

PM Rotel I (Dnr KS 2019/448)

Straffrättsliga åtgärder mot tillgreppsbrott och vissa andra brott (Ds 2019:1)

Remiss från Justitiedepartementet

Remisstid 7 juni 2019

Borgarrådsberedningen föreslår att kommunstyrelsen beslutar följande.
Remissen besvaras med hänvisning till vad som sägs i stadens promemoria.

Föredragande borgarrådet Anna König Jerlmyr anför följande.

Ärendet

Justitiedepartementet har remitterat promemorian Straffrättsliga åtgärder mot tillgreppsbrott och vissa andra brott (Ds 2019:1) till staden för yttrande.

I utredningens uppdrag har ingått att överväga på vilka sätt det kan säkerställas att systematiska inslag vid stöld- och häleribrottslighet och det integritetskränkande inslaget vid tillgrepp efter inbrott i bostäder beaktas i tillräcklig grad. Vidare har utredningen haft i uppdrag att överväga om försök och förberedelse till häleri av normalgraden bör kriminaliseras.

Av högre vikt för kommunens vidkommande är att utredaren även haft i uppdrag att överväga om det bör införas en möjlighet att vid straffansvar stänga personer ute från butikslokaler, simhallar, bibliotek och andra liknande platser dit allmänheten har tillträde, t.ex. för att dessa tidigare begått stölder eller andra brott eller på annat sätt misskött sig.

Utredaren framhåller att en reglering om straffsanktionerade tillträdesförbud skulle inskränka den grundlagsstadgade rörelsefriheten. När det gäller bibliotek skulle den dessutom inskränka enskildas rätt till tillgång till bibliotek. Utredaren ställer sig därför tvekan inför tillträdesförbud. Utredaren konstaterar vidare att även om möjligheten att stänga ute personer från butiker, simhallar och bibliotek sannolikt skulle medföra att antalet brott sjunker är det troligt att effekterna är avhängigt vilka resurser som avsätts för att upprätthålla regleringen.

Trots ställningstagandet i sak har utredaren, i enlighet med uppdraget, lämnat ett förslag till en lag om tillträdesförbud till butiker, badanläggningar och bibliotek. Regleringen innebär i huvudsak att en person får meddelas förbud att tillträda och vistas i en butik, badanläggning eller bibliotek, där verksamhet bedrivs som riktar sig till allmänheten. Tillträdesförbud får meddelas för högst ett år men kan förlängas med som mest ett år i taget.

Beredning

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret, kulturnämnden och idrottsnämnden.

Stadsledningskontoret har inga synpunkter att anföra utöver att behovet av en reglering om tillträdesförbud försvårats av att omfattningen av och karaktären på ordningsstörningarna är oklar. Vidare berör inte utredningen vilken inverkan ordningsstörningar i form av brott, trakasserier och ordningsproblem har på andra och deras möjlighet att nyttja verksamheterna på bibliotek och badanläggningar. Frågan bör utredas vidare med hänsyn till ovan.

Idrottsnämnden ställer sig, till skillnad mot utredarens slutsats, positiv till att det införs en reglering som ger möjlighet att vid straffansvar stänga ute personer från badanläggningar.

Kulturnämnden kommer till slutsatsen att det inte är lämpligt att införa en ny typ av tillträdesförbud. Det är svårt, menar nämnden, för biblioteken i Stockholm att med dagens resurser motivera en prioritering av en kostsam administration kring tillträdesförbud istället för att lägga samma resurser på kärnverksamheten.

Mina synpunkter

Frågan om tillträdesförbud vid stadens badanläggningar och bibliotek har varit föremål för politisk debatt under många års tid, inte minst i Stockholmspolitiken. Det har handlat om att stävja sexuella ofredanden och trakasserier som drabbat besökare på Stockholms badanläggningar och det har handlat om att motverka återkommande ordningsstörningar på bibliotek i staden.

Tillträdesförbud har också diskuterats i rikspolitiken. Regeringen tillsatte därför i januari 2018 en utredning för att (bland annat) utreda hur ett tillträdesförbud för butiker, badanläggningar och bibliotek kan regleras i lag.

Utredaren lämnar förslaget att 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. Förbudet kan delas ut om det på grund av särskilda omständigheter finns risk för att en person 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.

Det är den som äger eller driver verksamheten på den aktuella platsen som lämnar en ansökan till åklagare, som beslutar om tillträdesförbud.

