

Straffrättsliga åtgärder mot tillgreppsbrott och vissa andra brott

Ds 2019:1



Regeringskansliet
Justitiedepartementet

SOU och Ds kan köpas från Norstedts Juridiks kundservice.
Beställningsadress: Norstedts Juridik, Kundservice, 106 47 Stockholm
Ordertelefon: 08-598 191 90
E-post: kundservice@nj.se
Webbadress: www.nj.se/offentligapublikationer

För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Norstedts Juridik AB
på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Svara på remiss – hur och varför

Statsrådsberedningen, SB PM 2003:2 (reviderad 2009-05-02).

En kort handledning för dem som ska svara på remiss.

Häftet är gratis och kan laddas ner som pdf från eller beställas på regeringen.se/remisser

Omslag: Regeringskansliets standard

Tryck: Elanders Sverige AB, Stockholm 2019

ISBN 978-91-38-24892-8

ISSN 0284-6012

Förord

Chefen för Justitiedepartementet beslutade den 19 januari 2018 att ge byråchefen My Hedström i uppdrag att utreda vissa straffrättsliga åtgärder mot organiserad tillgreppsbrottlighet, *se bilaga*. Hovrättsassessorn Erik Johansson anställdes samma dag för att arbeta som sekreterare inom ramen för uppdraget.

Härmed överlämnas promemorian *Straffrättsliga åtgärder mot tillgreppsbrott och vissa andra brott* (Ds 2019:1). Med detta är uppdraget slutfört.

Stockholm i januari 2019

My Hedström

/Erik Johansson

Innehåll

Förord	1
Förkortningar	11
Sammanfattning	13
1 Författningsförslag	23
1.1 Förslag till lag om ändring i brottsbalken	23
2 Uppdraget	27
2.1 Sammanfattning av uppdraget.....	27
2.2 Hur utredningsarbetet har bedrivits	28
2.3 Promemorians upplägg.....	28
3 Brottsutvecklingen	31
3.1 Inledning	31
3.2 Allmänt om brottsutvecklingen vad gäller stöld.....	31
3.2.1 Inbrottsstöld.....	32
3.2.2 Bilbrott	33
3.2.3 Cykelstöld.....	33
3.2.4 Butiksstöld och fickstöld	33
4 Allmänt om kriminalisering, brottsrubricering och straffmätning m.m.	35
4.1 Förutsättningar för kriminalisering	35
4.1.1 När kriminalisering bör ske	35

4.1.2	Hur kriminalisering bör ske	39
4.2	Konkurrensfrågor	41
4.3	Preskription och rättskraft m.m.	42
4.4	Brottsenhet	43
4.4.1	Persevererande brottslighet	47
4.4.2	De grova fridskränkingsbrotten och olaga förföljelse	49
4.5	Rubricering och gradindelning	50
4.6	Straffvärde och straffmätning	53
5	Systematiska stölder och hälerier	57
5.1	Inledning	57
5.2	Stöld och häleri – gällande rätt	57
5.2.1	Stöld	57
5.2.2	Häleri och grovt häleri	60
5.3	Systematisk brottslighet	62
5.3.1	Inledning	62
5.3.2	Olika sätt att beakta systematik	63
5.3.3	Ett problematiskt begrepp	67
5.4	Internationell utblick	70
5.4.1	Danmark	70
5.4.2	Finland	70
5.4.3	Island	70
5.4.4	Norge	71
5.5	Tidigare överväganden och förslag	71
5.6	Kriterier för sammanläggning av flera brott i doktrinen	73
5.7	Överväganden och förslag	74
5.7.1	Sammanläggning av flera stölder respektive hälerier till ett allvarigare brott	74
5.7.2	Brottets systematik som ett kvalificerande rekvisit vid gradindelningen av stöld respektive häleri	79

5.7.3	Brott med systematisk prägel bör inte bedömas som ringa.....	82
5.7.4	Större utrymme att beakta systematik vid straffvärdebedömningen	84
5.8	Sammanläggning av flera stölder respektive hälerier till ett brott	86
5.8.1	Två nya straffbestämmelser införs – grov systematisk stöld och grovt systematiskt häleri.....	86
6	Inbrottsstöld	95
6.1	Inledning	95
6.1.1	Begreppet personlig integritet	95
6.1.2	Integritetsskyddet enligt regeringsformen och Europakonventionen.....	96
6.1.3	Integritetsskyddet i brottsbalken och annan lagstiftning	96
6.2	Internationell utblick.....	100
6.2.1	Danmark	100
6.2.2	Finland	100
6.2.3	Island.....	101
6.2.4	Norge	101
6.3	Överväganden och förslag.....	101
6.3.1	Utgångspunkter.....	101
6.3.2	Förändring av straffskalan för grov stöld	102
6.3.3	En straffbestämmelse för tillgrepp som skett efter intrång i bostäder och andra liknande boenden.....	104
6.3.4	Försök, förberedelse och stämpling till inbrottsstöld	111
6.3.5	Integritetskränkningen vid hemfridsbrott och andra brott	111
6.4	En straffbestämmelse för inbrottsstöld med ett minimistraff om fängelse i ett år.....	113
7	Försök och förberedelse till häleri.....	115

7.1	Inledning	115
7.2	Straffansvar vid förstadier till brott	115
7.2.1	Försök till brott	116
7.2.2	Förberedelse till brott	117
7.3	Särskilt om kriminalisering av förstadier till brott	118
7.4	Häleribrottets närmare utformning	120
7.4.1	Sakhäleri	121
7.4.2	Vinningshäleri	123
7.4.3	Fordringshäleri	123
7.4.4	Näringshäleri	124
7.5	Förfaranden som försök och förberedelse till häleri skulle omfatta	124
7.5.1	Utgångspunkter	124
7.5.2	Det straffrättsliga handlingsutrymmet vid försöksbrott	125
7.5.3	Det straffrättsliga handlingsutrymmet vid förberedelsebrott	128
7.6	Internationell utblick	129
7.6.1	Danmark	129
7.6.2	Finland	129
7.6.3	Island	129
7.6.4	Norge	129
7.7	Tidigare överväganden och förslag	130
7.7.1	Kriminaliseringen av osjälvständiga brottsformer vid grovt häleri	130
7.7.2	Lagen om straff för penningtvättsbrott	131
7.7.3	Egendomsskyddsutredningen	132
7.7.4	Utredningen om skärpta straffrättsliga åtgärder mot organiserad brottslighet	132
7.8	Praxisgenomgång av försök och förberedelse till grovt häleri, penningtvättsbrott och grovt penningtvättsbrott	133
7.8.1	Försök och förberedelse till grovt häleri	134
7.8.2	Försök och förberedelse till penningtvättsbrott	136

7.9	Överväganden och bedömning	138
7.9.1	Bör försök och förberedelse till häleri av normalgraden kriminaliseras?	138
7.10	Kriminalisering av förstadier till häleri	144
7.10.1	Kriminalisering av försök, förberedelse och stämpling till häleri	144
8	Tillträdesförbud.....	151
8.1	Inledning	151
8.2	Särskilt om kriminalisering av individuella förbud	151
8.3	Rätten till rörelsefrihet och förbudet mot diskriminering	153
8.4	Allmän plats	154
8.5	Möjligheten att inskränka rätten att vistas på en plats	155
8.5.1	Polislagen	155
8.5.2	Ordningsvakter.....	156
8.5.3	Väktare	156
8.5.4	Rätten för envar att ingripa mot brott	157
8.5.5	Ordningslagen	157
8.5.6	Kontaktförbud.....	158
8.5.7	Tillträdesförbud vid idrottsarrangemang.....	161
8.6	Olaga intrång.....	164
8.7	Internationell utblick.....	164
8.7.1	Danmark	164
8.7.2	Finland	166
8.7.3	Island.....	166
8.7.4	Nederländerna	167
8.7.5	Norge	167
8.7.6	Storbritannien	169
8.8	Tidigare överväganden och förslag	169
8.8.1	Trygghetsutredningen.....	169
8.8.2	Promemorian Tillträdesförbud.....	170
8.8.3	Promemorian Lag om tillträdesförbud	171
8.8.4	Egendomsskyddsutredningen.....	171

8.9	Uppgifter från vissa myndigheter, kommuner och intresseorganisationer	172
8.9.1	Svensk Handel och Handelsanställdas förbund ..	172
8.9.2	Sveriges Kommuner och Landsting m.fl.	174
8.10	Överväganden och bedömning.....	177
8.10.1	Bör en reglering som ger möjlighet till straffsanktionerade tillträdesförbud införas?	177
8.11	En reglering om tillträdesförbud	186
8.11.1	En lag om tillträdesförbud till butiker, badanläggningar och bibliotek	186
8.11.2	Den närmare avgränsningen av ett tillträdesförbud.....	191
8.11.3	Förutsättningarna för tillträdesförbud	193
8.11.4	Straffansvaret.....	198
8.11.5	Giltighetstiden för tillträdesförbudet m.m.....	199
8.11.6	Vem som kan ansöka om tillträdesförbud m.m.	202
8.11.7	Förfarandet hos åklagaren och hävande eller ändring av förbud	206
8.11.8	Interimistiskt beslut om tillträdesförbud	212
8.11.9	Domstolsprövning	213
8.11.10	Sekretessfrågor	219
8.11.11	Registrering av tillträdesförbud.....	222
8.11.12	Rätten till personuppgiftsbehandling	224
8.11.13	Förordning om tillträdesförbud till butiker, badanläggningar och bibliotek	227
9	Ikraftträdande och övergångsbestämmelser	229
9.1	Ikraftträdande	229
9.2	Övergångsbestämmelser	229
10	Konsekvensanalys	231
10.1	Inledning	231
10.2	Ekonomiska konsekvenser	231
10.2.1	Utgångspunkter	231
10.2.2	Kostnaderna för Kriminalvården förväntas öka ..	232

10.3	Övriga konsekvenser enligt kommittéförordningen	235
11	Författningskommentar	237
11.1	Förslaget till lag om ändring i brottsbalken	237
12	Författningsförslag som inte följer av ställningstagandena	245
12.1	Författningsförslag	245
12.1.1	Förslag till lag (2021:000) om tillträdesförbud till butiker, badanläggningar och bibliotek	245
12.1.2	Förslag till lag om ändring i brottsbalken	250
12.1.3	Förslag till lag om ändring i lagen (1998:620) om belastningsregister.....	252
12.1.4	Förslag till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)	253
12.2	Ikraftträdande	254
12.3	Övergångsbestämmelser.....	254
12.4	Konsekvenser	254
12.4.1	Inledning	254
12.4.2	Ekonomiska konsekvenser	255
12.4.3	Konsekvenser för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet.....	258
12.4.4	Konsekvenserna för företag	259
12.4.5	Övriga konsekvenser enligt kommittéförordningen	259
12.5	Författningskommentar	260
12.5.1	Förslaget till en lag om tillträdesförbud till butiker, badanläggningar och bibliotek.....	260
12.5.2	Förslaget till lag om ändring i brottsbalken.....	281
12.5.3	Förslaget till lag om ändring i lagen (1998:620) om belastningsregister	287
12.5.4	Förslaget till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)	288
	Referenser	289

Bilaga 1	Straffrättsliga åtgärder mot organiserad tillgreppsbrottslighet.....	299
----------	--	-----

Förkortningar

BrB	Brottsbalken (1962:700)
BrP	Lag (1964:163) om införande av brottsbalken
Brå	Brottsförebyggande rådet
DO	Diskrimineringsombudsmannen
Ds	Promemoria i departementsserien
Europakonventionen	Den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna
JO	Riksdagens ombudsmän
NJA	Nytt juridiskt arkiv
NOA	Polismyndighetens Nationella operativa avdelning
OSL	Offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)
Prop.	Proposition från regeringen
RB	Rättegångsbalken (1942:740)

RF	Regeringsformen (1974:152)
SOU	Statens offentliga utredningar
TF	Tryckfrihetsförordningen (1949:105)
SKL	Sveriges Kommuner och Landsting
YGL	Yttrandefrihetsgrundlagen (1991:1469)

Sammanfattning

Utredarens uppdrag

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

Systematiska stölder och hälerier

Begreppet systematik och möjligheten att lägga samman flera brott till ett

Någon enhetlig definition av begreppet systematik finns inte. Att brottslighet har utförts systematiskt kan beaktas på olika sätt i olika sammanhang. Brottslighetens systematik kan utgöra skäl att betrakta flera gärningar som ett brott. Vid gradindelningen av brott kan systematiken utgöra skäl att t.ex. uppgradera ett brott till grovt. Inom ramen för straffvärdebedömningen kan systematiken utgöra skäl att skärpa straffet. Att systematik ofta tar fasta på ett brotts samband med andra brott vållar vissa tillämpningsproblem för domstolarna vid framförallt gradindelning och rubricering.

Problematiken har bl.a. sin grund i att frågan om vad som utgör brottsenhet för vissa brottstyper är oklar.

För att ytterligare kunna beakta systematiska inslag i stöld- respektive häleribrottslighet har utredaren övervägt möjligheten att lägga samman flera brott till ett brott, dels enligt den s.k. kollektivdeliktsmodellen, dels med förebild i de grova fridskränkingsbrotten. Enligt den förstnämnda modellen skulle flera brott kunna läggas samman till ett, trots att de enskilda gärningarna är avgränsade från varandra i både tid och rum. I processuellt hänseende skulle det innebära att de enskilda gärningarna betraktas som en gärning. Sammanläggning av flera brott till ett allvarligare brott med förebild i de grova fridskränkingsbrotten skulle däremot innebära att varje enskilt brott ses som en gärning. Bägge modellerna skulle medföra att den s.k. mängdrabatten vid flerbrottslighet undviks. Vid sammanläggning enligt kollektivdeliktsmodellen skulle, beroende på straffskalans utformning, preskriptionstiden också bli längre.

Eftersom systematiken, oavsett vilken modell som väljs, skulle avgöra när sammanläggning får ske måste systematikbegreppet preciseras. Med att gärningar utförts systematiskt bör i detta sammanhang förstås att de varit identiska eller likartade och föregåtts av planering eller kan betraktas som en avgränsad närmast yrkesmässig eller organiserad verksamhet. Även med en sådan mer precis definition av när systematik föreligger kan gränsdragningsproblem uppstå. Flera fall kan också förväntas falla utanför ramen för när sammanläggning får ske. Att tillämpa mindre precisa kriterier skulle emellertid innebära svårigheter att avgränsa vad som utgör ett respektive flera brott. Sammantaget anser utredaren att nackdelarna med en brottskonstruktion som tillåter sammanläggning av flera stölder respektive hälerier överväger de fördelar som kan tänkas följä därav.

Ett kvalificerande rekvisit införs som tar sikte på brott som utövats systematiskt

Vid bedömningen av om en stöld respektive häleri är grov kan systematiken beaktas inom ramen för det kvalificerande rekvisitet att brottet varit av särskild ”farlig art”. Att införa ett brottsinternt rekvisit som uttryckligen tar sikte på brottslighetens systematik

bedöms dock kunna leda till att fler gärningar rubriceras som grovt brott. Utredaren föreslår därför att ett kvalificerande rekvisit som tar sikte på systematik införs i straffbestämmelserna om grov stöld och grovt häleri. För att tydliggöra att det inte handlar om att vidga brottsenheten föreslås att rekvisitet formuleras på så sätt att det avser brott som *utövats systematiskt*. Systematik behöver inte endast ta sikte på upprepning, utan kan vara ett sätt att beskriva exempelvis gärningspersonens tillvägagångssätt – såsom användandet av särskild utrustning – eller hur noggrant han eller hon planerat förfarandet. Ett enskilt brott kan alltså vara av systematisk karaktär. Detta utesluter inte att den omständigheten att flera brott utförts i en serie kan tillmätas viss betydelse vid bedömningen av om det enskilda brottet är systematiskt. Genom att tydligare knyta bedömningen av systematik till den enskilda gärningen kan de bedömnings- och tillämpningssvårigheter som uppstår om systematiken i stället utgör skäl för att lägga samman flera brott undvikas.

Två nya straffbestämmelser införs – grov systematisk stöld och grovt systematiskt häleri

I enlighet med uppdraget lämnas, oaktat utredarens ställningstaganden i sak, förslag på två nya straffbestämmelser; grov systematisk stöld och grovt systematiskt häleri. Sammanläggning föreslås i sådana fall kunna ske, med förebild i de grova fridskränkingsbrotten, om flera stölder respektive hälerier har begåtts och dessa utgjort ett led i ett systematiskt förfarande. Hur många gärningar som krävs för att förfarandet ska anses som systematiskt bör bedömas med utgångspunkt i dessas karaktär och inbördes samband. Med systematik bör förstås att brotten varit identiska eller likartade och föregåtts av planering eller kan betraktas som en avgränsad närmast yrkesmässig eller organiserad verksamhet. Straffskalan för båda brotten föreslås vara fängelse i lägst sex månader och högst sex år. De brott som grov systematisk stöld ska omfatta är ringa stöld, stöld, grov stöld och kriminaliserade förstadier till sådana brott. De brott som grovt systematiskt häleri ska omfatta är häleriförseelse, häleri, grovt häleri och kriminaliserade förstadier till sådana brott.

Integritetskränkningen vid inbrottsstöld

En särskild straffbestämmelse för inbrottsstöld införs

Det straffrättsliga skyddet för den personliga integriteten har successivt byggts ut. Stölder som sker genom intrång i bostäder eller liknande boende bedöms numera regelmässigt som grov stöld. När det gäller hur integritetskränkningen vid sådana brott kan beaktas ytterligare har utredaren övervägt olika metoder.

Att höja minimistraffet för grov stöld eller skapa en ny svårhetsgrad med en särskild straffskala för de allvarigaste brotten skulle innebära en skärpt syn på integritetskränkningen vid inbrottsstöld. Sådana lösningar skulle emellertid leda till en generell höjning av straffnivån för grov stöld. En sådan ordning är inte önskvärd. Straffskalan för grov stöld är i huvudsak väl anpassad för de gärningar som bestämmelsen omfattar. Att endast ange riktvärden för en höjning av straffnivån för tillgrepp som skett efter intrång i bostad är inte heller ett lämpligt sätt att åstadkomma en förändring i skärpande riktning. Så bör i stället ske genom lagstiftningsåtgärder som träffar just dessa, men inte andra, brott.

Utredaren föreslår därför att ett nytt brott, benämnt inbrottsstöld, ska införas med en straffskala om fängelse i lägst nio månader och högst sex år. Bestämmelsen ska omfatta tillgrepp av annans egendom som skett efter intrång i bostad eller annat liknande boende. Det föreslås alltså att dessa kvalificerande rekvisit bryts ut ur bestämmelsen för grov stöld och i stället bestämmer gränsen för det straffbara området för inbrottsstöld. När omständigheterna är av mindre allvarig art bör det dock finnas en möjlighet att döma för annat brott som förfarandet innefattar.

Det föreslås därtill att försök, förberedelse och stämpling till inbrottsstöld kriminaliseras.

En straffbestämmelse för inbrottsstöld med ett minimistraff om fängelse i ett år

Enligt uppdraget ska förslag lämnas på ett nytt brott, benämnt inbrottsstöld, med ett minimistraff om fängelse i ett år. Ett sådant förslag lämnas även och det stämmer, med undantag för minimistraffets längd, överens med utredarens förslag till

motsvarande brott. Att minimistrafvet uppgår till ett år kan framförallt förväntas leda till att påföljden i fler fall bestäms till fängelse och att intagningsstiden i anstalt ökar.

Kriminalisering av förstadier till häleri

Försök och förberedelse till häleri kriminaliseras inte

Frågan om att kriminalisera försök till häleri övervägdes av Egendomsskyddutredningen i betänkandet Stärkt straffrättsligt skydd för egendom (SOU 2013:85). Utredningen kom fram till att det då inte fanns skäl för en sådan kriminalisering. Sedan utredningen gjorde sin bedömning har lagen (2014:307) om straff för penningtvättsbrott införts. Detta brott har många gemensamma nämnare med häleribrottet och straffansvaret för brott av normalgraden omfattar även försök, förberedelse och stämpling.

Kriminalisering av osjälvständiga brottsformer bör dels ta sin utgångspunkt i vad som gäller för kriminalisering i allmänhet, dels i vissa särskilda överväganden, bl.a. det fullbordade brottets abstrakta straffvärde och konstruktion men även till om det av någon särskild anledning är motiverat med ett ingripande redan på förstadiet.

Det abstrakta straffvärdet för häleri talar varken för eller mot en kriminalisering på förstadiet. Häleribrottets konstruktion talar emellertid mot en sådan kriminalisering. Eftersom häleribrottet fullbordas på ett tidigt stadium är det straffbara utrymmet för brott på förstadiet begränsat. Något tydligt behov av att kunna ingripa på ett tidigare stadium än vad nuvarande lagstiftning medger har inte heller framkommit. Det snäva område som finns på förstadiet talar också för att en sådan kriminalisering skulle få begränsad betydelse. Denna slutsats stöds också av praxisgenomgången avseende försök och förberedelse till grovt häleri samt till penningtvättsbrott och grovt penningtvättsbrott. Sedan 2009 har åtal väckts endast i ett fåtal sådana mål. Sammantaget anser utredaren att det inte finns tillräckliga skäl för att kriminalisera försök och förberedelse till häleri av normalgraden.

Försök, förberedelse och stämpling till häleri kriminaliseras

Trots ställningstagandet i sak lämnas, i enlighet med uppdraget, författningsförslag som innebär att försök och förberedelse till häleri kriminaliseras. Utredaren föreslår även att, under förutsättning att försök och förberedelse till häleri kriminaliseras, straffansvaret ska omfatta stämpling. Skälen för detta är att det som utgångspunkt inte bör göras någon åtskillnad i kriminaliseringshänseende mellan stämpling och förberedelse. Det snäva handlingsutrymmet på förstadiet till häleri talar också mot att kriminalisera försök och förberedelse, men inte stämpling.

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

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

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

En reglering om straffsanktionerade tillträdesförbud skulle inskränka den grundlagsstadgade rörelsefriheten. När det gäller biblioteken skulle den dessutom inskränka enskildas rätt till tillgång till bibliotek. Även om dessa intressen inte kan anses utgöra något absolut hinder mot en reglering om tillträdesförbud krävs dock starka skäl härför. Kriminalisering av tillträdesförbud bör användas endast i undantagsfall och avse skyddsintressen som är särskilt värdefulla. De intressen som en lag om tillträdesförbud skulle ta sikte på bedöms i allmänhet inte vara av sådan karaktär. Som regel handlar det om brott av mindre allvarlig art än de som

kontaktförbudslagen och tillträdesförbudslagen vid idrottsarrangemang tar sikte på. I viss mån är det också oklart i vilken omfattning som brott begås och hur karaktären på dessa ser ut, vilket gör det svårare att bedöma behovet av en reglering.

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

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

En lag om tillträdesförbud till butiker, badanläggningar och bibliotek

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

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

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

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

Förbud får meddelas av allmän åklagare efter ansökan av den som äger eller förestår en rörelse på den aktuella platsen. Frågan om tillträdesförbud kan också tas upp genom att Polismyndigheten anmäler saken till åklagaren. Detta gäller under förutsättning att den

som förbudet avses skydda samtycker till en sådan anmälan. Åklagarens beslut kan prövas av allmän domstol. Åklagaren får häva eller ändra ett förbud, om det på grund av ändrade förhållanden finns skäl till det.

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

Det föreslås vidare att lagen (1998:620) om belastningsregister ska gälla även uppgifter om tillträdesförbud. Därtill föreslås att en ny bestämmelse införs i 35 kap. 5 § OSL, som innebär att sekretess ska gälla för uppgift om enskilds personliga förhållanden, om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider men om uppgiften röjs och uppgiften förekommer i ärende enligt den föreslagna lagen.

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

Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

Förändringarna i BrB föreslås träda i kraft den 1 juli 2020. Lagen om tillträdesförbud till butiker, badanläggningar och bibliotek samt de ändringar i lagen om belastningsregister och OSL som den föranleder, föreslås träda i kraft den 1 januari 2021.

Några särskilda övergångsbestämmelser bedöms inte som nödvändiga.

Konsekvenser av förslagen

Förslagen, både de som utredaren förordar och de som inte följer av dennes ställningstaganden, kommer att leda till ökade kostnader för Kriminalvården. Dessa kostnaderna kommer inte att rymmas inom myndighetens befintliga anslag och kommer inte kunna finansieras

genom att medel flyttas från andra myndigheter till Kriminalvården. Medel bör i stället skjutas till Kriminalvården. Förslagen bedöms få marginella konsekvenser för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet. Den föreslagna lagen om tillträdesförbud bedöms dock innebära bl.a. att brottsligheten på de platser som omfattas av regleringen i viss mån sjunker.

1 Författningsförslag

1.1 Förslag till lag om ändring i brottsbalken

Härigenom föreskrivs i fråga om brottsbalken (1962:700)

dels att 8 kap. 4 och 12 §§ samt 9 kap. 6 § ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas en ny paragraf, 8 kap. 4 a §.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

8 kap.

4 §¹

Är brott som avses i 1 § att anse som grovt, döms för grov stöld till fängelse i lägst sex månader och högst sex år.

Vid bedömningen av om brottet är grovt ska det särskilt beaktas om tillgreppet har *skett efter intrång i bostad eller annat liknande boende, om det* avsett sak som någon bar på sig eller hade i sin omedelbara närhet, om gärningsmannen varit försedd med vapen, sprängämne eller annat dylikt hjälpmedel eller om gärningen annars varit av särskilt farlig eller hänsynslös art, avsett betydande värde eller inneburit synnerligen kännbar skada.

Vid bedömningen av om brottet är grovt ska det särskilt beaktas om tillgreppet har avsett sak som någon bar på sig eller hade i sin omedelbara närhet, om gärningsmannen varit försedd med vapen, sprängämne eller annat dylikt hjälpmedel eller om gärningen *utövats systematiskt eller* annars varit av särskilt farlig eller hänsynslös art, avsett betydande värde eller inneburit synnerligen kännbar skada.

¹ Senaste lydelse 2017:442

4 a §

Om tillgreppet enligt 1 § har skett efter intrång i bostad eller annat liknande boende döms för inbrottsstöld till fängelse i lägst nio månader och högst sex år.

Är förfarandet som avses i första stycket med hänsyn till omständigheterna av mindre allvarlig art, döms dock inte för inbrottsstöld utan för annat brott som förfarandet innefattar.

12 §²

För försök eller förberedelse till stöld, grov stöld, rån, grovt rån, tillgrepp av fortskaffningsmedel, grovt tillgrepp av fortskaffningsmedel, olovlig energiavledning eller grov olovlig energiavledning döms det till ansvar enligt 23 kap. Detsamma gäller för stämpling till grov stöld och stämpling till eller underlåtenhet att avslöja eller förhindra rån eller grovt rån. Skulle tillgrepp av fortskaffningsmedel, om brottet fullbordats, ha varit att anse som ringa, ska gärningen dock inte medföra ansvar.

För försök eller förberedelse till stöld, grov stöld, *inbrottsstöld*, rån, grovt rån, tillgrepp av fortskaffningsmedel, grovt tillgrepp av fortskaffningsmedel, olovlig energiavledning eller grov olovlig energiavledning döms det till ansvar enligt 23 kap. Detsamma gäller för *inbrottsstöld* samt stämpling till eller underlåtenhet att avslöja eller förhindra rån eller grovt rån. Skulle tillgrepp av fortskaffningsmedel, om brottet fullbordats, ha varit att anse som ringa, ska gärningen dock inte medföra ansvar.

² Senaste lydelse 2017:442

9 kap.

6 §³

Den som

1. på ett sätt som är ägnat att försvåra ett återställande tar befattning med något som är frånhänt annan genom brott,
 2. bereder sig otillbörlig vinning av annans brottsliga förvärv, eller
 3. genom krav, överlåtelse eller på annat liknande sätt hävdar genom brott tillkommen fordran
- döms för *häleri* till fängelse i högst två år.

För häleri döms likaledes den som i näringsverksamhet eller såsom led i en verksamhet, som bedrivs vanemässigt eller annars i större omfattning, på ett sätt som är ägnat att försvåra ett återställande förvärvar eller mottar något som skäligen kan antas vara frånhänt annan genom brott.

Är brott som avses i första eller andra stycket grovt, döms för *grovt häleri* till fängelse i lägst sex månader och högst sex år. Vid bedömningen av om brottet är grovt ska det särskilt beaktas om gärningen har avsett betydande värde eller varit av särskilt farlig art.

Är brott som avses i första eller andra stycket grovt, döms för *grovt häleri* till fängelse i lägst sex månader och högst sex år. Vid bedömningen av om brottet är grovt ska det särskilt beaktas om gärningen har avsett betydande värde, *utövats systematiskt* eller varit av särskilt farlig art.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2020.

³ Senaste lydelse 2017:442

2 Uppdraget

2.1 Sammanfattning av uppdraget

Utredaren har fått i uppdrag att överväga behovet av vissa straffrättsliga åtgärder mot tillgreppsbrott och vissa andra brott samt lämna förslag till nya bestämmelser. För uppdraget i sin helhet, se *bilaga*. I uppdraget ingår i huvudsak att överväga

- på vilket sätt integritetskränkningen vid tillgrepp efter inbrott i bostäder kan beaktas ytterligare,
- på vilket sätt systematiska inslag i stöld- och häleribrottslighet kan beaktas ytterligare,
- om försök och förberedelse till häleri bör kriminaliseras, och
- om, och i så fall på vilket sätt, personer vid straffansvar ska kunna stängas ute från butikslokaler, simhallar och andra liknande platser dit allmänheten har tillträde.

Oavsett vilka bedömningar övervägandena leder fram till ska utredaren lämna författningsförslag till

- ett nytt brott, benämnt inbrottsstöld och med ett minimistraff om fängelse i ett år,
- nya brott som tar sikte på systematiska stölder respektive hälerier,
- en kriminalisering av försök och förberedelse till häleri, och
- en möjlighet att vid straffansvar stänga personer ute från butikslokaler, simhallar och andra liknande platser dit allmänheten har tillträde.

2.2 Hur utredningsarbetet har bedrivits

Utredningsarbetet inleddes den 19 januari 2018. Hovrättsassessorn Erik Johansson har arbetat som sekreterare i utredningen.

En referensgrupp har bildats, bestående av följande personer: vice överåklagaren Astrid Eklund, kammaråklagaren Yvonne Brandell, chefsrådmannen Stefan Reimer, advokaten Anders Malmsten, professorn i straffrätt Magnus Ulväng och chefen för Polismyndighetens Utvecklingscentrum Syd Håkan Jarborg-Eriksson. Referensgruppen har sammanträtt vid fyra tillfällen.

Utredaren har i övrigt samrått med företrädare för följande myndigheter och kommuner: Polismyndighetens Nationella operativa avdelning (NOA), Åklagarmyndighetens Utvecklingscentrum Malmö, Diskrimineringsombudsmannen (DO), Sveriges Kommuner och Landsting (SKL), Brottsförebyggande rådet (Brå), Arbetsmiljöverket, Kriminalvården samt Stockholms kommun, Göteborgs kommun och Malmös kommun. Därutöver har utredaren samrått med företrädare för följande företag och intresseorganisationer: Svensk Handel, Handelsanställdas förbund, Svenska Badmästareförbundet, BIL Sweden, BMW Group, SafeSolution SmartDNA AB och Svensk Försäkring.

Information om straffrättsliga regleringar i vissa andra länder har inhämtats dels genom framställan via det s.k. EU-nätverket NLCEU, dels genom direkta förfrågningar till företrädare för rättsvårdande myndigheter och departement i de olika länderna. I viss mån har sådan information också inhämtats genom egna efterforskningar. Redovisningen grundar sig i huvudsak på de svar som kommit in från respektive land. Det bör framhållas att studien som har genomförts av andra länders lagstiftning endast är översiktlig och det görs inga anspråk på att den ska vara heltäckande.

2.3 Promemorians upplägg

Promemorian är uppdelad i 12 kapitel.

Utredarens överväganden har lett fram till ställningstaganden som i flera delar avviker från de författningsförslag som enligt uppdraget ska lämnas oavsett ställningstagandena i sak. I promemorian lämnas därför två författningsförslag. I kapitel 1 lämnas de författningsförslag som ställningstagandena i sak leder till.

De författningsförslag som inte överensstämmer med utredarens ställningstaganden lämnas i ett särskilt kapitel, kapitel 12, tillsammans med författningskommentarer och konsekvensanalys till dessa förslag.

I kapitel 2 behandlas utredningens uppdrag och arbete. I kapitel 3 redogörs för brottsutvecklingen i relevanta avseenden och i kapitel 4 beskrivs straffrättssystemet, med fokus på uppdragets frågor. Därefter behandlas i kapitel 5–8 uppdragets fyra delfrågor. Förutom överväganden, bedömningar och förslag innehåller vart och ett av dessa kapitel en genomgång av gällande rätt. I kapitel 5 tas frågan upp om hur systematiska inslag i stöld- och häleribrottslighet kan beaktas ytterligare. Kapitel 6 behandlar frågan om hur integritetskränkningen vid tillgrepp efter inbrott kan beaktas ytterligare. Frågan om förstadier till häleri bör kriminaliseras behandlas i kapitel 7. Kapitel 8 tar upp frågan om personer vid straffansvar ska kunna stängas ute från butiker, simhallar och andra liknande platser. Frågor om ikraftträdande och övergångsbestämmelser behandlas i kapitel 9 och en konsekvensanalys finns i kapitel 10. Kapitel 11 innehåller författningskommentarer.

3 Brottsutvecklingen

3.1 Inledning

Uppdraget kan sägas stå på två ben. Utredaren har till uppgift att överväga behovet av vissa straffrättsliga åtgärder. Oavsett vilka bedömningar övervägandena leder fram till ska förslag lämnas till vissa regleringar. Med hänsyn till uppdragets karaktär finns det skäl att tillmäta brottsutvecklingen viss relevans. Den kan ge nyttig information vad gäller behovet av reglering, men även om hur straffbestämmelser mest ändamålsenligt bör utformas.

Uppdraget tar framförallt sikte på brottstyperna stöld och häleri. När det gäller frågan om tillträdesförbud finns dock ingen begränsning angående vilka brottstyper som regleringen kan tänkas omfatta.

Som underlag för beskrivningen av brottsutvecklingen har framförallt använts uppgifter från följande av Brå:s forskningsrapporter: Rapport 2017:5. Brottsutvecklingen i Sverige 2012–15, Kriminalstatistik 2017. Anmälda brott slutlig statistik, Kriminalstatistik 2018. Anmälda brott preliminär statistik för första halvåret 2018, Rapport 2018:1. Nationella trygghetsundersökningen. Om utsatthet, otrygghet och förtroende, samt Sammanställning av centrala resultat från Nationella trygghetsundersökningen 2018. Relevant information har även inhämtats från NOA samt från företrädare för bil- och försäkringsbranschen.

3.2 Allmänt om brottsutvecklingen vad gäller stöld

Antalet anmälda stöldbrott ökade kontinuerligt från 1950-talet fram till början av 1990-talet. Från slutet av 1990-talet har anmälningarna om sådana brott i allmänhet sjunkit mer eller mindre kontinuerligt fram till dagens nivå. Vid jämförelser i närtid kan konstateras att

2017 anmäldes 13 procent färre stöld- och tillgreppsbrott än 2008. 2017 var motsvarande siffra 3 procent jämfört med 2016. Under första halvåret 2018 minskade antalet anmälda stöld- och tillgreppsbrott med 10 procent jämfört med första halvåret 2017. Även när det gäller antalet anmälda hälerier har det över längre tid skett en kraftig minskning (mer än 50 procent) från nivåerna i början av 1980-talet till dagens nivå. Vid jämförelser i närtid kan dock konstateras att 2017 anmäldes ca 20 procent fler häleribrott än 2008.

NOA uppskattar att internationella brottsnätverk står för mellan 30 och 50 procent av bostadsinbrotten i Sverige. När det gäller båtmotorstölder, bildelsstölder och stölder av större jordbruksmaskiner uppskattas att en klar majoritet begås av internationella brottsnätverk. (Se rapporten Mobil organiserad brottslighet. Erfarenhetsberättelse 2011–2015, 2016, s. 7.) Som en konsekvens av bl.a. den låga uppklaringsprocenten och att få gärningspersoner identifieras är det många gånger svårt att statistiskt bedöma den faktiska omfattningen av tillgreppsbrottsligheten. Det finns dock tecken på att andelen brott som utförs av personer som kommer till Sverige för att begå brott ökar, om inte över tid, i alla fall momentant inom vissa geografiska områden. (Se rapporten Kort övergripande bild över bostadsinbrotten i Sverige, 2017, s. 3–5.) NOA:s bild av tillgreppsbrottslighetens internationella förankring har i huvudsak bekräftats vid möte med representanter från bil- och försäkringsbranschen.

Nedan följer viss specifik kriminalstatistik för olika former av stöld. Någon motsvarande statistik för häleri finns inte.

3.2.1 Inbrottsstöld

2017 anmäldes 89 700 inbrottsstölder, vilket är en ökning med 1 procent jämfört med 2016. Inbrotten i bostad ökade under samma period med 3 procent. Ökningen förklaras av antalet anmälda inbrott i lägenhet, som ökade med 9 procent under året, medan antalet anmälda inbrott i villa och radhus minskade med 1 procent. Mellan 2008–2017 ökade det totala antalet anmälda bostadsinbrott med 24 procent, ökningen var dock starkast fram till 2011. Antalet anmälda villainbrott har varierat under den senaste tioårsperioden. Antalet anmälda lägenhetsinbrott har haft en jämnare utveckling

under samma period med en ökning på 19 procent sedan 2008. Under första halvåret 2018 minskade antalet anmälda bostadsinbrott med 16 procent jämfört med första halvåret 2017. Antalet anmälda villainbrott minskade under samma period med 21 procent och de anmälda lägenhetsinbrotten minskade med 7 procent.

28 procent av befolkningen (16–84 år) oroar sig mycket/ganska ofta för bostadsinbrott. Bostadsinbrott upplevs också ofta som allvarigare och mer integritetskränkande än många andra av de stöldbrott som hushållen utsätts för.

3.2.2 Bilbrott

2017 anmäldes totalt 63 900 bilbrott, fördelat på brottstyperna biltillgrepp (12 100 brott) samt stöld ur och från motorfordon (51 800 brott). Jämfört med 2016 har det totala antalet anmälda bilbrott ökat med 1 procent. Tittar man på de två brottstyperna var för sig, minskade de anmälda biltillgreppen med 1 procent, medan stölderna ur och från motorfordon ökade med 1 procent. Jämfört med 2008 har bägge brottstyperna minskat kontinuerligt – biltillgreppen med 57 procent och stölderna ur och från motorfordon med 35 procent. Under första halvåret 2018 minskade de anmälda biltillgreppen med 2 procent jämfört med första halvåret 2017 och anmälningarna om stöld ur och från motorfordon minskade med 8 procent under motsvarande period.

3.2.3 Cykelstöld

År 2017 anmäldes 65 200 cykelstölder, vilket är oförändrat jämfört med föregående år. De senaste tio åren har antalet anmälda brott varierat. Jämfört med 2008 har antalet anmälda brott dock minskat med 2 procent.

3.2.4 Butiksstöld och fickstöld

Under 2017 anmäldes 45 600 stölder från butik, vilket är en minskning med 6 procent sedan 2016 och med 28 procent jämfört med 2008. Utvecklingen har under den senaste tioårsperioden varit

tydligt minskande med undantag för uppgångar enstaka år. Antalet anmälda butiksstölder påverkas i hög grad av butikernas kontrollåtgärder och interna riktlinjer för att polisanmäla butiksstölder.

Under 2017 anmäldes 45 400 fickstölder, vilket är en minskning med 9 procent jämfört med året innan. Från 2008 låg antalet anmälda fickstölder på en relativt jämn nivå fram till 2010 för att sedan öka 2011–2013, för att sedan minska. Sett till tioårsperioden 2008–2017 har antalet anmälda fickstölder ökat med 17 procent.

4 Allmänt om kriminalisering, brottsrubricering och straffmätning m.m.

4.1 Förutsättningar för kriminalisering

4.1.1 När kriminalisering bör ske

Det övergripande syftet med straffsystemet är att motverka oönskade beteenden och frammana vissa önskade, dvs. att verka allmänpreventivt. Men även andra principer såsom vedergällning och individualprevention kan få genomslag, framförallt på doms- och verkställighetsnivå. Det framhålls ofta att kriminalisering av ett beteende bör utgöra den sista utvägen att komma till rätta med ett problem, eftersom straff är en kraftig och relativt primitiv samhällsreaktion. När de gäller de olika sätt som sådan påverkan kan ske kan man skilja mellan avskräckning, moralbildning och vanebildning. Men även kriminaliseringens symbolfunktion kan framhållas. Enligt Asp, Ulväng och Jareborg duger symbolfunktionen dock normalt sett inte till att ensam motivera kriminalisering. (Se Asp, Petter m.fl., *Kriminalrättens grunder*, 2:a uppl., 2013, s. 34–35.)

Kriminalisering bör endast användas om det finns något värde eller intresse som det finns anledning att skydda, ett s.k. skyddsintresse. Exempel härpå är liv, frihet, ära, hälsa, egendom, allmän ordning och säkerhet. Skyddsintressen kan, i viss utsträckning, rangordnas. Det råder t.ex. allmän samstämmighet om att skyddet för liv och person värderas högre än skyddet för egendom. (Se t.ex. prop. 2009/10:147 s. 11 och Lernestedt, Claes, *Kriminalisering. Problem och principer*, 2003, s. 168.) Att det finns ett skyddsintresse innebär dock inte att det är givet att det bör

skyddas genom kriminalisering. Ofta kan ett intresse få tillräckligt skydd genom andra åtgärder än straffrättsliga, t.ex. rätten till skadestånd. Som huvudprincip gäller att en kriminalisering bör avse särskilt skyddsvärda intressen (se Asp m.fl., 2013, s. 41).

För att kriminaliseringen ska vara godtagbar måste den riktas mot beteenden som orsakar skada. Denna utgångspunkt är dock på många sätt öppen. Exempelvis är det långt ifrån klart vad som bör räknas som skada. Det kan också finnas goda skäl till undantag från principen. Så kan t.ex. vara fallet om man kan räkna med att frånvaron av kriminalisering av ett beteende, som medför obehag för andra, skulle medföra att sådant beteende blir mycket vanligt. För en gärningstyps straffvärde har det också betydelse hur ”nära” den står ett skyddsintresse. Ju längre ifrån en direkt kränkning av skyddsintresset en gärning står, desto mindre anledning finns det att belägga den med straff. Gärningar som endast innefattar en risk för en kränkning av skyddsintresset eller under vissa omständigheter kan bidra till att skyddsintresset kränks finns det enligt Asp, Ulväng och Jareborg endast skäl att kriminalisera vid de viktigaste skyddsintressena, och då bör krävas att kriminaliseringen är påtagligt effektiv. (Se a.a., s. 41–43.)

Vilken sorts skada som ska anses vara tongivande vid straffrättsliga överväganden kan delas upp i offerskada och gemenskapsskada. Om den förstnämnda skadan är tongivande är endast skadan som orsakas offret i det konkreta fallet av intresse. Enligt det synsättet anses brott endast i relativt ringa mån vara riktade mot samhället självt. Om den senare skadan i stället bör räknas, betonar man det gemensamma på bekostnad av det individuella. Här kan man antingen mena att den straffrättsligt mest relevanta skadan orsakas den grupp av potentiella offer för vilken brottsoffret är en representant, eller att straffrättslig skada drabbar samhället självt. (Se Lernestedt, 2003, s. 190 f.)

Hur effektiv en kriminalisering är bör även beaktas vid avgörande av om en gärningstyp bör straffbeläggas. Kravet på att ett straffstadgande ska vara effektivt brukar traditionellt tolkas främst på två sätt. För det första så att den som utför den straffbelagda gärningen i viss högre grad kan upptäckas och fällas. För det andra så att stadgandet påverkar frekvensen av aktuell gärningstyp negativt. En svårighet när det gäller dessa krav är dock att mycket av den kunskap som behövs inför beslutet att kriminalisera eller inte

kan nå endast genom att kriminaliseringen genomförs. (Se a.a., s. 313.) Enligt Lernestedt måste man även beakta att ett straffstadgande är effektivt om statsmakten genom straffbudet får ge uttryck för ett klart ställningstagande mot en företeelse. Den sällning som i praktiken kan ske med kravet på kriminaliseringens effektivitet är därmed förhållandevis inskränkt, på sin höjd kan det handla om att sälla bort förslag där det kan antas vara nästan omöjligt att upptäcka, åtala och fälla. (Se a.a., s. 316 och 348 f.) Enligt Asp, Ulväng och Jareborg är effektivitetshänsynen av betydelse inte bara för frågan om en kriminalisering bör äga rum, utan även vid val av formulering av straffbestämmelsen (se Asp m.fl., 2013, s. 40).

Kriterier för kriminalisering i förarbeten

Vilka kriterier som bör vara styrande för att en kriminalisering av ett visst beteende ska vara befogad behandlades av Åklagarutredningen i betänkandet Ett reformerat åklagarväsende. Enligt utredningen borde följande kriterier vara uppfyllda (se SOU 1992:61, Del A, s. 110–111):

1. Ett beteende kan föranleda påtaglig skada eller fara.
2. Alternativa sanktioner står inte till buds, skulle inte vara rationella eller skulle kräva oproportionerligt höga kostnader.
3. En straffsanktion krävs med hänsyn till gärningens allvar.
4. Straffsanktionen ska utgöra ett effektivt medel för att motverka det icke önskvärda beteendet.
5. Rättsväsendet ska ha resurser att klara av den eventuellt ytterligare belastning som kriminaliseringen innebär.

