

Handläggare
Magnus Reiborn
Telefon: 08-508 311 08**Till**
Kulturnämnden
2019-04-23

Straffrättsliga åtgärder mot tillgreppsbrott och vissa andra brott (Ds 2019:1). Svar på remiss från kommunstyrelsen

Förslag till beslut

Kulturförvaltningen föreslår att kulturnämnden beslutar:

1. Att godkänna och överlämna förvaltningens tjänsteutlåtande till kommunstyrelsen som svar på remissen
2. Att förklara beslutet omedelbart justerat

Robert Olsson
KulturdirektörDaniel Forsman
Stadsbibliotekarie

Sammanfattning

Justitiedepartementet har initierat en utredning som mynnat ut i promemorian Straffrättsliga åtgärder mot tillgreppsbrott och vissa andra brott (Ds 2019:1). Stockholms stadsbibliotek (SSB) har anmodats att svara för kulturnämndens räkning på den remiss som stadsledningskontoret (SLK) skickat till nämnden. Det som är aktuellt för biblioteket att bedöma är förslaget om att inte lagstifta kring särskilt tillträdesförbud på allmän plats (bibliotek) samt även bedöma den del som bereder ett alternativ för hur lagstiftning ändå skulle kunna se ut gällande ett tillträdesförbud på bibliotek.

Promemorian kommer till slutsatsen att det inte är lämpligt att införa en ny typ av tillträdesförbud likt de som redan finns bland annat gällande tillträdesförbud till idrottsarrangemang.

Huvudargumenten är att det är en grundläggande rättighet att få vistas på allmän plats och att de specifika platsers verksamhet som är aktuella i utredningen (bibliotek, simhall och butik) visserligen är skyddsvärda men att det inte når upp till en sådan

nivå där ingrepp i den enskildes rättigheter är motiverade. Kulturförvaltningen i Stockholms stad delar de argument som utredningen anger som skäl till att inte lagstifta kring tillträdesförbud på allmänna platser såsom bibliotek.

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. SSB arbetar både kortsiktigt och långsiktigt i trygghetsarbetet. I det kortsiktiga arbetet kan ordningsvakter under vissa omständigheter vara nödvändiga och ger medarbetarna ett stöd för att kunna bedriva den dagliga biblioteksverksamheten. I det mer långsiktiga arbetet är SSB:s fokus att fördjupa och utveckla samspel och samverka med stadsdelsförvaltningarna, myndigheter och olika samhällsfunktioner för att hantera ordningsproblemen mer proaktivt.

Utredningen konstaterar att ett lyckosamt genomförande av ett tillträdesförbud är avhängigt vilka resurser som skjuts till. Tillträdesförbud kräver mer resurser i hela rättskedjan och i likhet med utredningens konstaterande kan kulturförvaltningen konstatera att det är svårt för SSB med dagens resurser att motivera en prioritering av en kostsam administration kring tillträdesförbud istället för att lägga samma resurser på kärnverksamheten.

Ärendet

Kulturnämnden har ombetts svara på en remiss från Justitiedepartementet. Den del av promemorian Straffrättsliga åtgärder mot tillgreppsbrott och vissa andra brott Ds 2019:1 som är aktuell att bemöta berör en eventuell lagstiftning som möjliggör beslut om tillträdesförbud på allmän plats där bibliotek omnämns.

Ärendets beredning

Remissvaret har beretts inom Stockholms stadsbiblioteks administrativa enhet i samarbete med kulturförvaltningens säkerhetschef. Synpunkter har även inhämtas från en områdeschef samt två enhetschefer vid Stockholms stadsbibliotek.

Bakgrund

Stockholms stadsbibliotek har mottagit en anmodan om att svara för kulturnämndens räkning på den remiss som stadsledningskontoret (SLK) skickat till nämnden angående promemorian Straffrättsliga åtgärder mot tillgreppsbrott och vissa andra brott (Ds 2019:1). Justitiedepartementet har initierat denna utredning och det som är aktuellt för bibliotekets verksamhet är att bemöta förslaget om att inte lagstifta kring tillträdesförbud samt även bemöta den del som bereder ett alternativ för hur lagstiftning ändå skulle kunna utformas om den infördes. Promemorians inriktning är att inte förorda en möjlighet att förbjuda enskilda personer att vistas på allmän plats såsom bibliotek.

Promemorians förslag i korthet

Promemorian kommer till slutsatsen att det inte är lämpligt att införa en ny typ av tillträdesförbud likt de redan existerande som exempelvis tillträdesförbud till idrottsarrangemang. Huvudargumenten för detta är att det är en grundläggande rättighet att få vistas på allmän plats och att de specifika platsers verksamhet som är aktuella i utredningen (bibliotek, simhall och butik) visserligen är skyddsvärda men att det inte når upp till en nivå där ingrepp i den enskildes rättigheter är motiverade. Vidare tar promemorian upp att en effektiv tillämpning av ett tillträdesförbud skulle vara avhängigt vilka resurser som tilldelas för ändamålet. Utredningen finner utifrån en samlad bedömning 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.

I utredningens uppdrag låg även att ta fram ett underlag för att kunna lagstifta kring tillträdesförbud även om utredningen i sin slutsats inte förespråkar en sådan lösning.

Förvaltningens synpunkter och förslag

SSB nuläge

SSB arbetar dagligen med att möta besökarna på ett sätt som bidrar till en god och trygg stämning i biblioteksrummet. Att vara en allmän plats som alla har tillträde till är grundläggande i biblioteksuppdraget. Det anges i bibliotekslagen (2013:801) 6 § att biblioteken ska vara tillgängliga för alla vilket är en viktig men inte alltid okomplicerad uppgift.