Jag välkomnar den föreslagna regleringen och ser att den skulle bidra till att besökare och anställda vid viktiga kommunala institutioner som bibliotek och badanläggningar fredas från vardagsbrottslighet som trakasserier och ordningsstörningar. Samtidigt är det också viktigt att lagen tillämpas på ett sätt som gör att allmänna institutioner så som till exempel bibliotek fortfarande uppfattas som de öppna och demokratiska rum som de i grunden är avsedda att vara.

Samtidigt delar jag stadsledningskontorets och idrottsnämndens synpunkter. För att tillämpningen ska kunna ske på ett rättssäkert sätt bör utredningen lämna ett tydligare svar på vad för typ av ordningsstörningar som avses. Utredningen är i detta avseende otydlig. Vidare, för att verksamheten ska kunna kontrollera tillträdesförbud i praktiken krävs någon form av tillgänglig information om vilka som har tillträdesförbud. Ett register likt det som finns upprättat för tillträdesförbud vid större idrottsevenemang är en komplicerad lösning som måste skötas på ett rättssäkert sätt. Också i detta avseende är ett förtydligande önskvärt.

Utredaren menar att regleringen troligtvis kommer att ha önskad effekt i form av ökad trygghet, men att effekten är avhängig vilka resurser som tillförs. Jag delar resonemanget men vill samtidigt understryka att resurstillförsel inte ska utgöra ett principiellt hinder mot den föreslagna regleringen. Regleringen kommer mycket riktigt att kräva en viss resursfördelning, men det är i grunden en fråga som blir föremål för politiska beslut och ska alltså inte blandas ihop med en principiell diskussion om huruvida förslaget ska regleras i lag eller inte.

Om förslaget regleras i lag kommer staden behöva ändra sina rutiner på olika sätt, som är brukligt med nya lagar som påverkar den kommunala verksamheten. Därutöver är tryggheten i staden en prioriterad fråga för det grönbå styret i Stockholm.

Avslutningsvis vill jag understryka att förslaget kommer att kräva samarbete med polisen och att staden har ett gott strategiskt och operativt samarbete med Stockholmspolisen. Jag ser inga svårigheter med att utredarens förslag blir en del av det redan pågående samarbetet.

Med det sagt föreslår jag att borgarrådsberedningen föreslår att kommunstyrelsen beslutar följande.

Remissen besvaras med hänvisning till vad som sägs i stadens promemoria.

Stockholm den 15 maj 2019

ANNA KÖNIG JERLMYR

Bilaga

Straffrättsliga åtgärder mot tillgreppsbrott och vissa andra brott (Ds 2019:1)

Borgarrådsberedningen tillstyrker föredragande borgarrådets förslag.

Särskilt uttalande gjordes av borgarråden Karin Wanngård, Olle Burell och Jan Valeskog (alla S) enligt följande.

Att skärpa lagstiftningen för tillgreppsbrott och vissa andra brott enligt remissen Ds 2019:1 från Justitiedepartementet är positivt. Man ska alltid kunna vistas på våra offentliga institutioner utan att känna sig hotad eller bli utsatt för kränkande behandlingar. Detta gäller inte minst vid den specifika miljö som finns vid våra gemensamma bad- och simanläggningar. Dessa har en något annorlunda karaktär från många andra platser dit allmänheten har tillgång, genom att man som besökare är betydligt mer exponerad. För besökare kan det därför både upplevas och finnas en utsatt situation. En stor del av badanläggningars besökare är dessutom barn och ungdomar.

Därför finns det ett särskilt intresse för att freda badanläggningar från brott mot den personliga integriteten och då särskild mot ofredanden och sexuella övergrepp. Det intrång som ett tillträdesförbud till badanläggningar innebär för den utestängda personen bedöms även utgöra en mindre inskränkning av rörelsefriheten.

Det är centralt att lagens utformning och tillämpning inte äventyrar synen på öppenheten och tillgängligheten för de verksamheter den avser omfatta. Vi instämmer i de remissvar som uttryckt ett behov av förtydligande om vilka ordningsstörningar som avses. Det behöver också ses över vilken information som ska finnas tillgänglig liksom att erforderliga resurser tillställs verksamheterna. Detta är avgörande för att lagstiftningen ska kunna få avsedd effekt.

Särskilt uttalande gjordes av borgarrådet Clara Lindblom (V) enligt följande.