Såväl regeringen som riksdagen ställde sig i allt väsentligt bakom dessa kriterier (se prop. 1994/95:23 s. 55, bet. 1994/95:JuU2 s. 6 f. och rskr. 1994/95:40).

Straffrättsanvändningsutredningen, som tillsattes 2013, hade i uppdrag att bl.a. analysera och på nytt ta ställning till vilka kriterier som bör gälla för att kriminalisering ska anses vara befogad. En allmän utgångspunkt för utredningens arbete var att kriminalisering som metod för att försöka hindra överträdelse av olika normer i

samhället borde användas med försiktighet. Ett skäl till detta var att en alltför omfattande kriminalisering riskerar att undergräva straffsystemets brottsavhållande verkan, särskilt om rättsväsendet inte kan beivra alla brott på ett effektivt sätt. Vissa typer av oönskade beteenden ansågs dessutom kunna mötas mer effektivt med andra former av sanktioner eller åtgärder än straff. Ett annat skäl som framhölls var att kriminalisering innebär påtagliga inskränkningar i medborgarnas valfrihet och ingripande tvångsåtgärder mot dem som begår brott. Även vikten av att samhällets resurser används på ett ändamålsenligt sätt påtalades särskilt. (Se Dir. 2011:31.)

Utredningen ansåg i betänkandet Vad bör straffas? att de skäl för en försiktig användning av straffrätten som Åklagarutredningen framförde fortfarande gjorde sig gällande. Det konstaterades att de förhoppningar som Åklagarutredningen förde fram om ökad restriktivitet vid nykriminaliseringar dock inte hade infriats. Trots att den officiella statistiken snarare pekade på att brottsligheten minskade, fortsatte belastningen på rättsväsendet att vara stor. Skälen för detta kunde enligt Straffrättsanvändningsutredningen vara att Åklagarutredningens kriterier inte hade beaktats i tillräcklig utsträckning vid nykriminaliseringar, att kriterierna var alltför vaga för att på ett verkningsfullt sätt kunna begränsa användningen av straffrätt, att samhället hade förändrats under de decennier som gått sedan Åklagarutredningen presenterade sina kriterier samt att Sveriges internationella förpliktelser på straffrättsens område hade ökat. Straffrättsanvändningsutredningen kom mot den bakgrunden fram till att följande kriterier, eller principer, bör gälla för att kriminalisering ska anses vara befogad (se SOU 2013:38, Del 2, s. 480 f.):

1. För att kriminalisering av ett beteende ska komma i fråga måste det tänkta straffbudet avse ett identifierat och konkretiserat intresse som är skyddsvärt (godtagbart skyddsintresse).
2. För att kriminalisering ska komma i fråga måste det beteende som avses bli kriminaliserat kunna orsaka skada eller fara för skada på skyddsintresset.
3. Endast den som har visat skuld – varit klandervärd – bör träffas av straffansvar, vilket innebär att kriminaliseringen inte får äventyra tillämpningen av skuldprincipen.

4. Kriminalisering av ett beteende kan inte komma i fråga om det finns något tillräckligt värdefullt motstående intresse.
5. Kriminalisering av ett beteende kan inte komma i fråga om det finns någon alternativ metod som är tillräckligt effektiv för att komma till rätta med det oönskade beteendet. De överväganden som bör göras i fråga om detta kriterium är följande:
 - a) Finns det redan en handlingsdirigerande regel som är tillräckligt effektiv för att motverka det oönskade beteendet?
 - b) Om en handlingsdirigerande regel bör införas – kan beteendet motverkas tillräckligt effektivt med en regel som inte är repressiv (t.ex. en civilrättslig regel om skadestånd)?
 - c) Om det är nödvändigt att införa en repressiv handlingsdirigerande regel för att motverka det oönskade beteendet ska i första hand vite, sanktionsavgift eller återkallelse av tillstånd övervägas. Straff bör väljas i sista hand.

Punkterna 1–3 kan sägas motsvara det som i Åklagarutredningen samlades under ett kriterium, nämligen att det skulle vara fråga om en tillräckligt allvarlig gärning. I kriterium nummer 5 ligger å andra sidan det som Åklagarutredningen hade delat upp på flera kriterier, nämligen olika effektivitetshänsyn.

Straffrättsanvändningsutredningen framhöll att kriterierna endast är principer och inte några absoluta regler. I enskilda fall kan det vara befogat att genomföra en kriminalisering trots att inte samtliga kriterier är uppfyllda. Som grundläggande förutsättningar för att få göra ett sådant undantag måste dock gälla att det finns mycket tungt vägande skäl för kriminaliseringen, att skälen redovisas tydligt samt att det verkligen klargörs att det är fråga om ett avsteg från principerna. (se a. SOU, s. 499.)

I tiden efter utredningen har regeringen åter understrukit att kriminalisering av ett beteende som tidigare har varit straffritt kräver mycket starka skäl (se t.ex. prop. 2015/16:150 s. 13).

4.1.2 Hur kriminalisering bör ske

Genom att kriminalisera en gärning blir den ett brott för vilket straff är föreskrivet (1 kap. 1 § BrB). Det finns vissa grundläggande

utgångspunkter för hur kriminalisering får ske. Legalitetsprincipen, som kan sägas följa dels av 2 kap. 10 § första stycket RF och artikel 7 Europakonventionen, dels 1 kap. 1 § BrB och 5 § första stycket BrP, innebär generellt att straff inte får utdömas utan direkt stöd i lag. Av detta följer ett förbud mot analogisk och retroaktiv tillämpning av straffbestämmelser samt ett obestämdhetsförbud, som innebär att en lag måste vara så pass bestämd och preciserad till sin utformning att den kan begripas av medborgarna (se Asp m.fl., 2013, s. 45 f. och Bäcklund, Agneta m.fl., kommentaren till 1 kap. 1 § BrB, publicerad i Zeteo den 25 april 2018). Legalitetsprincipen kan även få genomslag i rättstillämpningen på så sätt att om en straffbestämmelse inte är tillräckligt tydligt utformad saknas förutsättningar att döma till ansvar (se t.ex. NJA 2016 s. 680).

En annan viktig princip vid kriminalisering är att endast den som haft förmåga eller tillfälle att rätta sig efter lagen kan straffas för att inte ha följt den (den s.k. konformitetsprincipen). För att ett brott ska föreligga måste alltid en otillåten gärning ha företagits. Vad som är en otillåten gärning beskrivs primärt i de enskilda straffbuden. För att en otillåten gärning ska vara begången krävs också att det inte föreligger några omständigheter som gör gärningen tillåten, t.ex. att den begåtts i nöd eller nödvärn. (Se Asp m.fl., 2013, s. 48 och 270 f.)

Utöver att en otillåten gärning har företagits krävs dessutom att gärningspersonen har ett personligt ansvar (skuld) för gärningen. I svensk rätt kan kravet på personligt ansvar uppfyllas genom uppsåt eller oaktsamhet. Av 1 kap. 2 § första stycket BrB följer att det normalt ställs krav på uppsåt. Enligt den s.k. täckningsprincipen krävs att det råder en viss överensstämmelse mellan den otillåtna gärningen och gärningspersonens uppsåt eller oaktsamhet (se a.a., s. 269–270).

Vid fastställandet av straffskalan för den eller de gärningstyper som en straffbestämmelse tar sikte på är utgångspunkten det skyddsintresse som ska värnas. Som tidigare konstaterats har olika intressen olika vikt. Utformning av straffskalor beroende på skyddsintressenas varierande vikt kan dock även hänga samman med önskemål att t.ex. nå vissa styrningseffekter. Vid tilldelningen av straffskalan för ett brott strävar man också efter proportionalitet mellan den aktuella gärningstypens straffvärde och dess straffsats samt ekvivalens mellan gärningstypernas straffsatser. Med det senare menas att gärningstyper med ungefär samma straffvärde tilldelas

samma straffskalor. När det övervägs vilken höjning som kan komma i fråga för respektive enskild brottstyp måste det alltså också göras en jämförelse med straffskalan för andra brottstyper på motsvarande nivå (se prop. 2016/17:108 s. 29). För att tillgodose proportionalitetsprincipen finns olika bestämmelser om straffvärdebedömning, straffmätning och val av påföljd.

4.2 Konkurrensfrågor

Den som utför en gärning som beskrivs i en straffbestämmelse lagförs för det brott som gärningen motsvarar. I fall där ett visst händelseförlopp motsvaras av endast en straffbestämmelse är det oftast okomplicerat att bedöma hur allvarligt brottet är och vilket straff som ska dömas ut för det. I stor utsträckning överlappar straffbestämmelser varandra, vilket medför att det inte är ovanligt att gärningspersonen överträder flera olika straffbestämmelser samtidigt eller i följd. Som exempel kan nämnas att ett handlande som utgör grov misshandel också uppfyller rekvisiten för ringa misshandel och misshandel av normalgraden. En gärning som uppfyller rekvisiten för ett brott kan också utgöra ett kvalificerande rekvisit eller ingå som ett av flera handlingsrekvisit i en annan straffbestämmelse. Misshandel som utförs i samband med en stöld kan exempelvis medföra att stölden bedöms som rån. Ett brottsligt förfarande kan vidare bestå av ett antal handlingar som var och en uppfyller kriterierna för samma eller närliggande straffbestämmelser. Som exempel kan nämnas stöld av flera varor i samma butik. För varje sak som gärningspersonen tillgriper är rekvisitet för stöld uppfyllt.

Om en gärningsperson skulle straffas för varje brott som dennes handlande i och för sig utgör skulle det leda till en oacceptabel dubbelbestraffning. Det är därför nödvändigt att välja ut vilka och hur många brott som gärningspersonen ska straffas för. Principer om brottslighetskonkurrens styr hur sådana avgränsningar ska göras. När ett förfarande uppfyller rekvisiten för flera olika straffbestämmelser måste rätten ta ställning till om vissa brott är subsidiära och därför ska konsumeras. Detta förhållande kallas olikartad konkurrens och avgörs med hjälp av principer om regelkonkurrens. Om handlandet endast motsvarar rekvisiten i en

straffbestämmelse måste rätten ta ställning till om det är fråga om samma brottsenhet, dvs. om det är fråga om ett eller flera brott. Detta förhållande kallas likartad konkurrens. (Se Asp m.fl., 2013, s. 465–466.)

Oavsett vilken form av konkurrensförhållande som föreligger måste rätten avgöra om ett handlande utgör samma gärnings- respektive brottsenhet. En avgränsning i tid och rum där angrepps- eller brottsobjekt har beaktats är ofta avgörande för vad som utgör en gärningsenhet (se Jareborg, Nils, Straffrättens gärningslära, 1995, s. 203–218). Är det inte fråga samma gärningsenhet är utgångspunkten att flera brott har begåtts. Om ett handlande utgör en gärningsenhet är det emellertid inte ovanligt att det är fråga om flera brott eftersom olika straffbestämmelser kan tillämpas på förfarandet. Principer om regelkonkurrens måste då tillämpas för att avgöra vilka straffbestämmelser som ska tillämpas. När det gäller avgränsningen av brottsenhet behandlas detta närmare i det följande.

4.3 Preskription och rättskraft m.m.

Som tidigare konstaterats måste rätten avgränsa brottsliga gärningar av olika eller samma slag från varandra för att kunna avgöra vilka brott gärningspersonen ska dömas för. Men det finns även andra skäl till att varje brott som någon ska dömas för måste kunna beskrivas och avgränsas i förhållande till andra brott. Enligt principen om *res judicata* ska den som har dömts för ett brott inte kunna dömas för samma brott en gång till. Han eller hon ska inte ens kunna dömas för någon gärning som hade kunnat ingå i den beskrivning av brottet, dvs. den brottsenhet som domen i det första åtalet grundar sig på. Brottsenheten måste alltså definieras för att rätten ska kunna avgöra vilka gärningar som omfattas av domens rättskraft.

Att veta när ett brott börjar och slutar är vidare nödvändigt för att kunna avgöra när preskriptionstiden för brottet börjar löpa. Hur rätten bedömer konkurrensfrågorna får också betydelse för hur brotten rubriceras och hur straffvärdet bedöms. Hur brotten rubriceras kan även påverka preskriptionstidens längd och vilka tvångsmedel som får användas vid utredningen av brotten. Domstolen är därtill tvungen att ta ställning till antalet begångna brott eftersom uppgiften måste registreras i belastningsregistret (2 §

3 förordningen [1999:1134] om belastningsregister). Det är alltså av flera skäl nödvändigt att ha klart för sig hur brottsliga gärningar avgränsas från varandra.

4.4 Brottsenhet

En i detta sammanhang väsentlig fråga handlar om hur flera gärningar av samma slag ska bedömas, dvs. i fall där likartad konkurrens föreligger. Det finns därför skäl att närmare undersöka vad som utgör en brottsenhet.

Utgångspunkten för vad som avgränsar ett brott från flera brott är handlingsverben i respektive straffbestämmelse. Lagtexten måste tolkas i förhållande till den situation som ligger för handen. Ofta är det svårt att endast med hjälp av lagtexten avgöra när ett brott avslutas och ett annat tar vid. Förarbetena berör sällan frågan varför utvecklingen av vissa principer framförallt har skett i praxis och i doktrinen.

De kriterier som vanligen används i praxis för att avgränsa brottsenheten är antalet målsägande eller andra angreppsobjekt i form av personer, tillfällets enhet, dvs. sammanhanget i tid och rum avseende t.ex. plats, verksamhet, orsakat tillstånd och antalet tydligt urskiljbara brottsobjekt. Några generella regler är emellertid omöjligt att ställa upp eftersom bedömningen av vad som är ett brott sker på olika grunder vid olika brottstyper. Straffbestämmelsens skyddsintresse eller skyddsobjekt kan dock ge viss ledning i fråga om vilka omständigheter som är relevanta för att särskilja brottsenheten. (Se Asp m.fl., 2013, s. 468–470.)

För att hantera vissa komplicerade konkurrensproblem har domstolarna ibland ansett sig tvungna att gå ifrån de normala kriterierna för avgränsning av en brottsenhet och i stället betraktat flera delar av ett händelseförlopp som en gärning/ett brott. Sådana undantag är vanligare vid vissa brottstyper, exempelvis bedrägeri, vilket framförallt grundar sig i att en allt för strikt tillämpning av den normala brottsenheten kan medföra tillämpningssvårigheter. Enligt doktrinen är en utgångspunkt för att tillåta sådana undantag att det finns ett särskilt samband mellan de olika delarna i ett händelseförlopp (se Ulväng, Magnus, Brottslighetskonkurrens. Om relationer mellan regler och fall, 2013, s. 278 f.). Något som

emellertid försvårar bedömningen av praxis är att domstolarna ibland undviker att klargöra hur många brott som har begåtts. I vissa fall har domstolen också missvisande talat om ett brott när det i stället varit fråga om flera brott (se a.a., s. 210, Asp m.fl., 2013, s. 469 och SOU 2013:85 s. 99).

Vid brott mot person bestäms brottsenheten i princip av hur många personer som har drabbats av t.ex. misshandeln, snarare än av hur många slag som utdelades under samma händelseförlopp. Däremot är det också av intresse att avgöra om sambandet i tid och rum är så starkt att slagen (om det är fråga om flera slag) ska anses ha utdelats under samma händelseförlopp. Är sambandet svagt bedöms slagen som olika brottsenheter – flera fall av misshandel – även om de har riktats mot samma målsägande vid samtliga tillfällen. (Se Asp m.fl., 2013, s. 470.)

Även när det gäller förmögenhetsbrott kan man i första hand utgå från antalet målsägande för att avgöra vad som är ett eller flera brott. Men samtidigt ska också det rums- och tidsmässiga sambandet beaktas. (Se a.a., s. 471–472.) Det är relativt vanligt att förmögenhetsbrott begås i en serie. Om det inte finns ett tydligt samband i tid mellan flera sådana gärningar som kan anses utgöra en naturlig brottsenhet, kan det ibland vara svårt att avgöra hur dessa ska bedömas.

Vid bedrägeri anses utgångspunkten vara att ett brott är begånget mot varje person som har vilseletts (se a.a., s. 471). I NJA 2007 s. 973 och NJA 2012 s. 886 hade periodiska utbetalningar av sociala förmåner betalats ut till personer som inte hade rätt till dessa. I det första fallet föregicks varje utbetalning av en separat ansökan som personen hade lämnat in. I det senare fallet hade personen inte vid vart och ett av tillfällen upprättat en ny ansökan utan betalningarna hade skett på grund av dennes fortlöpande passivitet. I båda fallen konstaterade Högsta domstolen att det inte fanns något som tydde på att gärningarna omfattades av någon gemensam brottsplan, varför separata brott hade fullbordats vid varje utbetalning. Det finns emellertid exempel i framförallt äldre praxis på fall av bedrägeri där ett handlande som riktat sig mot flera målsägande har ansetts utgöra ett brott (se t.ex. NJA 1947 s. 674 och NJA 1964 s. 268, se även praxisgenomgången i SOU 2013:85 s. 104–105).

År 2017 infördes straffbestämmelsen om grovt fordringsbedrägeri (se 9 kap. 3 a § BrB), där den döms som till en vidare krets

riktar betalningsuppmaningar i syfte att vilseleda till handling som innebär vinning för gärningspersonen och skada för mottagaren eller någon som är i dennes ställe. Betalningsuppmaningarna kan ske antingen genom ett enda större utskick eller genom flera olika utskick under en viss tid. Brottsligheten kan alltså betraktas som en helhet, även om den bedrivits från flera olika plattformar och även om betalningsuppmaningarna inte är identiska avseende belopp eller utformning i övrigt (se Bäcklund m.fl., kommentaren till 9 kap. 3 a § BrB). Egendomsskyddsutredningen, som i betänkandet Stärkt straffrättsligt skydd för egendom la fram lagförslaget, påpekade att ökade möjligheter att betrakta ett sammansatt brottsförfarande som ett särskilt brott skulle bidra till att brottsutredningarna i större utsträckning kunde inriktas på sambandet mellan olika gärningar (se SOU 2013:85 s. 176). I propositionen berördes inte närmare frågan om brottsenhetens avgränsning, utan frågan överlämnades uttryckligen till rättstillämpningen (se prop. 2016/17:131 s. 29).

Även vid förskingring är antalet målsägande, med beaktande av tids- och rumssambandet mellan de olika gärningsmomenten, utgångspunkt för vad som avgränsar ett brott (se Ulväng, 2013, s. 218 och 264 f.). En anställd som under ett antal år vid flera tillfällen förskingrar mindre summor pengar från sin arbetsgivare har alltså som regel begått flera brott. Det finns emellertid exempel i praxis där brott som har begåtts på detta sätt har bedömts som ett brott (se t.ex. NJA 1992 s. 470).

För tillgrepps- och skadegörelsebrott anses antalet målsägande normalt vara av mindre betydelse för avgränsningen av brottsenheten. Utgångspunkten är i stället det rums- och tidsmässiga sambandet mellan de olika gärningsmomenten. Den som exempelvis gör inbrott i ett hus eller en lägenhet vet oftast inte om hushållet består av en eller flera personer. Det kan vara en tillfällighet om de saker som vid samma tillfälle och på samma plats tillgrips har olika ägare. Hur många som drabbas av brottet anses därför vara av mindre betydelse. (Jfr Ulväng, 2013, s. 223 f.)

Även om gränsdragningsproblem kan uppstå är såväl lagstiftaren som praxis mer restriktiv när det gäller att tänja på kriterierna för vad som utgör brottsenhet vid tillgrepps- och skadegörelsebrott. Fängelsestraffkommittén övervägde olika möjligheter att hantera snatterier som begåtts i en serie, men avvisade uttryckligen tanken på att bedöma dessa som en stöld (se SOU 1986:14 s. 114–116). I

NJA 2006 s. 524 var frågan bl.a. om tillgrepp från olika butiker i ett köpcentrum som två personer hade utfört under ett antal timmar skulle bedömas som ett eller flera brott. Högsta domstolen konstaterade att vid butikstillgrepp ska varje fullbordat tillgrepp regelmässigt bedömas som ett särskilt brott även om tillgreppen skett under en kort tid från flera näraliggande butiker. Varje tillgrepp bedömdes därför som ett särskilt brott. Högsta domstolen har fört ett liknande resonemang avseende skadegörelse (se Högsta domstolen, avgörande den 20 juni 2013, mål Ö 3750–11, NJA 2013 N 16).

Är det i stället fråga om rån eller grov stöld i form av t.ex. fickstöld eller väskryckning, dvs. brott som begås genom ett angrepp riktat mot en viss person, är utgångspunkten att antalet målsägande är avgörande för antalet brott (se Jareborg, 1995, s. 207). Att fler än en person vid ett råntillfälle utsätts för råntvång påverkar emellertid inte brottsenheten (se t.ex. NJA 1981 s. 335).

Vid häleri bestäms brottsenheten som regel på samma sätt som vid stöld. Ett nytt häleribrott begås alltså vid varje ny befattning med viss egendom som har åtkommit vid ett tillfälle. Eftersom det i praktiken inte går att räkna ut, och inte har någon betydelse ur straffvärdesynpunkt, hur många ”befattningar” som t.ex. har tagits med en sak har man emellertid stannat vid den praktiska lösningen att endast döma för ett brott. Detta trots att det inte föreligger brottsenhet. När det gäller fordringshäleri saknar det betydelse att samma krav har framställts flera gånger. Upprepade krav mot samma person utgör alltså samma brottsenhet. I brottsbeskrivningen av s.k. näringshäleri (se 9 kap. 6 § andra stycket BrB) framgår visserligen att straffansvaret omfattar viss befattning av egendom, om det skett i näringsverksamhet eller såsom led i en verksamhet alternativt bedrivits vanemässigt eller annars i större omfattning. Oaktat dessa uttryck ska varje befattning betraktas som ett särskilt brott. (Se Jareborg, 1995, s. 207–208 och Asp m.fl., 2013, s. 472–473 och 491.)

Även om vissa generella tumregler alltså finns kan bedömningen i enskilda fall bli komplicerad. Frågan om brottsenhet är löpande föremål för diskussion i doktrinen. Konkurrenslärans oförmåga att med rimliga utfall hantera exempelvis vissa fall av seriebrottslighet har också gjort att särregleringar har efterfrågats för sådana fall (se Jareborg, 1995, s. 215, SOU 1983:50 s. 119 och prop. 1997/98:55 s. 81). I ett replikskifte i SvJT mellan Martin Sunnqvist och Magnus

Ulväng debatteras frågan om sammanläggning av flera brott till ett brott. Sunnqvist hävdar att det finns en principiell rättslig möjlighet för domstolarna att lägga samman flera brott till ett. Han anser också att ett sådant tillvägagångsätt tillvaratar lagstiftarens intention att viss systematisk brottslighet ska bedömas som grov. Ulväng hävdar å andra sidan att han varken ser något större behov av att lägga samman flera brott till ett och att det inte heller finns någon egentlig tendens – varken i praxis eller från lagstiftarens sida – att använda sig av sammanläggning av brott på grund av dess sammanhang. Enligt Ulväng ger modern praxis från Högsta domstolen snarare intryck av att kriterierna för vad som utgör en brottsenhet tillämpas tämligen snävt. (Se Sunnqvist, Martin, SvJT 2011 s. 495 och SvJT 2012 s. 58 samt Ulväng, Magnus, SvJT 2011 s. 1036 och SvJT 2012 s. 62.) Enligt Asp, Ulväng och Jareborg visar NJA 2006 s. 524 att det generellt krävs speciella omständigheter för att det ska vara befogat att lägga samman olika brott till en enhet (se Asp m.fl., 2013, s. 472).

Ulvängs uppfattning om att Högsta domstolen, i de fall där frågan om antalet brott uttryckligen prövats, har intagit en förhållandevis restriktiv hållning till att vidga brottsenheten kan anses stödjas av de ovan angivna rättsfallen NJA 2006 s. 524, NJA 2007 s. 973 och NJA 2012 s. 886. Däremot kan det ifrågasättas om inte lagstiftaren i allt större utsträckning använder lagstiftningsmetoder där brott läggs samman på grund av dess sammanhang. De grova fridskränkingsbrotten, olaga förföljelse och grovt fordringsbedrägeri utgör alla exempel på sammanläggning av flera brott enligt olika modeller.

4.4.1 Persevererande brottslighet

Från ovan angivna tumregler om vad som utgör brottsenhet finns det straffbestämmelser där vissa undantag tillämpas. Persevererande brottslighet används som samlingsbegrepp för brottslighet som utgör fortlöpande eller upprepade överträdelse av en straffbestämmelse.

En form av persevererande brottslighet är perdurerande brott, som går ut på att vidmakthålla ett visst tillstånd och som fullbordas i och med att tillståndet uppkommit och fortsätter så länge

tillståndet består, t.ex. olaga innehav av barnpornografi (se Bäcklund m.fl., kommentaren till 35 kap. 4 § BrB).

Kollektivdelikt utgör en annan form av persevererande brottslighet och innebär att alla gärningar som begås under en viss tidsperiod utgör ett brott. Rättskraften av en dom för ett sådant brott träffar all brottslighet, dvs. även oupptäckt sådan, av samma slag som begåtts under den aktuella tidsperioden. Det anses dock vara möjligt att begå flera kollektivdelikt samtidigt om ett påtagligt avbrott sker i verksamheten eller om den bedrivs på fast plats på flera orter. (Se Asp m.fl., 2013 s. 476) Kollektivdelikten utgör en kvarleva från en äldre form av lagstiftningsteknik och brottskonstruktionens förenlighet med det nuvarande systemet har ifrågasatts. Kritiken grundar sig bl.a. i att det inte framstår som motiverat att ett undantag avseende res judicata ska gälla för just dessa brott. Det är därtill oklart vilka brott som faktiskt utgör kollektivdelikt. Doktrinen är överens om att olovlig utövning av läkar- och tandläkaryrket enligt 10 kap. 1–4 §§ patientsäkerhetslagen (2010:659), olaga yrkesmässig trafik enligt 5 kap. 1 § yrkestrafiklagen (2012:210) och brott mot 36 § trafikskadelagen (1975:1410) utgör kollektivdelikt (Ulväng, 2013, s. 838 f.). Vad det handlar om är alltså brottstyper som tar sikte på vanebeteenden eller yrkesverksamhet, där de enskilda gärningsmomenten är så pass sammanflätade att det framstår som naturligt att betrakta verksamheten som en helhet. Vissa författare vill även räkna koppleri och penningförfalskning till denna grupp (se Ågren, Jack m.fl., Straffansvar, 10:e uppl., 2018, s. 52–53 och Wennberg, Suzanne, SvJT 2000 s. 792). Möjligen skulle även kunna argumenteras för att det nyinstitade brottet grovt fordringsbedrägeri är ett kollektivdelikt. Att upprepade betalningsuppsamlingar skickas till en vidare krets, utan något krav på att det ska ha skett vid samma tidpunkt eller från samma plattform, bedöms som ett brott påminner om kollektivdeliktskonstruktionen. I vilken utsträckning rättskraften omfattar oupptäckt brottslighet av samma slag berörs dock inte i förarbetena, utan frågan har överlämnats till rättstillämpningen.

4.4.2 De grova fridskränkingsbrotten och olaga förföljelse

De grova fridskränkingsbrotten (se 4 kap. 4 a § BrB) liknar till sin konstruktion kollektivdelikten. Betydelsen av flerfaldig brottslighet beaktas här genom att flera brott, inte sällan av olika slag, som begås mot samma person läggs samman till ett annat allvarligare brott. De grova fridskränkingsbrotten avgränsas av antalet målsägande medan brottsenheten tillåts sträckas ut i tid och rum. Det ska vara fråga om flera brottsliga gärningar av ett visst slag med ett visst samband, var och en ska utgöra led i en upprepad kränkning av en närstående persons integritet och ha varit ägnade att allvarligt skada hans eller hennes självkänsla. Uppfyller de enskilda gärningarna inte dessa krav döms i stället för varje brott för sig.

Ett avgörande skäl för denna speciella lagstiftningsmodell är att de olika enskilda kränkningarna i vissa fall inte anses kunna återspegla den totala skada som kränkningen av just en närstående kan bestå av. I förarbetena framhålls att kränkningarna kan pågå under en längre tid utan att de upptäcks, att de sällan anmäls av den kränkta personen på grund av känslomässiga band till förövaren samt att kränkningarna ofta pågår i hemmet där den drabbade borde kunna känna sig trygg och säker. (Se prop. 1997/98:55 s. 76–79.) Till skillnad från annan seriebrottslighet då endast brottsenheten vidgas för likartade gärningar, är syftet med de grova fridskränkingsbrotten att höja straffskalans minimum väsentligt. Det handlar alltså inte bara om att försöka undvika effekterna av de s.k. mängdrabatterna, utan också om att vid straffmätningen uppmärksamma att följderna av den upprepade brottsligheten är en ny och allvarligare kränkning av skyddsintresset. (Se Ulväng, 2013, s. 260.)

Till skillnad från kollektivdelikten preskriberas de olika brottsliga gärningarna var för sig enligt den straffskala som gäller för respektive brott. Rättskraften träffar, som utgångspunkt, inte heller nyupptäckta brott som omfattas av rättskraften (se prop. 1997/98:55 s. 132). I det enskilda fallet anses det dock godtagbart att även brott som inte har kunnat preciseras närmare i tid eller antal läggs till grund för en fällande dom (se NJA 2004 s. 437). Som en konsekvens av detta kan alla brott som anses omfattas av den precisa brottsbeskrivningen träffas av domens rättskraft.

Olaga förföljelse (se 4 kap. 4 b § BrB) är konstruerat med de grova fridskränkingsbrotten som förebild. Det straffbara handlandet består i att förfölja en person genom flera brottsliga gärningar som räknas upp i paragrafen, bl.a. misshandel, olaga hot, hemfridsbrott, ofredande och skadegörelse. Det finns inget krav på att den drabbade ska vara en närstående. Däremot måste var och en av gärningarna ha utgjort led i en upprepad kränkning av personens integritet. I förarbetena framhålls att en straffbestämmelse i linje med de grova fridskränkingsbrotten bättre återspeglar den samlade brottslighetens allvar och intresset av en helhetsbedömning av målsägandens situation vid straffvärdebedömningen (se prop. 2010/11:45 s. 68).

4.5 Rubricering och gradindelning

Hur allvarligt ett visst brott är framgår dels av brottets straffskala, dels i vissa fall av dess gradindelning. För några brott har de olika svårhetsgraderna en egen brottsbeteckning, t.ex. ringa stöld, stöld och grov stöld, medan andra brott, t.ex. olaga tvång, har en gemensam brottsbeteckning för de olika svårhetsgraderna.

Varje grad av brott ska, oavsett om den har en egen brottsbeteckning eller inte, ses som en särskild brottstyp med en egen preskriptionstid kopplad till den angivna straffskalan (se SOU 1983:50 s. 203). Genom kopplingen till straffskalan får gradindelningen av brotten även betydelse i andra sammanhang, exempelvis vilka straffprocessuella tvångsmedel som får användas.

Begreppet ”brottsrubricering” avser både att ett brott hänför sig till en särskild brottsbeteckning och till en viss svårhetsgrad inom en gemensam brottsbeteckning. Vid gradindelning av ett brott beaktar rätten i första hand sådana omständigheter som hänför sig till brottsbeskrivningen, s.k. brottsinterna faktorer. Övriga omständigheter vid brottet, s.k. brottsexterna faktorer, får främst betydelse vid straffmätningen, även om flera omständigheter också kan påverka gradindelningen (se nedan samt Jareborg, Nils och Zila, Josef, Straffrättens påföljdslära, 5:e uppl., 2017, s. 109–110). Samtliga omständigheter vid brottet, oavsett om dessa har angetts uttryckligen i bestämmelsen eller inte, ska vara utslagsgivande vid

gradindelning och rubricering (se SOU 1953:14 s. 111–112 och NJA 2009 s. 559).

Om det i straffbestämmelsen finns angivna omständigheter som särskilt ska beaktas vid gradindelningen ska dessa endast ses som vägledande exempel. Det är alltså inte nödvändigt att bedöma brottet som grovt när sådana omständigheter föreligger. Det är inte heller uteslutet att bedöma brottet som grovt när omständigheterna inte är för handen. För att ett brott ska bedömas som grovt bör emellertid i princip krävas att omständigheterna i det enskilda fallet framstår som försvårande i motsvarande grad som normalt gäller i de fall som anges i lagens exemplifiering. (Se NJA 1999 s. 380 och NJA 2018 s. 378.) I Utredningen om skärpta straffrättsliga åtgärder mot organiserad brottslighet betänkande Organiserad brottslighet – förfälts- och underlåtenhetsansvar, kvalifikationsgrunder m.m. ifrågasättes emellertid om domstolarna fullt ut tar hänsyn till att uppräkningsav försvårande omständigheter endast utgör exempel (se SOU 2014:63 s. 188):

Det framstår som tydligt att förekomsten av sådana omständigheter som enligt lagtext särskilt ska beaktas vid gradindelningen mycket ofta leder till att brottet bedöms som grovt. Det är också tydligt att det, i de fall det anges särskilda gradindelningssomständigheter, finns en påtaglig försiktighet med att bedöma brottet som grovt på annan grund.

I praxis har framhållits att legalitetsskäl talar för att domstolen bör vara försiktig med att döma för grovt brott med hänvisning enbart till en enskild omständighet som saknar stöd i bestämmelsens uppräkningsav (se bl.a. NJA 2016 s. 1143). Högsta domstolen har också konstaterat att när en omständighet uttryckligen har angetts som en kvalifikationsgrund för grovt brott bör den tillmätas större betydelse för rubriceringsfrågan än när omständigheten aktualiseras enbart som en straffskärpningsgrund enligt 29 kap. 2 § 6 BrB (se NJA 2018 s. 634). I lagstiftningsärenden anges även ofta att det är en fördel om de omständigheter som särskilt ska beaktas framgår i bestämmelsen, bl.a. för att göra den mer informativ och ge bättre vägledning för den som ska tillämpa bestämmelsen (se t.ex. prop. 2006/07:80 s. 82–83, prop. 2011/12:109 s. 16 och SOU 2013:85 s. 265–266).

I doktrinen har framförts kritik mot att en lagstiftningsteknik som anger kvalifikationsgrunder, vilka inte är uttömmande och

ibland inte angivna alls, är mindre väl förenlig med legalitetsprincipen. I Utredningen om skärpta straffrättsliga åtgärder mot organiserad brottslighet ifrågasättes dock i vilken utsträckning som legalitetssynpunkter fullt ut gör sig gällande vid gradindelning. Detta eftersom det framförallt handlar om att skapa hållpunkter för svårhetsbedömningen på en straffvärdeskala. I sammanhanget framhölls också att vissa brott överhuvudtaget inte är gradindelade och att andra har svårhetsgrader där straffskalorna är mycket vidsträckta. (Se SOU 2014:63 s. 188 och 230.)

De omständigheter som är av betydelse för gradindelningen är sådana som också har att göra med straffvärdet. Faktorerna som räknas upp i 29 kap. 2 och 3 §§ BrB, som försvårande respektive förmildrande vid bedömningen av straffvärdet, överlappar inte sällan de faktorer som anges i respektive straffbestämmelse och som då har särskild betydelse för gradindelningen. Av hänvisningen i 29 kap. 1 § BrB till den för brottet tillämpliga straffskalan följer dock att gradindelning som utgångspunkt måste ske före straffvärdebedömningen (se NJA 2017 s. 794 och NJA 2018 s. 574). När det finns kvalifikationsgrunder som särskilt ska beaktas vid bedömningen av om ett visst brott är grovt, eller synnerligen grovt, tar bedömningen av rubriceringsfrågan sin utgångspunkt i dessa omständigheter (se Högsta domstolen, avgörande den 10 oktober 2018, mål nr B 2678–18). Sambandet mellan gradindelning och straffvärdebedömning gör emellertid att den samlade bedömning som alltid måste göras bygger på en värdering av om straffvärdet i det enskilda fallet med hänsyn till de kvalifikationsgrunder som finns är sådant att det är motiverat att döma för grovt brott. När det inte angetts några kvalifikationsgrunder blir sambandet mellan de båda bedömningarna ännu tydligare. (Se Högsta domstolen, avgörande den 14 december 2018, mål nr B 5389–17.)

Allt som påverkar straffvärdet påverkar dock inte gradindelningen. Det som har betydelse för placeringen av ett brott i en viss svårhetsgrad är framförallt objektiva omständigheter. Även gärningspersonens avsikter och motiv samt graden av skuld kan ha betydelse, men sådana faktorer spelar i allmänhet inte lika stor roll. Att brottet utgör återfall påverkar exempelvis inte gradindelningen överhuvudtaget. (Se NJA 2018 s. 378.) Vissa omständigheter kan däremot få betydelse även för straffmätningen om de inte anses ha fått tillräckligt genomslag genom rubriceringen av brottet. Det gäller

dock normalt sett endast sådana omständigheter som brukar betecknas som kvantitativa, dvs. som kan förekomma i större eller mindre omfattning, t.ex. att en gärning varit av farlig eller hänsynslös art eller avsett betydande värde. (Se SOU 2013:85 s. 80.)

4.6 Straffvärde och straffmätning

När ett brott har rubricerats ska ett straffvärde fastställas. Huvudregeln för denna bedömning finns i 29 kap. 1 § första stycket BrB där det framgår att ”Straff ska, med beaktande av intresset av en enhetlig rättstillämpning, bestämmas inom ramen för den tillämpliga straffskalan efter brottets eller den samlade brottslighetens straffvärde.” Rätten ska utgå från det abstrakta straffvärdet för brottstypen i fråga, vilket egentligen innebär att rätten utgår ifrån straffminimum i det aktuella brottets straffskala (se Asp, Petter och von Hirsch, Andrew, SvJT 1999 s. 151 f.), och beakta sådana försvårande och förmildrande omständigheter som hänför sig till brottet. Det är omständigheterna vid tidpunkten för brottet som är av betydelse för straffvärdebedömningen (se NJA 2010 s. 592). En allmän utgångspunkt för straffvärdebedömningen är att straffnivån ska utgöra ett mått på hur förkastlig gärningen är och att det därför ska råda proportionalitet mellan brottet och det utmätta straffet (se SOU 2012:34, Band 3, s. 250–251).

Vid bedömningen av straffvärdet ska, enligt 29 kap. 1 § andra stycket BrB, särskilt beaktas den skada, kränkning eller fara som gärningen har inneburit, vad den tilltalade insett eller borde ha insett om detta samt de avsikter eller motiv som han eller hon haft. Vidare ska särskilt beaktas om gärningen inneburit ett allvarligt angrepp på någons liv eller hälsa eller trygghet till person.

Utöver dessa allmänna utgångspunkter ges i 29 kap. 2 § 1–8 BrB ett antal exempel på försvårande omständigheter som särskilt ska beaktas vid straffvärdebedömningen. Enligt punkt 6 ska särskilt beaktas om brottet utgjort ett led i en brottslighet som utövats i organiserad form eller systematiskt eller om brottet föregåtts av särskild planering.

Såsom konstaterats i föregående avsnitt motsvarar inte sällan de straffvärdehöjande omständigheterna enligt 2 § kvalificerande rekvisit som ska beaktas vid gradindelningen av brott. I sådana fall

får samma omständigheter inte tillämpas dubbelt. Har exempelvis en försvårande omständighet medfört att ett brott bedöms som grovt saknas det som utgångspunkt anledning att beakta den även vid straffvärdebedömningen för samma brott. (Se Borgeke, Martin och Heidenborg, Mari, Att bestämma påföljd för brott, 3:e uppl., 2016, s. 181–182.)

I 29 kap. 3 § BrB ges exempel på sådana förmildrande omständigheter som är avsedda att tillämpas vid sidan av vad som är föreskrivet för vissa fall.

Är det fråga om flera brott ska rätten göra en bedömning av den samlade brottslighetens straffvärde. Vid straffvärdebedömningen av flerfaldig brottslighet tillämpas den s.k. asperationsprincipen som kan sägas vara ett mellanting mellan en kumulationsprincip, där straffvärdena för varje enskilt brott kumuleras, och en absorptionsprincip enligt vilken straffvärdet för det svåraste brottet helt tillåts absorbera straffvärdet för övriga brott (SOU 2012:34, Band 3, s. 274). Det finns inga regler som fastställer hur rätten rent praktiskt ska gå till väga för att inom den förhöjda straffskalan bestämma ett samlat straffvärde. I stället har vissa generella riktlinjer utarbetats i praxis och doktrinen. Förenklat innebär dessa att rätten utgår från straffvärdet för det allvarligaste brottet och lägger till en procentandel av straffvärdet för övriga brott enligt en fallande skala. (Se Borgeke och Heidenborg, 2016, s. 171 f.). En allmän kontroll görs också av att ett på så sätt beräknat straffvärde inte framstår som oproportionerligt i förhållande till den typ av brottslighet som är aktuell (se NJA 2008 s. 359). Vid seriebrottslighet kan ibland särskilda överväganden göra sig gällande. Särskilt systematik och planering kan då få betydelse på så sätt, att den reduktion av den samlade brottslighetens straffvärde som följer av asperationsprincipen blir något mindre än annars (se NJA 2018 s. 378).

När straffvärdet har fastställts ska rätten ta hänsyn till faktorer som hänför sig till gärningspersonens person, t.ex. om han eller hon varit under 21 år vid gärningstillfället och/eller om det varit fråga om återfall i brott, vilket kan medföra att straffvärdet reduceras eller förstärks. Denna bedömning brukar kallas för straffmätning och det värde som bedömningen leder fram till brukar benämnas straffmätningensvärde. Rätten ska därefter med ledning av straffmätningensvärde bestämma påföljd för brottet eller brotten, om det

inte föreligger någon sådan undantagssituation som utgör skäl för att meddela påföljdseftergift.

5 Systematiska stölder och hälerier

5.1 Inledning

I detta kapitel behandlas frågan hur systematiska inslag i stöld- respektive häleribrottslighet kan beaktas ytterligare. Först redogörs för gällande rätt avseende stöld och häleri. Därefter följer en genomgång av begreppet systematik och hur den omständigheten att brott utförts systematiskt kan beaktas i olika sammanhang. Vidare följer en internationell utblick, en redovisning av tidigare överväganden samt av vissa uppfattningar i doktrinen angående kriterier för när flera brott kan läggas samman till ett. Kapitlet avslutas med utredarens egna överväganden och förslag samt med förslag som inte följer utredarens ställningstaganden.

5.2 Stöld och häleri – gällande rätt

5.2.1 Stöld

Bestämmelsen om stöld finns i 8 kap. 1 § BrB och innebär ett förbud mot att olovligen ta och tillägna sig egendom som tillhör annan. Ringa stöld straffbeläggs i 2 §. Vid bedömningen av om en stöld är ringa ska hänsyn tas till det tillgripnas värde och övriga omständigheter vid brottet. Vid bedömningen av om en stöld är grov ska, enligt 4 §, särskilt beaktas om tillgreppet har skett efter intrång i bostad eller annat liknande boende, om det avsett en sak som någon bar på sig eller hade i sin omedelbara närhet, om gärningspersonen har varit försedd med vapen, sprängämne eller annat dylikt hjälpmedel eller om gärningen annars varit av särskilt farlig eller hänsynslös art, avsett betydande värde eller inneburit synnerligen kännbar skada.

Ringa stöld

Om det tillgripnas värde understiger 1 000 kr bedöms ett tillgrepp regelmässigt som ringa stöld (se NJA 2009 s. 586). Ett butikstullgrepp som utförs med hjälp av något särskilt hjälpmedel, t.ex. en magnet eller en preparerad ryggsäck, anses emellertid oftast som så allvarligt att gärningen bedöms som stöld, även om värdet av det stulna understiger 1 000 kr. Vid tillgrepp från privatpersoner finns det också ofta försvårande omständigheter som medför att gärningen bedöms som stöld, trots att värdet på det tillgripna är lågt.

Grov stöld

Tillgrepp som skett efter inbrott i en privatbostad, där målsäganden vid tidpunkten för brottet varit fast bosatt bedöms regelmässigt som grov stöld. Genom lagändringen 2017 omfattas även intrång i annat liknande boende. Den fredade sfären har alltså utvidgats, eftersom många numera har tillgång till flera boenden som i stor utsträckning kan betraktas som hem. Stölder efter intrång i utrymmen där man mera tillfälligt vistas – som hotellrum eller hytter på ett fartyg – kan därmed bedömas som grova, liksom stölder efter intrång i en husbil. Kravet på liknande boende innebär dock att formuleringen inte omfattar alla utrymmen där vem som helst kan övernatta, t.ex. öppna jakt- och fiskestugor som delas med andra, utan endast boenden som har karaktär av hem eller som präglas av avskildhet som gör intrånget till en kränkning av vad som bör vara den boendes fredade sfär. (Se prop. 2016/17:131 s. 67.)

Stölder som visserligen skett i målsägandens hem men som inte har föregåtts av att den tilltalade gjort intrång bedöms ofta som grov stöld om brottet riktar sig mot äldre personer eller personer som på annat sätt är i en utsatt position (se exempelvis Svea hovrätt, avgörande den 28 maj 2013, mål nr B 2956–13).

