen lagförts för brott i den aktuella butiken. Det är tydligt att åklagarna ser tidigare lagföringar som den viktigaste faktorn för att bifalla ett tillträdesförbud. Undantag finns dock. Nedan följer ett antal utvalda ärenden där tillträdesförbud har beviljats utan att personen blivit lagförd tidigare.

### Case 1

Person grips, tillsammans med en kumpan, för stöld i butik. Butiken anger tre tidigare polisanmälningar med K-nummer och uppger att personen stulit vid minst tre ytterligare tillfällen. Det finns inga fällande domar för stöld i butiken eller i dess närhet.

Åklagaren: "Det finns på grund av särskilda omständigheter risk att den som meddelas förbudet kommer att begå brott i butiken"

### Case 2

Person besöker butiken varannan vecka och stjal och är hotfull och högljudd. Det har pågått i flera år. Personen har polisanmälts vid två tillfällen men är ej lagförd för brott i butiken.

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



### Case 3

Kedja ansöker om tillträdesförbud till tre av kedjans butiker. Person besöker upprepat kedjans olika butiker och begår stölder. I ansökan exemplifieras beteendet med en aktuell stöld i en butik, vilket kompletteras med fyra polisanmälningar avseende stöld från flera butiker. Vittnesmål från väktare lämnas där förbudspersonen uppges ha begått upprepade stölder från två av butikerna. Personen är ej lagförd för brott i någon av kedjans butiker. Besöksförbud beviljas för de två av butikerna men ej för den tredje.

Åklagaren: "Det finns flera pågående utredningar om stöld från aktuell butik och andra butiken i samma kedja. Det finns på grund av särskilda omständigheter risk att den som meddelas förbudet kommer att begå brott i butiken"

Reflektion: Det är här tillräckligt med de anmälningar som gjorts, trots att inget ärende resulterat i fällande dom. Underlaget anses dock inte tillräckligt för den tredje butiken i kedjan. Om personen begår brott i den tredje butiken och kedjan kan påvisa detta genom polisanmälan bör TF kunna utökas till denna butik.

### Case 4

Person besöker varje dag butiken för att få träffa en specifik anställd. Personen har förföljt den anställde med bil. Intresset är inte ömsesidigt. Personen har informerats upprepade gånger om att beteendet utgör ett ofredande och att det måste upphöra. Trots att personen förstår att det är fel fortsätter ofredandet. Inga polisanmälningar finns och personen är ej lagförd för brott mot den anställde eller butiken.

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

Reflektion: Här verkar det inte finnas behov av gjorda polisanmälningar eller fällande domar. Anmälarens uppgifter om vad som skett anses räcka för att kunna utfärda ett förbud.

### Case 5

Person är anmäld för stöld i livsmedelsbutiken vid fyra tillfällen i nära anslutning till datum för ansökan. Inte lagförd för brott i aktuell butik men däremot i andra butiker i regionen.

Åklagaren: "Det finns på grund av särskilda omständigheter risk att den som meddelas förbudet kommer att begå brott i butiken"

### Case 6

Person stjälar ur andra kunders väskor samt från butiken. Blir mycket hotfull vid konfrontation. Butiken har anmält personen för stöld många gånger. Personen är ej lagförd för brott i aktuell butik, däremot i andra butiker i området.

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

## Reflektioner

Efter ett år är den nya lagen fortfarande under transformation i meningen att praxis sakta utformas. Andelen beviljade förbud ökar stadigt och ansökningarna blir allt bättre. Erfarenheter av överträdelser av förbuden börjar byggas upp hos såväl butiker som åklagare. Vi kommer under det kommande året förmodligen få se ett antal överträdelser som enskilt eller ihop med tillgreppsbrott leder till prövning i domstol. Att påföljderna för överträdelser blir kännbara är viktigt för att inte urholka förtroendet för tillträdesförbudet. Detta gäller såväl butiker, polisen, åklagare samt den klientel som kan komma att omfattas av ett förbud.

Trots den relativt korta tid som lagen funnits presenterar denna rapport ett antal intressanta uppgifter som bör belysas särskilt.

Lagen har varit överraskande effektiv. I 75 procent av undersökta tillträdesförbud har problemen helt upphört i den berörda butiken. Utöver detta har vi även sett fall där personer i förbudspersonens närhet ändrat sitt beteende till det bättre när förbudet beviljats. I de resterande fallen har överträdelser skett men även där har butikerna kunnat se fördelar med förbudet. Bland annat har åklagare häktat och yrkat på fängelse när överträdelse kombinerats med tillgreppsbrott.

I arbetet med att få till en lag om tillträdesförbud har Svensk Handel ofta redogjort för vår uppfattning att det rimliga är att privata näringsidkare ska ha rätt att själva besluta om tillträdesförbud utan inblandning av polis och åklagare. Den uppfattningen har inte ändrats under framtagandet av denna rapport. Vi menar fortsatt att vi vill att handlare själva ska få utdela tillträdesförbud som sedan ska kunna prövas juridiskt om förbudspersonen så önskar. Med detta sagt så känns det viktigt att kommentera en del av resultaten som eventuellt är beroende av att processen ägs av åklagare och polis.