Den väldiga spridning på de olika platser för tillträdesförbud som tas upp i utredningen och diskuteras av remissinstanser visar på svårigheterna att behandla alla dessa problem i en och samma diskussion. Det är lätt att föreställa sig att den typen av tillträdesförbud som diskuteras mest utgör signalpolitik av den sort som handlar om att visa sig handlingskraftig genom att tillsätta en utredning. Ett symboliskt förbud utan en ordentlig utredning om hur det ska upprätthållas, vilka problem den ska lösa och hur det ska sanktioneras är en alldeles för lös grund för att genomföra en så begränsande lagreglering, något som också konstateras av remissinstanserna. Det är ytterst viktigt att säkerställa en god situation för såväl anställda som besökare i kommunens verksamheter. Vi vet redan en stor del av de långsiktiga förändringar som behöver ske såsom tillförande av resurser och personal. Förhoppningsvis kommer allt politiskt tal om exempelvis trygghet på bibliotek och badhus också innebära att man tillför mer resurser till verksamheterna, något som vi helt säkert vet ökar såväl trygghet som kvalitet på verksamheten.

Kommunstyrelsen

Särskilt uttalande gjordes av Karin Wanngård, Olle Burell och Emilia Bjuggren (alla S) med hänvisning till Socialdemokraternas särskilda uttalande i borgarrådsberedningen.

Särskilt uttalande gjordes av Clara Lindblom och Rashid Mohammed (båda V) med hänvisning till Vänsterpartiets särskilda uttalande i borgarrådsberedningen.

Ersätтарыttrande gjordes av Sissela Nordling Blanco (Fi) med hänvisning till Socialdemokraternas särskilda uttalande i borgarrådsberedningen.

Remissammanställning

Ärendet

Justitiedepartementet har remitterat promemorian Straffrättsliga åtgärder mot tillgreppsbrott och vissa andra brott (Ds 2019:1) till staden för yttrande.

I utredningens uppdrag har ingått att överväga på vilka sätt det kan säkerställas att systematiska inslag vid stöld- och häleribrottslighet och det integritetskränkande inslaget vid tillgrepp efter inbrott i bostäder beaktas i tillräcklig grad. Vidare har utredningen haft i uppdrag att överväga om försök och förberedelse till häleri av normalgraden bör kriminaliseras.

Utredaren föreslår att det införs ett kvalificerande rekvisit som tar sikte på systematik i straffbestämmelserna om grov stöld och grovt häleri. Systematiken behöver inte endast ta sikte på upprepning utan kan vara ett sätt att beskriva exempelvis gärningspersonens tillvägagångssätt eller hur noggrant han eller hon planerat förfarandet. När det gäller integritetskränkningen vid tillgrepp efter inbrott i bostäder föreslår utredaren att ett nytt brott, benämnt inbrottsstöld, införs. Bestämmelsen ska omfatta tillgrepp av annans egendom som skett efter intrång i bostad eller annat liknande boende. Däremot kommer utredaren fram till att försök och förberedelse till häleri inte ska kriminaliseras. Eftersom häleribrott fullbordas på ett tidigt stadium är det straffbara utrymmet för brott på förstadiet begränsat.

Utredaren har även haft i uppdrag att överväga om det bör införas en möjlighet att vid straffansvar stänga personer ute från butikslokaler, simhallar, bibliotek och andra liknande platser dit allmänheten har tillträde, t.ex. för att dessa tidigare begått stölder eller andra brott eller på annat sätt misskött sig.

Utredaren framhåller att en reglering om straffsanktionerade tillträdesförbud skulle inskränka den grundlagsstadgade rörelsefriheten. När det gäller bibliotek 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. Utredaren kommer fram till att de intressen som en lag om tillträdesförbud skulle ta sikte på bedöms i allmänhet inte vara av sådan karaktär.

Utredaren konstaterar att även om möjligheten att stänga ute personer från butiker, simhallar och bibliotek sannolikt skulle medföra att antalet sjunker är det troligt att effekterna är avhängigt vilka resurser som avsätts för att upprätthålla regleringen.

Trots ställningstagandet i sak har utredaren, i enlighet med uppdraget, lämnat ett förslag till en lag om tillträdesförbud till butiker, badanläggningar och bibliotek. Regleringen innebär i huvudsak att en person får meddelas förbud att tillträda och vistas i en butik, badanläggning eller bibliotek, där verksamhet bedrivs som riktar sig till allmänheten. Tillträdesförbud får meddelas för högst ett år men kan förlängas med som mest ett år i taget.

Beredning

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret, kulturnämnden och idrottsnämnden.