Tillgrepp ur målsägandens kläder eller ur en handväska som målsäganden burit på sig bedöms ofta som grov stöld, oavsett om målsäganden märkt tillgreppet eller inte. Genom lagändringen 2017 utvidgades också kvalifikationsgrunden till att omfatta "sak som någon bar på sig eller hade i sin omedelbara närhet". Härmed kan tillgrepp av väskor som någon ställt vid sina fötter eller lagt på en stol bredvid sig eller på en hatthylla ovanför sin sittplats bedömas

som grova. Även tillgrepp av en handväska ur en rullator som någon skjuter framför sig eller sitter på, liksom tillgrepp ur en handväska eller ett klädesplagg som ägaren hängt på den stol där han eller hon sitter, omfattas. Formuleringen är dock inte avsedd att omfatta objekt som befunnit sig längre bort från brottsoffret, t.ex. tillgrepp av en handväska som lämnats i en kundvagn medan dess ägare befinner sig en bit bort eller föremål i en jacka som lämnats i en obebakad garderob. (Se prop. 2016/17:131 s. 66.)

Stöld som riktar sig mot äldre eller handikappade, t.ex. tillgrepp av en handväska i korgen på en rullator eller som hängt på handtagen till en rullstol bedöms regelmässigt som grov (se prop. 1975/76:42 s. 21). Att gärningspersonen utnyttjar en särskild förtroendeställning kan också utgöra skäl till att gärningen bedöms som grov stöld.

Det kvalificerande rekvisitet att gärningen varit av ”särskilt farlig art” rymmer enligt de ursprungliga motiven flera av de ovan nämnda omständigheterna, t.ex. inbrottsstölder och fickstölder men även situationer då det inte förelegat skäl att döma för rån trots att gärningspersonen uttryckt hot eller använt vapen. Rekvisitet tar vidare sikte på tillgrepp som har utförts organiserat eller yrkesmässigt samt om gärningen präglats av ”förslagenhet eller synnerligen grov företagsamhet” (se SOU 1940:20 s. 106 f.), varigenom brottslighetens systematik kan beaktas. Det är emellertid ovanligt att systematiken vid tillgrepp utgör skäl att bedöma gärningen som grov stöld. När det är fråga om systematiska brott förekommer oftast andra försvårande inslag vid varje brottstillfälle, t.ex. att gärningspersonen har riktat in sig på brott mot äldre personer eller att det har varit fråga om fickstölder eller bostadsinbrott i större omfattning. (Se SOU 2013:85 s. 96.) Stöld, som ingår i organiserad eller yrkesmässig verksamhet av två eller flera kan dock anses som grov även om inga särskilda tekniska hjälpmedel har funnits (se t.ex. NJA 1981 s. 335, NJA 1982 s. 645 och NJA 1985 s. 444). I NJA 2016 s. 1143 hade en person vid upprepade tillfällen under en tremånadersperiod tillgripit handbagage som målsägandena hade placerat på bagagehyllan på tåg. Tillvägagångssättet var likartat. Högsta domstolen konstaterade att det visserligen legat viss planmässighet och systematik i tillgreppen, men ansåg inte att dessa inslag var så påtagliga att stölderna skulle bedömas som grova.

Den försvårande omständigheten att gärningen avsett betydande värde eller inneburit synnerligen kännbar skada innebär att hänsyn ska tas både till det tillgripnas absoluta värde, men även till dess betydelse för den bestulne (se t.ex. NJA 1980 s. 253). Betydande värde anses ett objekt ha om det uppgår till fem prisbasbelopp, vilket 2019 motsvarar 232 500 kr.

5.2.2 Häleri och grovt häleri

Häleri och grovt häleri straffbeläggs i 9 kap. 6 § BrB. Straffet för häleri är fängelse i högst två år. Är brottet grovt döms till fängelse i lägst sex månader och högst sex år. Vid bedömningen av om brottet är grovt ska det särskilt beaktas om gärningen har avsett betydande värde eller varit av särskilt farlig art.

Hälerigärningarna i 6 § kan delas in i fyra typfall: sakhäleri (se första stycket 1), vinningshäleri (se första stycket 2) och fordringshäleri (se första stycket 3), som samtliga förutsätter att egendomen kan härledas till ett begånget förbrott, samt näringshäleri (se andra stycket), för vilket det räcker att objektet skäligen kan antas vara frånhänt annan genom brott.

Med sakhäleri avses att gärningspersonen, på ett sätt som är ägnat att försvåra återställandet, tar befattning med något som har frånhänts annan genom brott. Det objekt som hälerigärningen avser anses vara ”smittat” genom att det frånhänts annan genom brott. Objektet behöver inte ha något förmögensvärde. (Se SOU 1940:20 s. 147.) Det krävs inte att det är utrett vilket brott som är förbrott. Vissa brott, t.ex. tillgrepp av fortskaffningsmedel och fyndförseelse, kan dock inte utgöra förbrott eftersom de inte innebär att ägaren frånhänder objekten (se t.ex. NJA 1990 s. 9). För att gärningspersonen ska kunna dömas för häleri krävs att han eller hon, när gärningen företas, förstår att saken är frånhänd annan genom något sådant brott som kan vara förbrott till sakhäleri. Straffansvar kan också föreligga, om personen får insikt om förbrottet först sedan han eller hon har fått saken i sin besittning och därefter vidtar någon åtgärd med saken som innebär att dess återställande försvåras. Med återställande avses lagenligt återställande. Sådan befattning som syftar till att mot betalning

återställa stöldgods till den bestulne anses vara ägnad att försvåra ett lagenligt återställande och utgör därmed häleri. (Se NJA 1992 s. 37.)

Med vinningshäleri avses fall där gärningspersonen bereder sig otillbörlig vinning av någon annans brottsliga förvärv. Han eller hon behöver alltså inte ta befattning med någon individuellt bestämd egendom. Vinningen måste dock vara kopplad till förbrottet och kan t.ex. bestå i att ta emot en sak som är köpt för pengar som kommer ifrån ett rån. Vinningen ska vara otillbörlig, vilket utesluter straffansvar bl.a. för den som tar emot normal ersättning för en prestation även om ersättningen kommer ifrån ett brott. Vilket brott som helst som medfört förvärv för gärningspersonen kan utgöra förbrott till vinningshäleri. För straffansvar krävs dock uppsåt till de faktiska omständigheter som gör vinningen otillbörlig. Gärningspersonen behöver dock inte själv uppfatta vinningen som otillbörlig. (Se SOU 2013:85 s. 320.)

Fordringshäleri avser att någon genom krav, överlåtelse eller på annat sätt hävdar en genom brott tillkommen fordran. Det kan t.ex. vara fråga om att kräva in en fordran på ränta som avtalats genom ocker. Det måste vara krav med visst eftertryck för att gärningen ska kunna leda till straffansvar. (Se a. SOU s. 320.)

Näringshäleri förutsätter att någon i näringsverksamhet eller som ett led i en verksamhet som bedrivs vanemässigt eller annars i större omfattning, förvärvar eller tar emot något som skäligen kan antas vara frånhänt annan genom brott, under förutsättning att det sker på ett sätt som är ägnat att försvåra ett återställande. Till skillnad från övriga former av häleri förutsätter näringshäleri inte att det kan styrkas något förbrott, utan det räcker att detta skäligen kan antas. Gärningspersonen måste känna till de omständigheter som medför att det skäligen kan antas att godset frånhänts annan genom brott, men det krävs inte att han eller hon själv har gjort den bedömningen (se a. SOU s. 320).

Vid bedömningen av om ett häleri är grovt ska omfattningen av den brottsliga verksamheten beaktas, exempelvis om gärningspersonen vid ett och samma tillfälle har ett stort antal objekt i sin besittning. Det ska dock inte ske någon sammanläggning av flera brott. Om gärningen har varit av särskilt farlig art – t.ex. därför att den har föregåtts av planering, bedrivits inom ramen för organiserad brottslighet, haft internationell anknytning eller liknande – bör detta

också tala för att brottet bedöms som grovt (se prop. 2016/17:131 s. 63).

Häleriförseelse

Om ett häleribrott anses som ringa döms enligt 9 kap. 7 § BrB för häleriförseelse till böter eller fängelse i högst sex månader.

För häleriförseelse döms också den som i annat fall än som avses i bestämmelsen om näringshäleri på ett sätt som är ägnat att försvåra ett återställande förvärvar eller mottar något som skäligen kan antas vara frånhänt annan genom brott. Ett förfarande som uppfyller övriga rekvisit i den bestämmelsen, men som inte begås i näringsverksamhet eller i sådan omfattning som krävs för häleri, kan alltså utgöra häleriförseelse.

Vidare straffbeläggs som häleriförseelse sådana gärningar som faller under reglerna om sak-, vinnings- eller fordringshäleri där gärningspersonen visserligen inte insåg, men hade skäligen anledning att anta, att brott förelåg.

Slutligen straffbeläggs också som häleriförseelse att någon på sätt som anges i bestämmelsen om häleri medverkat vid det brott varigenom egendomen frånhändes annan och inte insåg men hade skäligen anledning att anta att brott förövades. Om gärningspersonen insåg att ett brott förövades kan handlandet i stället utgöra medverkan till förbrottet (se Bäcklund m.fl., kommentaren till 9 kap. 7 § BrB).

5.3 Systematisk brottslighet

5.3.1 Inledning

Att brottslighet har utförts systematiskt kan beaktas på olika sätt i olika sammanhang. Brottslighetens systematik kan utgöra skäl att betrakta flera gärningar som ett brott och beaktas då inom ramen för konkurrensläran. Vid gradindelningen av brott kan systematiken utgöra skäl för att t.ex. uppgradera ett brott till grovt. Inom ramen för straffvärdebedömningen kan systematiken utgöra skäl för att straffet ska skärpas.

Det finns inte någon enhetlig definition av begreppet systematik. Det finns vissa skillnader i hur rekvisiten i de olika bestämmelserna formuleras, men dessa verkar inte ha sin grund i olika bedömningar av vad som är väsentligt. (Se SOU 2013:85 s. 126.) Skillnaderna tycks snarare bero på att formuleringarna är anpassade till det sammanhang vari systematiken ska tolkas.

Att systematisk brottslighet måste skiljas från seriebrottslighet och upprepad brottslighet har tydligt stöd i såväl praxis som doktrin (se t.ex. NJA 2006 s. 524 och Ulväng, 2013, s. 270–271). Egendomsskyddsutredningen uttryckte skillnaden mellan seriebrottslighet och systematisk brottslighet på så sätt att vid systematisk brottslighet är det fråga om brott som upprepas på ett identiskt eller likartat sätt, men i de fallen krävs det som regel också att det är fråga om brott som har föregåtts av planering eller att gärningspersonen använder en särskild metod för att begå brotten. Men det kan också vara fråga om brott som begås i organiserad form. (Se SOU 2013:85 s. 115–116.) De vanligaste sätten att beskriva systematik tar sikte på mängden brott, att samma beteende upprepas och att brotten har planerats eller föregåtts av förberedelser (jfr a. SOU s. 126).

5.3.2 Olika sätt att beakta systematik

Systematik som skäl för att betrakta flera gärningar som ett brott

Som tidigare redogjorts för gäller i allmänhet att upprepade brott delas in i brottsenheter efter samma kriterier som enstaka brott av samma slag. Vissa former av förmögenhetsbrott begås emellertid i sådan omfattning och med sådan frekvens att det ibland kan framstå som mer naturligt att betrakta samtliga gärningar som ett brott. I praxis anses det i vissa fall finnas ett sådant samband mellan flera gärningar att det bedöms vara befogat att frångå principerna för hur den typen av brott vanligtvis avgränsas från varandra och i stället betrakta samtliga gärningar som ett brott. Ibland motiveras en sådan sammanläggning med att gärningarna anses utgöra ett led i ett systematiskt förfarande med en bestämd handlingsplan. Men det finns även exempel där brott som utgjort ett led i systematisk brottslighet betraktas på detta sätt utan att det funnits någon sådan

brottsplan (se t.ex. NJA 1985 s. 444). Vägledande avgöranden från senare tid talar dock mot att en sammanläggning av flera brott får göras enbart på den grunden att brotten har utgjort ett led i ett systematiskt förfarande (se NJA 2006 s. 524, NJA 2007 s. 973 och NJA 2012 s. 886).

I flera av de särregleringar som tidigare redovisats (se avsnitt 4.4) utgör systematiken ett grundläggande motiv för sammanläggning av flera brott till ett. I förarbetena till såväl de grova fridskränkingsbrotten som olaga förföljelse framhålls hur ett systematiskt uppreparande av relativt lindriga gärningar sammantaget kan leda till en betydande kränkning av den utsatta personen (se prop. 1997/98:55 s. 76 och prop. 2010/11:45 s. 68). I motiven till grovt fordringsbedrägeri anges att brottslighetens systematik och samlade negativa effekter för samhället inte i tillräcklig utsträckning beaktats vid rubriceringen av brotten och inte heller fått tillräckligt genomslag vid straffmätningen (se prop. 2016/17:131 s. 25).

Systematisk brottslighet som kvalificerande rekvisit för att uppgradera enskilda brott

I flera straffbestämmelser utgör brottslighetens systematik ett försvarande rekvisit vilket särskilt ska beaktas vid bedömningen av om brotten är grova. Grovt skattebrott (se 4 § skattebrottslagen [1971:69]), grovt barnpornografibrott (se 16 kap. 10 a § BrB), grovt bokföringsbrott (se 11 kap. 5 § BrB), grovt smugglingsbrott och grovt tullbrott och grov olovlig befattning med smuggelgods (se 5, 10 respektive 13 §§ lagen [2000:1225] om straff för smuggling) samt grovt penningtvättsbrott (se 5 § lagen [2014:307] om straff för penningtvättsbrott) utgör alla exempel på brott där det ska beaktas om gärningen antingen ingått i eller utgjort ett ”led i en brottslighet som utövats systematiskt”. När det gäller grovt skattebrott ges i förarbetena inte någon närmare förklaring till vad systematiken kan bestå i. Däremot framhålls att mindre skatteundandraganden inte ska bedömas som grova brott enbart av den anledningen att det rör sig om ett upprepat förfarande (se prop. 1995/96:170 s. 112). Vid såväl grovt barnpornografibrott som grovt bokföringsbrott framhålls att brottsligheten inte behöver ha utövats i organiserad form för att anses som systematisk (se prop. 1997/98:43 s. 98 och prop. 2004/05:69 s. 25). Systematiken vid grovt smugglingsbrott,

grovt tullbrott och grov olovlig befattning med smuggelgods tar däremot sikte framförallt på införsel som kan anses vara organiserad med hänsyn till att den mängd gods som förs in gör det påkallat att det finns en organisation för såväl förvaring som distribution (se prop. 1999/2000:124 s. 123–124 och 146–147). Vid grovt penningtvättsbrott anges i förarbetena endast att systematiken, på samma sätt som i 29 kap. 2 § 6 BrB, avser ett visst tillvägagångssätt som har upprepats ett flertal gånger, antingen av en ensam gärningsperson eller av flera personer i samförstånd (se prop. 2013/14:121 s. 113).

Vidare utgör bestämmelserna om grovt tagande respektive givande av muta (se 10 kap. 5 c § BrB), grovt bidragsbrott (se 3 § bidragsbrottslagen [2007:612]) och grovt spelfusk (se 19 kap. 5 § spellagen [2018:1138]) exempel på brott där det särskilt ska beaktas om gärningen ”ingått i en brottslighet som utövats systematiskt”. När det gäller grovt tagande respektive givande av muta utvecklas detta inte närmare i förarbetena än att det är fråga om ett upprepat beteende, allra helst om det har genomförts efter viss beräkning (se prop. 2011/12:79 s. 47). I förarbetena till grovt bidragsbrott saknas helt förklaring till hur systematiken ska förstås (jfr prop. 2006/07:80 s. 83 och 97). I förarbetena till bestämmelsen om grovt spelfusk framgår att den omständigheten att brottet utövats systematiskt innebär att gärningen har föregåtts av viss beräkning eller att det skett vid upprepade tillfällen (se prop. 2017/18:220 s. 228).

I flera straffbestämmelser finns även kvalificerande rekvisit som exempelvis att brottslighet ”bedrivs yrkesmässigt”, ”i större omfattning” och är av ”särskilt farlig art”, där systematiska inslag indirekt kan få visst genomslag. Såväl grov stöld som grovt häleri utgör exempel på brottstyper där den omständigheten att gärningen varit av ”särskilt farlig art” utgör ett kvalificerande rekvisit. Domstolen är också fri att beakta systematiken oavsett om detta framgår av straffbestämmelsen.

Vilka krav som bör ställas på brottsligheten med avseende på omfattning och förslagenhet för att den ska anses som systematisk går inte att uttala sig om generellt, utan får bedömas från fall till fall. Som tidigare konstaterats har domstolarna intagit en restriktiv hållning när det gäller att döma för grovt brott med hänvisning enbart till en enskild omständighet som inte framgår av bestämmelsen. Praxis ger också stöd för att det ställs högre krav på

de systematiska inslagen för att ett brott ska hänföras till en högre svårhetsgrad än för att låta de systematiska inslagen få betydelse vid straffvärdebedömningen av den samlade brottsligheten (se t.ex. NJA 2016 s. 1143). Att systematiken vid flerfaldig brottslighet som regel inte bör få genomslag vid gradindelningen av brott har också konstaterats av Högsta domstolen i NJA 2018 s. 378:

Enbart det förhållandet att visst brott har upprepats ett stort antal gånger ger normalt inte anledning att bedöma brottet som grovt. Att brottsligheten har systematisk karaktär och därmed ett högre straffvärde kan nämligen oftast beaktas tillräckligt inom ramen för den straffskala som gäller för brott av normalgraden. Det gäller särskilt som det, enligt 26 kap. 2 § brottsbalken, vid flerfaldig brottslighet är möjligt att överskrida straffmaximum för de enskilda brotten.

Vad som nu har sagts utesluter dock inte att den systematiska karaktären hos viss brottslighet, tillsammans med andra försvårande omständigheter, t.ex. särskild förslagenhet eller inslag av organisation, kan medföra att ett enskilt brott hänförs till en högre svårhetsgrad. Huruvida det i ett visst fall finns skäl att placera ett brott i en högre svårhetsgrad med hänvisning till faktorer av det slaget beror naturligtvis också på vilket straffvärde brottet har i grunden.

På vilket sätt upprepad brottslighet som är systematisk till sin karaktär ska beaktas är alltså i någon mån en öppen fråga. Vid flerfaldig brottslighet är det emellertid i regel naturligt att systematiken främst ges betydelse när straffvärdet av den samlade brottsligheten bestäms (jfr p. 35).

Systematisk brottslighet som försvårande omständighet vid straffvärdebedömningen

Enligt 29 kap. 2 § 6 BrB ska rätten som försvårande omständighet vid straffvärdebedömningen särskilt beakta om brottet har utgjort led i en brottslighet som utövats i organiserad form eller systematiskt eller om brottet föregåtts av särskild planering. Systematiken är alltså en omständighet som – vid sidan av vad som gäller för varje särskild brottstyp – särskilt ska beaktas vid straffvärdebedömningen. Till ledning för hur systematiken närmare ska förstås anges följande i förarbetena (se prop. 2009/10:147 s. 43):

Med brottslighet som utövats systematiskt avses brottslighet där ett visst tillvägagångssätt upprepats ett flertal gånger av antingen en ensam gärningsman eller av flera personer i samförstånd. Ett exempel är att

någon vid upprepade tillfällen förmått annan till utbetalning av en förmån som han eller hon inte har haft rätt till. Ett annat exempel är om flera personer rånat olika butiker eller banker och då gått till väga på ett likartat sätt vid varje tillfälle.

Systematiken enligt bestämmelsen tar alltså sikte dels på att brott har upprepats, dels på metoden; att tillvägagångssättet vid varje brottstillfälle har varit likartat. Något krav på att det ska vara fråga om samma typ av brott uppställs däremot inte.

Med brottslighet som utövats i organiserad form avses brottslighet som begåtts inom ramen för en struktur där flera personer samverkat under en inte helt obetydlig tidsperiod för att begå brott. Det är inte tillräckligt att brottet har skett i samverkan mellan flera gärningspersoner, utan personerna ska ha ingått i en sammanslutning eller ett nätverk av viss kontinuitet vars syfte att begå brott sträckt sig längre än till enbart det ifrågavarande brottet. Brottet måste vidare ha ett naturligt samband med den övriga brottsligheten. Däremot krävs det inte att brottet har begåtts av den eller de som organiserat brottsligheten. Som exempel på brottslighet som utövats i organiserad form nämns fickstölder som begåtts av en grupp personer. (Se a. prop. s. 43.)

Med att brottet föregåtts av särskild planering avses att planeringen har gått utöver vad som krävs för att ett brott av det aktuella slaget ska kunna genomföras. Har brottet föregåtts av särskild planering saknar det betydelse om brottet har utgjort ett led i en brottslig verksamhet eller om det varit fråga om ett enstaka brott. (Se a. prop. s. 43–44.)

Som redovisats i föregående avsnitt har Högsta domstolen i NJA 2018 s. 378 uttalat att vid flerfaldig brottslighet är det i regel naturligt att systematiken främst ges betydelse vid straffvärdebedömningen av den samlade brottsligheten.

5.3.3 Ett problematiskt begrepp

Av den praxisgenomgång som Egendomsskyddsutredningen genomförde framkom att de olika sätten att beakta brottslighetens systematik inte tillämpades enhetligt. I vissa fall ansågs flera gärningar som ingått i ett systematiskt förfarande utgöra ett brott som rubricerades som grovt. I andra fall rubricerades samtliga brott

inom ramen för ett sådant förfarande som grova. I åter andra fall fick systematiken enbart betydelse för straffvärdet av brotten. Risken för oenhetlig praxis, men även att det ur ett rättssäkerhetsperspektiv var otillfredsställande att lika fall behandlades på olika sätt, påtalades därför av utredningen. Samtidigt framhölls att inget tydde på att man hade åsidosatt likabehandlings- eller proportionalitetsprinciperna vid straffmätningen av flerfaldiga förmögenhetsbrott. Tvärtom kunde strävan efter att åstadkomma ett resultat som överensstämmer med dessa principer snarast framstå som ett skäl för att i vissa fall välja en särskild konkurrenslösning. Med hänsyn till de svårigheter som systematikbegreppet gav upphov till ansåg utredningen att det var angeläget att skapa bättre förutsättningar för en enhetlig bedömning i dessa frågor. Det efterfrågades en mer nyanserad straffvärdebedömning som i tillräcklig utsträckning tog hänsyn till systematiska inslag vid brott. För vissa särskilt problematiska fall ansågs det också angeläget att kunna bedöma omfattande systematisk brottslighet som ett samlat förfarande. (Se SOU 2013:85 s. 123 f.)

Svårigheterna med att tillämpa ett rekvisit som tar sikte på brottslighetens systematik grundar sig bl.a. i att begreppet förhåller sig till andra gärningar i ett större sammanhang, vilket ger intryck av att det är möjligt att vidga kontexten. Det finns flera liknande rekvisit, t.ex. ”vanemässigt”. (Se Ulväng, 2013, s. 270.) Inom ramen för straffvärdebedömningen föreligger inget hinder mot att beakta ett systematiskt samband mellan flera gärningar/brott såsom en försvårande omständighet. Tvärtom tar, som konstaterats i föregående avsnitt, bedömningen av systematik som en försvårande omständighet enligt 29 kap. 2 § 6 BrB sikte på just upprepningen av likartad brottslighet. Problematiken infinner sig framförallt när systematiken tillämpas som ett kvalificerande rekvisit vid gradindelningen av brott. Som tidigare redovisats finns det exempel i praxis där systematiken har utgjort skäl att lägga samman flera brott till ett allvarligare brott. I doktrinen finns också delvis olika uppfattningar angående i vilken utsträckning sådan sammanläggning kan ske (se avsnitt 4.4). Enligt Ulväng har intentionen från lagstiftarens sida dock aldrig varit att dessa rekvisit ska vidga brottsenheten. Ett systematiskt förfarande behöver inte heller ta sikte på upprepningen i sig utan kan vara ett sätt att beskriva gärningspersonens tillvägagångssätt, hur noggrant han eller hon

planerat brottsligheten, om det skett tillsammans med andra, motiv etc. (Se Ulväng, 2013, s. 270–271.) Att systematiken, men även liknande rekvisit, inte får tolkas i en vidare kontext än vad straffbestämmelsens handlingsverb tillåter får också stöd i lagstiftningsuttalanden från senare tid (se prop. 2016/17:131 s. 57):

Att mera generellt införa en brottsintern grund som tar fasta på systematik vid brotten skulle inte lösa de problem som förknippas med att vissa förmögenhetsbrott utövas systematiskt. Däremot finns det en uppenbar risk att en grund som särskilt tar fasta på brottets samband med andra brott antingen ges den felaktiga tolkningen att samtliga brott i ett systematiskt förfarande kan betraktas som ett grovt brott eller att förekomsten av systematiska inslag i alltför stor utsträckning leder till att varje enskilt brott bedöms som grovt. En sådan utveckling är inte önskvärd.

Med hänsyn till att brottslighetens systematik redan utgör kvalificerande rekvisit i flera straffbestämmelser framstår lagstiftarens avvisande förhållningssätt som något inkonsekvent. I nyligen införda straffbestämmelser återfinns systematiken också som brottsinternt rekvisit, se t.ex. regleringen om grovt folkbokföringsbrott där det ska beaktas om brottsligheten utövats systematiskt (42 § folkbokföringslagen [1991:481]).

Det kan ifrågasättas i vilken utsträckning tillämpningsproblematiken har sin grund i själva systematikbegreppet snarare än i oklarheter avseende den kontext som tolkningen ska ske i. I flera av de straffbestämmelser där brottslighetens systematik utgör ett brottsinternt rekvisit anger förarbetena inte alls, eller endast mycket knapphändigt, hur rekvisitet ska förhålla sig till brottsenheten. Ibland hänvisas endast till systematikdefinitionen i 29 kap. 2 § 6 BrB. Detta är i sig problematiskt eftersom straffvärdebedömningen delvis sker enligt andra kriterier än vad som gäller vid bedömningen av den enskilda gärningen. Genom att i lagstiftningsarbetet tydligare ange hur brottslighetens systematik ska beaktas i förhållande till straffbestämmelsens handlingsverb borde tillämpningssvårigheterna i flera fall kunna undvikas.

5.4 Internationell utblick

5.4.1 Danmark

I den danska straffeloven finns inga särskilda bestämmelser för systematiska stölder respektive hälerier. För sådana brott döms enskilt för just stöld och häleri och straffskalan för dessa brott är böter eller fängelse i ett år och sex månader (se 276 och 290 §§). Av straffelovens allmänna bestämmelser om straffskärpande omständigheter ska emellertid, vid fastställande av straffet, beaktas om gärningarna har planerats särskilt eller utgör ett led i omfattande kriminalitet (se 81 § nr. 3). Att stölder respektive hälerier har utförts systematiskt kan alltså beaktas vid straffvärdebedömningen.

5.4.2 Finland

Frågan om flera gärningar som uppfyller kriterierna för stöldbrott (se 28 kap. 1–3 §§ strafflagen⁴) eller häleribrott (se 32 kap. 1–5 §§) utgör ett eller flera brott bedöms utifrån kriterierna för konkurrens. Bedömningen beror på om och när flera brott kan ”räknas tillsammans” och anses utgöra ett brott. När det gäller häleri finns, i tillägg till den kvalificerade formen grovt häleri (se 32 kap. 2 §), en reglering om yrkesmässigt häleri (se 32 kap. 3 §). Straffansvar för den sistnämnda formen av häleri gäller befattning som skett med egendom som åtkommit genom brott och om befattningen är omfattande och yrkesmässig. Straffskalan för yrkesmässigt häleri är fängelse i lägst fyra månader och högst sex år.

5.4.3 Island

Island har inga särskilda bestämmelser för stölder respektive hälerier som begåtts systematiskt. Enligt artikel 244 i strafflagen⁵ är straffskalan för stöld fängelse i högst sex år. Om en stöld exempelvis har utförts av flera personer tillsammans, genom användandet av en viss metod eller om samma person har utfört flera stölder, ska fängelsestraffet dock inte bestämmas till lägre än tre månader.

⁴ Lag 39/1989 s. 101

⁵ Strafflagen den 12 februari 1940 nr. 19

5.4.4 Norge

I norsk straffrätt finns inga särskilda bestämmelser för systematiska stölder respektive hälerier. Att brott har utförts professionellt eller vid upprepade tillfällen kan däremot beaktas vid bedömningen av om brott ska anses som grovt. Av 322 c § straffeloven⁶ framgår att särskild vikt ska läggas vid om stölden har en professionell prägel. Om flera stölder har begåtts systematiskt kan det tala för att det är fråga om brott med professionell prägel. Som utgångspunkt ska dock varje gärning bedömas för sig.

Att hälerier har begåtts systematiskt kan få betydelse för frågan om det är grovt. Vid bedömningen av om ett häleri utgör grovt brott ska nämligen, enligt 333 §, särskild vikt läggas bl.a. vid om personen regelmässigt utfört hälerier.

5.5 Tidigare överväganden och förslag

Bestämmelser som tar sikte på systematisk och plan- eller vanemässig brottslighet på förmögenhetsområdet har övervägts tidigare i olika sammanhang.

Förmögenhetsbrottsutredningen övervägde en regel som gick ut på att rätten – i stället för att kunna döma för flera brott – skulle kunna döma för brott av högre svårhetsgrad, om den sammanlagda brottsligheten med hänsyn till ekonomisk skada eller ekonomiskt värde samt övriga omständigheter uppfyllde kraven för sådant brott och det kunde antas att brottsligheten var planmässig eller vanemässig. Utredningen valde emellertid att inte föreslå någon sådan bestämmelse. (Se SOU 1983:50 s. 122–123.)

Fängelsestraffkommittén behandlade frågan om möjligheterna att döma till fängelse vid brottslighet som endast har böter i straffskalan (t.ex. ringa stöld) men som begåtts i en serie. Kommittén avvisade emellertid tanken på att lägga samman flera brott till ett grövre brott. I stället lades fram ett förslag som innebar att om det med hänsyn till brottens antal, svårighet och inbördes samband föreligger synnerliga skäl, skulle annan påföljd än böter få användas som gemensamt straff för flera brott enligt BrB, även om endast böter finns i straffskalan. (Se SOU 1986:14 s. 114–116.)

⁶ Lov av 20. mai 2005 nr. 28 om straff

Egendomsskyddsutredningen övervägde olika lösningar för hur systematiska inslag vid förmögenhetsbrott skulle kunna beaktas ytterligare. Bland annat övervägdes en generell bestämmelse om att flera brott skulle läggas samman till ett eller flera allvarigare brott. Det framhölls att en sådan regel skulle underlätta bl.a. rubricering och straffmätning i vissa fall, men att det samtidigt skulle bli svårare att i förväg bedöma straffvärde och preskriptionstid. Rättssäkerhets-skäl ansågs därför tala mot en sådan ordning. I undantagsfall borde det enligt utredningens mening dock inte vara uteslutet att införa nya brottskonstruktioner som gör det möjligt att avgöra vad som är ett brott på ett annat sätt än vad som är normalt för brottstypen i fråga. Utredningen föreslog också en bestämmelse som tog sikte på bedrägerier med s.k. bluffakturor, vilket resulterade i regleringen om grovt fordringsbedrägeri (se 9 kap. 3 a § BrB). Något behov av att lägga samman flera tillgreppsbrott till ett grovt brott ansågs emellertid inte vara så framträdande att det fanns skäl att föreslå en särskild bestämmelse. Det övervägdes också om systematiken borde ha en självständig betydelse vid bedömningen av om brott är grovt. Utredningen ansåg inte att det borde införas något kvalificerande rekvisit som innebar att systematiska förmögenhetsbrott alltid skulle rubriceras som allvarigare brott. Detta eftersom en sådan reglering skulle ha tydliga nackdelar när det gäller bl.a. möjligheten att utdöma straff som är proportionerliga i förhållande till brotten. Utredningen ansåg inte heller att det fanns skäl att införa ett sådant brottsinternt rekvisit för vissa brottstyper, exempelvis grov trolöshet mot huvudman och grovt bedrägeri, eftersom det inte skulle lösa de problem som förbinds med att vissa förmögenhetsbrott utövas systematiskt. Tvärtemot ansågs det finnas en uppenbar risk att ett rekvisit som särskilt tog fasta på brottets samband med andra brott antingen kunde ge den felaktiga tolkningen att samtliga brott i ett systematiskt förfarande skulle betraktas som grovt brott eller att förekomsten av systematiska inslag i alltför stor utsträckning skulle leda till att varje enskilt brott bedöms som grovt. Brott som avsåg mindre värden skulle dock inte kunna graderas som ringa om de begåtts systematiskt. Vidare övervägdes om systematiken kunde få större genomslag om straffskalorna justerades. Det bedömdes emellertid inte finnas skäl att ändra regeln om förhöjd straffskala vid flerfaldig brottslighet eller att ändra reglerna om försvårande omständigheter vid

straffmätningen. Straffskalorna ansågs vara tillräckligt vida för att täcka även omfattande och systematisk brottslighet, men att de inte utnyttjades i den utsträckning som skulle vara möjlig. Detsamma gällde den förhöjda straffskala som får tillämpas vid flera brott. (Se SOU 2013:85 s. 129 f. och 269–270 och prop. 2016/17:131.)

5.6 Kriterier för sammanläggning av flera brott i doktrinen

Inom ramen för sin forskning om brottslighetskonkurrens har Magnus Ulväng behandlat frågan om när och på vilket sätt sammanläggning av flera brott får ske. Han har uppställt följande riktlinjer för kriterier som skulle kunna motivera att ett händelseförlopp ses som en gärning/ett fall:

- Tillvägagångssättet ska vara identiskt eller likartat.
- Brottsligheten ska vara organiserad eller ha utgjort ett led i samma brottsplan.
- Det måste finnas något annat som ger stöd för antagandet att det är fråga om samma gärning; t.ex. att brottsligheten riktar sig mot samma målsägande eller ett kollektiv av brottsobjekt där det egentligen är likgiltigt vem som drabbas av brottet.
- Skadan bör också kunna mätas i pengar eller liknande.

Det bör dock understrykas att Ulväng inte hävdar att de utpekade riktlinjerna för kriterier nödvändigtvis är tillräckliga för att avgränsa de situationer där sammanläggning av flera brott kan ske. Riktlinjerna visar emellertid att det bör krävas något påtagligt gemensamt hos brottsligheten för att kunna dra slutsatsen om identitet mellan olika gärningar och att de därmed ska betraktas som en helhet. (Se Ulväng, 2013, s. 278 f.)

Som tidigare angetts har Martin Sunnqvist gjort gällande att det finns en principiell rättslig möjlighet att lägga samman flera systematiskt begångna brott till ett (se avsnitt 4.4). Enligt Sunnqvist bör detta gälla under förutsättning att uppsåtet täcker ett sådant förfarande. Sammanläggning av brott bör alltså kunna ske om gärningspersonen redan vid den första gärningen haft en brottsplan

omfattande helheten eller om han eller hon åtminstone insett risken för att gärningen skulle inleda en brottslig verksamhet och varit likgiltig i förhållande till denna risks förverkligande. (Se Sunnqvist, SvJT 2011 s. 495.) Det bör dock framhållas att Sunnqvists kriterier för sammanläggning avser redan befintliga brott, de tar alltså inte sikte på hur nya straffbestämmelser bör utformas.

5.7 Överväganden och förslag

5.7.1 Sammanläggning av flera stölder respektive hälerier till ett allvarligare brott

Bedömning: Det bör inte införas regler som ger möjlighet att lägga samman flera stölder respektive hälerier till ett allvarligare brott. Sådana regler skulle i och för sig underlätta bl.a. straffvärdebedömningen, men kriterierna för när sammanläggning får ske skulle leda till betydande avgränsningssvårigheter och göra det svårt för enskilda att förutse när ett respektive flera brott har begåtts. Av bl.a. rättssäkerhetsskäl, samt då det inte bedöms som det mest effektiva sättet att beakta systematik, bör några sådana regler inte införas.

Utgångspunkter

Som tidigare konstaterats förekommer det att vissa systematiskt utförda förmögenhetsbrott läggs samman till ett brott. Avseende vissa brottstyper har det också ansetts motiverat att tillskapa särregleringar som vidgar brottsenheten. Detta har vare sig gällt stöld eller häleri. Utvecklingen i praxis talar snarare för att brottsenheten vid dessa brott har hållits förhållandevist snäv och de lagstiftningsärenden som berört frågan har avvisat tanken på att lägga samman flera brott till ett. Ett troligt skäl för denna inställning är att det som regel inte är särskilt problematiskt att avgöra vad som utgör ett naturligt händelseförlopp/en gärning för dessa brott. Exempelvis utgör en stöld ofta en avgränsad händelse, vilken också är naturlig att betrakta som en gärning och ett brott. Övervägandena i exempelvis NJA 2006 s. 524 visar dock att komplicerade situationer

ibland kan uppstå. Att flera stölder har utförts i en serie utgör dock oftast inte ett problem för domstolarna.

Utgångspunkten för sammanläggning av systematiska stölder respektive hälerier blir därför en annan än vad som gäller vid t.ex. vissa bedrägerisituationer, där tillämpningssvårigheter motiverar en justering av brottsenheten. Vid stölder respektive hälerier som utförts systematiskt handlar det i stället om att de enskilda brotten inte anses kunna återspegla brottslighetens samlade allvar. Att det som regel inte föreligger några svårigheter att avgränsa vad som utgör en eller flera stölder respektive hälerier medför att sammanläggning av sådana brott, oavsett brottskonstruktionens utformning, kommer utgöra tydliga undantag från vad som normalt utgör brottsenhet. I linje med vad Egendomsskyddsutredningen angav anser utredaren att sådana undantag bör godtas endast när det är särskilt motiverat (jfr SOU 2013:85 s. 112).

Sammanläggning av flera brott med förebild i kollektivdelikten

En straffbestämmelse för systematiska stölder respektive hälerier där flera brott läggs samman till ett brott, trots att de enskilda gärningarna är avgränsade från varandra i både tid och rum påminner om kollektivdelikten. Brottsstiden skulle löpa från tidpunkten då den första gärningen fullbordas till dess den sista gärningen har avslutats. I processuellt hänseende skulle de enskilda gärningarna betraktas som en gärning. Fördelen med en sådan brottskonstruktion är att man skulle undvika den s.k. mängdrabatten vid straffmätningen av flerbrottslighet som följer enligt asperationsprincipen. Under förutsättning att minimistraffet för brottet bestäms till en nivå som är högre än vad som i allmänhet blir utfallet vid straffmätningen av t.ex. flera stölder av normalgraden skulle brottslighetens systematiska inslag därmed få ett större genomslag än vad som nu är fallet. Det är emellertid inte säkert att en sammanläggning alltid skulle resultera i hårdare straff. Om det t.ex. handlar om ett väldigt stort antal brott kan, även med beaktande av asperationsprincipen, det samlade straffvärdet bli likvärdigt med om man hade betraktat all brottslighet som ett brott. (Se Ulväng, 2013, s. 259.)

En annan fördel skulle vara att preskriptionstiden, som ju är kopplad till straffskalan för brottet, förlängs. Det tidsmässiga

utrymmet för myndigheterna att utreda dessa brott kan därför förväntas öka. I flera fall skulle det också resultera i utökade möjligheter att använda straffprocessuella tvångsmedel.

En sammanläggning av flera brott skulle emellertid kräva att begreppet systematik preciseras. Att låta brottslighetens systematik utgöra det enda kriteriet för när sammanläggning av flera brott får ske ställer högre krav på precision avseende vad systematiken innebär än vad som gäller vid exempelvis gradindelning och straffvärdebedömning (jfr Utredningen om straffrättsliga åtgärder mot organiserad brottslighetens resonemang angående i vilken utsträckning legalitetsprincipen gör sig gällande vid gradindelning, SOU 2014:63 s. 188).

I begreppet systematik ligger att ett förfarande upprepas. Upprepningen i sig kan emellertid, även om det har skett på ett identiskt eller likartat sätt, inte vara tillräcklig för att det ska vara fråga om ett systematiskt förfarande. Som Egendomsskyddsutredningen framhöll finns det alltså skäl att skilja seriebrottslighet från systematisk (serie)brottslighet. En utgångspunkt bör, i linje med vad som i allmänhet motiverar sammanläggning av flera brott, vara att det framstår som naturligt att betrakta den samlade brottsligheten som en enhet. Med utgångspunkt i de kriterier för sammanläggning av brott som angetts i doktrinen bör så kunna ske om gärningarna har varit identiska eller likartade och föregåtts av planering eller kan betraktas som en avgränsad närmast yrkesmässig eller organiserad verksamhet (jfr avsnitt 5.6).

Att uppställa krav på att gärningspersonen på förhand ska ha planerat samtliga gärningstillfällen borde inte vara nödvändigt. Han eller hon måste alltså inte agera utifrån en på förhand mer i detalj uttänkt brottsplan. Däremot bör förfarandet, dvs. gärningarna som ska anses som en enhet, ha föregåtts av någon form av planering eller aktiv medvetenhet. Så skulle exempelvis kunna vara fallet om gärningspersonen kommer till Sverige från utlandet eller reser från en ort i landet till en annan, med enda syftet att begå en speciell typ av brott. Att en gärningsperson har använt viss avancerad utrustning för att begå brotten skulle också kunna tala för ett systematiskt förfarande.

Som Ulväng framhåller måste det emellertid även krävas något ytterligare kriterium som tar sikte på identiteten mellan gärningarna som rymms inom brottet. Detta för att kunna särskilja dessa gärningar

från andra. Att uppställa ett krav på att alla gärningar ska riktas mot samma målsägande skulle kraftigt begränsa tillämpningsområdet. Ett krav på att gärningarna riktar sig mot ett kollektiv av snarlika målsägande, där det inte spelar någon roll vilka som drabbas, skulle dock kunna uppställas. Exempel härpå skulle kunna vara upprepade stölder av båtmotorer på en marina eller flera närliggande marinor.

Även med de nu angivna kriterierna för när systematik föreligger och sammanläggning skulle få ske kan det antas att gränsdragningsproblem kan uppstå. Det är också troligt att flera fall av stölder respektive hälerier som utförts i en serie skulle falla utanför ramen för när sammanläggning kan ske. Att tillämpa kriterier som är mindre precisa än de ovan angivna framstår emellertid inte som lämpligt. Att lägga samman brott endast av det skälet att de har upprepats skulle, även om dessa utförts på likartade sätt och haft visst tidsmässigt samband, innebära svårigheter att avgränsa vad som utgör ett respektive flera brott. Möjligheten för enskild att kunna förutse när han eller hon begått flera brott respektive ett sammanlagt brott försvåras därmed också. I praktiken skulle det innebära att en återfallsreglering byggs in i själva straffbestämmelsen, vilket skulle strida mot vad som av tradition utgör skärpande omständigheter vid straffvärdebedömningen (jfr SOU 2013:85 s. 131 och Ulväng, SvJT 2011 s. 1036).

Svårigheterna att avgöra när det är fråga om ett eller flera brott kan också leda till olika bedömnings- och tillämpningssvårigheter för polis och åklagare. Om exempelvis olika stölder upptäcks efterhand och inte vid ett och samma tillfälle kan det vara svårt att avgöra i vilket skede ett systematiskt brott ska anses föreligga och om utredningsåtgärderna därför ska inriktas på det brottet i stället för på enskilda stölder respektive hälerier. (Jfr remissinstansernas svar avseende grovt fordringsbedrägeri i prop. 2016/17:131 s. 28.)

En sammanläggning av flera brott skulle medföra att rättskraften omfattar all brottslighet, även oupptäckt sådan, av samma slag. Att upprepade stölder respektive hälerier drabbar olika målsägande kan antas vara betydligt vanligare än att endast en målsägande drabbas, vilket är fallet vid t.ex. de grova fridskränkningssbrotten. Risken ökar därmed för att vissa brott som begås inom ramen för en (systematisk) serie av brott upptäcks först i tiden efter att ett åtal vunnit laga kraft. Detta kan i sin tur resultera i att möjligheterna för

målsäganden som inte omfattades av det första åtalet att få ersättning för sina eventuella skador försvåras.

Sammanfattningsvis bedöms nackdelarna med en sådan brottskonstruktion som nu har övervägts vara större än de fördelar som kan tänkas följa. Framförallt tillämpningssvårigheterna talar häremot. Som en följd av detta kan det också ifrågasättas om en sådan brottskonstruktion är det mest effektiva sättet att beakta att brotten har utförts systematiskt.

Sammanläggning av brott med förebild i de grova fridskränkingsbrotten

Genom att konstruera en straffbestämmelse för stölder respektive hälerier med förebild i de grova fridskränkingsbrotten skulle flera brott kunna läggas samman till ett allvarigare brott, under förutsättning att dessa utgjort ett led i ett systematiskt förfarande. Varje enskild gärning/brott skulle då betraktas som en brottsenhet, vilka tillsammans skapar en ny brottsenhet. Även vid en sådan brottskonstruktion skulle den s.k. mängdrabatten vid flerbrottslighet kunna undvikas. Det är också troligt att det skulle innebära utökade möjligheter att använda straffprocessuella tvångsmedel. Däremot skulle inte preskriptionstiden förlängas, eftersom preskriptionstiderna för varje enskilt brott skulle löpa för sig.

Risken för att, vid en sådan modell, oupptäckta brott skulle omfattas av rättskraften av en tidigare dom minskar emellertid. Eftersom varje enskilt brott betraktas som en enskild gärning skulle det, som utgångspunkt, inte föreligga något hinder enligt principen om res judicata att väcka ett nytt åtal avseende brottslighet som hade kunnat omfattas av den tidigare domen.