Ordningsstörningar på biblioteken är ingen ny företeelse och det påverkar periodvis medarbetarnas arbetsmiljö och besökarnas upplevelse av biblioteket. Bibliotekens besökare speglar samhället i stort vilket gör att personalen möter personer i alla livssituationer. Den öppna mötesplatsen medför besök från personer som inte primärt är där för att ta del av bibliotekets utbud. Det finns olika skäl till det men främst är det på grund av att det råder en brist på andra naturliga, kostnadsfria mötesplatser i samhället som välkomnar alla. Detta gör att biblioteken emellanåt får besökare som inte respekterar de ordningsregler som finns och det i sin tur kan leda till att verksamheten störs på olika sätt. Det förekommer även incidenter som innehåller någon form av hot men mer sällan handlar det om fysiskt våld mot anställd eller annan besökare.

SSB ser att ordningsstörningar främst kan hänvisas till personer med missbruksproblematik, personer med psykisk sjukdom samt stökiga ungdomar i grupp. I de fall dessa individer bryter mot ordningsregler under deras besök så beror det i stor utsträckning på att de inte har någon annanstans att vara och att biblioteket som en lågtröskelverksamhet är tillgängligt.

Den ovan återgivna problematiken kring ordningsstörningar i biblioteksrummet hanteras i nuläget främst av medarbetarna, med stöd av ordningsvakt i vissa fall. Mer sällan behöver polis tillkallas för att avstyra pågående brottslighet även om det har förekommit. Bibliotekspersonalen avvisar regelbundet störande besökare med hänvisning till bibliotekens trivselregler. SSB har under 2017-2018 genomfört ett trygghetsskapande projekt som bland annat gav medarbetarna utbildning i bemötandet av personer som är aggressiva eller uppträder hotfullt på något sätt.

Synpunkter på utredningens förslag att inte lagstifta

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

Kulturförvaltningen gör samma bedömning som utredningen när det gäller den grundläggande rätten för människor att uppehålla sig på allmän plats kontra det skyddsvärde som biblioteksverksamheten har som demokratisk institution.

Biblioteken är en viktig del i det öppna samhället och att begränsa tillgången till denna plats skulle vara en reducering av den öppenheten och en alltför stor inskränkning i den enskildes rörelsefrihet.

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. De ger en trygghet för stunden i en akut situation men hanterar inte de bakomliggande orsakerna till ordningsproblemen. Det är självfallet en fråga om resurser och en ständigt pågående avvägning av var det ger störst effekt att lägga de medel som finns att tillgå för att skapa en lugn och trygg biblioteksverksamhet. I det mer långsiktiga arbetet är det fokus på att fördjupa och utveckla samspel och samverkan med stadsdelsförvaltningarna, myndigheter och olika samhällsfunktioner. Det görs för att komma åt de yttre faktorer som i dag påverkar tryggheten inom framförallt förvaltningens biblioteksverksamhet. I detta ligger att utveckla samarbetet i närområdet som att medverka till att fritidsgårdar och andra samhällsinstanser kan avlasta biblioteken gällande besök av personer som har en tendens att störa ordningen på biblioteken. Den samverkan som initieras kring de här frågorna behöver ta fram gemensamma åtgärder och ha en samsyn för att arbeta mer proaktivt.

Sammanfattningsvis delar kulturförvaltningen i Stockholms stad de argument som utredningen anger som skäl till att inte lagstifta kring tillträdesförbud på allmänna platser som bibliotek.

**Synpunkter på utredningens underlag till
lagstiftning**

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. Svårigheterna består exempelvis i att biblioteken inte kan ställa krav på besökaren att visa ID-handling för att få tillträde till den allmänna platsen biblioteket utgör.

Det finns även frågor kring hur bibliotekspersonalen ska agera rent praktiskt när de ser en person i lokalen som har fått beslut om en avstängningsperiod från biblioteket.

Ett lyckosamt genomförande av ett tillträdesförbud är avhängigt vilka resurser som skjuts till. En av utredningens slutsatser är att det skulle krävas mer resurser i hela rättskedjan för att det skulle kunna bli ett effektivt verktyg, vilket i sig är svårt att motivera när det vägs mot omfattningen av ordningsstörningar och i vilken utsträckning det påverkar verksamheten. I likhet med utredningens konstaterande är det svårt för kulturförvaltningen med dagens resurser att motivera en prioritering av en kostsam administration kring tillträdesförbud istället för att lägga dessa resurser på kärnverksamheten.

Sammanfattningsvis behöver ett eventuellt tillträdesförbud formaliseras av verksamheterna i tydliga rutiner för att den administrativa delen inte ska sluka mer resurser än vad som är samhällsekonomiskt försvarbart.

Jämställdhetsanalys

Justitiedepartementets utredning har inte fördjupat sig i vilka effekter det föreslagna alternativet får för jämställdheten och samma gäller för det alternativa förslaget om lagstiftning. Utifrån det har inte kulturförvaltningen heller tagit ställning till hur de två förslagen skulle påverka jämställdhetsarbete på biblioteken i någon riktning. Det står emellertid klart att trygghetsarbetet bör ha som utgångspunkt att löpande arbeta med ett jämställdhetsperspektiv för de åtgärder som vidtas i verksamheten.

Bilagor

1. Straffrättsliga åtgärder mot tillgreppsbrott och vissa andra brott. Remiss från kommunstyrelsen