Stadsledningskontoret

Stadsledningskontorets tjänsteutlåtande daterat den 8 april 2019 har i huvudsak följande lydelse.

Stadsledningskontoret har förståelse för utredningens bedömning vad gäller möjligheterna att vid straffansvar stänga enskilda personer ute från butiker, simhallar och andra liknande platser. Av utredningen framgår det dock att bedömningen av behovet av en reglering om tillträdesförbud försvårats av att omfattningen av och karaktären på ordningsstörningarna är oklar. Vidare berör inte utredningen vilken inverkan ordningsstörningar i form av brott, trakasserier och ordningsproblem har på andra och deras möjlighet att nyttja verksamheterna på bibliotek och badanläggningar.

För det fall utredningen inte leder fram till något lagförslag vad gäller tillträdesförbud anser stadsledningskontoret därför att frågan bör utredas vidare med hänsyn till ovan.

I övrigt har stadsledningskontoret inga särskilda synpunkter att anföra.

Idrottsnämnden

Idrottsnämnden beslutade vid sitt sammanträde den 23 april 2019 följande.

1. Nämnden godkänner förvaltningens tjänsteutlåtande som svar på remissen och överlämnar det till kommunstyrelsen;
2. Att förklara beslutet omedelbart justerat.

Idrottsförvaltningens tjänsteutlåtande daterat den 10 april 2019 har i huvudsak följande lydelse.

Badanläggningar är av stor vikt för folkhälsan genom att tillgängliggöra fysisk aktivitet. För samhället fyller även badanläggningar en viktig funktion genom att simskolor bidra till allmänhetens simkunnighet. Den miljö som badanläggningar utgör har en väldig annorlunda karaktär från de flesta andra platser dit allmänheten har tillgång. Många människor, utan någon närmare gemenskap, vistas där på en begränsad yta i enbart badkläder. För besökare kan det därför både upplevas och faktiskt finnas en utsatt situation. En stor del av badanläggningars besökare är även barn och ungdomar. Utifrån Idrottsförvaltningens syn bör därför föreligga ett särskilt intresse för att freda badanläggningar från brott mot den personliga integriteten och då särskild mot brott ofredanden och sexuella övergrepp. Det intrång som ett tillträdesförbud till badanläggningar innebär för den utestängda personen bedöms även utgöra en mindre inskränkning av rörelsefriheten.

Idrottsförvaltningen bedömer att för att tillträdesförbud ska kunna upprätthållas bör det finnas möjligheter för ägare och/eller föreståndare till badanläggningar att behandla uppgifter över personer som meddelats tillträdesförbud.

Idrottsförvaltningen ställer sig, till skillnad mot utredarens slutsats, positiva till att det bör införas reglering som ger möjlighet att vid straffansvar stänga ute personer från badanläggningar och önskar framföra följande synpunkter.

Kulturnämnden

Kulturnämnden beslutade vid sitt sammanträde den 23 april 2019 följande.

1. Nämnden godkänner och överlämnar förvaltningens tjänsteutlåtande till kommunstyrelsen som svar på remissen.
2. Att förklara beslutet omedelbart justerat.

Kulturförvaltningens tjänsteutlåtande daterat den 5 april 2019 har i huvudsak följande lydelse.

I teorin skulle ett tillträdesförbud ge biblioteken ytterligare ett verktyg att använda i det trygghetsskapande arbetet. Det bedöms emellertid vara svårt att administrera och följa upp ett förbud om tillträde.

De störningar som är mest förekommande på biblioteken i Stockholms stad är av en karaktär som inte i sig är brottslig men störningarna går ut över arbetsmiljön för medarbetarna och påverkar andra besökares upplevelse av biblioteksrummet negativt.

För att komma åt problemen med ordningsstörningar gör SSB ett förebyggande arbete som både är kortsiktigt och långsiktigt. De kortsiktiga lösningarna är att med hjälp av ambulerande och stationära vakter på biblioteken, skapa trygghet för personal och besökare. Vakter kan under vissa omständigheter vara nödvändiga i biblioteksrummet och ger medarbetarna ett stöd för att kunna bedriva den dagliga biblioteksverksamheten. I det mer långsiktiga arbetet är det fokus på att fördjupa och utveckla samspel och samverkan med stadsdelsförvaltningarna, myndigheter och olika samhällsfunktioner.

Kulturförvaltningen stödjer att biblioteken som allmän plats även fortsättningsvis kommer att sakna ett straffsanktionerat verktyg att utestänga personer.