Trots att ett sådant brott i processuell mening skulle bestå av flera gärningar måste tydliga kriterier ändå uppställas för när en sammanläggning kan ske. Även i detta sammanhang krävs det att systematikbegreppet preciseras i linje med vad som redovisats tidigare; gärningarna har varit identiska eller likartade och föregåtts av planering eller kan betraktas som en avgränsad närmast yrkesmässig eller organiserad verksamhet.

Svårigheterna med att konstruera ett tillräckligt tydligt samband vid flera stöld- respektive hälerigärningar blir tydlig just vid

jämförelsen med de grova fridskränkningssbrotten. När det endast finns en målsägande som har utsatts för upprepade gärningar så håller denne så att säga ihop brottet genom rekvisiten att gärningarna ska ha utgjort ett led i en upprepad kränkning av den personens integritet och ha varit ägnade att allvarligt skada dennes självkänsla. Motsvarande rekvisit kan svårligen formuleras vid stölder respektive hälerier, utan sammanläggning måste ske endast med hänvisning till brottslighetens systematik. Denna skillnad är väsentlig och gör det mer komplicerat att konstruera bestämmelser som bygger på godtagbar förutsägbarhet.

Inte heller sammanläggning enligt en konstruktion med förebild i de grova fridskränkningssbrotten bedöms som ett lämpligt sätt att ytterligare beakta systematiken vid stölder respektive hälerier. Svårigheterna att avgränsa när ett respektive flera brott föreligger kvarstår, vilket i sin tur skulle leda till tillämpningssvårigheter, men även att flera förfaranden skulle falla utanför regleringen.

5.7.2 Brottets systematik som ett kvalificerande rekvisit vid gradindelningen av stöld respektive häleri

Förslag: Ett nytt kvalificerande rekvisit som tar sikte på brott som utövats systematiskt ska införas vid grov stöld och grovt häleri.

Den som begår flera brott är mer klandervärd än den som endast begår ett brott. Återfall i brott ska därför beaktas, i första hand, vid valet av påföljd men kan även leda till att straffet skärps (29 kap. 4 § BrB). Ett enskilt brott är dock inte mer klandervärdt därför att gärningspersonen också har begått andra brott. Upprepningen i sig utgör alltså inte en straffvärdegrundande omständighet. Om ett brott exempelvis är planerat, listigt, svårt att upptäcka och präglas av viss förslagenhet eftersom det ingår i en plan eller i vart fall i ett systematiskt förfarande, kan man dock hävda att detta är mer straffvärdt än motsvarande brott som saknar sådana inslag.

Flera straffbestämmelser innehåller kvalificerande rekvisit som uttryckligen tar sikte på brottslighetens systematik (se avsnitt 5.3.2). Vid såväl grov stöld som grovt häleri kan hänsyn till systematiken tas inom ramen för rekvisitet att gärningen varit av särskilt farlig art.

Domstolen är också fri att, oavsett förekomsten av kvalificerande rekvisit, beakta brottslighetens systematiska inslag. Som tidigare redovisats finns det emellertid en försiktighet att döma för grovt brott med hänvisning till en grund som inte uttryckligen framgår i straffbestämmelsens uppräkningsomständigheter. Det är exempelvis ovanligt att systematiken utgör skäl att bedöma en stöld som grov. Däremot leder förekomsten av omständigheter som enligt straffbestämmelsen särskilt ska beaktas vid gradindelningen ofta till att brottet bedöms som grovt. Att införa ett brottsinternt rekvisit som uttryckligen tar sikte på brottslighetens systematik vid grov stöld respektive grovt häleri bedöms därför kunna leda till att fler gärningar rubriceras som grovt brott. Detta skulle resultera i en höjd straffnivå, vilket i sin tur skulle leda till att preskriptionstiderna för brotten förlängs. Även möjligheterna att använda straffprocessuella tvångsmedel kan förväntas öka.

När brottslighetens systematik beaktas som ett brottsinternt rekvisit kan vissa bedömningssvårigheter uppstå, vilket framförallt grundar sig i att begreppet förhåller sig till näraliggande gärningar av liknande slag. Någon vidgning av brottsenheten för stöld respektive häleri är emellertid inte aktuell. Risken för oenhetlig rättstillämpning där sammanläggning av flera brott kan komma att ske (jfr avsnitt 5.3.3) framstår inte heller som påtaglig. Vad som utgör brottsenhet vid stöld respektive häleri vållar normalt sett inte några problem. Vad det nu handlar om är snarare att ytterligare framhålla omständigheter av systematisk karaktär som skäl att bedöma den enskilda gärningen som grov. Ett systematiskt förfarande behöver inte endast ta sikte på upprepning, utan kan vara ett sätt att beskriva gärningspersonens tillvägagångssätt, hur noggrant han eller hon planerat brottsligheten, om det skett tillsammans med andra, motiv, osv. Även enskilda gärningar kan alltså bedömas som grova med hänvisning till dess systematiska karaktär.

För att tydliggöra att det handlar om enskilda brott bör begreppet systematik inte relatera till andra gärningar, såsom ofta sker vid gradindelning bl.a. genom hänvisning till att brott ska ha upprepats (se avsnitt 5.3.2). I stället föreslås att rekvisitet utformas på så sätt att som försvårande omständighet ska särskilt beaktas om brottet *utövats systematiskt*. Utredaren har inte påträffat någon straffbestämmelse där rekvisit som tar sikte på systematik är

utformat på ett sådant sätt. Däremot anges i förarbeten till vissa straffbestämmelser, där det särskilt ska beaktas om gärningen ingått i en brottslighet som utövats systematiskt, att just *brottet* har utövats systematiskt (se avsnitt 5.3.2).

Att brottet har utövats systematiskt bör dock inte utesluta att omständigheter som handlar om att det har begåtts i ett större sammanhang, t.ex. att brottet har ingått i en kriminell verksamhet där även andra liknande brott har begåtts, kan tillmätas relevans. Detta gäller på samma sätt som att andra omständigheter som inte är direkt knutna till själva gärningstillfället, t.ex. att brottet har begåtts inom ramen för en viss typ av organisation, haft ett visst syfte eller föregåtts av särskild planering, också kan beaktas vid bedömningen av systematik. Med att formulera bestämmelsen på så sätt som föreslås understryks dock att det inte är nödvändigt att också andra brott/gärningar har begåtts.

Genom att tydligare knyta bedömningen av systematiken till den enskilda gärningen kan de bedömnings- och tillämpningssvårigheter som uppstår om systematiken i stället utgör skäl för att lägga samman flera brott undvikas. När flera gärningar har utförts i en systematisk serie blir utfallet i stället att det är frågan om flera grova brott. Systematiken bedöms på så sätt få ett större genomslag än om man lägger samman flera brott till ett allvarligare brott.

Även om brottslighetens systematik kan förväntas få ett större genomslag som ett kvalificerande rekvisit måste de systematiska inslagen ändå uppnå en viss nivå för att brottet ska kunna bedömas som grovt. En bedömning av hur framträdande systematiken i det enskilda fallet är måste självfallet göras. Avgörande blir en helhetsbedömning av gärningen, med beaktande av bl.a. nivån på organisation eller yrkesmässighet, planering, metod etc. Sådana avgränsningar görs till viss del redan idag inom ramen för rekvisitet att gärningen varit av särskilt farlig art (se SOU 1940:20 s. 107 f.). Exempelvis kan den omständigheten att flera tillgrepp utförts i en serie och att det som stulits sammantaget uppgår till ett betydande belopp tillmätas viss betydelse vid bedömningen av om varje gärning har utförts systematiskt (jfr SOU 2018:14 s. 278). Om det sammantagna beloppet däremot är lågt bör det endast undantagsvis kunna vara fråga om systematiska brott, trots att tillgreppen i övrigt bär prägel av systematik. Sådana omständigheter bör i stället beaktas vid bedömningen av om stölden ska bedömas som brott av

normalgraden och/eller vid straffvärdebedömningen enligt 29 kap. 2 § 6 BrB.

Lagtekniskt är det förhållandevis enkelt att införa nya kvalificerande rekvisit som tar sikte på systematiken vid grov stöld respektive grovt häleri. Det bedöms inte nödvändigt att göra någon förändring av de aktuella bestämmelserna i övrigt, inte heller av några andra straffbestämmelser. Rekvisitet att gärningen varit av särskilt farlig art i grov stöld och grovt häleri tar delvis sikte på brottslighetens systematik, men även på andra försvårande omständigheter (se avsnitt 5.2.1). Detta rekvisit bör därför finnas kvar.

Sammanfattningsvis bedöms det finnas fördelar med att införa ett kvalificerande rekvisit som tar sikt på brottslighet som utövas systematiskt vid grov stöld respektive grovt häleri. Det framstår också som det mest ändamålsenliga och effektiva sättet att ytterligare beakta systematiska inslag vid dessa brott. Det föreslås därför att sådana rekvisit införs i de aktuella straffbestämmelserna.

5.7.3 Brott med systematisk prägel bör inte bedömas som ringa

Som angetts i föregående avsnitt anser utredaren att när det gäller omständigheter som visserligen varit av systematisk karaktär, men inte i sådan utsträckning att brottet ska anses som grovt, bör få genomslag vid bedömningen av om brottet är av normalgraden alternativt vid straffvärdebedömningen. Ofta borde det handla om flera stölder som utförts i ett sammanhang, men där värdet av det som tillgripits vid varje tillfälle understiger den beloppsmässiga gränsen för stöld av normalgraden.

Egendomsskyddsutredningen behandlade denna fråga och konstaterade att brott som begås systematiskt inte bör bedömas som ringa. Utredningen framhöll att när det gäller stöld har praxis gått i riktning mot att brotten rubriceras som ringa stöld (tidigare snatteri), om inte värdet av det tillgripna överstiger ett visst belopp eller det föreligger särskilda omständigheter som talar för att brottet bör bedömas som brott av normalgraden. Även om det ansågs befogat att utveckla bedömningsprinciper, såsom värdet på det tillgripna, som gör det enkelt att hantera brotten är det också rimligt att brott som begås systematiskt bedöms som svårare än andra

upprepade tillgreppsbrott av motsvarande värde. Enligt utredningen var detta inte heller oförenligt med vad som angavs NJA 2006 s. 524. (Se SOU 2013:85 s. 135.)

I det nyss nämnda fallet kom domstolen fram till att ett antal tillgrepp som under samma dag skett i olika butiker i samma köpcentrum och som avsåg flera varor som var och en låg under värdegränsen för ringa stöld (tidigare snatteri) inte skulle bedömas som stöld. Avgörande för bedömningen var att det av omständigheterna inte framgick att tillgreppen hade präglats av någon systematik eller förslagenhet, t.ex. genom användandet av speciellt utformade hjälpmedel. Endast den omständigheten att brotten ingått i en serie tillgrepp som sammantaget avsett värden till ett belopp som överskred gränsen för ringa stöld ansågs inte tillräckligt för att bedöma varje brott som stöld. (I avsnitt 4.4 redogörs för rättsfallet inom ramen för frågan om brottsenhet.)

Av det avgörandet kan alltså dras den slutsatsen att om tillgreppen hade präglats av systematik (eller förslagenhet) borde de kunna ha ansetts som stöld. Även om detta synsätt får anses ge uttryck för gällande rätt har utredaren övervägt att föreslå att ett icke-kvalificerande rekvisit, som tar sikte på systematik, införs i straffbestämmelsen om ringa stöld. Som framgår i avsnitt 4.5 har i flera lagstiftningsärenden angetts att det är en fördel om de omständigheter som särskilt ska beaktas framgår i bestämmelsen, bl.a. för att göra den mer informativ och ge bättre vägledning för den som ska tillämpa bestämmelsen. I straffbestämmelsen om ringa stöld skulle därför ett brottsinternt rekvisit kunna införas enligt följande:

Är brott som avses i 1 § med hänsyn till det tillgripnas värde och övriga omständigheter vid brottet att anse som ringa, döms för *ringa stöld* till böter eller fängelse i högst sex månader. *Detta gäller dock inte om brottet utövats systematiskt.*

Även om införandet av ett sådant rekvisit skulle kunna ses som ett ändamålsenligt förtydligande av gällande rätt, finns en risk att det leder till vissa tillämpningssvårigheter. Vid bedömningen av om en stöld är grov kan systematiken beaktas inom ramen för det kvalificerande rekvisitet att den varit av särskild farlig art. Utredaren har också föreslagit att detta förtydligas genom att ett kvalificerande rekvisit som tar sikte på att brottet utövats systematiskt införs. Att införa systematik som ett icke-kvalificerande rekvisit för ringa stöld

skulle alltså innebära att samma rekvisit ska beaktas två gånger vid gradindelningen av samma brottstyp. Om åklagaren gör gällande, i fall liknande det nyss nämnda avgörandet från Högsta domstolen, att flera brott till låga värden inte ska bedömas som ringa stöld, med hänsyn till att dessa utövats systematiskt, måste rätten först pröva systematiken i förhållande till om brotten är ringa. Om rätten kommer fram till att brotten utövats systematiskt och därför inte kan anses som ringa måste rätten pröva i vilken högre grad brotten ska placeras. Genom att domstolen redan har prövat och jakande besvarat frågan om systematik finns då, som utgångspunkt, inget utrymme att bedöma brotten som stöld av normalgraden. Med hänsyn till att det systematiska förfarandet redan fastslagits ska brotten i stället anses som grova. Även om domstolen visserligen inte är tvungen att bedöma ett brott som grovt när en försvårande omständigheter föreligger finns ändå en risk att det leder till orimliga utfall. En sådan ordning kan förväntas leda till vissa konkurrensproblem, snarare än att lösa frågan om hur upprepade brott av mindre allvarlig karaktär ska behandlas. Utredaren anser därför att ett brottsinternt rekvisit som tar sikte på systematik inte bör införas i bestämmelsen om ringa stöld.

5.7.4 Större utrymme att beakta systematik vid straffvärdebedömningen

Enligt 29 kap. 2 § 6 BrB ska vid straffvärdebedömningen bl.a. beaktas om brottet har utgjort ett led i en brottslighet som utövats systematiskt. Med systematik menas, enligt förarbetena, att gärningspersonen upprepat ett identiskt eller likartat tillvägagångssätt, exempelvis flera rån. Tillämpningsområdet är alltså begränsat till flera gärningar, vilket oftast kräver att det är fråga om flera brott. 2010 genomgick 29 kap. BrB vissa förändringar vilka bl.a. syftade till att höja straffen för allvarliga våldsbrott och öka spännvidden i straffvärdebedömningen. Tillämpningsområdet för den aktuella bestämmelsen vidgades då till att omfatta enstaka brott som föregåtts av särskild planering samt systematisk brottslighet som begåtts genom att en gärningsperson upprepat ett visst tillvägagångssätt ett flertal gånger. (Se avsnitt 5.3.2.) Om, och i så fall i vilken utsträckning, reformen lett till en ökad tillämpning av de försvårande omständigheterna enligt 29 kap. 2 § BrB är till viss del

oklart (se Brå:s rapport 2014:6, Skärpta straff för allvarliga våldsbrott. Utvärdering av 2010 års straffmättningsreform, s. 56 f.). Det kan dock finnas vissa fördelar med att låta bedömningen av systematik få ytterligare genomslag vid just straffvärdebedömningen.

Genom att slopa kravet på att ett systematiskt förfarande måste innefatta flera gärningar eller brott skulle sådana förfaranden kunna beaktas oftare vid straffvärdebedömningen än vad som nu är fallet. Precis som vid gradindelningen skulle systematikbedömningen kunna knytas till den enskilda gärningen/brottet. Vad det då handlar om är att ytterligare beakta omständigheter av systematisk karaktär hänförliga till det enskilda fallet, t.ex. gärningens tillvägagångssätt – exempelvis användningen av verktyg eller annan utrustning –, motiv m.m. På så sätt skulle de tillämpningssvårigheter som följer av att man måste hitta godtagbara samband mellan olika gärningar kunna undvikas. Även om kravet på sådana samband inte borde vara lika strikt vid straffvärdebedömningen som vid sammanläggning av flera brott utgör de ändå hinder mot att i flera sammanhang kunna beakta systematik.

Vid bedömningen av enskilda brott kan en sådan förändring också göra det möjligt att beakta systematik på ett mer flexibelt sätt. Som tidigare redovisats utgör den omständigheten att brott ingått i en brottslighet som utövats systematiskt i flera fall ett kvalificerande rekvisit som skäl för att bedöma ett brott som grovt. Flera fall kan tänkas där ett brott visserligen varit av systematisk karaktär, men inte i sådan utsträckning att det kan anses motiverat att bedöma det som grovt. Som ovan angetts bör systematiken i sådana fall få genomslag vid gradindelningen på en lägre nivå, t.ex. genom att brottet inte bedöms som ringa. Men även vid straffvärdebedömningen av enskilda brott bör kunna beaktas att det utövats systematiskt. Därigenom skulle tröskeleffekter kunna undvikas genom att på ett mer flexibelt sätt anpassa den straffrättsliga reaktionen utifrån omständigheterna i det enskilda fallet.

Att knyta systematikbedömningen till den enskilda gärningen bedöms vidare kunna leda till en mer enhetlig tillämpning av begreppet systematik i allmänhet. Det kan antas att en sådan förändring skulle få viss indirekt effekt, bl.a. när det gäller hur systematiken beaktas vid gradindelning av brott. Som redovisats i avsnitt 5.3.2 hänvisar förarbetena till vissa straffbestämmelser vari

systematiken särskilt ska beaktas till definitionen i 29 kap. 2 § 6 BrB. Eftersom denna definition kräver att det är fråga om flera gärningar eller brott kan sådana hänvisningar leda till oklarheter angående hur systematiken ska beaktas vid gradindelningen av enskilda brott. Om systematikdefinitionen i straffvärdebedömningen knyts till det enskilda brottet kan det alltså leda till att det blir tydligare hur definitionen ska förstås och tillämpas även vid gradindelningen.

Bestämmelserna i 29 kap. BrB är generellt tillämpbara. En förändring enligt vad som övervägts ovan skulle alltså gå utanför ramarna för uppdraget. Det skulle också kräva överväganden med ett bredare perspektiv än vad som är möjligt inom ramen för detta uppdrag.

5.8 Sammanläggning av flera stölder respektive hälerier till ett brott

I detta avsnitt lämnas förslag på nya brott enligt vad som följer av uppdraget, vilka inte stämmer överens med utredarens ställningstagande i föregående avsnitt. Författningsförslagen och kommentar till författningsförslagen lämnas i kapitel 12.

5.8.1 Två nya straffbestämmelser införs – grov systematisk stöld och grovt systematiskt häleri

Förslag: Två nya brott, grov systematisk stöld respektive grovt systematiskt häleri, ska införas avseende fall då flera stölder respektive hälerier eller försök, förberedelse eller stämpling till sådana brott har utgjort ett led i ett systematiskt förfarande. Straffskalan ska vara fängelse i minst sex månader och högst sex år.

Sammanläggning av brott bör ske med förebild i de grova fridskränkingsbrotten

Ovan har övervägts att lägga samman flera stölder respektive hälerier med förebild dels i kollektivdelikten, dels i de grova fridskränkingsbrotten. Dessa modeller utgör beprövade undantag

från hur brott normalt sett bedöms vid brottstyper som påminner om stöld och häleri. Tillskapandet av en ny, ytterligare, form av reglering för just dessa brott är inte lämpligt. Även särregleringar bör präglas av viss kontinuitet. En annan sak är att bestämmelserna i viss mån måste anpassas till de enskilda brottstyperna. Vid bedömningen av vilken av dessa två modeller som är att föredra gör utredaren följande övervägandena.

Enligt kollektivdeliktsmodellen läggs alla brott samman till en brottsenhet, dvs. en gärning och ett brott. Enligt modellen med de grova fridskränkingsbrotten bibehålls brottsenheten för varje enskild gärning/brott, men dessa skapar tillsammans ett nytt brott. I bägge fallen måste sammanläggning ske genom en bedömning av om sambandet mellan de enskilda gärningarna kan anses som ett systematiskt förfarande. Svårigheterna med att låta systematiken utgöra det enda kriteriet för när sammanläggning får ske har behandlats ovan (se avsnitt 5.7.1). Denna problematik bedöms bli likartad oavsett vilken modell som väljs.

I bägge modellerna skulle en skärpt straffskala innebära att den s.k. mängdrabatten vid flerbrottslighet undviks och möjligheterna att använda straffprocessuella tvångsmedel öka.

En nackdel med en brottskonstruktion med förebild i de grova fridskränkingsbrotten är att preskriptionstiden inte skulle förlängas i förhållande till vad som gäller idag. Preskriptionstiderna för varje enskilt brott skulle löpa för sig. En tydlig fördel med denna konstruktionen är å andra sidan att oupptäckta brott som regel inte skulle omfattas av en tidigare doms rättskraft. Eftersom varje brott betraktas som en enskild gärning kommer det inte föreligga något hinder enligt principen om res judicata att väcka nytt åtal för brott som hade kunnat omfattas av den tidigare domen. Detta kan illustreras enligt följande, inte helt osannolika, exempel:

När tillräcklig bevisning finns, väcker åklagaren åtal mot flera personer för ett antal systematiskt utförda stölder under en viss tid och inom en viss region. Sedan en fällande dom avseende dessa stölder vunnit laga kraft, framkommer ytterligare bevisning mot personerna avseende andra stölder. Dessa stölder kan anses omfattas av det systematiska förfarande som den första domen avsåg (de har t.ex. begåtts under samma tidsperiod, inom samma eller angränsande område och på likartade sätt). Stölderna är också av sådan omfattning att de kan antas ha påverkat straffvärdet i förhållande till

den första domen. Intresse finns därför av att väcka åtal även för dessa stölder.

Om bestämmelsen är utformad enligt kollektivdeliktsmodellen bör det vara uteslutet för åklagaren att väcka åtal för de senare upptäckta gärningarna. Dessa omfattas av den tidigare domens rättskraft. Om åtal ändå väcks ska det avvisas av domstolen. Under förutsättning att gärningarna i det första åtalet är tillräckligt preciserade vad gäller tid, plats och antal bör det däremot inte föreligga något hinder för åklagaren att återkomma med ett nytt åtal för de senare gärningarna om bestämmelsen är utformad med förebild i de grova fridskränkingsbrotten. Även om brotten i den första domen sammantaget anses som ett brott bedöms rättskraftens omfattning utifrån varje enskild gärning/brott. Med hänsyn till att systematiskt utförda stölder respektive hälerier ofta riktar sig mot olika målsägande är det troligt att det, till skillnad från vad som gäller vid de grova fridskränkingsbrotten, inte sällan kan finnas behov av att på nytt väcka åtal mot samma person avseende nya brott som begåtts inom ramen för samma förfarande.

Sammanfattningsvis kan konstatera att de två sammanläggningsmodellerna i flera fall skulle leda till snarlika överväganden och utfall. Modellen enligt de grova fridskränkingsbrotten har emellertid en tydlig processuell fördel genom att oupptäckta brott inte omfattas av en tidigare doms rättskraft. Behovet av att kunna väcka åtal för nyupptäckt brottslighet kan också antas vara större när det handlar om systematiskt utförda stölder respektive hälerier än vid systematiskt utförda brott mot en person. Mot denna bakgrund föreslås att sammanläggning av brott ska ske med förebild i de grova fridskränkingsbrotten.

Den närmare utformningen av bestämmelserna

Brotten utgjort led i ett systematiskt förfarande

Sammanläggning av brott innebär att det måste röra sig om flera gärningar. Detta krav betyder dock att en ny gärning i förening med en gärning som en domstol redan dömt över inte kan leda till ansvar för det nya brottet. En sådan tillämpning skulle strida mot principen *ne bis in idem*. Endast de gärningar som omfattas av regleringen bör alltså kunna läggas till grund för bedömningen av om förfarandet är

systematiskt. Dessa gärningar ska, var och en, ha utgjort ett led i ett systematiskt förfarande.

Hur många gärningar som krävs för att ett förfarande ska anses som systematiskt bör bedömas med utgångspunkt i dessas karaktär och inbördes samband. Som tidigare angetts bör systematik i detta sammanhang förstås på så sätt att brotten har varit identiska eller likartade och föregåtts av planering eller kan betraktas som en avgränsad närmast yrkesmässig eller organiserad verksamhet (se avsnitt 5.7.1). Som utgångspunkt bör gälla att ju allvarigare de enskilda gärningarna är, desto färre krävs för att förfarandet ska anses systematiskt. Detta gäller framförallt om de enskilda gärningarna i sig kan anses bära systematisk prägel, t.ex. genom användandet av avancerade brottsverktyg eller föregåtts av noggrann planering. Följaktligen krävs, som utgångspunkt, fler enskilda gärningar av mindre allvarlig karaktär för att förfarandet ska anses som systematiskt.

Att det är fråga om flera gärningar som tillsammans skapar ett nytt annat brott innebär att var och en av dessa måste individualiseras och preciseras till tid och rum. Som tidigare har redovisats finns det i praxis fall där kravet på individualisering och precisering inte i alla situationer har behövt upprätthållas för alla gärningar. Även om varje gärning ska behandlas som ett särskilt brott har man under vissa förutsättningar godtagit att betrakta ett förfarande som en helhet (se t.ex. NJA 1991 s. 83). Vid bedömningen av grova fridskränkingsbrott har man också funnit utrymme att till grund för en fällande dom lägga, förutom vissa detaljerat beskrivna och tidsbestämda gärningar, ytterligare likartade gärningar som begåtts under en viss tidsperiod och där det hållits mer öppet exakt tidpunkt, plats och kanske även tillvägagångssätt (se NJA 2004 s. 437).

När det gäller upprepade stölder respektive hälerier är situationen annorlunda jämfört med brott mot person, på så sätt att i de förstnämnda fallen är det ofta flera målsäganden som drabbas. Man bör därför också vara mer försiktig med att efterge kravet på individualisering och precisering av varje enskild gärning. De brott som nu föreslås bör dock ändå kunna leda till en viss förenkling i detta avseende. När brotten betraktas som en enhet kan omständigheter såsom omfattning, frekvens och vanemässighet vara av stor betydelse för bedömningen av det systematiska brottet.

Vilka brott som straffbestämmelserna ska omfatta

För att bestämmelserna ska kunna fånga systematiken i såväl mer avancerade som enkla förfaranden bör olika grader av respektive brottstyp omfattas. När det gäller systematiska stölder bör regleringen omfatta ringa stöld, stöld av normalgraden och grov stöld. Med hänsyn till utformningen av straffskalan bör däremot inte det föreslagna brottet inbrottsstöld omfattas (se nedan och avsnitt 6.3.3 och 6.4). När det gäller systematiska hälerier bör regleringen omfatta häleriförseelse, häleri av normalgraden och grovt häleri.

Enligt uppdragsbeskrivningen ska bestämmelserna avse fullbordade brott. Det finns emellertid anledning att överväga om även förstadier till sådana brott bör omfattas (för närmare redogörelse av förstadier till brott, se avsnitt 7.2). Stöld och grov stöld är kriminaliserat på försöks- och förberedelsenivå. För grov stöld gäller straffansvaret även för stämpling. Ringa stöld är inte kriminaliserat på förstadienivå. (Se 8 kap. 12 § BrB.) Försök, förberedelse och stämpling till grovt häleri är kriminaliserat, medan varken häleri eller häleriförseelse är kriminaliserat på någon förstadienivå (se 9 kap. 11 § BrB). I avsnitt 7.10.1 föreslås emellertid att samtliga förstadier till häleri av den s.k. normalgraden kriminaliseras.

Syftet med de bestämmelser som nu övervägs är att åstadkomma en straffskärpning avseende stölder respektive hälerier som begåtts systematiskt. Det borde dock inte vara ovanligt att, när någon eller några personer exempelvis avser att begå upprepad stölder, vissa brott inte kommer till fullbordan. Av olika skäl kan brott som passerat försökspunkten tvingas avbrytas. I vissa fall kommer man kanske inte längre än till planerings- eller förberedelsestadiet. Om förstadiet till stölder respektive hälerier ingår i ett systematiskt förfarande talar det för att även sådana brott bör omfattas av de nu föreslagna regleringarna. Även de grova fridskränkningssbrotten är utformade på ett sådant sätt att de omfattar förstadierna till de enskilda brotten. Det borde visserligen vara ovanligt att osjälvständiga brott utgör del av ett grovt fridskränkningssbrott. Att gärningarna ska ha utgjort ett led i en upprepad kränkning av personens integritet innebär ett krav på att gärningarna ska ha fått konsekvenser för målsäganden. Osjälvständiga brott får sällan konsekvenser i den bemärkelsen. När det gäller utformningen av

brott för stölder respektive hälerier som utförts systematiskt finns inte något motsvarande krav på att gärningarna ska medföra en effekt. Den straffvärda tyngdpunkten ligger i stället just på metoden; att brotten har utförts systematiskt. I stor utsträckning motsvaras det straffvärda i en systematisk metod också av handlande på förstadienivåer. Planering av tillvägagångssätt, organisering, införskaffande av utrustning och transport till brottsplats utgör alla exempel på omständigheter som innebär att brott kan anses som systematiskt. Det finns alltså goda skäl att även låta sådana omständigheter omfattas av regleringarna, även om fullbordade brott inte kommit till stånd. Med hänsyn till vad som angetts bör bestämmelserna även omfatta de kriminaliserade förstadierna till de enskilda brotten.

Gradindelning och straffskala

Även om straffbestämmelserna kan komma att omfatta gärningar som, bedömda var för sig, har ett förhållandevist lågt straffvärde tar de sikte på systematiska förfaranden som det finns skäl att se allvarligt på. Som ovan konstaterats handlar det om gärningar som föregåtts av viss planering eller inom ramen för en närmast yrkesmässig eller organiserad verksamhet. Sådana förfarande bör också anses som allvarligare än om de enskilda brotten bedöms var för sig. De brott som bestämmelserna kan komma att omfatta kan ändå vara av förhållandevis olikartad karaktär och allvar. Det kan exempelvis handla om alltifrån grov stöld – som avsett ett högt belopp, begåtts organiserat och med hjälp av sofistikerade brottsverktyg – till ungdomar som, efter viss planering, begått ringa stölder vid upprepade tillfällen. Straffvärdemässigt finns det också skäl att göra tydliga åtskillnader mellan sådana fall. Något skäl att, i allvarlighetshänseende, göra åtskillnad mellan stöld och häleri har däremot inte framkommit.

Utredaren har övervägt att dela in straffbestämmelserna i två grader. Brotten av normalgraden, förslagsvis benämnt systematisk stöld respektive systematiskt häleri skulle kunna ha en straffskala från tre månader till tre år. Det grövre brottet, förslagsvis benämnt grov systematisk stöld respektive grovt systematiskt häleri, skulle kunna ha en straffskala från nio månader till sex år. Genom en sådan

ordning skulle tröskeeffekter kunna undvikas vad gäller t.ex. mindre allvarliga brott, som visserligen har utförts systematiskt men där det straffvärdemässigt inte skulle framstå som rimligt att döma till fängelse i minst nio månader. Detta skulle dock kunna medföra vissa tillämpningsproblem. Systematiska brott av normalgraden skulle inte kunna omfatta grov stöld respektive grovt häleri, inte heller förstadierna till dessa brott, eftersom minimistraffen för brotten är sex månader. Straffbestämmelserna skulle därför behöva utformas delvis annorlunda och skillnaderna skulle inte enbart bestå i att förfarandet anses som mindre eller mer allvarligt. De grova systematiska brotten borde dock utformas så att de omfattar alla brott, dvs. även brott av mindre allvarlig karaktär. Det skulle emellertid i sin tur kunna leda till vissa svårigheter i konkurrenshänseende. Vid exempelvis ett större antal brott av mindre allvarlig karaktär, t.ex. flera fall av ringa stöld, kan ifrågasättas om dessa borde anses som systematisk stöld eller grov systematisk stöld. Som tidigare konstaterats utgör systematik ofta ett kvalificerande rekvisit vid gradindelning. När systematiken, såsom nu föreslås, utgör en brottsgrundande omständighet skulle kriterier i stället behöva utarbetas som anger när systematiken i sig är respektive inte är grov. Begreppet systematik är redan idag förenat med vissa tillämpningssvårigheter. Att ge begreppet delvis olika innebörder inom ramen för gradindelningen av samma brott kan riskera att öka dessa svårigheter, snarare än att verka klargörande. Det kan också konstateras att den lagstiftningsteknik som nu föreslås redan innebär en kvalificering av de ingående brotten (jfr prop. 2010/11:45 s. 73–74). Straffbestämmelser liknande de som nu övervägs är som regel inte heller uppdelade i olika grader, jfr de grova fridskränkingsbrotten, olaga förföljelse och grovt fordringsbedrägeri. Med hänsyn till ovanstående anser utredaren att övervägande skäl talar mot att gradindela de systematiska brotten. Frågan om hur systematiska förfaranden av olikartad karaktär och allvar ska kunna beaktas, bör i stället lösas inom ramen för straffskalornas utformning.

Det finns skäl att låta straffskalorna vara förhållandevis breda. Ett alltför högt minimistraff kan, som ovan angetts, leda till tröskeeffekter. Detta kan i sin tur medföra att domstolarna inte tillämpar bestämmelserna i den utsträckning som det är avsett. Om minimistraffet bestäms till sex månader bedöms sådana effekter

kunna undvikas, samtidigt som det skulle innebära en tydlig höjning av straffnivån för mindre allvarliga förfaranden. En sådan ordning skulle emellertid innebära att minimistraffen är desamma som gäller för grov stöld och grovt häleri. Det kan i sin tur medföra en risk för att när det gäller allvarligare förfaranden – t.ex. flera avancerat utförda grova stölder – blir den avsedda straffskärpningen inte lika tydlig i förhållande till nuvarande ordning.

Utredaren har, med hänsyn till att de nya brotten definitionsmässigt innebär flerfaldig brottslighet, övervägt att låta maxstraffen vara fängelse i åtta år. En sådan nivå skulle motsvara vad som, enligt reglerna i 26 kap. 2 § BrB om förhöjd straffskala vid flerfaldig brottslighet, gäller vid bedömningen av flera grova stölder respektive grova hälerier. Ett så pass högt straffmaximum skulle emellertid innebära att straffskalorna sträcker sig längre än vad som gäller för flertalet andra grova förmögenhetsbrott, men även andra grova brott som utformats på snarlikt sätt men som riktar sig mot intressen som normalt anses mer skyddsvärda, exempelvis de grova fridskränkingsbrotten. Med hänsyn framförallt till ekvivalensen som bör gälla mellan olika brottstyper anser utredaren att straffskalorna inte bör överstiga sex år. Straffskalorna bör i stället vara fängelse i lägst sex månader och högst sex år.

Brottsbeteckning och placering

De nya straffbestämmelserna bör benämnas grov systematisk stöld respektive grovt systematiskt häleri och placeras i 8 respektive 9 kap. BrB.

Konkurrens i förhållande till andra brott

Normala konkurrensregler bör tillämpas. Om exempelvis ringa stöld, stöld och kriminaliserade förstadier till sådana brott anses ha utförts systematiskt ska alltså dömas för grov systematisk stöld och inte för de enskilda brotten. Utredaren har föreslagit att straffbestämmelserna ska omfatta även grov stöld respektive grovt häleri. Straffskalan för dessa brott är desamma som brotten som föreslås, dvs. fängelse i lägst sex månader och högst sex år. Om det är fråga om flera grova stölder respektive grova hälerier som begåtts

systematiskt blir, om domstolen dömer särskilt för dessa brott, bestämmelserna i 26 kap. 2 § BrB om flerfaldig brottslighet tillämpliga. Det innebär att fängelsestraffets längd får sättas två år över det svåraste av det högsta straffet som kan följa på brotten, dvs. max åtta år. Med hänsyn till att straffet som då kan dömas ut är längre än om brotten skulle ingå i de föreslagna bestämmelserna bör domstolen som utgångspunkt döma för grov stöld respektive grovt häleri i konkurrens. Däremot borde det inte föreligga något hinder mot att låta en grov stöld respektive ett grovt häleri, som ingått i ett systematiskt förfarande, ingå i de nya brotten.

Straffskalan för den föreslagna bestämmelsen om inbrottsstöld är strängare än vad som gäller för grov systematisk stöld och omfattas därför inte av det sistnämnda brottet.

Varje enskilt brott preskriberas för sig

Som ovan angetts har de föreslagna bestämmelserna utformats med förebild i de grova fridskränkingsbrotten. I enlighet med vad som gäller i sådana fall bör också preskriptionstiderna för varje enskilt brott löpa för sig. Eftersom varje brott betraktas som en enskild gärning kommer det därmed inte föreligga något hinder enligt principen om res judicata mot att väcka nytt åtal för brott som hade kunnat omfattas av den tidigare domen.

6 Inbrottsstöld

6.1 Inledning

I detta kapitel behandlas frågan på vilket sätt integritetskränkningen vid tillgrepp efter intrång i bostäder kan beaktas ytterligare. Först redogörs för integritetsskyddet i svensk rätt i allmänhet och vid inbrottsstöld i synnerhet. Därefter följer en internationell utblick. Kapitlet avslutas med utredarens egna överväganden och förslag samt med förslag som inte följer utredarens ställningstaganden.

6.1.1 Begreppet personlig integritet

Någon enhetlig definition av begreppet personlig integritet finns inte. Innebörden av begreppet har varit föremål för överväganden i flera olika lagstiftningsärenden, men även i andra sammanhang (se t.ex. SOU 1992:84 s. 187 f.). En beskrivning som ofta används är att den personliga integriteten utgör en sfär som varje människa är omgiven av och där han eller hon bör vara fredad och intrång bör kunna avvisas. Det har dock inte ansetts nödvändigt att formulera en allmän definition av begreppet personlig integritet för att kunna bedöma vilka intressen som bör ges ett särskilt starkt skydd mot omotiverade angrepp. Integriteten kan kränkas på olika sätt och kränkningen kan komma från annan person eller från det allmänna. Gemensamt för alla kränkningar är just att de innebär intrång i en skyddad zon som den enskilde är tillförsäkrad. (Se t.ex. prop. 2009/10:80 s. 175 och prop. 2016/17:222 s. 18.)

6.1.2 Integritetsskyddet enligt regeringsformen och Europakonventionen

I RF finns grundläggande bestämmelser som har betydelse för det allmännas ansvar att skydda den personliga integriteten och privatlivet. Enligt 1 kap. 2 § fjärde stycket ska det allmänna värna den enskildes privatliv. Bestämmelsen ger inte något juridiskt verkande skydd för den enskildes integritet och har inte heller någon bindande verkan för det allmännas utövning av den offentliga makten. Men den bekräftar inställningen att myndigheterna bör beakta den enskildes intresse av integritet, så långt det låter sig göras med hänsyn till andra skyldigheter som myndigheterna måste förhålla sig till. I 2 kap. 6 § andra stycket anges också att var och en är skyddad gentemot det allmänna mot betydande intrång i den personliga integriteten. Bestämmelsen gäller visserligen inte angrepp från enskilda men ger uttryck för den vikt som den personliga integriteten tillmäts i RF.

Den personliga integriteten skyddas också enligt Europakonventionen. Av artikel 8 följer att var och en har rätt till respekt för sitt privat- och familjeliv, sitt hem och sin korrespondens. Denna rättighet får inte inskränkas av det allmänna annat än med stöd av lag och om det i ett demokratiskt samhälle är nödvändigt med hänsyn till vissa närmare angivna ändamål. Bestämmelsen ger enligt Europadomstolens praxis inte bara upphov till en negativ förpliktelse för det allmänna att avhålla sig från omotiverade inskränkningar, utan även en positiv skyldighet att se till att enskilda i förhållande till andra enskilda tillförsäkras en rätt till skydd för familje- och privatliv. Ett sådant skydd kan tillförsäkras bl.a. genom kriminalisering av olika åtgärder som innefattar intrång i den personliga integriteten. (Se Danelius, Hans, Mänskliga rättigheter i europeisk praxis, 5:e uppl., 2015, s. 364 f.)

6.1.3 Integritetsskyddet i brottsbalken och annan lagstiftning

I Sverige kommer den enskildes rätt till en privat och skyddad sfär till uttryck i framförallt vanlig lag snarare än i grundlag. Det sker dels genom materiella bestämmelser om skydd för den personliga integriteten, dels genom bestämmelser om kompensation vid överträdelse av de materiella bestämmelserna. Flera av brotten mot

person i BrB har till syfte att helt eller delvis värna den enskildes integritet, frid och ära. Samma syfte bär upp skadeståndslagens bestämmelser om ideellt skadestånd. Medan skyddet i grundlagen för enskildas personliga integritet gäller i förhållande till det allmänna ger det straffrättsliga regelsystemet skydd mot integritetskränkningar mellan enskilda. De inskränkningar i offentlighetsprincipen som OSL:s bestämmelser utgör bestäms också till väsentlig del av integritetsskyddshänsyn.

Individens rättigheter har gradvis förstärkts inom en rad olika områden, t.ex. familjen, i skolan och i arbetslivet (se prop. 2016/17:108 s. 19). Det straffrättsliga skyddet för den personliga integriteten har också successivt byggts ut till följd av samhällsutvecklingen. De nya sätten att kommunicera och sprida information har förbättrat förutsättningarna för att sprida och tillgodogöra sig information. Samtidigt innebär detta risker för integriteten, i den mening att enskilda kan utsättas för integritetskränkningar från andra enskilda. (Se prop. 2012/13:69 s. 9 och prop. 2016/17:222 s. 18 f.) Teknikutvecklingen har medfört att flera nya straffbestämmelser har tillkommit som tar sikte på integritetskränkande brott, t.ex. kränkande fotografering (se 4 kap. 6 a § BrB), olovlig identitetsanvändning (se 4 kap. 6 b § BrB) och olaga integritetsintrång (se 4 kap. 6 c § BrB). Oaktat de risker som den digitala utvecklingen medför framhålls kränkningen av den personliga integriteten allt oftare som en relevant omständighet vid såväl nykriminalisering som straffskärpning (jfr t.ex. prop. 2010/11:45 s. 65–67, prop. 2012/13:108 s. 6 f., prop. 2016/17:131 s. 78 och SOU 2013:38, Del 1, s. 381–382).

Det råder allmän samstämmighet om att brott mot person utgör allvarligare kränkning än brott som tar sikte på annans egendom (jfr t.ex. Bäcklund m.fl., kommentaren till 29 kap. 1 § BrB och prop. 2009/10:147 s. 11). Detta återspeglas bl.a. i straffskalorna för våldsbrott respektive förmögenhetsbrott. Integritetsaspekter aktualiseras därför framförallt i 3–7 kap. BrB som behandlar brott som på olika sätt begås mot person. Av störst intresse när det gäller det straffrättsliga skyddet för enskildas personliga integritet – i andra fall än angrepp på den fysiska eller sexuella integriteten – är bestämmelserna i 4 kap. BrB. Brotten i detta kapitel gäller gärningar som innebär olika slag av kränkningar mot en annan persons frihet,

eller som kränker andra rent personliga intressen som inte är av ekonomiskt slag, t.ex. olaga hot och ofredande.

Skyddsintresset vid förmögenhetsbrott

8–12 kap. BrB behandlar brott mot annans förmögenhet. Det primära intresset för brotten i dessa kapitel är skyddet för egendom. Av naturliga skäl är det ekonomiska värde som gärningen har avsett och den skada som den gett upphov till av stor betydelse vid bedömningen av ett visst förmögenhetsbrott. Men även vid sådana brott finns brottsinterna rekvisit som tar sikte på integritetskränkande inslag, bl.a. i bestämmelserna om grov stöld och rån. Vid bedömningen av om en stöld är grov ska särskilt beaktas om tillgreppet skett efter intrång i bostad eller annat liknande boende eller avsett en sak som någon bar på sig eller hade i sin omedelbara närhet. Vid rån är det framför allt graden av våld som ska beaktas. Vid utpressning finns det också ett rekvisit som tar fasta på integritetskränkande inslag, nämligen det mer generella rekvisitet ”särskild hänsynslöshet”. Integritetskränkande inslag kan även beaktas vid rubriceringen av andra förmögenhetsbrott, utan att detta framgår av bestämmelsen, samt vid bedömningen av straffvärdet (se avsnitt 4.5 och 4.6).

Att man i praxis framförallt satt fokus på den ekonomiska effekten av förmögenhetsbrott är naturligt eftersom skada och vinning är centrala rekvisit (se SOU 2013:85 s. 112–113). En mer nyanserad bedömning har emellertid efterfrågats, där hänsyn i större utsträckning tas till andra omständigheter än ekonomiska (se prop. 2016/17:131 s. 56).

Särskilt om integritetskränkningen vid tillgrepp i bostad

I den ursprungliga straffbestämmelsen för grov stöld skulle särskilt beaktas om tillgrepp skett genom inbrott. Denna kvalifikationsgrund ersattes 1975 av den försvårande omständigheten att gärningen varit av särskilt hänsynslös art. Skälet till förändringen var att domstolarna alltför schablonmässigt rubricerat en stöld som grov om tillgreppet hade skett genom inbrott. Tanken var att fokus skulle ligga på det obehag och lidande som ett hänsynslöst tillvägagångssätt

vid stölden medförde snarare än på tillvägagångssättet som sådant. Hänvisningen till att gärningen varit av särskilt hänsynslös art var tänkt att leda till en mer differentierad bedömning av olika slags inbrottsstöld. (Se NJA II 1975 s. 719 f.)