Vi har i våra samtal med polis, åklagare och handlare fått intrycket av att de samtal som polisen haft med förbudspersonerna, dels vid inledande intervju, dels vid delgivning av beslut, haft stor inverkan på förbudspersonens vilja att följa förbudet. Det tycks som att samtalet mellan polis och individ har lyckats tränga igenom det skal som dessa relativt förhärdade kriminella byggt upp över tid. Av någon anledning har 75 procent av förbuden accepterats vilket kan bero på att polisen tagit sig tid med detta samtal. Om handeln själva ska utdela tillträdesförbud tappar vi det samtal med polisen som dagens upplägg medför. Det finns då risk för att förbudet inte blir lika effektivt även om vi tror att antalet förbud skulle öka i tillräckligt stor utsträckning för att kompensera detta.

Vi ser dock att polisen visat svalt intresse när tillträdesförbudet har överträtts. Här bör polisen prioritera så att överträdelser utreds och leder till åtal då förbuden dels tagit stora resurser i anspråk av polis och åklagare, dels då tillträdesförbudet verkar vara ett effektivt verktyg för att minska mängdbrott i butik.

Trots att vi ser en ökning av andelen ansökningar som beviljas är andelen allt för låg (35 procent). Det är viktigt att butikerna känner att det är värt att ansöka och att det är möjligt att få ett förbud beviljat. För detta måste andelen öka samtidigt som åklagarna måste bli mycket mer transparenta kring varför de nekar tillträdesförbud. I nära hälften av avlagen har åklagarna brustit i att lämna motivering till varför. Det är helt enkelt inte bra nog.

En annan utmaning är åklagarnas fixering vid tidigare fällande domar. Trots att lagen inte kräver detta och trots att det har prövats i domstol så fortsätter åklagarna att neka tillträdesförbud med motiveringen att det saknas fällande domar för liknande brottslighet i

den aktuella butiken. Här måste förändring ske. Åklagarna behöver bli bättre på att bedöma risk med hjälp av övrig information som finns att tillgå. Här kan bland annat nämnas polisanmälningar, väktarrapporter, vittnesmål från personal, närliggande butiker och polis. Vi menar att det är tydligt när man läser de exempel som tas upp i denna rapport att risken för fortsatt brottslighet kan vara mycket hög även då man inte kan peka på tidigare lagföring.

Många handlare efterfrågar en lag som i större utsträckning vägleder åklagare till rätt beslut rörande tillträdesförbudet. Butikerna upplever att lagstiftarens vision av lagen om tillträdesförbud inte riktigt har fångats upp av åklagarna, även om undantag finns. En tydligare lagstiftning skulle kunna öka andelen beviljade förbud och också ge andra branscher, exempelvis simhallar och bibliotek, en chans att nyttja lagstiftningen som den var avsedd. Om åklagarna fortsätter att kräva tidigare lagföring kommer lagen bli svårutnyttjad i dessa branscher.

En annan utmaning som skapar frustration bland våra handlare är när förbud inte beviljas då personen för tillfället inte kan besöka butiken, tex på grund av sjukdom eller resa eller fängelsestraff. Ofta rör det sig bara om ett par dagar till en vecka varför vi gärna ser att förbud beviljas för att träda i kraft när individen åter har möjlighet att besöka butiken.

Vi kan inte heller låta bli att reagera på de dubbla måttstockar som används i olika verksamheter. För idrottsanläggningar ställer åklagaren inga krav på tidigare fällande domar för att bevilja tillträdesförbud. Varför är kraven så mycket hårdare ställda för butiker? Varför är inte butiksanställdas arbetsmiljö värd att värna?

Butikerna kan bli bättre på att beskriva hotbilden och möjliggöra för åklagarna att fatta korrekta beslut. Genom att fokusera på varför risken för fortsatt brottslighet är hög och varför ett tillträdesförbud skulle minska den risken blir situationen tydligare för åklagaren. Butiken bör sammanställa alla anmälningar som finns på individen, såväl polisanmälningar som egna anteckningar (exempelvis när butiken lyckats avstyra en stöld). Genom att använda Svensk Handels app Säkerhetscenter kan butiken enkelt anmäla och sammanställa underlag för ansökan.

Sammanfattningsvis kan konstateras att många av de farhågor som fanns innan lagen trädde i kraft har kommit på skam. Lagen fungerar bättre än förväntat, processen går snabbt, delgivningen verkar fungera och förbudspersonerna tar lagen på allvar. Lagen är viktig för att beskydda utsatta verksamheter samt deras personal och är väl värd att utveckla för att få så effektiv som möjligt.

Som en handlare själv säger: *"Tillträdesförbudet är ju ett av de kraftfullaste verktygen vi har numera och rätt använd så kommer det ge en tydlig effekt i våra butiker".*