Genom lagändringen 1988 återinfördes en kvalifikationsgrund som tog sikte på inbrottsstöld, nämligen "intrång i någons bostad". Det motiverades med att bostadsinbrott ofta är djupt kränkande för de personer som drabbas av dem. Bortsett från de rent ekonomiska förlusterna framhölls att bostadsinbrott är ett angrepp mot den bestulnes personliga sfär och ofta uppfattas som en allvarlig kränkning av dennes integritet. Med bostad avsågs i första hand permanentbostäder och fritidshus. Det förutsattes alltså att boendet hade en viss stabilitet och varaktighet. Tillfälliga vistelsen som t.ex. hotellrum, tält, båtar och husvagnar borde normalt falla utanför bestämmelsens tillämpningsområde. Det innebar att begreppet bostad fick en något snävare räckvidd än vid hemfridsbrott. Det ansågs vidare inte krävas att stölden skett genom inbrott. Även om sådana tillgrepp normalt begås på sådant sätt bedömdes det som principiellt mindre tillfredsställande att särskilt framhålla inbrottsmomentet i lagtexten. En stöld av aktuellt slag bedömdes vara lika allvarlig även om gärningspersonen t.ex. inte hade behövt bryta upp låset. Det ansågs därmed tillräckligt att stölden skett genom intrång. På samma sätt som vid hemfridsbrott innebar det att någon olovligen bereder sig tillträde. (Se NJA II 1988 s. 8 f.)

Som tidigare redovisats vidgades kvalifikationsgrunden genom 2017 års lagändring till att omfatta även intrång i annat liknande boende. Stöld efter intrång i utrymmen där man mera tillfälligt vistas – som hotellrum eller hytter på ett fartyg – kan därmed bedömas som grova, liksom stöld efter intrång i en husbil. Formuleringen omfattar dock inte alla utrymmen där vem som helst kan övernatta, utan endast boenden som har karaktär av hem eller som präglas av avskildhet som gör intrånget till en kränkning av vad som bör vara den boendes fredade sfär. I förarbetena framhålls att den ekonomiska utvecklingen lett till att många numera har tillgång till flera boenden och att dessa är beskaffade och utrustade på ett sådant sätt att de i lika stor utsträckning betraktas som hem. Vad som kan sägas utgöra den fredade sfären – där man har anspråk på att bli lämnad i fred och känna sig trygg – har i dessa fall kommit att utvidgas. I mera tillfälliga boenden förvaras i regel värdesaker och

naturligtvis även annan mer eller mindre dyrbar utrustning som kan behövas för uppehållet. Även om ett tillgrepp som sker efter intrång i någons tillfälliga boende i allmänhet inte kan sägas innebära en fullt lika svår integritetskränkning som vid intrång i en bostad för mera varaktigt boende, var det angeläget att sådana omständigheter i större utsträckning skulle leda till att en stöld bedöms som grov. (Se prop. 2016/17:131 s. 66–67.)

I förarbetena till den senaste förändringen framhölls också hur modern kommunikationsutrustning ofta innehåller integritetskänsliga uppgifter. Det kan röra sig om t.ex. personliga bilder, uppgifter om kontakter, inspelade samtal etc. I och med att så mycket integritetskänslig information lagras i bl.a. mobiltelefoner – som också är stöldbegärliga – kan den som stjälar en telefon eller en laptop i dag få en helt annan inblick i ägarens privatliv än för bara något decennium sedan. (Se a. prop. s. 56–57).

6.2 Internationell utblick

6.2.1 Danmark

I 276 a § straffeloven finns en särskild reglering för inbrottsstöld. Enligt bestämmelsen straffas den, som obehörigt skaffar sig tillgång till annans hus och utan samtycke tillägnar sig egendom i syfte att bereda sig själv eller annan vinning. Straffet är fängelse i högst ett år och sex månader.

Inbrottsstöld omfattades tidigare av den allmänna bestämmelsen om stöld (se 276 §), men genom en lagändring 2017 infördes den särskilda regleringen för sådana stölder. Förändringen genomfördes för att markera att inbrottsstöld skiljer sig från andra former av stöld genom att vara särskilt otrygghetsskapande för de personer som drabbas.

6.2.2 Finland

Bedömningen av tillgrepp som skett efter intrång i en bostad eller annat liknande boende sker på basis av tolkning av bestämmelserna om stöldbrott (se 28 kap. 1–3 §§ strafflagen) och hemfridsbrott (se 24 kap. 1 och 2 §§), eventuellt även skadegörelsebrott (se 35 kap. 1–

3 §§), med beaktande av allmänna principer om brottskonkurrens. Om flera brott anses föreligga utdöms ett gemensamt straff för brottsligheten enligt reglerna om gemensamt straff (se 7 kap.). I bestämmelsen om grov stöld finns ett kvalificerande rekvisit som tar sikte på att gärningspersonen ”bryter sig in i en bebodd bostad” (se 28 kap. 2 §). För att kvalificeringsgrunden ska kunna tillämpas krävs dock att bostaden är bebodd under den tid stölden äger rum.

6.2.3 Island

Isländsk straffrätt har ingen särskild bestämmelse för stöld som sker efter intrång i bostad eller liknande boende.

6.2.4 Norge

I norsk rätt finns ingen särskild straffbestämmelse för stöld som sker efter intrång i bostad eller liknande boende. Ett sådant förfarande kan däremot leda till att stölden anses som grov. Vid bedömning av om en stöld är grov ska särskilt beaktas om gärningspersonen har tagit sig in i en bostad eller ett fritidshus (se 322 § straffeloven).

6.3 Överväganden och förslag

6.3.1 Utgångspunkter

Ända sedan BrB:s tillkomst har utgångspunkten varit att tillgrepp som skett genom intrång i bostad utgör en försvårande omständighet. Bostadsinbrott bedöms också regelmässigt som grov stöld. 2017 års lagändringar av 8 kap. 4 § BrB – vilka bl.a. medförde att det vid bedömningen av om en stöld är grov även ska beaktas om tillgreppet skett efter intrång i annat boende än bostad – ligger i linje med ett ökat straffrättsligt fokus på integritetsskyddet. Som ovan konstaterats har detta delvis sin grund i teknikutvecklingen och riskerna för spridning av integritetskänslig information, men även i en allmänt skärpt syn på brott som kränker den privata sfären.

Tillgången till digitala kommunikationsmedel, men även den allmänna användningen av internet, ökar stadigt (se Internetstiftelsen i Sveriges rapport *Svenskarna och internet – 2018*,

s. 4 f.). Utvecklingen talar för att mängden integritetskänslig, men även annan viktig, information som lagras på digitala enheter kommer att fortsätta öka. Oaktat värdet på den tillgripna egendomen anses intrånget i bostaden i sig utgöra en avsevärd integritetskränkning. I allmänhet upplevs bostadsinbrott också som allvarligare och mer integritetskränkande än många andra tillgreppsbrott (se avsnitt 3.2.1).

6.3.2 Förändring av straffskalan för grov stöld

Bedömning: Genom att höja minimistraffet för grov stöld eller skapa ytterligare en svårhetsgrad med en särskild straffskala för de allvarligaste brotten skulle integritetskränkningen vid inbrottsstöld beaktas ytterligare. Sådana lösningar skulle emellertid medföra generella höjningar av straffnivån för grov stöld, vilket inte är önskvärt. Straffskalan för grov stöld är i huvudsak väl anpassad för de gärningar som bestämmelsen inrymmer och bör därför inte förändras.

Allmänhetens syn på hur allvarlig en gärning är kommer framförallt till uttryck i straffskalan för den aktuella straffbestämmelsen (se Asp m.fl., 2013, s. 51). En höjd straffnivå för tillgrepp efter intrång i bostäder skulle kunna åstadkommas genom att ändra straffskalan för grov stöld på så sätt att minimistraffet höjs. Ett annat sätt är att skapa en särskild straffskala med ett högre minimistraff avseende de allvarligaste fallen. För flera brottstyper, exempelvis grov misshandel och grovt vapenbrott, har graden ”synnerligen grovt brott” införts med en särskild straffskala i syfte att höja straffnivån för de allvarligaste fallen (se t.ex. prop. 2009/10:147 s. 16 f.). Vid tillskapandet av en sådan särskild straffskala handlar det om att lyfta fram och högre värdera de omständigheter som är kännetecknande för just de allvarligaste gärningarna. Att tillgrepp skett i bostad skulle kunna vara en sådan omständighet, men knappast den enda. I en sådan särskild straffskala skulle kunna rymmas flera andra former av stölder som av olika skäl är allvarliga, t.ex. att brottsligheten avsett betydande belopp eller präglats av organisation och förslagenhet. Oavsett modell skulle en förändring av den befintliga straffskalan för grov stöld alltså resultera i en, mer eller mindre, generell höjning

av straffnivån. En sådan förändring är inte önskvärd. Egendomsskyddsutredningen gjorde en allmän översyn av straffskalorna för förmögenhetsbrott och konstaterade bl.a. att det inte fanns något behov av att höja straffnivån för vare sig stöld eller grov stöld (se SOU 2013:85 s. 313–315). Utredaren delar Egendomsskyddsutredningens uppfattning att det inte finns något behov av en allmän höjning av minimistraffet för grov stöld, inte heller av straffnivån för de allvarligaste stöldgärningarna eller av andra stöldgärningar med integritetskränkande inslag. Tvärtom framstår den befintliga straffskalan som i huvudsak väl anpassad för de fall som kan komma i fråga. Tillgrepp som skett genom intrång i bostad är en specifik form av stöld, som också innebär en specifik form av integritetskränkning. En generell förändring av straffskalan är därför inte en lämplig lösning.

Det kan argumenteras för att en förändrad praxis i första hand bör åstadkommas genom att domstolarna i större utsträckning utnyttjar de möjligheter som redan finns till straffskärpningar. Straffskalan för grov stöld är lägst sex månader och högst sex år. Tillgrepp efter intrång i bostad bedöms ofta ha ett straffvärde som ligger på eller strax över minimistraffet för grov stöld. Det finns alltså gott om utrymme för domstolarna att inom ramen för den befintliga straffskalan ytterligare beakta integritetskränkande aspekter vid straffvärdebedömningen. Det finns exempel på lagstiftningsarbeten där man i förarbeten angett hur en höjning av straffvärdenivå bör åstadkommas utan att det förelegat något remitterat förslag till motsvarande detaljreglering. 2010 års lagändringar av 29 kap. 1 § andra stycket BrB syftade bl.a. till att höja straffen för allvarliga våldsbrott. Regeringen, som visserligen påtalade att domstolarna skulle göra en självständig bedömning, angav då i förarbetena riktvärden för höjningen av straffnivån avseende vissa brottstyper (se prop. 2009/10:147 s. 15 f.). Lagrådet riktade kritik mot denna metod och fann det anmärkningsvärt hur regeringen försökte styra domstolarnas tillämpning av de nya bestämmelserna utan motsvarande detaljreglering (a. prop. s. 70–71). Även i doktrinen har lagstiftningsmetoden kritiserats och det har påtalats att om en viss brottstyp typiskt sett ska tillskrivas ett högre straffvärde än andra bör det ske genom att fastställa en strängare straffskala för det aktuella brottet (se Jareborg och Zila, 2017, s. 122). I efterföljande lagstiftningsärenden har regeringen

också angett bl.a. att det lämpligaste sättet att åstadkomma en höjd straffnivå för ett brott är att höja brottets straffminimum (se prop. 2016/17:108 s. 28). Med hänsyn till ovanstående anser utredaren att endast ange riktvärden för en höjning av straffnivån inte framstår som ett lämpligt sätt att åstadkomma förändringar av straffnivåerna för tillgrepp som skett efter intrång i bostad. Så bör i stället ske genom tydliga lagstiftningsåtgärder som träffar just dessa, men inte andra, brott.

6.3.3 En straffbestämmelse för tillgrepp som skett efter intrång i bostäder och andra liknande boenden

Förslag: Ett nytt brott, benämnt inbrottsstöld, ska införas med en straffskala om fängelse i lägst nio månader och högst sex år. Bestämmelsen ska omfatta tillgrepp av annans egendom som skett efter intrång i bostad eller annat liknande boende. När omständigheterna är av mindre allvarlig art ska dock dömas för annat brott som förfarandet innefattar.

Utgångspunkter

Ett sätt att ytterligare beakta integritetskränkningen vid bostadsinbrott är att införa ett nytt brott som tar sikte på sådana gärningar och med ett högre minimistraff än vad som gäller för grov stöld. Det straffvärda i just dessa gärningar skulle då framhållas, samtidigt som en generell höjning av straffnivåerna för grov stöld undviks. Visserligen skulle en sådan lösning innebära en ytterligare indelning av stöldbrottet, som redan förekommer i tre svårhetsgrader. Invändningar kan riktas mot en sådan lagstiftningsmetod. Att straffbestämmelserna blir allt mer fragmentiserade gör systemet mer svåröverskådligt och riskerna ökar för avgränsnings- och tillämpningssvårigheter. En sådan utveckling påminner också om den lagstiftnings teknik som gällde före brottsbalksreformen, då det fanns ett relativt stort antal brottstyper med snäva strafflatituder. Genom 1942 års lagstiftning om förmögenhetsbrott ersattes dessa, bl.a. av pedagogiska skäl, av ett mindre antal brottstyper med vidare strafflatituder. (Se SOU 1940:20 s. 59 f.)

Lagstiftningstekniskt är det dock förhållandevist enkelt att utforma en sådan ny straffbestämmelse. Något behov att vidga kriminaliseringen av de gärningar som idag utgör bostadsinbrott föreligger inte. Vad det handlar om är att flytta sådana tillgrepp från bestämmelsen om grov stöld alternativt stöld till en egen reglering.

Med hänsyn framförallt till att det inte framstår som lämpligt att justera straffskalan för grov stöld bedöms införandet av ett nytt brott som det mest ändamålsenliga sättet att, i straffrättsligt hänseende, ytterligare beakta integritetskränkningen vid bostadsinbrott.

Den närmare utformningen av straffbestämmelsen

I enlighet med vad som gäller vid stöld måste det vara fråga om ett olovligt tagande av egendom som tillhör annan. Endast uppsåtliga ageranden bör kriminaliseras. Bestämmelsen bör omfatta sådana tillgrepp som skett efter att gärningspersonen berett sig tillträde till bostaden genom inbrott, dvs. brutit sig in. Frågan är om bestämmelsen även bör omfatta den vidgade definition av sådana tillgrepp som idag utgör kvalificerande rekvisit vid grov stöld, dvs. att tillgrepp skett efter ”intrång i bostad eller andra liknande boenden”.

Att låta bestämmelsen motsvara dessa försvårande rekvisit kommer inte, under förutsättning att de inte ges någon ny innebörd, resultera i att det kriminaliserade området vidgas. Att rekvisiten går från kvalitetsgrundande till att bestämma vad som utgör den brottsliga gärningen kommer däremot få konsekvenser för hur de tillämpas. Uppräkningen av försvårande omständigheter i 8 kap. 4 § BrB är endast exempel på omständigheter som kan motivera att en stöld bedöms som grov och är varken bindande eller uttömmande (se NJA II 1988 s. 9–10 f.). Ofta görs också en helhetsbedömning, där omständigheten att brottet skett efter intrång i bostad eller annat liknande boende kan vara av särskild betydelse men inte behöver vara utslagsgivande. Exempel på detta finns i NJA 2003 s. 121, där en stöld som hade begåtts efter intrång i bostad inte bedömdes som grov utan som stöld av normalgraden. Högsta domstolen beaktade att brottet var en ren impulshandling, att intrånget som sådant var av föga allvarlig beskaffenhet (ytterdörren var öppen) och att

stölden avsåg egendom av ringa värde. (Se även NJA 1982 s. 102 och RH 1988:67.) När rekvisiten bestämmer det brottsliga förfarandet, och inte endast utgör exempel på försvårande omständigheter, finns inte något motsvarande utrymme för domstolen att lägga större respektive mindre vikt vid omständigheten. Om gärningen motsvarar rekvisiten i bestämmelsen måste domstolen alltså döma till ansvar. En konsekvens härav är att fler fall sannolikt kommer att omfattas av den nya bestämmelsen än av grov stöld.

I enlighet med nuvarande ordning bör det inte krävas att stölden skett genom inbrott. Som framhölls vid 1988 års lagändring kan en stöld vara lika allvarlig även om gärningspersonen inte har behövt bryta sig in (se avsnitt 6.1.3). Att stölden skett utan inbrott kan i vissa fall snarare tala för att gärningen varit mer förslagen, t.ex. om avancerad teknik har använts för att ta sig in i bostaden. Det bör därför vara tillräckligt att stölden skett genom intrång, varmed förstås att någon olovligen bereder sig tillträde.

När det gäller frågan om bestämmelsen även bör omfatta stöld i boenden som liknar bostad kan konstateras att i förarbetena till den senaste ändringen av 8 kap. 4 § BrB påtalades att det finns en skillnad i allvarighetshänseende mellan stöld i bostad och annat liknande boende. En stöld av det senare slaget ansågs i allmänhet inte innebära en fullt lika svår integritetskränkning. Som ovan redovisats grundade sig lagändringen på att den fredade sfären – där man har rätt att bli lämnad i fred och känna sig trygg – i dessa fall hade utvidgats. Det ansågs därför angeläget att sådana omständigheter i större utsträckning skulle leda till att en stöld ska bedömas som grov (se avsnitt 6.1.3). Ett rimligt antagande – i linje därmed – är emellertid att det oftare krävs ytterligare försvårande omständigheter, t.ex. att värdet på den tillgripna egendomen uppgår till betydande belopp, för att bedöma en stöld i boende som liknar bostad som grov. Något vägledande avgörande från Högsta domstolen finns dock inte. Att låta sådana intrång avgränsa den brottsliga gärningen skulle medföra att fler fall omfattas av den nya bestämmelsen än vad som nu bedöms som grov stöld. Med hänsyn till att den privata sfären har vidgats till att omfatta boenden som inte nödvändigtvis utgör den permanenta bostaden framstår det emellertid som motiverat att även låta den nya bestämmelsen omfatta liknande boenden. Även i sådana tillfälliga boenden förvaras ofta värdesaker och annan mer eller mindre dyrbar utrustning som kan behövas för uppehållet, men även egendom av

integritetskänslig natur. Att intrånget skett i ett boende som man mer tillfälligt vistas i kan också väcka starka känslor av bl.a. obehag, olust och rädsla. Kränkningen kan alltså vara väsentlig även vid tillgrepp i med bostad liknande boenden. Bestämmelsen bör därför omfatta även sådana boenden.

Sammanfattningsvis bör den nya straffbestämmelsen alltså omfatta sådana tillgrepp som nu utgör kvalificerande rekvisit vid bedömningen av grov stöld, dvs. tillgrepp som skett efter intrång i bostad eller andra liknande boenden. Rekvisiten i sig bör inte ges någon annan innebörd än vad som gäller enligt nuvarande ordning (se avsnitt. 5.2.1 och 6.1.3 om rekvisitens närmare innebörd).

Förfaranden av mindre allvarlig art

Som ovan konstaterats medför utformningen av straffbestämmelsen att de rekvisit som nu utgör försvårande omständigheter vid grov stöld i stället kommer bestämma den brottsliga gärningen. Det kommer därmed inte finnas något utrymme för domstolarna att lägga större respektive mindre vikt vid dessa omständigheter. Även om utgångspunkten är att domstolarna ska döma till ansvar när bestämmelsens förutsättningar är för handen finns det skäl att även fortsättningsvis bibehålla en möjlighet till en mer nyanserad bedömning när det handlar om gärningar av lindrigt slag. I straffbestämmelsen om rån (se 8 kap. 5 § BrB) finns i andra stycket en reglering som ger utrymme för att, om förfarandet med hänsyn till våldet, hotet eller omständigheterna i övrigt är av mindre allvarlig art, i stället döma för annat brott som förfarandet innefattar. Likartade synsätt kan göra sig gällande vid tillgrepp efter intrång i bostad eller annat liknande boende. Exempelvis när det är fråga om ett impulsartad tillgrepp i en bostad som står öppen och värdet av den tillgripna egendomen är obefintligt eller mycket lågt (jfr NJA 2003 s. 121). Att tillgreppet skett genom intrång i ett boende som inte utgör bostad bör också anses som något mindre allvarligt än när det skett i en permanentbostad. Även om det förstnämnda fallet ska omfattas av den nya bestämmelsen kan det finnas skäl att betrakta vissa situationer, framförallt när det också finns andra förmildrande omständigheter, som mindre straffvärda. Också fortsättningsvis bör finnas ett visst utrymme för flexibilitet när det gäller gärningar av

lindrigare slag. Straffbestämmelsen föreslås därför inrymma en reglering som ger möjlighet att, när omständigheterna är av mindre allvarlig art, döma för annat brott som förfarandet innefattar. Andra brott som förfarandet i sådana fall kan tänkas aktualisera är i första hand grov stöld, i undantagsfall stöld.

Straffskalan

Som tidigare redovisats är utgångspunkten vid fastställande av en straffskala det värde som ska skyddas, med beaktande av framförallt proportionalitet och ekvivalens (se avsnitt 4.1.2).

Enligt uppdraget ska minimistraftet för straffbestämmelsen uppgå till fängelse i ett år. När straffvärdet är ett år eller längre föreligger en presumtion för att påföljden ska bestämmas till fängelse. Sådana tillgrepp bedöms idag ofta ha ett straffvärde som understiger fängelse i ett år. Inbrottsstölder tillmäts också endast i rena undantagsfall ett sådant artvärde som, oavsett straffvärde, ger anledning att bestämma påföljden till fängelse (se Borgeke och Heidenborg, 2016, s. 305). Med ett minimistraft om fängelse i ett år är det därför troligt att påföljden i större utsträckning bestäms till fängelse. Intagningstiden på anstalt kommer därmed också att öka.

Straffskalans utformning kan även få konsekvenser när det gäller utvisning. Enligt 8 a kap. 1 § utlänningslagen (2005:716) framgår bl.a. att en utlänning som inte är EES-medborgare eller familjemedlem till en EES-medborgare får utvisas om han eller hon döms för ett brott som kan leda till fängelse. Utvisning får dock ske endast om utlänningen döms till svårare påföljd än böter och om det föreligger en återfallsrisk eller brottet med hänsyn till den skada, fara eller kränkning som det har inneburit för enskilda eller allmänna intressen är så allvarligt att han eller hon inte bör få stanna kvar. Motsvarande krav gäller för utvisning av en EES-medborgare eller en familjemedlem till en EES-medborgare, men då krävs även att det sker av hänsyn till allmän ordning och säkerhet (se 5 §). När det gäller utvisning på grund av brottets allvar anses som en allmän riktlinje att brottet bör ha ett straffvärde om minst ett år (se prop. 1993/94:159 s. 13). Att minimistraftet bestäms till fängelse i minst ett år kan alltså medföra att det i fler fall än enligt nuvarande ordning finns förutsättning att utvisa personer som begått brott.

En sådan höjning kommer dock inte påverka tiden för åtalspreskription i förhållande till vad som gäller för grov stöld, dvs. fem års preskriptionstid. Preskriptionstiderna är knutna till brottets maxstraff och det skulle krävas att straffskalan överstiger åtta år för en förlängning av preskriptionstiden för bostadsinbrott. En höjning av minimistraffet till ett år kommer i princip inte heller få några konsekvenser vad gäller möjligheterna att använda straffprocessuella tvångsmedel.

I vilken utsträckning en höjd straffnivå och ökade möjligheter till utvisning kommer att inverka på brottsutvecklingen är svårt att uttala sig om. Korrelationen mellan hårdare straff och antalet brott är en omdebatterad som det inte finns utrymme att närmare gå in på. Straffets avskräckande betydelse anses dock allmänt sett ha en begränsad handlingsdirigerande effekt (se Asp m.fl., 2013, s. 34).

Varken längre inkapacitering eller förändrade förutsättningar att utvisa personer utgör skäl att höja straffnivån. En sådan åtgärd måste i stället grunda sig framförallt i de grundläggande principer som tidigare redovisats, dvs. det värde som ska skyddas samt proportionalitet och ekvivalens. Den allvarliga integritetskränkning som ett tillgrepp genom intrång i en bostad innebär bör återspeglas i bestämmelsens straffskala på så sätt att minimistraffet överstiger det som gäller för grov stöld. Ett minimistraff om fängelse i ett år skulle emellertid motsvara det som gäller för flera allvarliga brott som riktar sig mot person, jfr t.ex. olaga frihetsberövande (se 4 kap. 2 § BrB) och grovt sexuellt övergrepp mot barn (se 6 kap. 6 § BrB), men även rån (se 8 kap. 5 § BrB) där just angreppet mot person är centralt trots att det är fråga om ett förmögenhetsbrott. Minimistraffet skulle också vara högre än exempelvis grov kvinnofridskränkning och grov fridskränkning (se 4 kap. 4 a § BrB), som särskilt tar sikte just på kränkningen av den personliga integriteten. Även med beaktande av allvaret i den kränkning som ett tillgrepp efter intrång i bostad innebär finns det anledning att ifrågasätta om kränkningen bör jämföras med sådana allvarliga angrepp på person. Enligt utredaren finns det skäl att bibehålla distinktionen mellan, såväl fysiska som psykiska, angrepp som mer direkt riktar sig mot en person och angrepp som riktar sig mot egendom som i och för sig kan leda till obehag. Ett så högt minimistraff som ett år framstår därför inte som motiverat. I stället bör straffminimum vara fängelse i nio månader. Något skäl att höja

maxstraffet i förhållande till vad som gäller för grov stöld föreligger inte. Även med en justering vad gäller straffskalans nedre gräns bedöms straffmaximum fortsatt vara väl anpassad för de allvarligaste gärningar som kan komma i fråga. Straffskalan ska alltså vara fängelse i lägst nio månader och högst sex år.

Brottsbeteckning

Enligt uppdraget ska det nya brottet benämnas inbrottsstöld. Ett sådant namn är delvis missvisande eftersom regleringen inte endast tar sikte på tillgrepp som skett genom inbrott utan även genom intrång. Benämningen kan också ge intryck av att det är fråga om en reglering som omfattar stölder vid alla typer av inbrott. Det hade varit lämpligare med ett namn som tydligare korresponderar med bestämmelsens snävare tillämpningsområde, dvs. tillgrepp i bostad eller annat liknande boende. I offentliga sammanhang används ofta begreppet bostadsinbrott (se exempelvis Brå:s rapport 2018:1, s. 80), vilket syftningsmässigt hade varit ett lämpligare namn på bestämmelsen. Ur ett systematiskt perspektiv är bostadsinbrott dock mindre lämpligt, eftersom begreppet stöld inte finns med. Vid namnförändringen av bl.a. snatteri och åverkan till ringa stöld respektive ringa skadegörelse beaktades det pedagogiska värdet av att brottsbeteckningar språkligt och i övrigt är väl anpassade till vår tid. Det ansågs också bli tydligare om man använde benämningen på huvudbrottet. (Se prop. 2016/17:131 s. 70–71.) I linje därmed framstår beteckningen inbrottsstöld som lämpligast. Detta begrepp är också väl inarbetat, vilket talar till dess fördel. Även om beteckningen delvis är missvisande bör bestämmelsen därför benämnas inbrottsstöld.

Vissa konkurrensfrågor

Vissa konkurrensfrågor kan komma att uppstå mellan inbrottsstöld och framförallt grov stöld. Det borde exempelvis inte vara ovanligt att en stöld som skett genom intrång avsett betydande värde eller utförts systematiskt, vilket också utgör skäl att bedöma stölden som grov. Med hänsyn till att inbrottsstöld dels är en speciell reglering av stöld, dels har ett högre minimistraff än grov stöld bör i sådana fall

dömas endast för inbrottsstöld. Försvårande omständigheter såsom de nyss angivna bör då i stället få genomslag i skärpande riktning vid straffvärdebedömningen av inbrottsstölden.

6.3.4 Försök, förberedelse och stämpling till inbrottsstöld

Förslag: Försök, förberedelse och stämpling till inbrottsstöld ska kriminaliseras.

Försök, förberedelse och stämpling till grov stöld är idag kriminaliserat (se 8 kap. 12 § BrB). Som ovan konstateras innebär utformningen av den föreslagna straffbestämmelsen inte någon vidgning av det kriminaliserade området. Vad det handlar om är i stället att vissa förfaranden som regelmässigt bedöms som grov stöld bryts ut och regleras i en särskild bestämmelse med ett högre minimistraff. Bestämmelsen ger därmed uttryck för en skärpt syn avseende vissa former av tillgreppsbrott. I praktiken kommer regleringen få betydelse framförallt för straffmätningen och påföljdsvalet. Det bedöms dock att några fler fall kommer omfattas av den nya bestämmelsen än vad som nu bedöms som grov stöld. Detta gäller även med beaktande av möjligheterna att undanta förfaranden av mindre allvarlig art. Tillskapandet av den nya straffbestämmelsen innebär att de aktuella gärningarna inte längre omfattas av regleringen om osjälvständiga brott. Något skäl föreligger inte att frångå den nuvarande ordningen, där dessa gärningar även är kriminaliserade som osjälvständiga brott. Den skärpta synen vad gäller inbrottsstölder talar snarare än starkare för ett mer omfattande straffansvar. Det föreslås därför att även försök, förberedelse och stämpling till inbrottsstöld kriminaliseras.

6.3.5 Integritetskränkningen vid hemfridsbrott och andra brott

Som ovan konstaterats ska straffskalan för ett brott återspegla dess allvar. Ett allvarigare brott ska bestraffas strängare än ett mindre allvarligt brott och lika allvarliga brott ska bestraffas lika strängt. Förslaget till straffbestämmelsen om inbrottsstöld grundar sig i att

synen på brottets allvar mera varaktigt har förändrats till följd av samhällsutvecklingen. Det är framförallt de integritetskränkande inslagen som inte i tillräcklig utsträckning har fått genomslag inom straffskalan för grov stöld. Förslaget, och de skäl som det vilar på, ger emellertid anledning att överväga om straffskalorna för andra liknande brottstyper också bör justeras.

Straffbestämmelsen om hemfridsbrott finns i 4 kap. 6 § första stycket BrB och innebär ett förbud mot att olovligen intränga eller kvarstanna i någon annans bostad, vare sig det är rum, hus, gård eller fartyg. Straffskalan innehåller endast böter. Om brottet är grovt döms dock enligt tredje stycket till fängelse i högst två år.

Med intrång förstås, på samma sätt som vid grov stöld, att någon olovligen bereder sig tillträde till bostaden. Däremot är begreppet bostad vidare vid hemfridsbrott. Förutom den egentliga bostaden omfattas även tillhörande gård eller trädgård. Om intrånget endast sker i syfte att olovligen tillgripa egendom (dvs. om olikartad konkurrens föreligger), straffas gärningen enligt allmänna regler endast som förmögenhetsbrott. (Se NJA II 1962 s. 130 f.) Om gärningen innefattar, förutom hemfridsbrott, egenmäktigt förfarande och skadegörelse bör som regel endast dömas för ett av brotten. Avgörande blir vilken typ av kränkning som i det särskilda fallet framstår som mest framträdande. (Se NJA 1990 s. 315.) När det gäller gränsen mellan brott av normalgraden och grovt brott uttalade Högsta domstolen i det nyss hänvisade avgörandet att typiskt sett får den som genom inbrott tränger in i en annan persons bostad anses göra sig skyldig till en sådan kränkning av hemfriden att hemfridsbrottet bör bedömas som grovt.

Hemfridsbrott motsvarar alltså i princip den nu föreslagna bestämmelsen för inbrottsstöld, dock med den väsentliga skillnaden att det inte krävs något tillgrepp av annans egendom. Den skärpta synen vad gäller inbrottsstöld grundar sig framförallt i brottslighetens integritetskränkande karaktär. Teknikutvecklingen har medfört nya risker vad gäller spridning av integritetskänsligt material. Men oavsett värdet på det tillgripna anses intrånget i sig som en väsentlig kränkning. Detta senare motiv gör sig även gällande vid hemfridsbrott. Även om ett olovligt intrång i annans boende ofta syftar till att tillgripa egendom kan det även ske av andra anledningar. I flera fall borde intrång utan tillgrepp kunna upplevas som lika obehagligt, olustigt, kränkande osv. Ibland är den ekonomiska

skadan därtill mindre allvarlig eftersom värdet på den tillgripna egendomen är lågt. Skadan kan ofta också reduceras genom den drabbades försäkring. Med hänsyn till med vilket allvar man ser på just intrånget vid inbrottsstöld bör en motsvarande syn gälla vid hemfridsbrott. Den stora straffnivåskillnaden jämfört med inbrottsstöld framstår inte som motiverad. Även vid hemfridsbrott kan det därför finnas skäl att ytterligare beakta integritetskränkningen genom att höja straffnivån. Uppdraget omfattar emellertid inte att överväga förändringar av regleringen om hemfridsbrott, inte heller av andra brott där integritetsfrågor aktualiseras. Sådana eventuella förändringar kan också tänkas kräva andra överväganden än vad som angetts ovan.

6.4 En straffbestämmelse för inbrottsstöld med ett minimistraff om fängelse i ett år

I detta avsnitt lämnas förslag på ett nytt brott enligt vad som följer av uppdraget, vilket inte stämmer överens med utredarens ställningstagande i föregående avsnitt. Författningsförslaget och kommentar till författningsförslaget lämnas i kapitel 12.

Förslag: Ett nytt brott, benämnt inbrottsstöld, ska införas med en straffskala om fängelse i lägst ett år och högst sex år. Bestämmelsen ska omfatta tillgrepp av annans egendom som skett efter intrång i bostad eller annat liknande boende. När omständigheterna är av mindre allvarlig art ska dock dömas för annat brott som förfarandet innefattar.

Med undantag för att minimistraffet uppgår till fängelse i ett år bör förslaget enligt uppdraget utformas enligt utredarens förslag. Bestämmelsen bör alltså omfatta tillgrepp av annans egendom som skett efter intrång i bostad eller annat liknande boende. När omständigheterna är av mindre allvarlig art bör det också finnas en möjlighet att döma för annat brott som förfarandet innefattar. (För den närmare innebörden av dessa rekvisit se avsnitt 6.3.3).

Genom att minimistraffet uppgår till fängelse i ett år kommer det föreligga en presumtion för att påföljden ska bestämmas till fängelse. Påföljden kan alltså i fler fall än vad som gäller enligt utredarens

förslag förväntas bestämmas till fängelse. Antalet intagna personer i anstalt, men även intagningstiderna, kan därmed också antas öka. Att minimistraffet uppgår till fängelse i ett år kan också inverka på förutsättningarna att utvisa personer till följd av brott. (Se närmare a. avsnitt under rubriken Straffskalan.)

Höjningen av minimistraffet till ett år kommer inte innebära några ytterligare möjligheter att använda straffprocessuella tvångsmedel. Det kommer däremot medföra att s.k. överskotts-information som framkommit vid hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation, hemlig övervakning av elektronisk kommunikation eller hemlig kameraövervakning får användas. Om sådana medel används vid utredningen av andra brott och det kommer fram information om en inbrottsstöld, kan den informationen alltså användas för att inleda förundersökning eller motsvarande utredning om det brottet. (Jfr 27 kap. 23 a § RB.)

Att straffnivån höjs kommer därtill få till konsekvens att den tid som det enligt 24 kap. 1 § tredje stycket RB kan anses proportionerligt att hålla en person häktad som regel förlängs. Detta kan i sin tur underlätta förundersökningsarbetet.

Något skäl att höja maxstraffet mer än vad som följer av utredarens förslag föreligger inte. Även om straffskalans nedre gräns höjs till ett år bedöms ett straffmaximum om sex år fortsatt vara väl anpassat för de allvarligaste gärningar som kan komma i fråga. Straffskalan ska alltså vara fängelse i lägst ett år och högst sex år.

7 Försök och förberedelse till häleri

7.1 Inledning

I detta kapitel behandlas frågan om försök och förberedelse till häleri bör kriminaliseras. Först redogörs för allmänna bestämmelser om straffansvar vid förstadier till brott samt förutsättningarna för kriminalisering av osjälvständiga brott. Därefter följer en närmare analys av häleriregleringen med beaktande av de överväganden som nu ska göras. Vidare redovisas en internationell utblick, tidigare överväganden och förslag samt en genomgång av praxis avseende försök och förberedelse till grovt häleri och den närliggande regleringen om penningtvättsbrott. Kapitlet avslutas med utredarens egna överväganden och bedömning samt med förslag som inte följer utredarens ställningstaganden.

7.2 Straffansvar vid förstadier till brott

I 23 kap. BrB regleras bl.a. de osjälvständiga brottsformerna försök, förberedelse, stämpling och medverkan till brott. Bestämmelserna har det gemensamt att de utvidgar det straffbara området utöver de gränser som följer av brottsbeskrivningarna i de särskilda straffbestämmelserna, som är inriktade på fullbordade brott. Vid försök till brott utvidgas kriminaliseringen till att omfatta fall då brottet inte blivit fullbordat men dess utförande påbörjats. Vid förberedelseansvar utvidgas kriminaliseringen till fall då utförandet av huvudbrottet inte ens påbörjats men gärningspersonen tagit befattning med hjälpmedel, pengar eller annat som betalning för ett brott eller för att täcka kostnader för utförande av ett brott. Stämplingsansvar utvidgar kriminaliseringen på så sätt att någon i samråd med någon annan beslutat gärningen, sökt anstifta eller åtagit sig att utföra den. Kriminaliseringen kan också vidgas genom

medverkan till brott, vilket innebär att någon främjat en gärning med råd eller dåd.

Försök, förberedelse, men även stämpling, är endast straffbara vid de brott som anges särskilt. Som regel brukar det anges i någon av de sista paragraferna i varje kapitel i BrB (se t.ex. 8 kap. 12 § BrB).

7.2.1 Försök till brott

Enligt 23 kap. 1 § BrB döms för försök den som har börjat utföra ett brott utan att det kommit till fullbordan. Detta kräver dels att man har uppsåt precis som för fullbordat brott, dels att man har påbörjat utförandet av brottet, dvs. uppnått den s.k. försökspunkten. Gärningspersonen ska alltså ha lämnat planeringsstadiet. För straffansvar krävs dessutom att det förelegat fara för att handlingen skulle leda till brottets fullbordan eller att sådan fara varit utesluten endast på grund av tillfälliga omständigheter. Förutom farerequisitet finns det inte några särskilda rekvisit som gäller för alla försöksbrott.

Att bedöma när försökspunkten har passerats kan vara komplicerat, vilket framförallt grundar sig i att när gärningspersonen påbörjar gärningen måste bedömas utifrån den aktuella brottsbeskrivningen. Vissa brott är konstruerade på sådant sätt att det är relativt enkelt att urskilja en konkret gärning, medan andra brott har utformats med tyngdpunkten i brottsbeskrivningen lagd på fullbordanspunkten. Vid framförallt den senare typen av brott, t.ex. mord, kan det vara svårt att avgöra när gärningen påbörjades. För vissa brott har fullbordanspunkten också placerats relativt tidigt i händelseförloppet, medan det för andra brott krävs ett längre händelseförlopp innan brottet fullbordas. Exempel på brott där fullbordanspunkten har lagts i ett tidigt skede i händelseförloppet är skattebrott och bidragsbrott. Inget av dessa brott är kriminaliserade på försöksstadiet. Ofta får domstolen grunda sin bedömning av fullbordanspunkten på vad som framstår som naturligt i det konkreta fallet. (Jfr SOU 2014:63 s. 81–82.)

Försök till brott är i dagsläget kriminaliserat i relativt stor omfattning. Den nuvarande kriminaliseringen sträcker sig även över många olika typer av brott. Den gäller i förhållande till såväl brott mot person och egendom som i förhållande till brott mot allmänheten och staten. (Se a. SOU s. 82–83).

7.2.2 Förberedelse till brott

Ansvar för förberedelse kan enligt 23 kap. 2 § första stycket 1 BrB dömas ut då någon, med uppsåt att utföra eller främja brott, tar emot eller lämnar pengar eller annat som betalning för ett brott eller för att täcka kostnader för utförande av ett brott. Sådant ansvar kan också enligt punkt 2 dömas ut för den som skaffar, tillverkar, lämnar, tar emot, förvarar, transporterar, sammanställer eller tar annan liknande befattning med något som är särskilt ägnat att användas som hjälpmedel vid ett brott. Ansvar för förberedelse aktualiseras dock endast om gärningspersonen inte har gjort sig skyldig till fullbordat brott eller försök. Om faran för brottets fullbordan var ringa får inte dömas till ansvar.

Begreppet *hjälpmedel* enligt punkt 2 har inte några formella begränsningar. I praktiken kan vad som helst utgöra ett hjälpmedel. Uttrycket *särskilt ägnat* innebär att endast det som med hänsyn till sin beskaffenhet är av någorlunda central betydelse för brottets genomförande kan sägas vara särskilt ägnat att användas som hjälpmedel vid brott. Det ska röra sig om något som otvetydigt kan anses som brottsfrämjande. Helt vardagliga föremål omfattas därför som regel inte av hjälpmedelsbegreppet. Två eller flera objekt, som inte var för sig kan anses vara hjälpmedel ägnade att användas vid brott, kan dock tillsammans vara det. (Se prop. 2000/01:85 s. 41 f.) Högsta domstolen har uttalat att det måste föreligga ett samband mellan det påstådda hjälpmedlets egenskaper och det tilltänkta brottet. Så är fallet med sådant som inte har något annat användningsområde än att begå brott, men också sådant som är framställt särskilt för ett specifikt brott (t.ex. en karta över brottsplatsen). Även det som har ett legalt användningsområde kan utgöra ett hjälpmedel, om det kan sägas vara särskilt farligt med hänsyn till risken för uppkomst av brott. Något som inte i sig är ett hjälpmedel ägnat att användas vid brott bör också tillsammans med något annat, som är ett sådant hjälpmedel, anses kunna vara det. Detta förutsätter dock att objekten är så kopplade till varandra att de tillsammans ökar den föreliggande risken för brott. (Se NJA 2018 s. 512.)

Utgångspunkten är att förberedelse endast ska omfatta sådana företeelser på planeringsstadiet som kan anses vara särskilt farliga med hänsyn till risken att brott ska begås (se prop. 2000/01:85 s. 31–

32). Så bör framförallt vara fallet när brottstypen regelmässigt föregås av åtgärder i form av t.ex. praktisk planläggning och då det finns tillräckliga skäl att ingripa mot sådana åtgärder redan på ett förberedande stadium (se prop. 2010/11:76 s. 27).

I förhållande till försök har förberedelse, men även stämpling, till brott i första hand begränsats till brott där skyddsintressena är personer eller staten (se SOU 2014:63 s. 84). Antalet brottstyper som bestraffas på förberedelsestadiet har dock successivt ökat, inte minst under de senaste åren (se t.ex. prop. 2010/11:76 och prop. 2015/16:113).

7.3 Särskilt om kriminalisering av förstadier till brott

I avsnitt 4.1 har redovisats allmänna förutsättningar för kriminalisering. I Utredningen om skärpta straffrättsliga åtgärder mot organiserad brottslighet, som bl.a. hade till uppgift att överväga en utvidgad försöks-, förberedelse- och stämplingskriminalisering, uttalades att Åklagar- och Straffrättsanvändningsutredningens kriterier för kriminalisering även bör användas vid utökad kriminalisering av osjälvständiga brott. I sådana fall gör sig dock även särskilda överväganden gällande i viss utsträckning. (Se SOU 2014:63 s. 88.)

Kriminalisering på förstadienivån är avsett brott av visst allvar. Utrymmet för att kriminalisera försök till brott är dock något större än förberedelse och stämpling eftersom de senare brottstyperna avser gärningar som oftast befinner sig på ett längre avstånd från fullbordat brott än försöksbrott. Kriminaliseringen av brott på försöksstadiet är därför ganska omfattande, medan kriminaliseringen av förberedelse- och stämplingsbrott är mer begränsad. Kriminalisering av förberedelse och stämpling är vanligare bland grova brott med högre straffvärde. Enligt förarbetena till bestämmelserna i 23 kap. BrB ska kriminalisering av förberedelse och stämpling endast avse gärningar som med hänsyn till risken för att brott begås är samhällsfarliga och inte enbart utgör ett led i en konkret brottsplan (se NJA II 1948 s.192). I Utredningen om skärpta straffrättsliga åtgärder mot organiserad brottslighet ifrågasattes emellertid om denna målsättning har upprätthållits helt konsekvent. Utredningen påtalade att det är

tydligt att många förberedelse- och stämplingsbrott enbart är samhällsfarliga om man ser dessa som ett led i en konkret brottsplan. Utredningen ansåg det dock inte orimligt att i viss utsträckning kriminalisera gärningar som är farliga just därför de utgör ett led i en sådan brottsplan. Utredningen hade ändå svårt att frigöra sig från intrycket att kriminaliseringens omfattning delvis var slumpmässig och beroende av i vilka sammanhang som frågan aktualiserats. (Se a. SOU s. 87.)

Avsikten med att kriminalisera brott som inte har fullbordats är framförallt att ytterligare minska risken för att skada ska uppstå på ett bakomliggande skyddsintresse genom ett fullbordat brott. Vid brott på förstadiet uppkommer därför straffansvar vid en tidpunkt då gärningspersonen har uppsåt att orsaka skada, men när han eller hon ännu inte har orsakat skadan. Eftersom kriminalisering av osjälvständiga brott relaterar till ett redan existerande brott är det oftast ganska lätt att konstatera vilket intresse som ska skyddas. Den svåra frågan blir i stället att avgöra när i händelseförloppet det är rimligt att inträda med straffansvar. (Se a. SOU s. 88–89.)

Petter Asp har anfört att problem som kan uppstå med en alltför tidigt placerad kriminalisering är bl.a. att det kan skapas ett utrymme för ”empiriska felbedömningar” avseende om lagstiftningen verkligen träffar beteenden som ökar risken för skada. Kriminalisering som i princip uteslutande bygger på gärningspersonens överskjutande uppsåt skapar också särskilda problem när det gäller att föra bevisning om hans eller hennes uppsåt att utföra brottet, vilket i sin tur kan skapa risker för både felaktiga domar och diskriminerande rättstillämpning. Vissa gärningar ligger dessutom så långt ifrån fullbordanspunkten att det på den grunden kan ifrågasättas om kriminalisering är rimlig, eftersom en tidigareläggning av straffansvaret bör verka sänkande på straffvärdet. (Se Asp, Petter, Från tanke till gärning, Del 1, 2005, s. 61 f.)

I svensk straffrätt utgår man vid kriminalisering ofta från en handlingsetisk utgångspunkt, vilket innebär att en gärning bestraffas i första hand utifrån sina skadliga effekter. I vissa fall bestraffas dock gärningar utifrån ett närmast sinnelagsetiskt perspektiv. Vid försök till brott kan exempelvis straffansvar ibland anses föreligga trots att det kan konstateras att det objektivt sett aldrig förelegat någon fara för att brottet skulle fullbordas. (Se Ds 2007:13 s. 103.)

I propositionen som följde Utredningen om skärpta straffrättsliga åtgärder mot organiserad brottslighet angav regeringen, i huvudsak i linje med utredningens slutsatser, att (se prop. 2015/16:113 s. 39–40):

För att kriminalisering ska vara befogad gäller som en allmän utgångspunkt att det beteende som ska kriminaliseras är straffvärt. Kriminalisering av förstadier till brott är dessutom tänkt att förbehållas brott av visst allvar. En utgångspunkt för bedömningen av om ett brott bör straffbeläggas på försöks-, förberedelse- eller stämplingsstadiet är således det fullbordade brottets abstrakta straffvärde. Därutöver bör det också i praktiken finnas fall av brott som är så allvarliga att ett ingripande redan på förstadiet framstår som motiverat.

Vid bedömningen av om förstadier till ett brott bör kriminaliseras måste hänsyn vidare tas till det självständiga brottets konstruktion. Som regel finns starkare skäl för en kriminalisering om det självständiga brottet är konstruerat som ett skadebrott än som ett farebrott.

Liksom vid annan kriminalisering måste det i fråga om förstadier till brott finnas skäl att anta att kriminaliseringen har någon effekt. Det innebär att det måste undersökas om det för den aktuella brottstypen finns något reellt tillämpningsområde för den tänkta osjälvständiga brottsformen. Det måste också krävas att införandet av ett straffansvar skulle få praktisk betydelse och att det blir möjligt att i praktiken upprätthålla kriminaliseringen (se prop. 2010/11:76 s. 27).

Utrymmet för att straffbelägga försök till brott är något större än beträffande förberedelse och stämpling eftersom de senare brottsformerna avser gärningar som i regel befinner sig på ett längre avstånd från fullbordat brott.

Regeringen delade även utredningens uppfattning att stämpling till brott generellt sett inte borde betraktas som mindre allvarligt än förberedelse till samma brott. Som utgångspunkt saknas det därför skäl att särbehandla stämpling som osjälvständig brottsform. (Se a. prop. s. 40–41.)

7.4 Häleribrottets närmare utformning

I avsnitt 5.2.2 har översiktligt redogjorts för gällande rätt avseende häleri. I det följande redovisas en närmare genomgång av häleri-regleringen med beaktande av de överväganden som nu ska göras.

När det gäller handlingsrekvisiten i häleribestämmelsen är dessa utformade så att de träffar en rad åtgärder, i många fall utan något krav på att gärningarna ska leda till någon särskild effekt. Kriminaliseringen av häleri syftar i stället till att försvåra för dem som genom att köpa eller på annat sätt omhändertar det som förvärvats genom brott främjar brottslig verksamhet (se SOU 1940:20 s. 146). Syftet är alltså att bestämmelsen ska kunna tillämpas brett och fullbordanspunkten har därför placerats på ett tidigt stadium. I de ursprungliga motiven ansåg man inte att häleri skulle kriminaliseras på förstadienivå, utan framhöll att bestämmelsen är utformad på ett sådant sätt att brottet i varje enskilt fall är fullbordat vid den tidpunkt ”vid vilken ingripande med straff synes påkallat” (se a. SOU s. 155). Många förfaranden, som beträffande andra brott skulle ses som ett förstadium till fullbordat brott, utgör därför fullbordat häleri (se SOU 2013:85 s. 324).

7.4.1 Sakhäleri

Sakhäleri (se 9 kap 6 § första stycket 1 BrB) fullbordas när gärningspersonen tar befattning med något som är frånhänt annan genom brott. Förfarandet måste visserligen vara ägnat att försvåra ett återställande men det krävs inte att den effekten har åstadkommit. Att gärningen endast måste vara ägnad att försvåra ett återställande innebär att uttrycket *tar befattning* får en relativt vidsträckt omfattning. Med det förstås att fysiskt ta emot saken såsom att konsumera, dölja, omarbeta, köpa, byta, ge bort och pantsätta, men även utan fysisk befattning att ingå avtal om försäljning, bjuda ut till försäljning – oavsett om köp kommer till stånd – och att förmedla eller medverka till försäljning (se NJA II 1942 s. 407, NJA II 1991 s. 190 och SOU 1983:50 s. 301). Kravet på att befattningen ska vara ägnad att försvåra sakens återställande utesluter dock vissa typer av befattningar. Det är inte straffbart att inom ramen för normal yrkesverksamhet ta emot en sak, t.ex. för en vanlig reparation. En befattning som sker i hederliga syften, exempelvis för att överlämna den till polisen är naturligtvis inte heller ägnad att försvåra ett återställande. (Jfr prop. 1979/80:66 s. 24.)

Att ta emot ett inlämningskvitto som avsåg stulen egendom ansågs i NJA 1956 s. 119 vara likställt med att ta emot det gods som

beviset avsåg. I NJA 1961 s. 402 ansågs ansvar för häleri kunna föreligga genom att upplåta sitt källarutrymme för förvaring av stöldgods. Att endast fortsätta inneha stöldgods efter det att man kommit till insikt om att egendomen är frånhänd annan genom brott innebär dock inte att man tar befattning med det. Att för någon annans räkning överlämna smycken och juveler för värdering bedömdes dock i NJA 1943 s. 442 som häleri.

Som exempel på befattning av sak som inte varit fysisk kan nämnas NJA 1976 s. 436, där gärningspersonen hade upplåtit ett garage för förvaring av stulna skor samt bjudit ut skorna till försäljning. Några skor hade också sålts. Genom sitt handlande ansågs personen skyldig till häleri avseende hela skopartiet.

Varje gärning som är till hjälp för en försäljning medför dock inte att befattning skett. I NJA 1942 s. 605 frikändes en person (A) som tillsammans med en annan person (B) bjudit ut en cykel till försäljning som B dessförinnan hade stulit. A hade inte cykeln i sin besittning och någon försäljning kom inte till stånd. I doktrinen har framförts att det inte bör ha någon betydelse om ett försäljningserbjudande har lett till någon försäljning eller inte. I stället bör det vara avgörande om gärningspersonen har faktiska möjligheter att förfoga över godset. (Se Elwin, Göran, Häleribrottet, 1969, s. 330.)

Ansvar för sakhäleri förutsätter vidare att något är frånhänt annan genom brott, vilket innebär att förbrottet ska vara fullbordat före häleriet. Om t.ex. förskingring sker genom att förskingraren lämnar pengar ur kassan till annan som inser att förfaringssättet är brottsligt, ska han eller hon inte betraktas som hälare utan som medverkande till förskingringen. En handling som sker i nära anslutning till förbrottet kan också bedömas som medverkan, trots att förbrottet är fullbordat i teknisk mening. Gränsen mellan medverkan till förbrottet och häleri kan dock vara svår att dra. (Jfr a.a. s. 237 f. och 259.)

Den som döms som gärningsperson till ett förbrott ska inte dömas för häleri avseende samma sak. Det saknas i sådant fall utrymme för häliersansvar, eftersom hälerihandlingen betraktas som en med brottet medbestraffad och därför straffri efterhandling. (Se SOU 1983:50 s. 310.) Även en hälerihandling utförd av en anstiftare eller medhjälpare till förbrottet betraktas som en medbestraffad och därmed straffri efterhandling. I praktiken kan det dock ofta vara

svårt att överbevisa gärningspersonen till ansvar för förbrottet, men däremot kan bevisas att han eller hon företagit en hälerihandling (se Bäcklund m.fl., kommentaren till 9 kap. 6 § BrB).

7.4.2 Vinningshäleri

Vinningshäleri innebär att någon bereder sig otillbörlig vinning av annans brottsliga förvärv (se 9 kap. 6 § första stycket 2 BrB). Brottet fullbordas alltså först då en viss effekt har inträffat. Gärningen måste ha lett till att gärningspersonen berikat sig genom den. Enligt 23 kap. 7 § BrB jämföras vinning för gärningspersonen med vinning som denne avsiktligt bereder någon annan. Vinningen ska dock i sådana fall beredas åt någon annan än den som gjort förbrottet. (Se Bäcklund m.fl., kommentaren till 9 kap. 6 § BrB.) Bestämmelsen utgör ett komplement till sakhäleri och syftar framförallt på fall där gärningspersonen inte har tagit någon befattning med godset utan tagit emot något som trätt i stället för det som stulits, t.ex. en sak som har inköpts för stulna pengar eller pengar som inlutit vid försäljning av stöldgods. Bestämmelsens räckvidd är inte begränsad till vinning av det som förvärvats eller av saker som trätt i dess ställe. Det är tillräckligt att det finns ett orsakssamband mellan förvärvet och vinningen. (Se NJA II 1942 s. 408.)

Vilket föregående brott som helst som medfört förvärv för den brottslige kan utgöra förbrott till vinningshäleri. För att vinningen ska vara straffbar krävs dock att den är otillbörlig, t.ex. därför att gärningspersonen tar ut ett överpris genom att vid en uppgörelse med brottslingen utnyttja den omständigheten att brott ägt rum. Däremot är det straffritt att till normalt pris tillhandahålla gärningspersonen "livets nödtorft". Det är t.ex. inte förbjudet för en läkare att mot betalning behandla honom eller henne eller att ta emot betalning för en giltig och förfallen fordran. (Se SOU 1940:20 s. 148–149.)

7.4.3 Fordringshäleri

Fordringshäleri (se 9 kap 6 § första stycket 3 BrB) fullbordas redan då gärningspersonen framställer krav eller överlåter eller på annat liknande sätt hävdar en genom brott tillkommen fordran. Det är

alltså inte någon förutsättning att kravet leder till betalning. Däremot ska kravet framställas med visst eftertryck, så att det är ägnat att inge gäldenären känslan av att vara utsatt för press. Om fordringen har betalats ut aktualiseras dock inte frågan om kravet har framställts med tillräckligt eftertryck (se NJA 2000 s. 372). Ett krav, som inte innefattar mer än en fråga om gäldenären är villig att betala, leder inte till ansvar. Om fordringens innehavare faller undan, då gäldenären invänder att fordringen tillkommit genom brott, kan han eller hon dock inte fällas till ansvar. (Se SOU 1940:20 s. 149.)

7.4.4 Näringshäleri

Näringshäleri (se 9 kap. 6 § andra stycket BrB) omfattar endast gärningar som begås i näringsverksamhet eller som ett led i en verksamhet som bedrivs vanemässigt eller annars i större omfattning. Det krävs inte något styrkt förbrott, utan det är tillräckligt att egendomen skäligen kan antas vara frånhänd annan genom brott. Själva hälerigärningen består av förvärv (t.ex. köp, byte eller gåva) eller mottagande av egendom, på ett sätt som är ägnat att försvåra ett återställande. Vid förvärv krävs inte att egendomen har kommit i gärningspersonens besittning. Att så skett är däremot en förutsättning för att mottagande ska anses ha ägt rum. Alla situationer där besittningsövergång har skett innebär dock inte att man har mottagit egendomen. Vid olovligt tagande har exempelvis något mottagande inte skett. (Se prop. 1979/80:66 s. 24.) Liksom för sakhäleri krävs att mottagandet har skett på ett sätt som är ägnat att försvåra ett återställande. Förvärv anses i sig ägnade att försvåra ett återställande (se Lagrådets yttrande i a. prop. s. 133).

7.5 Förfaranden som försök och förberedelse till häleri skulle omfatta

7.5.1 Utgångspunkter

För att det överhuvudtaget ska vara meningsfullt att kriminalisera försök till häleri krävs att det finns något straffritt handlingsutrymme mellan den tidpunkt då gärningspersonen har vidtagit någon åtgärd som kan sägas innebära att han eller hon har passerat

brottets försökspunkt och den tidpunkt då detta anses fullbordat. För att kriminalisera förberedelse till häleri krävs inte att huvudbrottet har påbörjats. Straffansvaret tar då i stället sikte på företeelser på planeringsstadiet som kan anses vara särskilt farliga med hänsyn till att brott ska begås. Den relevanta tiden i sådana fall är tiden innan brottet har påbörjats. Utrymmet för att begå en förberedelsegärning påverkas dock även av brottets fullbordanspunkt. Ju tidigare brottet fullbordas desto mindre generellt utrymme finns för brott på förstadiet.

Egendomsskyddsutredningen utredde vilka förfaranden som skulle kunna bli straffbara som försök till häleri (se SOU 2013:85 s. 327–330). Dessa överväganden är fortfarande relevanta. På motsvarande sätt bör också utredas vilka förfaranden som skulle kunna vara straffbara som förberedelse till häleri.

7.5.2 Det straffrättsliga handlingsutrymmet vid försöksbrott

Sakhäleri

Som Egendomsskyddsutredningen konstaterade inleds gärningen vid sakhäleri rimligtvis med att någon tar kontakt eller blir kontaktad av någon som har kontroll över något som har frånhänts annan genom brott. Redan den inledande kontakten bör som regel inte innebära att gärningspersonen har påbörjat utförandet av brottet. I det skedet lär det många gånger vara oklart om gärningspersonen kommer att ta befattning med godset eller inte. Förhållandena kan dock ibland vara sådana att det redan vid en inledande kontakt står klart att den presumtive gärningspersonen är införstådd med att han eller hon kontaktar någon som hanterar stöldgods och att kontakten syftar till att på något sätt ta befattning med sådant gods. Kontakten i sig skulle i ett sådant fall kunna medföra att försökspunkten har passerats, utan att brottet har fullbordats. Svårigheterna i bevishänseende när det gäller syftet med en sådan kontakt lär dock vara påtagliga. Om gärningspersonen beslutar gärningen i samråd med annan (än den som begått förbrottet) eller om han eller hon åtar sig eller erbjuder sig att ta straffbar befattning med godset utan att något konkret bestäms skulle förfarandet kunna anses som stämpling till häleri, vilket inte är kriminaliserat. Eventuellt ansvar för stämpling skulle också aktualiseras först om brottet inte utgör

försök (se Asp m.fl., 2013, s. 412). Om en sådan kontakt leder till en överenskommelse om en överlåtelse av godset anses hälerigärningen däremot fullbordad även om transaktionen sker vid ett senare tillfälle. Med att gärningspersonen tar befattning med saken krävs, som ovan angetts, inte alltid att denne fysiskt får saken i sin besittning. Exempelvis är ett avtal om köp, överlämnande eller vidareförsäljning tillräckligt för att befattning ska anses föreligga. Kontakter som syftar till överlåtelse av egendom som frånhänts annan genom brott skulle alltså kunna utgöra försök till häleri, under förutsättning att inte någon tydlig överenskommelse träffas. Tillämpningsområdet för en sådan bestämmelse kan dock tänkas bli begränsat.

Som Egendomsskyddsutredningen konstaterade skulle en överenskommelse mellan den presumptive gärningspersonen och den som begått förbrottet om att ta emot egendomen för förvaring kunna utgöra försök till häleri, i vart fall om gärningspersonen vidtagit någon åtgärd varigenom han eller hon kan sägas ha påbörjat brottet, utan att ha fått godset i sin besittning. Sådana åtgärder skulle exempelvis kunna vara att hyra ett förråd för förvaring av stöldgods eller att lämna ut en nyckel, passerkort eller kod till det utrymme där godset är tänkt att förvaras. Samma synsätt borde gälla om den presumptive gärningspersonen tänkt ta emot egendomen för att omarbeta den. Ytterligare åtgärder som då kan vidtas är t.ex. införskaffandet av verktyg eller färg som ska användas på egendomen.

Att bege sig till en överenskommen plats för att ta emot stöldgods skulle, beroende på omständigheterna, också kunna utgöra försöksbrott (jfr Borås tingsrätt, avgörande den 4 oktober 2013, mål nr B 2428–13, i avsnitt 7.8.1).

Vinningshäleri

Som Egendomsskyddsutredningen angav kan tiden från det att gärningspersonen har träffat en överenskommelse genom vilken han eller hon skulle göra en otillbörlig vinning av annans brottsliga förvärv till dess att den otillbörliga vinningen uppkommit kunna straffbeläggas som försök till vinningshäleri. Om handlandet endast består i att underlätta brottsligheten, t.ex. åtgärder för att ta hand

om vinningen från ett brott, är det dock troligare att det rör sig om antingen penningtvättsbrott eller medhjälp alternativt medverkan till huvudbrottet.

Fordringshäleri

För fordringshäleri som består i att framställa krav på en genom brott tillkommen fordran straffas bara den som inte själv har utfört det brott varigenom fordran har uppkommit. I annat fall anses fordringshäleri vara en straffri efterhandling till det brott som gärningspersonen döms för (t.ex. utpressning eller ocker). Driver gärningspersonen in fordringen åt den som begått förbrottet kan gärningen också komma att bedömas antingen som en del av förbrottet eller som någon form av medverkan till det. (Se Asp m.fl., 2013, s. 440). För att framställande av ett krav ska kunna utgöra fordringshäleri måste gärningspersonen därför rimligen ha förvärvat fordringen av någon i ett tidigare led (t.ex. av den som begått förbrottet). Som Egendomsskyddsutredningen konstaterade kan man knappast anse att gärningspersonen har påbörjat framställandet av ett krav mot gäldenären redan genom att förvärva fordringen, vilket därmed utesluter ansvar för försök. Att försöka framställa ett krav, genom att t.ex. skicka ett kravbrev som skulle inge gäldenären en känsla av att vara utsatt för press, men som av en tillfällighet inte når gäldenären, skulle däremot kunna bedömas som försök till fordringshäleri. Sådana situationer borde dock vara mycket ovanliga. Fordringshäleri kan också bestå i att överlåta en genom brott tillkommen fordran. Som utredningen framhöll skulle ett försök att överlåta en genom brott tillkommen fordran, t.ex. genom att bjuda ut den till försäljning eller andra kontakter som syftar till en överlåtelse, även kunna straffbeläggas som försök till fordringshäleri.

Näringshäleri

Det möjliga tillämpningsområdet för försök till näringshäleri som består i förvärv av något som skäligen kan antas vara frånhänt annan genom brott begränsas på samma sätt som sakhäleri. En gärning som består i att motta gods som åtkommit genom brott fullbordas

däremot först när godset kommit i gärningspersonens besittning. På motsvarande sätt som vid sakhäleri som består i förvaring av gods skulle därför en överenskommelse, i förening med någon åtgärd som kan sägas innebära att mottagandet av godset har påbörjats, kunna utgöra försök till näringshäleri.

7.5.3 Det straffrättsliga handlingsutrymmet vid förberedelsebrott

Förberedelseansvar träffar i princip två skilda typer av gärningar. Dels att gärningspersonen tar emot betalning för att utföra ett brott alternativt för att bestrida utgifter som är förknippade med utförandet av ett brott, dels tar befattning med något som är särskilt ägnat att användas som hjälpmedel vid brott. Bägge förberedelse-typerna skulle kunna bli aktuella vid alla former av häleri.

Att gärningspersonen tar emot betalning för utförandet av brott eller för att bestrida utgifter förknippade med utförandet av brott relaterar inte till huvudgärningens utformning utan skulle i princip kunna bli tillämpligt på ett likartat sätt oavsett hälerityp.

Att gärningspersonen tar befattning med något som är särskilt ägnat att användas som hjälpmedel vid brott skulle däremot skilja sig något åt mellan hälerityperna. Vid sakhäleri, och därmed även vid näringshäleri, skulle det kunna handla om förberedande åtgärder i syfte att ta befattning med stöldgods, men utan att brottet har påbörjats. Det skulle bl.a. kunna handla om att iordningsställa förvaringsutrymmen, hyra fordon för transport eller införskaffa vissa specifika verktyg för omarbetning. En koppling mellan hjälpmedlet och brottet måste dock finnas. Straffansvar för sådana situationer borde kunna aktualiseras i viss utsträckning.

Tillämpningsområdet vad gäller befattning av hjälpmedel vid vinningshäleri bedöms dock, framförallt på grund av bevis-svårigheterna, bli mycket begränsat. På samma sätt som vid sakhäleri skulle ett sådant ansvar kunna aktualiseras om någon iordnings-ställer en lokal eller hyr ett fordon i syfte att ta emot en sak som köpts för stulna pengar, men utan att en överenskommelse om mottagande eller förvärv har skett. Sådant ansvar skulle också kunna aktualiseras genom exempelvis befattning med ett kontrakt som är avsett att reglera en överlåtelse. I det första fallet måste åklagaren dock bevisa att förhyrningen skett för att förvara eller transportera

godset och i det andra fallet att kontraktet som tagits fram ska reglera något som härstammar från brott. I bägge fallen måste åklagaren därtill visa att vinningen kommer att bli otillbörlig.

För fordringshäleri som består i att framställa krav på en genom brott tillkommen fordran, skulle förberedelseansvar kunna aktualiseras om gärningspersonen exempelvis förvärvar ett skuldebrev avseende en sådan fordran. Även i sådana fall kan bevisvärigheterna förväntas bli betydande.

7.6 Internationell utblick

7.6.1 Danmark

I dansk straffrätt finns inga särskilda bestämmelser om försök eller förberedelse till häleri. Försök till häleri är dock straffbelagt genom straffelovens allmänna bestämmelser. Enligt 21 § första-andra stycket ska handlingar som syftar till att främja eller orsaka utförandet av ett brott straffas som försök. Straffet kan dock nedsättas när försöket vittnar om ”ringe styrke eller fasthed” när det gäller att fullfölja brottet.

7.6.2 Finland

I Finland är varken häleri eller grovt häleri kriminaliserat på försöks- eller förberedelsenivå.

7.6.3 Island

I isländsk rätt finns inga särskilda bestämmelser om försök eller förberedelse till häleri. Precis som i norsk och dansk rätt finns däremot en allmän bestämmelse om försöksbrott, varigenom försök till häleri är kriminaliserat (se artikel 20 i strafflagen).

7.6.4 Norge

Försök till häleri är i norsk rätt kriminaliserat genom en allmän bestämmelse om sådant ansvar. Enligt 16 § straffeloven döms för

försök den som avsett att fullborda ett brott som kan medföra fängelse i ett år eller mer, och som företar något som ”leder direkte mot utføringen”. Straffansvar gäller emellertid inte om personen frivilligt avstått från att fullborda brottet eller avvärjer att det fullbordas.

I norsk rätt är förberedelse till häleri inte kriminaliserat. Gränsen mellan förberedelse och försök markerar som huvudregel den nedre gränsen för vilka handlingar som är straffbara.

7.7 Tidigare överväganden och förslag

7.7.1 Kriminaliseringen av osjälvständiga brottsformer vid grovt häleri

Straffansvaret för grovt häleri och den numera upphävda bestämmelsen grovt penninghäleri utvidgades 2001 till att omfatta även försök, förberedelse och stämpling. Kriminaliseringen ansågs vara nödvändig för att uppfylla Sveriges åtaganden enligt andra tilläggsprotokollet (97/C 221/02) till konventionen om skydd av Europeiska gemenskapernas finansiella intressen, (bedrägerikonventionen 95/C 316/03). Åtagandena enligt protokollet skulle enligt förarbetena möjligen ha varit uppfyllda även om endast vissa former av häleri straffbelades på försöksstadiet. På grund av det nära sambandet mellan de olika formerna av häleri ansågs det emellertid lämpligare att låta straffansvaret vara detsamma för alla former av häleri. Straffansvaret för osjälvständiga brottsformer utökades därför generellt. Protokollet tolkades dock så att det skulle räcka att utsträcka kriminaliseringen av försök, förberedelse och stämpling till enbart grova brott. Vid övervägandena framhölls att det ligger i den nationella systematiken och i de osjälvständiga brottsformernas natur att dessa som regel ska vara förbehållna mer allvarlig brottslighet. Det utvidgade straffansvaret för osjälvständiga brottsformer begränsades därför till grovt häleri och, den då gällande bestämmelsen, grovt penninghäleri. (Se prop. 2000/01:133 s. 13 f.)

7.7.2 Lagen om straff för penningtvättsbrott

Genom 2014 års lagändring bröts bestämmelserna om penninghäleri och penninghäleriförseelse ut ur BrB och placerades i en särskild lag; lagen (2014:307) om straff för penningtvättsbrott. Gärningar som motsvarade de upphävda bestämmelserna var alltså fortsatt straffbara men omfattades i stället av den nya lagen. (Se prop. 2013/14:121 s. 43 f.)

Enligt 3 § döms för penningtvättsbrott den som vidtar någon av i bestämmelsen uppräknade åtgärder med egendom, om dessa syftar till att dölja att pengar eller annan egendom härrör från brott eller brottslig verksamhet eller till att främja möjligheterna för någon att tillgodogöra sig egendomen eller dess värde. Åtgärderna kan bl.a. bestå i att överlåta, förvärva eller omsätta sådan egendom, men även i åtgärder som exempelvis ger en skenbar förklaring till innehavet. Straffet är fängelse i högst två år. Enligt 4 § döms för penningtvättsbrott även den som, utan att åtgärderna har ett sådant syfte som anges i 3 §, otillbörligen främjar möjligheterna för någon att omsätta pengar eller annan egendom som härrör från brott eller brottslig verksamhet. Är brottet grovt döms enligt 5 § för grovt penningtvättsbrott till fängelse i lägst sex månader och högst sex år. Är brottet i stället ringa, döms för penningtvättsförseelse enligt 6 § till böter eller fängelse i högst sex månader. För penningtvättsförseelse döms även den som i fall som avses i 3 eller 4 §§ inte insåg men hade skälig anledning att anta att egendomen härrörde från brott eller brottslig verksamhet.

Försök, förberedelse och stämpling till penningtvättsbrott kriminaliserades inte bara vid grovt brott utan även vid penningtvättsbrott av normalgraden (se 8 §). Som skäl för att låta de osjälvständiga brottsformerna även omfatta brott som inte är grovt hänvisades framförallt till internationella åtaganden, men även till att brottet i jämförelse med andra förmögenhetsbrott är så pass allvarligt att det av systematiska skäl inte ansågs föreligga något hinder mot en sådan kriminalisering. Förberedelsebrottets avstånd till skyddsintresset att effektivt kunna bekämpa ekonomisk och organiserad brottslighet ansågs heller inte utgöra något avgörande skäl mot en kriminalisering. (Se a. prop. s. 63–64.)

7.7.3 Egendomsskyddsutredningen

Mot bakgrund av Penningtvätsutredningens förslag i betänkandet Penningtvätt – kriminalisering, förverkande och dispositionsförbud om att bl.a. att bryta ut penninghäleribrottet från BrB till en egen lag och kriminalisera försök till penningtvättsbrott fick Egendoms-skyddsutredningen bl.a. i uppdrag att överväga om försök till häleri borde kriminaliseras (se Dir. 2012:73).

Utredningen konstaterade att för försöksbrott som ligger på gränsen till grovt brott kan det visserligen uppstå en oönskad tröskeeffekt om gärningen inte är straffbar därför att den bedöms vara ett brott av normalgraden. Önskan att undvika sådana effekter ansågs utgöra skäl för en utökad kriminalisering men inte ensamt tillräcklig. Vidare konstaterades att kriminalisering av försök till häleri skulle leda till att en del förfaranden som i dag är straffria kunde bestraffas, men att det handlar om marginella förändringar. I praktiken handlar det om situationer som ligger mycket nära att brottet fullbordas. Svårigheterna vad gäller att bevisa framförallt gärningspersonens uppsåt kunde också förväntas bli stora. Utredningen ansåg att det i praktiken skulle bli svårt att upprätthålla kriminaliseringen. Risken att oskyldiga kunde komma att misstänkas för brott enbart på grund av sina kontakter med personer som hanterar stöldgods framhölls även. Vid en jämförelse med det föreslagna penningtvättsbrottet fann utredningen svårt att se något motsvarande behov av att kunna ingripa på ett så tidigt stadium vid häleri. Man framhöll att de hälerigärningar mot vilka det på motsvarande sätt kan vara viktigt att kunna ingripa redan på försöksstadiet oftast är grova brott, på grund av antingen värdet eller den organisation och planmässighet som brotten kräver. Sammanfattningsvis ansåg Egendomsskyddsutredningen att det inte fanns tillräckliga skäl som motiverade en kriminalisering av försök till häleri. (Se SOU 2013:85 s. 330 f.)

7.7.4 Utredningen om skärpta straffrättsliga åtgärder mot organiserad brottslighet

Utredningen om skärpta straffrättsliga åtgärder mot organiserad brottslighet hade bl.a. i uppdrag att överväga en utvidgning av försöks-, förberedelse- och stämplingsbrott (se Dir. 2013:19).

Utredning lämnade förslag på kriminalisering av osjälvständiga brottstyper som är vanligt förekommande inom ramen för organiserad brottslighet. Såvitt avsåg förmögenhetsbrott föreslog man att kriminalisera förberedelse och stämpling till grov trolöshet mot huvudman och grov oredlighet mot borgenär samt att utsträcka kriminaliseringen av stämpling till att gälla också grov stöld, grovt bedrägeri, grov förskingring och grovt skattebrott. Utredningen övervägde inte att kriminalisera försök, förberedelse eller stämpling till häleri. (Se SOU 2014:63 s. 13.)

7.8 Praxisgenomgång av försök och förberedelse till grovt häleri, penningtvättsbrott och grovt penningtvättsbrott

En kartläggning av praxis avseende försök och förberedelse till grovt häleri och till penningtvättsbrott är relevant av framförallt två skäl. Hur domstolarna har bedömt sådana brott kan ge information om vilka motsvarande gärningar som kan aktualiseras vid förstadier till häleri av normalgraden. Lagtekniskt föreligger ingen skillnad mellan häleri och grovt häleri, utan gärningens allvar avgör hur den ska bedömas. Likheter mellan penningtvättsbrott och häleri är påtagliga eftersom i båda fall straffbeläggs hantering av egendom som härrör från brott. Frekvensen av åtal och fällande domar avseende förstadier till grovt häleri och penningtvättsbrott kan därtill ge viss information om i vilken utsträckning motsvarande reglering vid häleri av normalgraden skulle leda till åtal och fällande domar, dvs. hur effektiv den skulle bli.

Kartläggningen av praxis har skett genom sökningar i rättsdatabaserna Zeteo och Infotorg. Resultatet avser samtliga där påträffade domar från tingsrätterna, hovrätterna och Högsta domstolen under tidsperioden den 1 januari 2009 till och med den 18 december 2018.⁷

⁷ Sökningar i rättsdatabaserna har skett på följande fraser: "försök till grovt häleri", "förberedelse till grovt häleri", "försök till penningtvättsbrott", "förberedelse till penningtvättsbrott", "försök till grovt penningtvättsbrott" och "förberedelse till grovt penningtvättsbrott". Såväl Zeteo som Infotorg uppger sig ha samtliga avgöranden från den aktuella tidsperioden. Stickprov har även genomförts på så sätt att frågan om dessa brottstyper har prövats har framställts direkt till Stockholms tingsrätt och Södertörns tingsrätt. Inget har framkommit som talar för att dessa domstolar har prövat de aktuella brottstyperna i större utsträckning än vad som framgår av sökningarna i rättsdatabaserna. Uppgifterna i

7.8.1 Försök och förberedelse till grovt häleri

Försök till grovt häleri har prövats i tre mål (överklaganden inräknade) och förberedelse till samma brott har prövats i två mål (överklaganden inräknade).

Försök till grovt häleri

I Borås tingsrätts avgörande den 4 oktober 2013 i mål nr B 2428–13 yrkade åklagaren ansvar dels mot CSG för grov stöld alternativt försök till grovt häleri, dels mot LE för försök till grovt häleri. Åklagaren gjorde gällande att CSG hade stulit en ny bil samt att han och LE tillsammans och i samråd på kvällen samma dag hade försökt ta befattning med bilen, som stod avskild på en väg. Polisen hade span på bilen och ingrep när de båda närmade sig den. Tingsrätten friade CSG för grov stöld men dömde honom för försök till grovt häleri. Han hade då nyckeln till bilen i sina kalsonger samt bar på en falsk registrerings skylt och en dunk diesel. Tingsrätten, vilket också fastställdes av hovrätten (se Hovrätten för Västra Sverige, avgörande den 17 juni 2014, mål nr B 4660–13), friade dock LE för försök till grovt häleri. Varken tingsrätten eller hovrätten ansåg att åklagaren hade visat att LE gjort sig skyldig till gärningen. Domen överklagades inte till hovrätten beträffande CSG.

I Svea hovrätts avgörande den 3 december 2014 i mål nr B 10595–13 yrkade åklagaren, genom ett tillägg till gärningsbeskrivningen som i första hand avsåg ansvar för grovt häleri, i andra hand ansvar för försök till grovt häleri. Åklagaren påstod att RM hade åtagit sig att transportera en bil som var frånhänd annan genom brott från Sverige genom att ställa en lastbil till förfogande samt genom att köra lastbilen från Litauen till en plats i Sverige för att där genomföra en pålastning av bilen för vidare transport till Litauen. Polisen hade span på bilen och ingrep. Hovrätten fann, precis som tingsrätten, att RM inte hade tagit sådan befattning med bilen att han kunde dömas för häleri. Hovrätten ansåg inte heller att åklagaren hade visat att RM insett eller haft skäl att misstänka att bilen var stulen. Åtalet ogillades.

rättsdatabaserna om antalet mål avseende försök och förberedelse till grovt häleri stämmer därtill överens med statistik från Åklagarmyndigheten avseende antalet mål där sådana åtal väckts.

I Södertörns tingsrätts avgörande den 27 mars 2018 i mål nr B 16626–17 yrkades ansvar för försök till grovt häleri mot ET. Åklagaren gjorde gällande att ET tillsammans och i samförstånd med andra försökt pantsätta en båt som åtkommit genom bedrägeri, vilket kunde förväntas göra det svårare för ägaren att få tillbaka den. Tingsrätten, som ansåg att åklagaren inte hade styrkt gärningspåståendet, ogillade åtalet. Domen vann laga kraft.

Förberedelse till grovt häleri

I Solna tingsrätts avgörande den 21 augusti 2009 i mål nr B 1453–09 yrkade åklagaren ansvar mot CN, EB och GS för förberedelse till grovt häleri. Åklagaren gjorde gällande att CN och EB hade beslutat att gemensamt och i samråd genom en tredje person förvärva och motta eller som mellanmän vidareförsälja hela eller delar av ett parti rånpengar. Det påstods också att CN som ett led i förfarandet hade mottagit ett varuprov av partiet rånpengar, vilken han sedan överlämnade till GS. GS och en tredje person ska sen ha avsett att genom olika åtgärder visa att man kunde avlägsna sedelskyddsfärgen från sedeln och göra den duglig som betalningsmedel. CN och EB påstods vidare ha skickat ett varuprov till en person i Tyskland för att utröna om sedelskyddsfärgen kunde avlägsnas. Om sedelskyddsfärgen kunde avlägsnas var planerna att rengöra hela eller delar av rånpengarna. Både tingsrätten och hovrätten (se Svea hovrätt, avgörande den 8 november 2010, mål nr B 7238–09) ogillade åtalet eftersom det saknades bevisning till stöd för att det påstådda partiet sedlar verkligen funnits tillgängliga för befattning av någon av de tilltalade.

I Stockholms tingsrätts avgörande den 29 januari 2013 i mål nr B 19359–12 yrkade åklagaren ansvar för förberedelse till grovt häleri och gjorde gällande att AL hade transporterat föremål (stulna registreringsskyltar, falska registreringsbevis, skylthållare och skruvar), som varit särskilt ägnade att användas som hjälpmedel vid häleri av bilar. Tingsrätten, som ansåg att AL:s befattning med föremålen innebar att han främjande häleribrottet, dömde honom enligt åtalet för förberedelse till grovt häleri. Hovrätten fastställde tingsrättens dom (se Svea hovrätt, avgörande den 27 mars 2013, mål nr B 1685–13).

7.8.2 Försök och förberedelse till penningtvättsbrott

Försök till penningtvättsbrott av normalgraden har prövats i ett mål medan förberedelse till samma brott inte har prövats i något mål. Försök till grovt penningtvättsbrott har prövats i tre mål (överklaganden inräknade) och förberedelse till samma brott har prövats i ett mål.

Försök till penningtvättsbrott

I Blekinge tingsrätts avgörande den 29 juni 2018 i mål nr B 606–18 yrkade åklagaren bl.a. ansvar för förberedelse till penningtvättsbrott och gjorde gällande att FA hade uppmanat en annan person att till henne föra över 15 000 kr, som påstods härstamma från ett rån som den andra personen varit delaktig i. Åtgärderna påstods syfta till att främja möjligheterna för en tredje person att tillgodogöra sig pengarna. Tingsrätten dömde FA enligt åtalet för försök till penningtvättsbrott. Hovrätten fastställde tingsrätts domslut vad gäller den aktuella åtalpunkten (se Hovrätten över Skåne och Blekinge, avgörande den 25 september 2018, mål nr B 2073–18). Hovrättens dom vann laga kraft.

Försök till grovt penningtvättsbrott

I Solna tingsrätts avgörande den 10 februari 2017 i mål nr B 8815–16 yrkades ansvar för grovt penningtvättsbrott och försök till grovt penningtvättsbrott. Åklagaren gjorde gällande att MM hade överlåtit, omsatt, förvarat eller vidtagit annan liknande åtgärd med ca en miljon kronor, samt försökt vidta nämnda åtgärder med 290 000 kr. Åtgärderna syftade till att dölja att pengarna kom från brottslig verksamhet alternativt till att främja egen eller annans möjlighet att tillgodogöra sig egendomen. Både tingsrätten och hovrätten (se Svea hovrätt, avgörande den 25 april 2017, mål nr B 1247–17) ansåg att det inte var styrkt att pengarna härrörde från brott. Åtalet ogillades därför.

I Stockholms tingsrätts avgörande den 29 november 2017 i mål nr B 15332–15 yrkade åklagaren ansvar för försök till grovt penningtvättsbrott och gjorde gällande att BH främjat

möjligheterna för någon att tillgodogöra sig pengar som kom från brott eller för någon att omsätta pengarna genom att upplåta sitt konto. En mindre summa pengar hade influiter på kontot medan resterande hade stoppats av banken. Enligt åklagaren fanns en risk för att brott avseende hela summa skulle fullbordas. Tingsrätten fann åtalet styrkt och bedömde gärningen som försök till grovt penningtvättsbrott. Domen överklagades inte.

I Uppsala tingsrätts avgörande den 8 februari 2018 i mål nr B 4982–17 yrkade åklagaren ansvar för försök till grovt penningtvättsbrott mot AW och UJ. Åklagaren gjorde gällande att AW försökt föra över pengar som härrörde från brott från en annan persons konto till en tredje persons konto, i syfte att dölja att pengarna härrörde från brott eller brottslig verksamhet eller för att främja möjligheterna för någon annan att tillgodogöra sig egendomen eller dess värde. Gärningen hade avbrutits på grund av att polisen hunnit omhänderta pengarna. Fara för brottets fullbordning påstods ändå föreligga. Åklagaren påstod vidare att UJ försökt ta emot pengar som härrörde från brott på sitt konto för att förvara pengarna åt en annan person, i syfte att dölja att pengarna härrörde från brott eller brottslig verksamhet eller för att främja möjligheterna för någon annan att tillgodogöra sig egendomen eller dess värde. Gärningen hade avbrutits då banken nekat att sätta in beloppet på kontot, men det gjordes gällande att fara för brottets fullbordning förelåg. Tingsrätten ansåg att åtalet var styrkt både mot AW och UJ och bedömde gärningarna som försök till grovt penningtvättsbrott. Hovrätten fastställde tingsrättens dom (se Svea hovrätt, avgörande den 5 juni 2018, mål nr B 2101–18). AW överklagade hovrättens dom men Högsta domstolen meddelade inte prövningstillstånd (se Högsta domstolen, beslut den 27 juli 2018, mål nr B 3289–18).

Förberedelse till grovt penningtvättsbrott

I Södertörns tingsrätts avgörande den 29 november 2018 i mål nr B 9243–17 gjorde åklagaren gällande att EÖ, SÖ och AÖ tillsammans och i samförstånd sparat och förvarat vinstkvitton från spelvinster som skulle användas som hjälpmedel vid penningtvättsbrott. Det påstods att de tillsammans beslutat att överlåta

vinstkvitton i ett handelsbolag, som AÖ var ägare till. Tingsrätten fann åtalet styrkt och bedömde gärningen som förberedelse till grovt penningtvättsbrott. Samtliga har överklagat domen i skuldfrågan.

7.9 Överväganden och bedömning

7.9.1 Bör försök och förberedelse till häleri av normalgraden kriminaliseras?

Bedömning: Försök och förberedelse till häleri av normalgraden bör inte kriminaliseras.

Utgångspunkter

Huruvida försök och förberedelse till häleri ska kriminaliseras måste, såsom vid all kriminalisering, grunda sig i frågan om det är befogat. Bedömningen bör ta sin utgångspunkt i framförallt Åklagarutredningens kriterier för kriminalisering. Vid kriminalisering av osjälvständiga brottsformer gör sig även särskilda överväganden gällande i viss utsträckning. Hänsyn i sådana fall ska bl.a. tas till det fullbordade brottets abstrakta straffvärde och konstruktion, men även till om det av någon särskild anledning är motiverat med ett ingripande redan på förstadiet.

Det abstrakta straffvärdet för häleri talar varken för eller mot ett försöks- eller förberedelseansvar

Kriminalisering av osjälvständiga brottsformer är avsett för brott av visst allvar. Utrymmet för att kriminalisera försök är dock något större än förberedelse och stämpling. Ett brotts allvar uttrycks framförallt i dess straffskala. För häleri av normalgraden är straffskalan fängelse i högst två år. Samma straffskala, eller lägre, föreskrivs för flera andra centrala förmögenhetsbrott, och av dessa är t.ex. stöld, tillgrepp av fortskaffningsmedel, olovlig energiavledning, bedrägeri, utpressning och ocker straffbara på försöks- och förberedelsenivå men inte på stämplingsnivå (se 8 kap. 12 § och 9 kap. 11 § BrB). När det gäller stämpling är kriminalisering, med ett

par undantag som inte gäller förmögenhetsbrott, förbehållen allvarliga brott. Som tidigare konstaterats är dock penningtvättsbrott av normalgraden straffbart på försöks-, förberedelse- och stämplingsstadiet. Häleri är därmed, i jämförelse med andra förmögenhetsbrott, ett så pass allvarligt brott att det av systematiska skäl inte kan anses föreligga något hinder mot en kriminalisering på såväl försöks- som förberedelsenivå.

Det kan emellertid konstateras att det inte heller föreligger några systematiska skäl mot den nuvarande ordningen. Flera förmögenhetsbrott med samma, eller högre, straffskala som häleri, är inte straffbara på försöks- och förberedelsenivå. Exempel på sådana brott är svindleri, vårdslöshet mot borgenärer och försvårande av konkurs eller exekutiv förrättning (jfr 9 kap. 11 § och 11 kap. 6 § BrB). Förskingring och skadegörelse utgör vidare exempel på brott med samma straffskala som häleri, men som endast är straffbara på försöksnivå (se 10 kap. 9 § och 12 kap. 5 § BrB). Varken det abstrakta straffvärdet eller systematiken kan alltså tillmätas någon särskild betydelse vid bedömningen av en kriminalisering av försök och förberedelse till häleri.

Häleribrottets konstruktion talar mot ett straffansvar för försök och förberedelse

Häleriregleringen syftar till att försvåra för den som köper eller på annat sätt omhändertar något som förvärvats genom brott. Brottet är konstruerat på ett sådant sätt att det träffar en rad olika åtgärder och i många fall utan något krav på att gärningarna ska leda till någon särskild effekt. Häleribrottets konstruktion innebär att handlingsutrymmet mellan det att brottet påbörjas till dess det fullbordas är begränsat. Att fullbordanspunkten ligger tidigt minskar utrymmet för straffansvar vid försök, men även förberedelse. Att en eventuell medverkan till förbrottet därtill utesluter ansvar för häleri minskar ytterligare utrymmet på förstadienivån.

Utan tvekan kan vissa förfaranden, motsvarande försök eller förberedelse till häleri, utgöra en fara i förhållande till annans egendom. Som framgår i avsnitt 7.5 kan de situationer som skulle kunna aktualisera ett försöks- respektive förberedelseansvar skilja sig något åt mellan de olika häleriformerna. I vissa fall är det svårt att överhuvudtaget se något, eller i vart fall ett högst begränsat,

tillämpningsområde medan i andra fall kan utrymmet vara lite större. Att handlingsutrymmet generellt sett är snävt behöver emellertid inte utesluta en kriminalisering, men kravet på godtagbara skäl härför bör då ställas högre. Sådana skäl kan vara att ett förfarande är särskilt vanligt förekommande eller allvarligt och att insatser från Polismyndigheten i det skedet kan förväntas ge goda resultat.

Vid kontakt med företrädare för NOA har efterfrågats typfall på gärningar och situationer som skulle kunna motsvara försök och förberedelse till häleri. Användandet av s.k. ankarplatser har då, men även i andra polisiära sammanhang, lyfts fram som exempel härpå. Sådana platser kan t.ex. vara gårdar eller lägenheter som används för att husera utförare och lagra stöldgods eller verkstäder som används för oidentifiering av fordon (se NOA:s rapport Mobil organiserad brottslighet. Erfarenhetsberättelse 2011–2015, 2016, s. 11). Andra exempel i linje med det skulle kunna vara åtgärder som vidtas i syfte att föra ut exempelvis stulna bilar, jordbruksmaskiner och båtmotorer ur landet, t.ex. att skaffa falska eller stulna registreringsskyltar för att minska risken för upptäckt eller att boka färjeplass för omskyltade fordon. Nämda förfaranden borde dock regelmässigt betraktas som förstadier till grovt häleri, antingen på grund av värdet på egendomen eller den organisation, systematik eller planmässighet som brotten kräver. Sådana gärningar är alltså redan i de flesta fall kriminaliserade. Som Egendomsskyddsutredningen konstaterade är motsvarande situationer vid häleri av normalgraden också svåra att föreställa sig. Det är visserligen troligt att även mindre allvarliga hälerier ofta föregås av viss planering, förberedande åtgärder och kontakter mellan olika inblandade personer. I allmänhet lär dock åtgärderna i sådana fall vara mer impulsartade och mindre avancerade. Detta får framförallt konsekvenser vad gäller möjligheterna att upprätthålla en eventuell kriminalisering (nedan återkommer utredaren till denna fråga). Företrädare för NOA har också angett att de, i förhållande till brott som begås av internationella stöldligor, inte ser något behov av en reglering av förstadier till häleri av normalgraden.

Oaktat vad som sagts kan det ändå finnas situationer när brott begås systematiskt eller organiserat, där en kriminalisering av försök och förberedelse av häleri av normalgraden skulle kunna fylla en funktion. Befattning av exempelvis stöldgods i större skala och som transporteras ut ur landet innefattar inte sällan flera personer, som

dessutom utför olika uppgifter och har varierande insyn i förfarandet. Vissa kan ha en övergripande roll med full insyn, medan andra utför mer begränsade uppgifter och kanske saknar kunskap om verksamhetens omfattning. Med hänsyn till graden av inblandning och vetskap kan de sistnämnda personernas straffansvar ibland omfatta endast mindre allvarliga brott, såsom häleri av normalgraden. Möjligheten att ingripa mot försök och förberedelse till sådana hälerier skulle därmed kunna motverka vissa systematiska eller organiserade förfaranden, dels genom att kunna lagföra inblandade personer i ett tidigare skede, dels genom ökade möjligheter att använda straffprocessuella tvångsmedel.

Praxisgenomgången av försök och förberedelse till grovt häleri ger stöd för slutsatsen att det begränsade handlingsutrymmet vid förstadier till häleri innebär att kriminaliseringen får praktiska konsekvenser i form av få åtal. Sedan 2009 har endast väckts åtal i ett fåtal mål (se avsnitt 7.8.1). Det begränsade antalet mål har sannolikt även andra förklaringar, såsom resursfördelning, vilka utredningsåtgärder som vidtas och bevisvärigheter. I praktiken borde det dock delvis vara fråga om två sidor av samma mynt; svårigheterna i bevishänseende har sin förklaring bl.a. just i att straffansvarsutrymmet är snävt.

Som Egendomsskyddsutredningen framhöll kan det finnas en risk att det för brott som ligger på gränsen till att bedömas som grovt uppstår en oönskad tröskeeffekt om gärningen inte är straffbar därför att den bedöms vara ett brott av normalgraden. Även vid andra brott men också i andra sammanhang kan sådana effekter uppstå. Som utredningen konstaterade kan en önskan att undvika detta knappast i sig utgöra tillräckligt skäl för ett utökat straffansvar. En frekvent förekomst av en sådan problematik skulle dock, i kombination med andra omständigheter, kunna tala för en kriminalisering av försök och förberedelse till häleri. Förekomsten av eventuella tröskeeffekter har lyfts vid möten med företrädare för NOA och dessa har uppgett att de inte upplever att det är ett problem i praktiken. Det få antal åtal vad gäller försök och förberedelse till grovt häleri talar också för att frågan om tröskeeffekter sällan torde aktualiseras.

Man skulle kunna argumentera för att såväl behovet som utrymmet för en reglering av förstadier till häleri är större på förberedelsenivå än på försöksnivå. Eftersom förberedelseansvar

förhåller sig till tiden innan brottet påbörjas blir handlingsutrymmet inte fullt så begränsat som vid försöksansvar. Till viss del är det också enklare att föreställa sig olika förberedande hälerisituationer. Det finns några fall av kriminalisering på förberedelse- men även stämplingsnivå trots att försöksnivån av samma brott inte är kriminaliserat (se t.ex. grovt skattebrott). Detta beror dels på krav på kriminalisering från internationellt håll, men också på att huvudbrottets konstruktion kan få särskild betydelse för behovet av en försökskriminalisering (se prop. 2010/11:76 s. 29–30). Även om handlingsutrymmet för ett försöksansvar vid häleri är begränsat finns ändå ett visst sådant utrymme. Att kriminalisera förberedelse och lämna en legal, om än liten, ”lucka” från det att brottet påbörjats till dess fullbordande framstår därför inte som en lämplig ordning. Som tidigare konstaterats är straffansvar på förberedelsenivå förbehållet allvarligare gärningar än vad som krävs vid försöksansvar. Även om detta inte har upprätthållits helt konsekvent och det inte heller finns några tydliga systematiska skäl mot en kriminalisering på förberedelsenivå, är det ändå befogat att ifrågasätta om häleri av normalgraden är straffvärt på ett så tidigt stadium.

Att det är enklare att föreställa sig gärningar på förberedelsenivå behöver heller inte innebära att en sådan reglering skulle tillämpas i större utsträckning än en reglering på försöksnivå. Ofta tilltar bevisvärigheterna ju längre bort från fullbordanspunkten en handling företas. Praxisgenomgången visar också att förberedelseansvar vid grovt häleri inte har aktualiserats i större utsträckning än försöksansvar.

Effekten av kriminalisering av försök och förberedelse till häleri

Vid kriminalisering av förstadier till brott måste det finnas skäl att anta den har någon effekt. Som tidigare konstaterats utesluter inte det begränsade handlingsutrymmet vid framförallt försök till häleri ett straffansvar om det har tillräckligt goda skäl för sig. Även om det inte framkommit något som talar för en utbredd förekomst av allvarligare former av förstadier till häleri är det ändå troligt att sådana brott ofta föregås av någon form av planering eller förberedelse. Om ingripanden mot tidiga åtgärder kan antas bli effektiva skulle det ändå kunna tala för en kriminalisering i ett sådant

skede. Att förutse effekten av en ny kriminalisering kan vara svårt. De få antal mål avseende försök och förberedelse till grovt häleri ger emellertid viss anledning att ifrågasätta om motsvarande straffansvar vid häleri av normalgraden kommer få någon tydlig effekt. Med hänsyn till häleribrottets konstruktion, med dess tidiga fullbordanspunkt och ibland komplicerade gränsdragning till förbrottet kan det också bli svårt för allmänheten att förstå på vilket sätt som det kriminella området har vidgats. Som Egendomsskyddsutredningen konstaterade kan en sådan kriminalisering också medföra ökad risk för att oskyldiga misstänks för brott enbart på grund av sina kontakter med personer som hanterar stöldgods.

Penningtvättsbrotten har vissa gemensamma nämnare med häleri och straffansvar för brott av normalgraden omfattar försök, förberedelse och stämpling. En väsentlig skillnad ligger dock i fullbordanspunkten. För penningtvättsbrott krävs det att gärningspersonen vidtar vissa åtgärder med egendom som härstammar från brott, medan det för sakhäleri räcker att ta befattning med sådan egendom. Utredaren delar Egendomsskyddsutredningens uppfattning att kriminaliseringen av förstadier till penningtvättsbrott i sig inte utgör skäl för en motsvarande kriminalisering vid häleri. Penningtvättsbrott regleras i en egen lag och är trots allt utformad på ett delvis annorlunda sätt. De få antalet åtal vad gäller försök och förberedelse till penningtvättsbrott ger också viss anledning att ifrågasätta hur effektiv en motsvarande reglering för häleri skulle bli.

Sammanfattande slutsats

En kriminalisering av försök och förberedelse till häleri skulle visserligen ta sikte på beteenden som utgör hot mot ett godtagbart skyddsintresse. Det abstrakta straffvärdet för häleri utesluter inte heller straffansvar på förstadienivå, framförallt inte på försöksnivå. Det fullbordade häleribrottets konstruktion och det snäva handlingsutrymme som det lämnar för förstadier till brott talar dock mot en sådan kriminalisering. Något tydligt behov av att kunna ingripa på ett tidigare stadium än vad nuvarande lagstiftning medger har inte heller framkommit. Bland annat praxisgenomgången av såväl försök och förberedelse till grovt häleri och till penningtvättsbrotten

ger därtill anledning att ifrågasätta hur effektiv en sådan kriminalisering skulle bli. Det finns snarare skäl att anta att kriminaliseringen skulle bli svår att upprätthålla i praktiken. Sammantaget anser utredaren att övervägande skäl talar mot en kriminalisering av försök och förberedelse till häleri.

7.10 Kriminalisering av förstadier till häleri

I detta avsnitt lämnas förslag på bestämmelser enligt vad som följer av uppdraget, vilka inte stämmer överens med utredarens ställningstagande i föregående avsnitt. Författningsförslagen och kommentar till författningsförslagen lämnas i kapitel 12.

7.10.1 Kriminalisering av försök, förberedelse och stämpling till häleri

Förslag: Försök, förberedelse och stämpling till häleri ska kriminaliseras.

Kriminalisering av försök och förberedelse till häleri

Som konstaterats i föregående avsnitt medför häleribrottets konstruktion att det straffrättsliga utrymmet för förstadier till brott är förhållandevist snävt. Oaktat detta finns det ändå vissa beteenden och situationer som en sådan kriminalisering skulle komma att omfatta. Frågan har behandlats närmare i avsnitt 7.5.

När det gäller försök till häleri kan det straffrättsliga utrymmet se delvis olika ut beroende på vilken form av häleri som avses. Vid sakhäleri skulle ansvar för försök kunna föreligga om det redan vid en inledande kontakt mellan en presumtiv gärningsperson och någon som innehar exempelvis stöldgods står klart för den förstnämnde att godset härrör från brott och denne ändå avser att ta befattning med det. Om en sådan kontakt leder till en överenskommelse om överlåtelse av godset anses hälerigärningen däremot som fullbordad även om transaktionen sker vid ett senare tillfälle (se t.ex. NJA II 1991 s. 190). En överenskommelse mellan den presumtive gärningspersonen och den som begått ett brott, om att ta emot egendomen

för förvaring skulle dock kunna utgöra försök till häleri, i vart fall om gärningspersonen vidtagit någon åtgärd varigenom han eller hon kan sägas ha påbörjat brottet, men utan att ha fått godset i sin besittning. Sådana åtgärder skulle exempelvis kunna vara att hyra ett förråd för förvaring av stöldgods eller att lämna ut en nyckel, passerkort eller kod till det utrymme där godset är tänkt att förvaras. Samma synsätt borde gälla om den presumptive gärningspersonen tänkt ta emot egendomen för att omarbета den. Ytterligare åtgärder som kan vidtas är t.ex. införskaffandet av verktyg eller färg som ska användas på egendomen. Att bege sig till en överenskommen plats för att ta emot stöldgods skulle, beroende på omständigheterna, också kunna utgöra försök till häleri.

När det gäller vinningshäleri skulle den omständigheten att gärningspersonen har träffat en överenskommelse genom vilken han eller hon skulle göra en otillbörlig vinning av annans brottsliga förvärv kunna utgöra försök till sådant brott.

Som tidigare konstaterats torde utrymmet för försöksansvar till fordringshäleri vara klart begränsat. Att försöka framställa ett krav på en genom brott tillkommen fordran, t.ex. genom att skicka ett kravbrev som skulle inge gäldenären en känsla av att vara utsatt för press, men som av en tillfällighet inte når gäldenären, skulle dock kunna anses som försök till sådant brott. Detsamma gäller försök att överlåta en genom brott tillkommen fordran, t.ex. genom att bjuda ut den till försäljning eller andra kontakter som syftar till en överlåtelse.

Utrymmet för försök till näringshäleri som består i förvärv av något som skäligen kan antas vara frånhänt annan genom brott motsvarar vad som gäller för sakhäleri. På samma sätt skulle alltså exempelvis en överenskommelse som syftar till att förvara gods som härrör från brott, i förening med någon åtgärd som kan sägas innebära att mottagandet av godset har påbörjats, kunna utgöra försök till näringshäleri.

När det gäller straffansvar för förberedelse träffar det dels den omständigheten att gärningspersonen tar emot betalning för att utföra ett brott alternativt för att bestrida utgifter som är förknippade med utförandet av ett brott, dels att gärningspersonen tar befattning med något som är särskilt ägnat att användas som hjälpmedel vid brott. Att gärningspersonen tar emot betalning för utförandet av ett brott eller för att bestrida utgifter förknippade med

utförandet av ett brott relaterar inte till huvudgärningens utformning utan skulle i princip kunna bli tillämpligt på ett likartat sätt oavsett hälerityp.

Att gärningspersonen tar befattning med något som är särskilt ägnat att användas som hjälpmedel vid brott skulle däremot skilja sig något åt mellan hälerityperna. Vid sakhäleri och näringshäleri skulle det kunna handla om förberedande åtgärder som syftar till att ta befattning med stöldgods. Det skulle bl.a. kunna handla om att iordningsställa förvaringsutrymmen där godset ska förvaras, hyra fordon för transport eller införskaffa vissa specifika verktyg för omarbetning. En koppling mellan hjälpmedlet och brottet måste dock finnas. Vid vinningshäleri skulle ett sådant ansvar kunna aktualiseras exempelvis om någon iordningsställer en lokal eller hyr ett fordon i syfte att ta emot en sak som köpts för stulna pengar, men utan att en överenskommelse om mottagande eller förvärv har skett. Sådant ansvar skulle också kunna aktualiseras genom exempelvis befattning med kontrakt som är avsett att reglera en överlåtelse. För fordringshäleri som består i att framställa krav på en genom brott tillkommen fordran, skulle förberedelseansvar kunna aktualiseras om gärningspersonen exempelvis förvärvar ett skuldebrev avseende en sådan fordran.

En kriminalisering av försök och förberedelse till häleri förväntas som regel inte träffa mer organiserade eller systematiska förfaranden, eftersom dessa oftast borde anses som förstadier till grovt häleri, vilket redan är kriminaliserat. Oaktat detta kan det, som angetts i avsnitt 7.9.1, ändå finnas situationer där en kriminalisering av förstadier till häleri av normalgraden kan utgöra ett verktyg mot mer systematiska förfaranden. I viss mån skulle det kunna ge ökade möjligheter att ingripa mot personer som visserligen ingår i ett större förfarande, men vars delaktighet av olika skäl ändå är att anse som mindre allvarligt. Så kan vara fallet om personerna endast utför vissa begränsade uppgifter eller saknar insyn i förfarandet i sin helhet. Genom att kriminalisera försök och förberedelse till sådana hälerier kan personer som ingår i kriminella nätverk och organisationer lagföras i tidigare skeden. Möjligheterna att använda straffprocessuella tvångsmedel ökar också.

Som konstaterats i föregående avsnitt kan det inte sällan förväntas uppstå svårigheter i bevishänseende när det gäller förstadier till häleri. En sådan kriminalisering skulle dock kunna

ytterligare bidra till att motverka att gods som härrör från brott omsätts. Det gäller framförallt i sådana fall där det är tydligt att det kriminaliserade området har utvidgats, t.ex. förberedelser som består i att en iordningsställa en lokal för att ta emot en sak som har stulits. Incitamenten att påbörja handlanden som leder mot fullbordade brott kan i någon mån också antas minska.

Kriminalisering av stämpling till häleri

Uppdraget omfattar endast att överväga och lämna förslag till kriminalisering av försök och förberedelse till häleri. Om dessa förstadier till häleri kriminaliseras bör emellertid övervägas att även kriminalisera stämpling till samma brott.

Enligt 23 kap. 2 § andra stycket BrB ska, i de fall det anges särskilt, dömas för stämpling till brott. Med stämpling förstås att någon i samråd med någon annan beslutar gärningen eller att någon söker anstifta någon annan eller åtar eller erbjuder sig att utföra den. Den straffbara handlingen består alltså i att ha viss förbindelse med en annan person. Den första gärningsformen, där någon i samråd med någon annan beslutar gärningen, innebär att två eller flera personer fattat ett beslut att ett brott ska utföras. Beslutet behöver inte innehålla någonting om när, hur eller av vem brottet ska utföras. Den andra gärningsformen består i att någon söker anstifta en annan person att begå brott. Om den senare personen påbörjar utförandet av brottet eller utfört hela brottet, har den förstnämnda personen inte längre sökt anstifta, utan han eller hon har anstiftat denne. Den tredje gärningsformen, där någon ska åta sig eller erbjuda sig att utföra brott, påminner om den första gärningsformen.

Precis som vid förberedelse utgör stämpling ett första stadium på vägen fram mot ett brott som ännu inte har påbörjats. Förfarandet befinner sig fortfarande på planeringsstadiet. Som tidigare konstaterats konsumerar ansvar för försök till brott ansvar för förberedelse respektive stämpling till samma brott. Om ett brott har fullbordats av någon annan kommer den som förberett brottet eller stämplat till det som regel också dömas för medverkan till det fullbordade brottet.

Förberedelse är straffbelagt i mindre utsträckning än försöksbrott. Stämpling är i sin tur kriminaliserat i ännu färre fall än

förberedelse. Stämpling är inte i något fall kriminaliserat utan att även förberedelse till brottet är straffbart. Precis som vid förberedelseansvar är utgångspunkten också att stämplingsansvar endast ska omfatta sådana företeelser på planeringsstadiet som kan anses vara särskilt farliga med hänsyn till risken att brott ska begås (se prop. 2000/01:85 s. 35). Detta har dock inte upprätthållits helt konsekvent.

De nära sambanden mellan just förberedelse- och stämplingsansvaret har framhållits i olika sammanhang (se t.ex. prop. 2000/01:133 s. 15–16). I Utredningen om skärpta straffrättsliga åtgärder mot organiserad brottslighet ansågs att det inte fanns skäl att kriminalisera förberedelse i större utsträckning än stämpling. Bland annat påtalades att vid stämpling är flera personer inblandade vilket, i jämförelse med vissa förberedande åtgärder, kan medföra en ökad risk för att brott faktiskt kommer till stånd (se SOU 2014:63 s. 97–98). Som tidigare redovisats fastslog också regeringen i den efterföljande propositionen att stämpling till brott generellt sett inte ska betraktas som mindre allvarlig än förberedelse till samma brott (se avsnitt 7.3). Systematiska skäl talar alltså mot att kriminalisera förberedelse, men inte stämpling till häleri. Att samtliga förstadier till brott är kriminaliserat vid grovt häleri och penningtvättsbrott talar i viss mån också för en motsvarande kriminalisering vid häleri av normalgraden.

Utformningen av häleriregleringen och det snäva handlingsutrymmet innan brottet fullbordats kan också medföra att gränsdragningen mellan olika förstadier till brott blir komplicerad. I praktiken kan det ibland bli svårt att reda ut vilken eventuell förstadieform som olika inblandade personers agerande motsvarar. Detta utgör inte i sig skäl för en vidgad kriminalisering, men ger ändå anledning att ifrågasätta varför gränsen för kriminella beteenden bör gå mellan förberedelse och stämpling. Ett praktiskt exempel på detta är att vid sakhäleri skulle olika kontakter mellan personer, som syftar till överlåtelse av stöldgods, kunna anses som försök till häleri, under förutsättning att någon tydlig överenskommelse inte kommit till stånd. Beroende på karaktären av kontakterna skulle dessa också eller i stället kunna anses som stämpling till samma brott, t.ex. om personen åtar eller erbjuder sig att ta straffbar befattningsmedel utan att något konkret bestäms. I praktiken borde det i många fall vara en hårfin skillnad mellan att besluta att ingå en

överenskommelse om köp av stöldgods alternativt erbjuda sig att ingå en sådan överenskommelse eller att ta kontakt med innehavaren av godset för att ingå överenskommelsen, men även att de facto ingå överenskommelsen. Det kan ifrågasättas varför vissa men inte andra delar av ett sådant ofta komprimerat förfarande ska kriminaliseras. Med hänsyn till det som angetts ovan, och under förutsättning att försök och förberedelse till häleri kriminaliseras, anser utredaren att även stämpling till häleri bör kriminaliseras.

Övriga frågor

Lagstiftningstekniskt är det förhållandevist enkelt att kriminalisera försök, förberedelse och stämpling till häleri. I 9 kap. 11 § BrB, som reglerar osjälvständiga brottsformer i det aktuella kapitlet, bör hänvisning ske till häleribestämmelsen. Några ändringar behöver inte göras av lagtexten i övrigt.

8 Tillträdesförbud

8.1 Inledning

I detta kapitel behandlas frågan om personer, vid straffansvar, ska kunna stängas ute från butikslokaler, simhallar och andra liknande platser dit allmänheten har tillträde. Först redogörs för förutsättningarna för kriminalisering av individuella förbud. Därefter följer en genomgång av den grundlagsstadgade rätten till rörelsefrihet och möjligheterna att inskränka den, en internationell utblick samt en genomgång av straffbestämmelsen om olaga intrång. Vidare redovisas tidigare överväganden och förslag samt uppgifter från vissa myndigheter, kommuner och intresseorganisationer. Kapitlet avslutas med utredarens egna överväganden och bedömning samt med förslag som inte följer utredarens ställningstaganden.

8.2 Särskilt om kriminalisering av individuella förbud

Straffsanktionerade individuella förbud är en förhållandevis ovanlig kriminaliseringsteknik i Sverige. Det finns endast ett fåtal regleringar som ger möjlighet att vid straffansvar förbjuda någon att tillträda och vistas på en viss plats. Den kanske mest välkända är lagen (1988:688) om kontaktförbud (kontaktförbudslagen), som ger möjlighet att förbjuda en person att under vissa omständigheter ta kontakt med en särskild person. En annan sådan reglering är lagen (2005:321) om tillträdesförbud vid idrottsarrangemang (tillträdesförbudslagen vid idrottsarrangemang), som ger möjlighet att förbjuda en person att besöka vissa idrottsarrangemang. Andra exempel på individuella förbud finns i lagen (2007:1150) om tillsyn över hundar och katter samt i djurskyddslagen (1988:534).

Egendomsskyddsutredningen pekade ut vissa gemensamma drag för de olika typerna av individuella förbud (se SOU 2013:85 s. 355):

- Förbuden riktar sig direkt till enskilda individer.
- Syftet är att påverka en individs beteende, inte samhället i allmänhet. Förbuden syftar närmast till att stärka individens förmåga att besinna sig och att förhindra impulsstyrda brott.
- Det eller de intressen som ska skyddas är betydligt snävare än vid kriminalisering; som regel är det fråga om att skydda en enda person eller en liten grupp (t.ex. en familj) alternativt en viss utpekad plats (t.ex. en idrottsarena).
- De beteenden som kan läggas till grund för ett förbud är ofta straffbelagda, men till stor del rör det sig om mindre allvarliga brott. Vid beslut om förbud kan i viss utsträckning hänsyn tas även till beteenden som inte är kriminaliserade.
- Konsekvensen av att inte iaktta förbudet är straffansvar, vilket medför en indirekt kriminalisering som även omfattar beteenden som under normala förhållanden inte kan föranleda straffansvar.

Utredningen uttalade även att individuella förbud i teorin inte utgör något alternativ till kriminalisering. Detta eftersom de i första hand syftar till att förebygga och förhindra brott, inte att reagera på begångna eller planerade brott. Utredningen påtalade också att det saknas en allmän diskussion om hur man bör se på straffsanktionerade förbud ställt i relation till generell kriminalisering och av konsekvenserna av att införa sådana förbud. När det gäller de förbudslagstiftningar som redan införts konstaterades att dessa borde ha en bred folklig förankring, syfta till att förebygga särskilt integritetskränkande brott eller allvarliga ordningsstörningar och att de är utformade på ett rättssäkert sätt. (Se a. SOU s. 355–357).

Även Straffrättsanvändningsutredningen berörde kriminaliseringsmetoden som har använts i kontaktförbudslagen och tillträdesförbudslagen vid idrottsarrangemang. Utredningen uttalade att dessa kriminaliseringar närmast avser förstadier till de ageranden som lagstiftaren ytterst önskat förhindra och att kriminaliseringstekniken bör användas med stor försiktighet. Detta eftersom den borde leda till att det uppstår ett inte obetydligt

avstånd mellan det kriminaliserade beteendet och det intresse som ytterst önskas skyddat. Utredningen ansåg därför att sådan kriminalisering endast borde komma ifråga när det gäller särskilt skyddsvärda intressen. (Se SOU 2013:38 s. 486–487.)

8.3 Rätten till rörelsefrihet och förbudet mot diskriminering

I 2 kap. RF finns vissa bestämmelser varigenom enskilda gentemot det allmänna tillförsäkras olika s.k. opinionsfriheter, t.ex. yttrandefrihet och mötesfrihet samt rörelsefrihet. Svenska medborgare är tillförsäkrade frihet att förflytta sig inom riket och att lämna det (se 8 §). Rätten att röra sig fritt får dock begränsas genom lag, men endast för att tillgodose ändamål som är godtagbart i ett demokratiskt samhälle. En begränsning får aldrig gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den och inte heller sträcka sig så långt att den utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen såsom en av folkstyrets grundvalar. Det får inte heller göras enbart på grund av politisk, religiös, kulturell eller annan sådan åskådning. (Se 20–21 §§.) I förarbetena till RF konstateras att det inte går att ange mer precist hur möjligheterna att begränsa de icke-absoluta grundlagsstadgade fri- och rättigheterna ska gå till. Syftet med en lagreglering som inskränker dessa fri- och rättigheter måste emellertid redovisas noga. (Se prop. 1975/76:209 s. 152–153.)

Lagprövningsrätten enligt 11 kap. 14 § ger domstolarna rätt att underlåta eller begränsa tillämpningen av en viss straffbestämmelse, om man finner att den står i strid med bl.a. 2 kap. 21 §. Bestämmelsen har aktualiserats i vissa särskilda fall (se t.ex. NJA 2012 s. 400 och NJA 2015 s. 45). Några närmare slutsatser om hur begränsningar av de icke-absoluta grundlagsstadgade fri- och rättigheterna i allmänhet bör gå till kan dock inte dras från praxis. Lagrådet har också uttalat att om en inskränkning är nödvändig enligt 2 kap. 21 § är en värderingsfråga som Lagrådet endast undantagsvis kan ha synpunkter på (se prop. 1998/99:3 s. 117).

Även Europakonventionen innehåller bestämmelser om t.ex. yttrande- och rörelsefriheter. Enligt artikel 2 till konventionens fjärde tilläggsprotokoll har den som lagligen befinner sig inom en stats territorium rätt att där fritt röra sig och välja sin bosättningsort.

Rättigheterna får inskränkas under förutsättning att det anges i lag. Vidare måste inskränkningen vara nödvändig i ett demokratiskt samhälle med hänsyn till statens säkerhet eller den allmänna säkerheten, för att upprätthålla den allmänna ordningen eller förhindra brott eller för att skydda hälsa eller moral eller annans fri- och rättigheter.

I såväl RF som Europakonventionen finns därtill regler om skydd mot diskriminering. Enligt 2 kap. 12 § RF får lag eller annan föreskrift inte innebära att någon missgynnas därför att han eller hon tillhör en minoritet med hänsyn till etniskt ursprung, hudfärg eller annat liknande förhållande eller med hänsyn till sexuell läggning. Av 13 § framgår vidare att lag eller annan föreskrift inte får innebära att någon missgynnas på grund av sitt kön, om inte föreskriften utgör ett led i strävanden att åstadkomma jämställdhet mellan män och kvinnor eller avser värnplikt eller motsvarande tjänsteplikt. Utöver de nyss nämnda undantagen får skyddet i RF mot diskriminering inte inskränkas.

I artikel 14 i Europakonventionen föreskrivs att de fri- och rättigheter som anges i konvention ska säkerställas utan någon åtskillnad på grund av kön, ras, hudfärg, språk, religion, politisk eller annan åskådning, nationellt eller socialt ursprung, tillhörighet till nationell minoritet, förmögenhet, börd eller ställning i övrigt.

8.4 Allmän plats

Begreppet allmän plats förekommer i olika sammanhang och har då delvis olika innebörd. I straffrättslig bemärkelse, vilket nu framförallt är av intresse, anses en plats som allmän om den är upplåten för eller regelbundet besöks av allmänheten. Detta gäller oavsett om platsen är inomhus eller utomhus. Om allmänheten har tillträde endast under vissa tider, är platsen allmän under denna tid men inte i övrigt. Som allmänna platser enligt BrB anses därför bl.a. vägar, gator, torg, parker, väntsalor, spårvägs- och busstationer, restauranger, hotell, affärer, teatrar och biografteater, men även idrottsområden, bad- och campingplatser, kyrkogårdar och utrymmen i tåg, bussar och andra allmänna kommunikationsmedel. (Se prop. 1987/88:98 s. 12.) I exempelvis plan- och bygglagen

(2010:900) och ordningslagen (1993:1617) har begreppet allmän plats en snävare innebörd (jfr 1 kap. 4 § plan- och bygglagen).

Den som med äganderätt eller med annan rätt förfogar över en plats bestämmer normalt vem som får vistas där. Detta gäller även om platsen är allmän. Så länge den som förfogar över en allmän plats inte gör sig skyldig till diskriminering kan han eller hon fritt neka vissa personer tillträde till platsen, t.ex. därför att de vid tidigare tillfällen har gjort sig skyldiga till brott. En näringsidkare kan t.ex. anordna bevakning av entrén och se till att endast vissa kunder får tillträde till lokalen. (Se SOU 2013:85 s. 337.)

När det gäller rätten att vistas i lokaler som tillhör det allmänna, t.ex. skolor och bibliotek, kan vissa gränsdragningsfrågor dock uppstå. I flera beslut har JO yttrat sig om myndighetslokaler och den samlade innebörden är att sådana lokaler inte utgör platser där allmänheten har rätt att vistas som man själv önskar (se bl.a. JO 2009/10 s. 436 och JO 2011/12 s. 594).

8.5 Möjligheten att inskränka rätten att vistas på en plats

8.5.1 Polislagen

Enligt 13 § första stycket polislagen (1984:387) får en polisman i vissa fall avvisa eller avlägsna den som genom sitt uppträdande stör den allmänna ordningen eller utgör en omedelbar fara för denna. Bestämmelsen är tillämplig vid ordningsstörning eller fara för ordningsstörning samt vid brott eller fara för brott. En grundläggande förutsättning är att åtgärden ska vara nödvändig för att ordningen ska kunna upprätthållas eller för att avvärja en straffbelagd handling. Med avlägsnande avses att en person förs bort från den plats där han eller hon befinner sig. Det kan också innebära att han eller hon förflyttas en kortare sträcka, t.ex. i ett polisfordon. Med avvisande avses att personen hindras från att komma in på ett område eller i en byggnad. (Se Munck, Johan och Berggren, Nils-Olof, kommentaren till 13 § polislagen, publicerade i Zeteo den 22 oktober 2018.)

Om det är otillräckligt att avvisa eller avlägsna en person får polismannen enligt andra stycket besluta att personen i stället ska omhändertas. Omhändertagande är en mer ingripande åtgärd än

både avvisande och avlägsnande och innebär att personen förs till en polisstation eller annan plats där han eller hon kan hållas under uppsikt och förhöras. Beslut om omhändertagande får ske bara i de fall där avvisande eller avlägsnande inte bedöms vara en tillräcklig åtgärd för att upprätthålla ordningen. (Se a.a.)

8.5.2 Ordningsvakter

De grundläggande bestämmelserna om ordningsvakter finns i lagen (1980:578) om ordningsvakter. Polismyndigheten får förordna en person att som ordningsvakt medverka till att upprätthålla allmän ordning (se 5 §). För ett sådant förordnande krävs att personen med hänsyn till laglydnad och övriga omständigheter är lämplig för uppdraget samt att han eller hon fyllt 20 år (se 4 §). En ordningsvaks tjänstgöringsområde och verksamhet framgår av dennes förordnande. Förordnandet är alltid geografiskt begränsat och gäller i högst tre år (se 5 §). Ordningsvakter förordnas framförallt att tjänstgöra vid allmänna sammankomster, offentliga tillställningar och lokaler eller utrymmen med tillstånd att utskänka alkohol (se 2 §), men förordnandet kan även avse annat (se 2 a, 2 b och 3 §§). En ordningsvakt lyder under Polismyndigheten. Ordningsvakten är som utgångspunkt skyldig att lyda de order som en polisman meddelar i tjänsten (se 6 §). En ordningsvakt har också rapporteringsskyldighet till Polismyndigheten. Skyldigheten omfattar bara sådana förhållanden som rör ordningsvaktens verksamhet och som är av sådan art att de bör komma till Polismyndighetens kännedom (se 7 §). En ordningsvakt har enligt 29 § tredje stycket polislagen samma rätt som en polisman att avvisa, avlägsna eller omhänderta en person enligt 13 § polislagen, om inte förordnandet som ordningsvakt föreskriver annat.

8.5.3 Väktare

Regler om väktare och bevakningsföretag finns i lagen (1974:191) om bevakningsföretag. Med väktare avses en person som är godkänd för anställning hos ett bevakningsföretag och som utför bevakningstjänst (se 7 §). En väktare har inte några andra befogenheter än vilken medborgare som helst.

8.5.4 Rätten för envar att ingripa mot brott

Enligt 24 kap. 7 § andra stycket RB får envar gripa den som har begått ett brott på vilket fängelse kan följa och som påträffas på bar gärning eller flyende fot. Detsamma gäller den som är efterlyst för brott. Har någon gripits med stöd av envarsrätten ska den gripne skyndsamt överlämnas till närmaste polisman. Regeln om envarsgripande i RB är endast tillämplig på den som är straffmyndig, dvs. på personer över 15 år (se NJA 1978 s. 67). I 35 § lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare finns emellertid en motsvarande regel som ger envar möjlighet att gripa den som före 15 års ålder har begått ett brott på vilket fängelse kan följa, om den unge påträffas på bar gärning eller på flykt från brottsplatsen.

En polisman ska alltid ta ställning till ett envarsgripande. Om polismannen övertar gripandet övergår detta i ett vanligt gripande för brott och följer de regler som gäller för ett sådant gripande. Det innebär bl.a. en skyldighet att underrätta den gripne om grunden för frihetsberövandet och om den brottsmisstanke som finns.

Hur ett envarsgripande får gå till kan i vissa lägen vara svårt att avgöra och kan leda till vissa att gränsdragningsfrågor uppstår i förhållande till straffbestämmelserna om olaga frihetsberövande och ofredande (se t.ex. NJA 1990 s. 324).

8.5.5 Ordninglagen

Ordninglagen innehåller vissa bestämmelser om bl.a. allmän ordning och säkerhet vid allmänna sammankomster och offentliga tillställningar.

Den som anordnar en sammankomst eller tillställning på en offentlig plats ska svara för att det råder god ordning på platsen. Polismyndigheten får också meddela de villkor som behövs för att upprätthålla ordningen och säkerheten. (Se 2 kap. 16 §.) Den som inte följer dessa ordningsregler är skyldig att på tillsägelse lämna sammankomsten eller tillställningen (se 17 §). I första hand ligger det på anordnaren att såsom ansvarig ge tillsägelsen. Men även annan som handlar i anordnarens ställe, t.ex. en ordningsvakt, bör kunna uppmana en besökare att lämna platsen. (Se Åberg, Kazimir,

kommentaren till 2 kap. 17 § ordningslagen, publicerad i Zeteo den 1 augusti 2017.)

Polismyndigheten får upplösa en allmän sammankomst, bl.a. om det uppkommer svårare oordning eller sammankomsten medför avsevärd fara för de närvarande. Sammankomsten får endast upplösas om mindre ingripande åtgärder har visat sig vara otillräckliga för att förhindra fortsatt lagstridigt handlande, återställa ordningen, skydda de närvarande eller begränsa störningen av trafiken (se 24 §). Polismyndigheten får också förbjuda en allmän sammankomst bl.a. om det vid tidigare sammankomst av samma slag uppkommit svårare oordning. Ett sådant förbud får dock meddelas endast om mindre ingripande åtgärder inte är tillräckliga. (Se 25 §.)

Ordningslagen reglerar även ordningen och säkerheten i viss kollektivtrafik. En person får vägras tillträde till ett trafikföretags område eller färdmedel bl.a. om han eller hon är berusad eller uppträder på ett sätt som gör att det finns anledning att befara att han eller hon kommer att störa ordningen eller äventyra säkerheten i trafiken. På uppmaning av en trafiktjänsteman är personen i sådana fall också skyldig att lämna trafikföretagets område eller färdmedel. Om den som har vägrats tillträde till eller uppmanats lämna området eller färdmedlet inte gör som han eller hon blir tillsagd får en polisman eller ordningsvakt avvisa eller avlägsna personen. (Se 4 kap. 7–9 §§.)

8.5.6 Kontaktförbud

Det finns två typer av kontaktförbud. Den ena typen regleras i kontaktförbudslagen. Den andra typen är sådana tillfälliga kontaktförbud som kan meddelas makar i ett pågående mål om äktenskapsskillnad (se 14 kap. 7 § andra stycket eller 18 kap. 2 § första stycket äktenskapsbalken [1987:230]). Motsvarande bestämmelser finns också i 28 § sambolagen (2003:376). Om någon bryter mot ett kontaktförbud som har meddelats enligt bestämmelserna i äktenskapsbalken eller sambolagen tillämpas reglerna om straffansvar i kontaktförbudslagen. Endast kontaktförbud enligt kontaktförbudslagen är relevant i nu aktuella sammanhang.

Kontaktförbudslagen

Kontaktförbudslagen kom till för att förbättra skyddet för personer som förföljs och trakasseras, särskilt kvinnor som utsätts för misshandel och andra övergrepp (se prop. 1987:88:137). Ett kontaktförbud innebär ett förbud för en person att besöka eller på annat sätt ta kontakt med en annan person (se 1 §). Huvudsyftet är alltså att förhindra kontakter oavsett på vilket sätt de sker. Indirekt fungerar det emellertid som ett förbud att besöka den eller de platser som förbudet omfattar. Det kan t.ex. vara fråga om en bostad som tillhör den som förbudet ska skydda eller dennes arbetsplats. Ett kontaktförbud får meddelas om det på grund av särskilda omständigheter finns risk för att den mot vilken förbudet avses gälla kommer att begå brott mot, förfölja eller på annat sätt allvarligt trakassera den som förbudet avses skydda (se 1 §). Syftet med regleringen är att förebygga brott eller annat oönskat beteende som riktar sig mot en viss i förbudet angiven person.

Ett kontaktförbud kan också utsträckas till att omfatta platser i närheten av skyddsobjektets bostad, arbetsplats eller någon annan plats där han eller hon brukar vistas (*utvidgat kontaktförbud*). För att ett sådant förbud ska få utfärdas krävs att ett vanligt kontaktförbud inte bedöms vara tillräckligt. Om den mot vilken förbudet avses gälla har överträtt ett kontaktförbud och det inte finns särskilda skäl mot det ska ett beslut om utvidgat kontaktförbud förenas med villkor om elektronisk övervakning. (Se 2 § första stycket.)

Med *särskilt utvidgat kontaktförbud* avses ett förbud mot att uppehålla sig inom ett större område än som gäller för utvidgat kontaktförbud. Förbudet får omfatta ett eller flera områden i anslutning till sådana platser där den andra personen har sin bostad eller arbetsplats eller annars brukar vistas. Förbudet ska också förenas med villkor om elektronisk övervakning, om det inte finns särskilda skäl mot det. Sådant kontaktförbud får endast utfärdas om den mot vilken förbudet ska gälla har brutit mot ett vanligt utvidgat kontaktförbud. (Se 2 § andra stycket.) Avsikten är alltså att komplettera ett förbud av sistnämnda slag i syfte att utsträcka den skyddades rörelsefrihet och att freda områden som den skyddade måste passera för att röra sig mellan de platser där kontaktförbudet gäller, t.ex. vägen till och från arbetsplatsen.

Med *kontaktförbud avseende gemensam bostad* avses ett förbud mot att uppehålla sig i en bostad som brukas gemensamt med den skyddade personen. För att ett kontaktförbud avseende gemensam bostad ska få utfärdas krävs att det på grund av särskilda omständigheter finns risk att den mot vilken förbudet ska gälla kommer att begå brott mot en sammanboendes liv, hälsa, frihet eller frid (se 1 a §). Det ställs alltså högre krav på risken för att vålds- eller fridsbrott kommer att begås. Ett sådant förbud innebär att den person som åläggs förbud utestängs från den gemensamma bostaden, vilket ger den skyddade personen möjlighet att bo kvar. Detta har ansetts vara värdefullt eftersom den utsatta personen tidigare ibland har sett sig tvingad att lämna sitt hem för att kunna freda sig. Kontaktförbud i gemensam bostad får beslutas endast om skälen för förbud väger väsentligt tyngre än det intrång eller men som förbudet vållar den som förbudet riktas mot, och om skyddsobjektet förbinder sig att medverka till att den som förbudet riktas mot får tillgång till sina tillhörigheter.

Ett kontaktförbud ska gälla för viss tid, högst ett år, och kan förlängas med högst ett år i taget. Ett kontaktförbud avseende gemensam bostad får dock utfärdas för högst två månader och kan förlängas med högst två veckor i taget. Om ett utvidgat eller särskilt utvidgat kontaktförbud förenats med elektronisk övervakning får förlängning ske med högst tre månader i taget. (Se 4 §.)

Beslut om kontaktförbud fattas av åklagare. Beslutet ska vara skriftligt och ska delges den mot vilken förbudet gäller. Kontaktförbud kan beslutas antingen på begäran av den som förbudet avser att skydda eller när det annars finns anledning till det. (Se 5 och 7 §§.) Åklagaren kan alltså på eget initiativ besluta om kontaktförbud. Åklagarens beslut angående kontaktförbud får överklagas till allmän domstol (se 14 §). Den utredning som läggs till grund för ett beslut om kontaktförbud görs i huvudsak enligt bestämmelserna om förundersökning i 23 kap. RB. För handläggningen i övrigt gäller kontaktförbudslagen samt vissa bestämmelser i förvaltningslagen (2017:900). Den som bryter mot ett kontaktförbud med villkor om elektronisk övervakning döms till fängelse i högst två år. Den som i övrigt bryter mot ett kontaktförbud döms till böter eller fängelse i högst ett år. Ringa fall är straffria. (Se 24 §.)

I ärenden om kontaktförbud kan offentlig försvarare förordnas om den person som förbudet avses gälla är misstänkt för brott (se 21 kap. 3 a § RB). I fråga om kontaktförbud avseende gemensam bostad, för utvidgat kontaktförbud med villkor om elektronisk övervakning eller särskilt utvidgat kontaktförbud ska ett offentligt biträde förordnas för den mot vilken förbudet gäller eller avses gälla. Endast om det står klart att det saknas behov av biträde ska sådant inte förordnas. (Se 7 a § kontaktförbudslagen.)

Tillämpningen av kontaktförbud

Brå har vid flera tillfällen fått i uppdrag att följa upp och utvärdera kontaktförbudslagen. Utvärderingarna har ofta resulterat i förändringar och utvidgningar av lagstiftningen. Av den senaste rapporten (se Brå:s rapport 2015:3, Kontaktförbud. En utvärdering av ändringar i lagen 2011, s. 6–7) framgår bl.a. följande. Antalet ansökningar om kontaktförbud förändrades inte nämnvärt från 2010 till 2013. År 2010 gjordes 12 583 ansökningar och 2013 gjordes 12 850. Sett över en tioårsperiod hade ansökningarna ökat med 65 procent – år 2003 gjordes drygt 7 800 ansökningar. I takt med att ansökningarna ökade minskade andelen som beviljades. År 2003 beviljades nästan hälften av ansökningarna. Tio år senare hade andelen beviljade ansökningar sjunkit till en tredjedel.

8.5.7 Tillträdesförbud vid idrottsarrangemang

Tillträdesförbudslagen vid idrottsarrangemang kom till i syfte att förstärka skyddet mot ordnings- och säkerhetsstörande brott på och i anslutning till idrottsarenor. Lagen är utformad efter mönster av kontaktförbudslagen. (Se prop. 2004/05:77.)

Enligt lagen får en person som har fyllt 15 år förbjudas tillträde till och vistas på en inhägnad plats som huvudsakligen är avsedd för idrottsutövning när idrottsarrangemang anordnas på platsen av en idrottsorganisation (se 1 §).

Tillträdesförbud får beslutas om det på grund av särskilda omständigheter finns risk för att personen kommer att begå brott under kommande idrottsarrangemang och brottet är ägnat att störa ordningen eller säkerheten under arrangemanget (se 2 §). I motsats

till vad som gäller för kontaktförbud kan alltså andra gärningar än brott inte läggas till grund för tillträdesförbud. Med att brottet till sin typ ska vara ägnat att störa ordningen eller säkerheten avses brott mot allmän ordning och allmän verksamhet m.m. enligt 16–17 kap. BrB, mot liv, hälsa, frihet och frid enligt 3 och 4 kap. samt skadegörelse och vissa allmänfarliga brott enligt 12 och 13 kap. (se prop. 2004/05:77 s. 59). Vid riskbedömningen ska särskilt beaktas om personen tidigare har begått ett sådant brott i samband med idrottsarrangemang. Brott som begåtts innan personen fyllt 15 år får inte tas med i bedömningen. Om syftet med ett tillträdesförbud kan tillgodoses genom en mindre ingripande åtgärd får något förbud inte meddelas. Ett tillträdesförbud får vidare meddelas endast om skälen för åtgärden uppväger det intrång eller men i övrigt som åtgärden innebär för den enskilde.

Åklagare beslutar i frågor om tillträdesförbud, efter ansökan av den idrottsorganisation som anordnar det eller de arrangemang som förbudet är avsett att skydda eller efter anmälan av Polismyndigheten. Specialidrottsförbund kan också ansöka om tillträdesförbud. (Se 6 §.) Tillträdesförbud börjar gälla omedelbart, om inte annat bestäms. Åklagaren kan också meddela interimistiskt beslut om tillträdesförbud, om det slutliga avgörandet av särskilda skäl inte kan avvaktas. Åklagarens beslut kan prövas av allmän domstol om det går parten emot. (Se 3, 9 och 13 §§.)

Ett tillträdesförbud ska vara skriftligt och gälla för viss tid, högst tre år. Förbudet kan förlängas med högst ett år i taget. Någon yttersta tidsgräns har inte föreskrivits. (Se 3 §.)

Åklagaren kan häva eller ändra ett tillträdesförbud, om det finns skäl för det på grund av ändrade förhållanden (se 12 §).

Den utredning som läggs till grund för ett beslut om tillträdesförbud görs i huvudsak enligt bestämmelserna i 23 kap. RB. För handläggningen i övrigt gäller tillträdesförbudslagen samt vissa bestämmelser i förvaltningslagen.

Den som bryter mot ett tillträdesförbud döms till böter eller fängelse i högst sex månader (se 22 §).

Tillämpningen av tillträdesförbud

Under 2017 meddelades 184 tillträdesförbud, vilket var en ökning jämfört med 2015 och 2016 då 131 respektive 143 förbud meddelades. Antalet av Åklagarmyndigheten fattade beslut om brottsmisstankar vad gäller överträdelse av tillträdesförbud var år 2017 fem stycken. Motsvarande siffra för 2015 och 2016 var tre respektive sju stycken. Det är klart fler män än kvinnor som meddelas tillträdesförbud (se prop. 2013/14:254 s. 14).

Behandling av uppgifter om tillträdesförbud

Enligt 5 kap. 23 § lagen (2018:1693) om polisens behandling av personuppgifter inom brottsdatalagens område får Polismyndigheten föra ett register med uppgifter om personer som meddelats tillträdesförbud enligt tillträdesförbudslagen vid idrottsarrangemang (tillträdesförbudsregistret) i syfte att förebygga, förhindra eller upptäcka överträdelse av tillträdesförbud. Polismyndigheten får behandla uppgifter i tillträdesförbudsregistret i syfte att tillhandahålla idrottsorganisationer den information som behövs för att upprätthålla gällande beslut om tillträdesförbud (se 25 §).

Möjligheterna för idrottsorganisationer som anordnar idrottsarrangemang att behandla uppgifter från tillträdesförbudsregistret regleras i sin tur i lagen (2015:51) om idrottsorganisationers behandling av uppgifter om tillträdesförbud. I dess 1 § framgår att lagen syftar till att göra det möjligt för idrottsorganisationer att behandla personuppgifter för att på ett ändamålsenligt sätt kunna upprätthålla gällande beslut om tillträdesförbud och att skydda människor mot att deras personliga integritet kränks vid sådan behandling. En idrottsorganisation får behandla personuppgifter från tillträdesförbudsregistret om det behövs för att förebygga, förhindra eller upptäcka överträdelse av ett tillträdesförbud vid ett idrottsarrangemang som organisationen anordnar (se 5 §).

8.6 Olaga intrång

Enligt 4 kap. 6 § andra stycket BrB döms för olaga intrång den som utan behörighet tränger in i eller stannar kvar i kontor, fabrik, annan byggnad eller fartyg, på upplagsplats eller på annat liknande ställe. Straffet är böter. Är brottet grovt döms enligt tredje stycket till fängelse i högst två år.

Under slutet av 1980-talet och i början av 1990-talet användes s.k. portförbud som ett sätt att ingripa mot personer som gjort sig skyldiga till upprepade snatterier eller uppträtt störande i butiker. Det var normalt butiksinnehavaren eller någon anställd i butiken som fattade beslut om portförbud. Enligt praxis i underrätterna kunde en person som brutit mot ett sådant förbud dömas för olaga intrång. (Se prop. 2004/05:77 s. 12.) Högsta domstolen har emellertid i en dom från 1995 tolkat bestämmelsen om olaga intrång på så sätt att den utgör ett skydd endast för sådana lokaler och vissa andra utrymmen som inte är tillgängliga för allmänheten. En affärslokal, dit allmänheten har fritt tillträde under dess öppethållande, ansågs alltså inte som en sådan lokal som avses i straffbestämmelsen. (Se NJA 1995 s. 84.) Högsta domstolen underkände därmed den tolkning som tidigare gjorts av underrätterna.

8.7 Internationell utblick

8.7.1 Danmark

I Danmark finns i den s.k. ordensbekendtgørelsen⁸ bestämmelser som bl.a. syftar till att säkerställa allmän ordning och säkerhet på offentliga platser, t.ex. gator, vägar, offentliga parker, väntehallar, nöjesställen, offentliga kontor och köpcentrum. Polismyndigheten ges bl.a. möjlighet att, under vissa förutsättningar, inskränka enskildas rätt att uppehålla sig på sådana platser.

Av 3 § framgår att slagsmål, skrik, berusning och vissa andra liknande beteenden, som är ägnade att störa den allmänna ordningen, är förbjudna. Om en person flera gånger har överträtt

⁸ Bekendtgørelse nr. 511 af 20. juni 2005 om politiets sikring af den offentlige orden og beskyttelse af enkeltpersoners og den offentlige sikkerhed mv., samt politiets adgang til at iværksætte midlertidige foranstaltninger

vad som gäller enligt 3 § kan polisen enligt 6 § bl.a. förbjuda denne att uppehålla sig inom en radie om 100 meter från platsen där den senaste överträdelsen ägde rum. För att ett sådant förbud ska få meddelas krävs att det finns anledning att tro att han eller hon åter kommer att begå en förseelse inom det tänkta förbudsområdet. Förbudet ska vara skriftligt och måste motiveras. En tidsfrist, som inte får överstiga två år, måste också anges. Den som överträder ett förbud döms till böter.

Har någon uppvisat ett särskilt otrygghetskapande beteende eller med sitt uppträdande bidragit till att skapa särskild otrygghet, kan Polismyndigheten, också enligt 6 §, förbjuda personen att tillträda eller vistas inom en radie om 500 meter från den plats där det ägde rum. Om det är motiverat utifrån geografiska eller andra hänsyn, får förbudsradien vara 1 000 meter. Även i detta fall måste det finnas anledning att tro att personen åter kommer att uppträda på ett sådant sätt inom det tänkta förbudsområdet. För ett sådant förbud måste också fastställas en tidsfrist. Fristen i sådana fall får dock inte överstiga tre månader, men kan förlängas med högst tre månader åt gången. För överträdelse av förbudet döms till fängelse i högst ett år och sex månader eller, om omständigheterna är särskilt förmildrande, till böter.

Offentliga institutioner har därtill möjlighet att uppsätta vissa föreskrifter vad gäller uppföranden på offentliga platser, t.ex. att hund inte får tas med in på ett bibliotek, under förutsättning att det är motiverat med hänsyn till institutionens verksamhet.

Utöver de ovan nämnda möjligheterna av generell karaktär finns också möjligheter att inskränka rörelsefriheten för personer som dömts för sexualbrott och gängrelaterade brott. Enligt 236 § straffeloven kan personer som dömts för olika former av sexualbrott, t.ex. våldtäkt, sexuellt förhållande med barn under 15 år och människohandel av barn under 18 år, förbjudas att

- uppehålla sig eller röra sig inom ett närmare avgränsat område i närheten till gärningsplatsen (opholdsförbud),
- utan polisens tillåtelse låta barn under 18 år uppehålla sig i bostaden eller själv uppehålla sig hos någon där det finns barn under 18 år (boligförbud),
- ta emot besök av barn under 18 år som inte åtföljs av vuxen (besøgsförbud), eller

- genom internet eller liknande informationssystem söka kontakt med barn under 18 år, som inte är bekant med den dömde (kontaktförbud).

För överträdelser av sådana förbud döms till fängelse i högst fyra månader.

Enligt 79 a § kan den som döms för gängrelaterad brottslighet också, under vissa förutsättningar, förbjudas att befinna sig inom ett eller flera avgränsade områden där brottet begicks eller där den grupp av personer som den dömde tillhör uppehåller sig. Det handlar om brott som på olika sätt har sin bakgrund i eller är ägnat att framkalla en konflikt mellan olika grupper av personer, eller där brottet kan kopplas samman till en grupp personer som står bakom omfattande och allvarlig kriminalitet.

8.7.2 Finland

Finland har ingen reglering som ger möjlighet att stänga ute personer från butiker, simhallar eller andra liknande platser dit allmänheten har tillträde.

I den finska lagen om allmänna bibliotek finns däremot en reglering (se 15 §) som ger kommunen rätt att meddela en biblioteksanvändare ett tidsbegränsat förbud att använda ett visst bibliotek. Ett sådant förbud får utfärdas om biblioteksanvändaren i strid med 13 § upprepade gånger väsentligt stör bibliotekets verksamhet eller äventyrar säkerheten på biblioteket eller skadar bibliotekets egendom. I 13 § framgår bl.a. att den som använder ett bibliotek ska uppträda korrekt i biblioteket och att biblioteksanvändaren ska hantera bibliotekets material och övriga egendom på ett varsamt sätt. Ett förbud får meddelas för högst 30 dagar.

8.7.3 Island

Island har ingen reglering som ger möjlighet att stänga ute personer från butiker, simhallar eller andra liknande platser dit allmänheten har tillträde.

8.7.4 Nederländerna

I nederländsk rätt finns vissa bestämmelser, vilka tar sin utgångspunkt i civilrätten, som ger möjlighet att stänga ute personer från allmänna platser. Ägaren till en butik, simhall, bibliotek eller andra liknande platser har rätt att bestämma vem eller vilka som får tillträde till lokalen. Polismyndigheten kan också i vissa fall fatta ett sådant beslut i ägarens namn. För att kunna neka en person inträde måste han eller hon emellertid ha brutit mot en regel eller uppträtt störande. Dessutom måste vissa informativa förutsättningar vara uppfyllda. Allmänheten måste bl.a. ha gjorts uppmärksam på att tillträdet kan begränsas, på vilka grunder som det kan ske samt hur länge förbudet kan komma att gälla.

Om den allmänna ordningen störs eller om det finns allvarlig risk för att den allmänna ordningen störs, kan också borgmästaren (the Mayor) besluta om åtgärder som bl.a. kan inskränka enskildas rätt att uppehålla sig på allmänna platser.⁹

En överträdelse av ett tillträdesförbud som utfärdats av den som äger en lokal utgör ett brott enligt section 138 i den nederländska strafflagstiftningen.¹⁰ Där framgår bl.a. att den som olovligen gör intrång i en lokal som används av annan, eller som olovligen stannar kvar där trots tillsägelse av en berättigad person, döms till böter eller fängelse i högst ett år.

En person som får ett beslut om tillträdesförbud kan överklaga beslutet hos ett organ vid namn Association of Entrepreneurs or complaints commission. Den som förbudet angår kan också väcka talan om saken i domstol som hanterar civilmål.

Om förbudet grundar sig i ett beslut meddelat av borgmästaren kan den som förbudet avser föra talan om saken genom ett administrativt förfarande.

8.7.5 Norge

I den norska straffeprocesslovens¹¹ finns vissa regler om besöksförbud och oppholdsforbud. Bestämmelserna om besöksförbud, som finns i 222 a § och tar sikte situationer då det finns grund att tro

⁹ Municipalities Act of 14 February 1992 section 172 p. 3

¹⁰ Criminal Code of the Kingdom of Netherlands (Act of 3 March 1881)

¹¹ Lov av 22. mai 1981 nr. 25 om rettergangsmåten i straffesaker

att en person kommer begå vissa brott mot annan, liknar vad som gäller enligt den svenska lagen om kontaktförbud. Den som förbudet riktar sig mot kan bl.a. förbjudas att uppehålla sig på vissa platser eller förbjudas att förfölja den som förbudet avses skydda. Precis som i den svenska regleringen beslutar åklagaren om sådana förbud och dessa ska gälla för viss tid.

Enligt 222 b § kan åklagaren även förbjuda en eller flera personer att uppehålla sig på specifika platser i syfte att förebygga gängkriminalitet (oppholdsforbud). För sådant förbud krävs att personen eller personerna tillhör eller har anknytning till en grupp personer som brukar använda våld och att det föreligger fara för våldsamheter mellan den och en annan grupp av personer. För att kunna meddela ett sådant förbud krävs dock även att det finns skäl att tro att våldsamheterna kan medföra skada på personer som bor på eller uppehåller sig i närheten av den aktuella platsen. Förbudet gäller för viss tid, högst ett år åt gången. Åklagaren måste snarast, men senast fem dagar efter beslutet, överlämna saken till rätten för prövning.

Åklagaren kan vidare, enligt 222 c §, förbjuda ett barn under 15 år att befinna sig på en bestämd plats, om det finns skäl att tro att faran för att barnet kommer begå en straffbar handling ökar om han eller hon befinner sig där. Ett sådant förbud ska gälla för viss tid, högst sex månader. Förbudet får dock gälla endast så länge villkoren är uppfyllda. Förbudet ska vara skriftligt och skälen för det ska anges. Både barnet och dess förmyndare ska få tillfälle att yttra sig. Om förmyndaren inte samtycker till förbudet måste åklagaren snarast, men senast fem dagar efter beslutet, överlämna saken till rätten för prövning.

Enligt 57 § straffeloven¹² har rätten också, när en person begått en straffbar handling, möjlighet att förbjuda honom eller henne att uppehålla sig på vissa platser och att ta kontakt med den förbudet avses skydda. Förbud i sådana fall kallas kontaktförbud.

Enligt 168 § straffeloven döms den som bryter mot ett förbud enligt 57 § eller förbud enligt 222 a eller 222 b §§ straffeprocessloven till böter eller fängelse i högst ett år.

Enligt 13 § politiloven¹³ kan Polismyndigheten bl.a. föra hem barn som på egen hand driver omkring på offentlig plats efter kl.

¹² Lov av 20. mai 2005 nr. 28 om straff

¹³ Lov av 4. august 1995 nr. 53 om politiet

22.00, eller som bryter mot ett förbud enligt 222 c § straffeprocessloven.

8.7.6 Storbritannien

I Storbritannien finns möjlighet att förbjuda en person som blir villkorligt frigiven från ett fängelsestraff att uppehålla sig på vissa platser. Förbudet kan bl.a. innebära att personen inte får uppehålla sig inom ett specifikt område eller inte utan övervakares tillstånd uppehålla sig t.ex. i en viss lokal eller i närheten av en plats av viss karaktär, exempelvis ett dagis eller ett badhus.

Ett sådant beslut om förbud kan, beroende på omständigheterna fattas antingen av chefen för fängelset, fängelsenämnden (the Parole Board) eller av företrädare för vad som motsvarar den svenska Kriminalvården (the National Probation Service).

Ett beslut om förbud måste vara nödvändigt och proportionerligt. Förbudet får inte utgöra en reaktion på ett brott, utan måste grunda sig på en bedömning utifrån risken för brott. Syftet är just att minimera risken för att personen ska begå brott.

8.8 Tidigare överväganden och förslag

8.8.1 Trygghetsutredningen

Trygghetsutredningen föreslog i slutbetänkandet Trygghet mot brott. Rolfördelning och samverkan att straffansvaret för olaga intrång skulle utvidgas på så sätt att den generellt skulle omfatta lokaler samt inhägnade områden eller områden som annars är inrättade för ett visst ändamål (se SOU 1995:146 s. 242–244). Förslaget fick ett blandat mottagande. Under beredningen övervägde regeringen förslag som hade likheter med utredningens och i en lagrådsremiss den 24 februari 2000 föreslogs slutligen att straffansvaret för olaga intrång skulle utvidgas på följande sätt:

För olaga intrång döms också den som av en behörig person meddelats ett sakligt grundat och tydligt motiverat besked att just han eller hon inte har tillträde till en lokal eller inhägnad plats, men trots beskedet tar sig in där. Detta gäller även om allmänheten har tillträde dit.

Förslaget innebar alltså att straffansvaret för olaga intrång utvidgades till att omfatta även den som i förhand hade meddelats att han eller hon inte fick vistas i en viss angiven lokal (eller på en viss angiven plats), men som trots detta hade berett sig tillträde till denna.

I yttrande den 7 mars 2000 kritiserade Lagrådet förslaget på flera punkter och tillstyrkte det inte. Detta trots att syftet med lagstiftningen ansågs acceptabelt. Lagrådet framhöll bl.a. att förhållandet mellan grundlagsskyddet för den enskilde och den föreslagna bestämmelsen inte hade berörts i lagrådsremissen. Vidare ifrågasattes rekvisitet *sakligt grundat och tydligt motiverat* och avsaknaden av avgränsning i tid och rum. Lagrådet ifrågasatte om förslaget inte innebar en alltför långtgående kriminalisering och tog även upp polisens möjligheter att ingripa. Lagrådet förordade en helt annan lösning som gick ut på att man i en särskild lag skulle ange förutsättningarna för tillträdesförbud. Lagrådets synpunkter ledde till att regeringen inte la fram någon proposition.

8.8.2 Promemorian Tillträdesförbud

Frågan fortsatte att utredas och i promemorian Tillträdesförbud (Ds 2002:25) föreslogs en ny lag om tillträdesförbud. Förslaget omfattade förbud mot att tillträda eller vistas dels i en affärslokal, dels på en idrottsanläggning i samband med idrottsarrangemang. Förutsättningen för att kunna meddela ett sådant förbud var att personen som förbudet riktades mot hade begått brott på platsen. Förbudet skulle vara skriftligt. Tillträdesförbud till en butiklokal skulle kunna meddelas av näringsidkaren eller någon som företrädde denne. Ett sådant tillträdesförbud skulle gälla högst ett år. Förbudet skulle kunna upphävas i förtid. Som straff för överträdelse av ett tillträdesförbud föreslogs böter eller fängelse i högst sex månader. Ringa fall undantogs från straffansvar. Överträdelse av förbud skulle kunna åtalas endast om målsäganden angett brottet till åtal eller om åtal var påkallat från allmän synpunkt.

Vid remissbehandlingen fick förslaget kritik från de flesta instanser inom rättsväsendet, från JO och universiteten. Även de remissinstanser som i sig var positiva till en reglering pekade på olika lagtekniska svagheter i förslaget. Man vände sig bl.a. mot att förbud

skulle meddelas av enskilda rättssubjekt, att det inte angetts vilka brott som skulle kunna föranleda förbud, att även brott som inte lett till rättslig prövning skulle kunna läggas till grund för förbud samt att förslaget även i övrigt hade brister från rättssäkerhetssynpunkt.

8.8.3 Promemorian Lag om tillträdesförbud

Kritiken mot förslaget i promemorian Tillträdesförbud ledde till ytterligare överväganden om hur en reglering om tillträdesförbud skulle utformas. I promemorian Lag om tillträdesförbud (Ds 2004:40) föreslogs en lag om tillträdesförbud utformad efter mönster av dåvarande besöksförbudslagen. Förslaget omfattade dock endast tillträdesförbud vid idrottsarrangemang. Som skäl för att förslaget inte omfattade butikslokaler angavs bl.a. att affärslokaler har en viktig betydelse för den dagliga livsföringen. Ett förbud skulle därför kunna drabba enskilda hårt. Det framhölls också att idrottsarrangemang, till skillnad från butiker, redan har ett system för att stänga av personer från sina arrangemang. (Se Ds 2004:40 s. 26–28.)

Vid remissbehandlingen invände bl.a. företrädare för handeln mot att förslaget inte omfattade affärslokaler. Även Rikspolisstyrelsen beklagade detta. I propositionen ställde sig regeringen bakom promemorians bedömning att det fanns viktiga skillnader mellan den fråga som behandlades där och frågan om skydd för affärslokaler. Ett förbud att besöka sådana lokaler ansågs t.ex. innebära ett större ingrepp i den grundlagsstadgade rörelsefriheten och därmed kräva särskilda överväganden. (Se prop. 2004/05:77 s. 17–19.)

8.8.4 Egendomsskyddsutredningen

Med hänsyn till kritiken mot att förslaget om tillträdesförbud inte omfattade butikslokaler fick Egendomsskyddsutredningen uppgiften att återigen överväga behovet av lagstiftning som vid straffansvar gav möjlighet att stänga ute personer från butikslokaler och andra liknande platser dit allmänheten har tillträde. (Se Dir. 2012:73.)

Utredningen konstaterade att för en sådan reglering talar att det skulle vara ett sätt att begränsa tillfällena för återfallsförbrytare att begå nya brott. En sådan möjlighet skulle dock inskränka den grundlagsskyddade rätten att röra sig fritt. Enligt utredningens mening var intresset som förbudet skulle skydda varken så allmänt eller brotten så integritetskränkande att det kunde motivera en sådan inskränkning. Det skulle även vara svårt att utforma ett förbud som kan tillgodose kraven på rättssäkerhet utan att samtidigt bli en börda för rättsväsendet. Utredningen bedömde därför att de skäl som talade mot att införa en lag om tillträdesförbud till butiker var betydligt starkare än de som talade för en sådan reglering. Något lagförslag lämnades därför inte. (Se SOU 2013:85 s. 357–360.)

Utredningen presenterade dock en alternativ lösning i form av en lag som gav butiksägare möjlighet att förbjuda personer tillträde. Förbudet skulle då grundas på att personen vid upprepade tillfällen gjort sig skyldig till tillgrepp i lokalen, eller uppträtt kraftigt störande mot personal eller andra närvarande i lokalen. Ett sådant förbud skulle få gälla i högst sex månader, med möjlighet till förlängning med högst sex månader, och enbart avse en viss utpekad lokal. Den mot vilken förbudet gällde skulle kunna ansöka hos åklagare om att få förbudet upphävt. Om åklagare biföll ansökan skulle förbudet undanröjas. Den som överträdde ett förbud skulle dömas till böter eller fängelse i högst sex månader. (Se a. SOU s. 361–363.)

8.9 Uppgifter från vissa myndigheter, kommuner och intresseorganisationer

8.9.1 Svensk Handel och Handelsanställdas förbund

Svensk Handel sammanställer löpande rapporter avseende stölder och annat svinn i svenska butiker. Rapporterna bygger framförallt på enkätundersökningar som företrädare för butiker får fylla i. Av de två senaste rapporterna framgår bl.a. följande. Det totala svinnet i handeln beräknades 2016 till ca 12 mdkr, varav 7,9 mdkr avsåg tillgreppsbrott. Jämfört med 2013 hade det kriminella svinnet ökat med 1,8 mdkr. Det totala svinnets andel av omsättning hade under den aktuella perioden också ökat från 1,43 procent till 1,6 procent. Det var framförallt i dagligvaruhandeln, vilken utgör en mycket stor

del av handelns totala omsättning, som ökningen hade skett. I flera branscher hade svinnet andel av omsättningen minskat sedan 2013. År 2016 ledde 68 procent av stölderna där gärningspersonen togs på bar gärning till polisanmälning. Motsvarande siffra i de fall bevisning saknades var 34 procent. Under 2016 polisanmälades 48 757 butiksstölder. Antalet anmälningar hade legat på en ganska jämn nivå sedan 2013. Innan dess hade anmälningarna minskat sedan 2009. De som begår stölder kan grovt sett delas in i organiserade ligor, vaneförbrytare som stjälar regelbundet samt personer som stjälar en eller ett fåtal produkter för eget bruk. För detaljhandeln fördelar sig det totala antalet stölder ganska jämnt mellan dessa tre typer av förbrytare. Mellan de olika branscherna förekommer vissa variationer (Svensk Handels rapporter Stölder och annat svinn i svenska butiker, 2013 och 2017).

Vid möte med företrädare för Svensk Handel och Handelsanställdas förbund har dessa uppgett bl.a. följande. Det begås fler och grövre brott i butiker idag än tidigare. Förutom olika former av tillgreppsbrott kan det handla om t.ex. sexuellt ofredande, hot och skadegörelse, men också om uppträdanden som är allmänt störande och obehagliga utan att de nödvändigtvis är brottsliga. Personalen är också mer drabbad än tidigare. Behovet av ett straffsanktionerat tillträdesförbud gäller framförallt i förhållande till personalens säkerhet. Det handlar om att kunna stänga ute vissa personer som vid upprepade tillfällen stör ordningen och säkerheten. Ett straffsanktionerat tillträdesförbud bedöms ha ingen, eller mycket liten, inverkan när det gäller att förhindra tillgreppsbrott som begås av internationella stöldligor och engångsförbrytare. Det bedöms inte heller ha någon effekt på allvarligare brott såsom avancerade rån. Däremot kan det ha viss inverkan på vaneförbrytare som stjälar regelbundet. Framförallt gäller det vissa personer som bor på den aktuella orten.

Av Arbetsmiljöverkets statistik vad gäller arbetsmiljön under 2017 framgår bl.a. följande (se Arbetsmiljöverkets rapport Arbetsmiljön 2017. Arbetsmiljöstatistik 2018:2., jämte tabellbilaga):

- 20 procent av de sysselsatta inom kategorin service-, omsorgs- och försäljningsyrken som minst en dag per vecka arbetar ensam, uppgav att de riskerar att hamna i otrygga eller hotfulla situationer. För försäljningsyrken inom detaljhandeln m.m. och

butikspersonal var motsvarande siffra 16 respektive 15 procent. Den genomsnittliga siffran för samtliga yrken var 11 procent.

- 40 procent av de sysselsatta inom kategorin service-, omsorgs- och försäljningsyrken uppgav att de varit i konflikt eller bråk med andra personer än arbetskamrater/chefer. För försäljningsyrken inom detaljhandeln m.m. och butikspersonal var motsvarande siffra 46 respektive 44 procent. Den genomsnittliga siffran för samtliga yrken var 33 procent.
- 32 procent av de sysselsatta inom kategorin service-, omsorgs- och försäljningsyrken uppgav att de varit utsatta för hot/våld. För försäljningsyrken inom detaljhandeln m.m. och butikspersonal var motsvarande siffra 17 respektive 18 procent. Den genomsnittliga siffran för samtliga yrken var 14 procent.
- 10 procent av de sysselsatta inom kategorin service-, omsorgs- och försäljningsyrken uppgav att de varit utsatta för personlig förföljelse (elaka ord och handlingar). För försäljningsyrken inom detaljhandeln m.m. och butikspersonal var motsvarande siffra i bägge fall 9 procent. Den genomsnittliga siffran för samtliga yrken var också 9 procent.
- 15 procent av de sysselsatta inom kategorin service-, omsorgs- och försäljningsyrken uppgav att de varit utsatta för sexuella trakasserier från andra personer. För försäljningsyrken inom detaljhandeln m.m. och butikspersonal var motsvarande siffra 21 respektive 20 procent. Den genomsnittliga siffran för samtliga yrken var 6 procent.

Att butikspersonal känner oro och otrygghet till följd av vissa brott som begås i butikerna framgår också av rapport från Handelsanställdas förbund (se Handelsanställdas förbunds rapport Stöld och snatteri. Hur ser handelsanställda på stölder och snatterier i butiker?, 2016).

8.9.2 Sveriges Kommuner och Landsting m.fl.

Vid möte med företrädare för SKL har dessa uppgett bl.a. följande. Det finns viss problematik med ordningsstörningar på sim- och badanläggningar. Det handlar bl.a. om hot och olika former av

ofredanden eller övergrepp, framförallt i omklädningsrummen. Det är oftast besökare som drabbas, personalen är inte särskilt utsatt. Några närmare undersökningar vad gäller omfattningen av problemen finns inte. När det gäller andra platser i kommunal regi så finns framförallt viss problematik med ordnings- och säkerhetsstörningar på bibliotek. Det handlar bl.a. om skadegörelse, hot och ibland våld. Det är framförallt personalen på biblioteken som drabbas. Ordningsstörningarna leder till att personalen känner oro och otrygghet på sin arbetsplats. Ibland leder det också till att allmänheten undviker att besöka biblioteken. De som stör ordningen är ofta ungdomsgång där personerna inte sällan är under 15 år. Det har gjorts vissa undersökningar om arbetsmiljön på bibliotek, och dessa indikerar att personalen nu känner en större oro och otrygghet än tidigare (se fackförbundet DIK:s rapport 2017:2, Biblioteken speglar samhället – en rapport om arbetsmiljön på våra bibliotek). Omfattningen på ordningsstörningar varierar mellan olika bibliotek på olika orter. Störningarna på samma bibliotek kan också variera över tid beroende bl.a. på om det finns alternativa platser för ungdomar att vistas på. Andra allmänna platser som i viss utsträckning är utsatta för ordningsstörningar är öppna samlingslokaler och platser, såsom folkets hus och folkets park. Medvetenheten om problem med ordnings- och säkerhetsfrågor är större idag än tidigare och kommunerna jobbar mer förebyggande. Antalet väktare i den kommunala verksamheten har exempelvis ökat och ibland visiteras besökare.

När det gäller situationen på sim- och badanläggningar har utredaren även varit i kontakt med vissa större kommuner och Svenska Badmästareförbundet. Dessa har bekräftat att det finns en viss problematik i huvudsak enligt vad SKL angett. Omfattningen av problemen skiljer sig dock åt mellan olika kommuner. Som exempel på omfattningen av och karaktären på brott kan nämnas att på badanläggningarna i Malmö uppmärksammas varje år uppskattningsvis fem till tio stölder, två till tre olaga hot och fem sexualbrott i form av blottningar eller liknande ageranden. I Göteborg uppmärksammas någon gång per månad att det sker stölder i de anläggningar som har omklädningsrum, vari badanläggningarna inräknas. Uppskattningsvis en gång per år uppstår en fråga om sexuella trakasserier på något av badhusen. Som regel är det då en besökare som anklagar en annan besökare. I och i

anslutning till idrottsanläggningar pågår också viss försäljning av narkotika. Det handlar då oftast om ungdomsgång. På badanläggningarna i Stockholms innerstad anmäldes år 2017 13 fall av sexuellt ofredande, varmed förstås brott och andra kränkningar av sexuell karaktär, till personalen. Motsvarande siffra för 2015 och 2016 var 15 respektive 27 fall. Under 2018 har (per den 6 november) fem fall av sexuellt ofredande anmälts till personalen. Mörkertalet vad det gäller sexuellt ofredande bedöms dock vara stort. Under hösten 2015 skedde en ökning av antalet sexuella ofredanden på framförallt Eriksdalsbadet, som är den största anläggningen med ca 1,3 miljoner besökare per år. Detta ledde till att vissa särskilda åtgärder vidtogs, exempelvis infördes separata bubbelpooler. Uppskattningsvis anmäls mellan tre till fem stölder i månaden på badanläggningarna i Stockholms innerstad. I viss utsträckning förekommer också bråk, i form av hot och våld, mellan besökare och ibland gentemot personalen.

Utredaren har även samrått med företrädare för vissa kommuner angående hur situationen ser ut på biblioteken. Dessa har bekräftat SKL:s uppgifter om att det där förekommer brott och andra ordningsstörningar, men också att omfattningen varierar. Problemen är i allmänhet större i socialt utsatta områden. Biblioteken är en plats där olika personer möts. Ibland uppstår konflikter mellan besökare, vilket kan leda till att de blir högljudda och aggressiva mot varandra. I undantagsfall kan våldsamheter förekomma. Biblioteken är också en plats dit socialt utsatta personer, t.ex. personer med missbruksproblem och psykiskt sjuka personer, tar sig. Ibland kan obehagliga situationer uppstå, t.ex. att någon som somnat på biblioteket blir arg när denne ombeds lämna lokalen. Vidare förekommer att ungdomsgång stör ordningen genom att uppträda högljutt och ibland våldsamt. I viss mån sker också stölder. På och i anslutning till vissa bibliotek sker dessutom försäljning av narkotika. Missbrukare kan också använda t.ex. toaletterna på bibliotek för intag av narkotika. I undantagsfall inträffar allvarigare incidenter på bibliotek. I Malmö händer det exempelvis några gånger per år att personer har med sig kniv in på biblioteken och ca en gång per år råkar någon illa ut till följd av en sådan eller liknande incident. Även i Göteborg har det inträffat att besökare har dragit kniv mot annan besökare, men sådana eller

liknande incidenter inträffar dock ytterst sällan. I Stockholm inträffar det några gånger per år att våldsamma situationer uppstår.

8.10 Överväganden och bedömning

8.10.1 Bör en reglering som ger möjlighet till straffsanktionerade tillträdesförbud införas?

Bedömning: Det bör inte införas någon reglering som gör det möjligt att vid straffansvar stänga ute personer från butiker, simhallar eller andra liknande platser dit allmänheten har tillträde.

Utgångspunkter

Att införa en reglering som gör det möjligt att vid straffansvar stänga ute enskilda från platser dit allmänheten har tillträde vidgar det kriminaliserade området. Även i detta sammanhang bör bedömningen ta sin utgångspunkt i framförallt Åklagarutredningens kriterier för kriminalisering. Med hänsyn till karaktären på en sådan reglering får vissa frågor emellertid särskild betydelse. Det gäller bl.a. frågan om, och på vilket sätt, den är förenlig med den grundlagsstadgade rörelsefriheten. Likheter med förstadier till brott väcker också frågan om liknande överväganden bör göras vid kriminalisering av individuella förbud.

Problembild och skyddsintresse

Vid kriminalisering av ett beteende måste den tänkta regleringen avse ett godtagbart skyddsintresse.

Omfattningen och konsekvenserna av butiksstölder är förhållandevis väl dokumenterade. Brå har under en längre tid fört statistik om tillgreppsbrott i bl.a. butiker. Handeln för också egna studier över brottsutvecklingen. Även om antalet anmälda butiksstölder enligt Brå stadigt sjunkit de senaste åren talar uppgifterna från handeln för att kostnaderna för tillgreppsbrott generellt sett har ökat och varje år uppgår till betydande belopp. (Se avsnitt 3.2.4 och 8.9.1.)

När det gäller andra typer av brott, i såväl butiker som simhallar, är läget mer oklart. Brå för inte någon sådan statistik över vilka brott som begås på specifika platser. Företrädare för handeln har uppgett att de upplever en ökad problematik vad gäller bl.a. skadegörelse, våld och hot. Att det finns en problematik med t.ex. hot och trakasserier mot anställda får också visst stöd av bl.a. Arbetsmiljöverkets statistik om arbetsmiljön. Att liknande brott, men även andra former av övergrepp förekommer i sim- och badanläggningar har bekräftats av företrädare för SKL och vissa kommuner. Där är det framförallt besökare och inte personal som drabbas. Problemen och dess omfattning tycks dock skilja sig åt dels mellan olika kommuner, dels mellan olika anläggningar i samma kommun. Det finns emellertid skäl att anta mörkertalet är förhållandevis stort. Sammantaget måste såväl omfattningen av som karaktären på andra brott som begås i butiker respektive sim- och badanläggningar betraktas som delvis oklar. Detta försvårar bedömningen vad gäller behovet av en reglering om tillträdesförbud. Något stöd har dock inte framkommit för att ordningsstörningarna i allmänhet är av så omfattande slag som t.ex. tillträdesförbudslagen vid idrottsarrangemang avser att hindra. Inte heller att det i allmänhet är fråga om sådana allvarliga kränkningar som kontaktförbudslagen syftar att motverka.

De skyddsintressen som aktualiseras i butiker och badanläggningar handlar alltså framförallt om skyddet för person och egendom. I viss mån kan det också handla om skyddet mot allmänna ordnings- och säkerhetsstörningar, dvs. störningar som inte nödvändigtvis riktar sig mot enskilda subjekt. Frågan om vilka skyddsintressen som en kriminalisering av tillträdesförbud bör avse behandlas närmare i följande avsnitt.

Enligt uppdraget ska möjligheten till tillträdesförbud övervägas även vad gäller andra liknande platser. Frågan om problembilder på platser dit allmänheten har tillträde och som liknar butiker och simhallar har lyfts vid samråd med företrädare för bl.a. Åklagarmyndigheten, Polismyndigheten, Svensk Handel, Handelsarbetarnas förbund, SKL och Arbetsmiljöverket. En uppfattning som flera av dessa har gett uttryck för är att samhällsklimatet blivit hårdare och mer respektlöst. Detta leder till att antalet ordnings- och säkerhetsstörningar ökar i allmänhet, men också till ökade kostnaderna för säkerhetsförebyggande åtgärder.

För besökare och personal innebär det även att oron och otryggheten ökar. Som tidigare redovisats har SKL särskilt lyft fram ordnings- och säkerhetsstörningar på bibliotek. Det handlar då framförallt om skadegörelse, hot och våld. Att personalen på bibliotek känner en ökad oro bekräftas också av vissa studier (se avsnitt 8.9.2). Uppgifterna från kommunerna stödjer även SKL:s bild av hur situationen på biblioteken ser ut. Problembilden och de skyddsintressen som aktualiseras på bibliotek stämmer delvis överens med vad som gäller för butiker och simhallar. Mörkertalet kan också i detta sammanhang antas vara förhållandevis stort. Mot denna bakgrund anser utredaren att det även bör övervägas om en reglering om tillträdesförbud ska omfatta bibliotek.

När det gäller biblioteken har dessa enligt 2 § bibliotekslagen (2013:801) en uppgift att verka för det demokratiska samhällets utveckling genom att bidra till kunskapsförmedling och fri åsiktsbildning. Biblioteken anses bidra till samhällsutveckling i stort och till att demokratin fördjupas (se prop. 2012/13:147 s. 13). Så kallade medborgarkontor, dit allmänheten kan vända sig bl.a. för att ta del av viktig samhällsinformation, finns inte sällan i och i anslutning till bibliotek. Biblioteken utgör också ofta vallokaler med möjligheter till förtidsröstning. Skyddsintresset för bibliotek avser därför även skyddet för en för demokratin viktig institution. Att omfattningen av och karaktären på brotten, men även andra ordningsstörningar, på biblioteken delvis är oklar försvårar emellertid, på samma sätt som vid butiker och simhallar, bedömningen av behovet av en reglering om tillträdesförbud.

Polismyndigheten har vidare lyft frågan om möjligheten att förbjuda personer som dömts för vissa allvarliga ordnings- och säkerhetsstörande brott, t.ex. bilbränder, att röra sig inom vissa större områden, t.ex. ett kvarter eller en stadsdel. I arbetet mot annan allvarlig brottslighet skulle det också kunna finnas fördelar med att förbjuda personer tillträde till och vistas inom vissa större områden. Möjligheten att vidta sådana åtgärder skulle emellertid kräva omfattande överväganden med en helt annan inriktning än det som uppdraget handlar om. Sådana frågor bör därför behandlas i andra sammanhang.

Utredaren kan därtill konstatera att det även finns andra platser, liknande butiker och simhallar, där ett behov av tillträdesförbud skulle kunna övervägas. Det gäller t.ex. restauranger och platser som

arrangerar olika former av kulturverksamheter såsom nattklubbar, konsertlokaler, biografer och teatrar. Förbud vad gäller sådana platser skulle emellertid kräva överväganden av delvis annan karaktär. I större utsträckning styr andra regelverk, exempelvis ordningslagen och alkohollagen, att ordningen säkerställs på dessa platser varför behovet av tillträdesförbud kan se annorlunda ut. Fortsättningsvis kommer därför endast övervägas om en reglering bör införas som ger möjlighet att utfärda straffsanktionerade tillträdesförbud till butiker och simhallar, men även bibliotek.

Inskränkning av den grundlagsstadgade rörelsefriheten m.m.

Tillträdesförbud till butiker, simhallar och bibliotek inskränker den grundlagsstadgade rätten att röra sig fritt i samhället. Förbudet syftar emellertid till att förstärka skyddet mot brott som begås på dessa platser, vilket i sig utgör ett godtagbart ändamål. När det gäller frågan om en sådan inskränkning av rörelsefriheten även i övrigt kan anses godtagbar gör utredaren följande överväganden.

När det gäller butiker kan konstateras att dessa ofta har en stor och ibland avgörande betydelse för enskilda i vardagen. Som både promemorian Lag om tillträdesförbud och Egendomsskyddsutredningen framhöll skulle ett förbud att besöka vissa butiker kunna drabba enskilda hårt. Detta gäller framförallt personer som bor på mindre orter med ett mycket begränsat urval. I synnerhet gäller detta om det är svårt eller mycket svårt för personen att ta sig till andra orter. Mot detta kan argumenteras för att butiker redan idag kan neka enskilda tillträde med hänvisning bl.a. till att han eller hon tidigare har begått brott där. Det kan därför anses att ett straffsanktionerat tillträdesförbud, i det avseendet, inte skulle innebära någon förändring. Den efterfrågade regleringen syftar emellertid till att enskilda ska stängas ute från butiker i större utsträckning än vad som sker idag. Att straffsanktionen knyts till tillträdesförbudet talar också för att så kommer att bli fallet. Regleringen kan alltså förväntas få konsekvenser för enskilda i större utsträckning än vad som nu gäller. Oaktat vad som sagts kan rörelsefriheten inte anses utgöra något absolut hinder mot en reglering om tillträdesförbud till butiker. Som Egendomsskyddsutredningen framhöll bör dock vissa situationer undantas från

förbud. Exempelvis bör det som regel vara uteslutet att stänga ute personer från platser med särskilt viktiga samhällsfunktioner.

Inte heller när det gäller simhallar kan rörelsefriheten i sig anses utgöra något absolut hinder mot en reglering om tillträdesförbud. För den enskilde är behovet av simhallar i de allra flesta fall mindre än t.ex. av matvarubutiker. Ett tillträdesförbud skulle därmed också innebära ett mindre intrång i rörelsefriheten. Av kontakterna med vissa kommuner har också framkommit att dessa, i varierande utsträckning, redan har befintliga rutiner för att under viss tid stänga ute personer som misskött sig.

När det gäller biblioteken finns, som ovan konstaterats, ett intresse av att skydda dessa från störningar. Av ändamålsbestämmelsen i 2 § bibliotekslagen framgår dock även att biblioteksverksamheten ska vara tillgänglig för *alla*. Ändamålet att biblioteken ska verka för det demokratiska samhällets utveckling innefattar idén om att demokratin befästs och fördjupas genom att individer får ökad kunskap och goda förutsättningar för fritt åsiktsutbyte och diskussion om gemensamma angelägenheter. Biblioteken anses därtill ha en särskild betydelse som förmedlande och vägledande instans för grupper som saknar ekonomiska eller andra möjligheter att själva införskaffa eller hitta efterfrågade medier. (Se prop. 2012/13:147 s. 13.) Den demokratiska uppgiften innefattar alltså även att enskilda ska ha tillgång till bibliotek. Detta har också understrukits i ett yttrande från JO. I ärendet hade en kommun förbjudit en person att besöka biblioteket eftersom han bl.a. hade uppträtt störande och hotfullt. JO konstaterade att det framstod som klart att avsikten med (den dåvarande) bibliotekslagens bestämmelser är att kommunernas bibliotek ska vara öppna för allmänheten. Till skillnad från en myndighetslokal måste ett kommunalt bibliotek betraktas som en plats där allmänheten i princip har rätt att vistas. Något stöd för kommuner att "portförbjuda" personer att besöka bibliotek ansågs inte finnas. JO kritiserade därför kommunen. (Se JO 2009/10 s. 436.)

Möjligheten att vid straffansvar stänga ute personer från bibliotek utgör därmed inte endast en inskränkning i den grundlagsstadgade rörelsefriheten utan också en inskränkning i den lagstadgade rätten för enskild att ha tillgång till ett bibliotek. Precis som för butiker och simhallar kan rörelsefriheten i sig inte anses utgöra något absolut hinder mot en reglering om tillträdesförbud avseende bibliotek. Inte

heller vikten av att varje medborgare ska ha tillgång till ett bibliotek kan utesluta en sådan reglering. Kraven på att skälen för en sådan reglering ska vara godtagbara skärps dock ytterligare. Precis som gäller för butiker bör det också i vissa särskilda undantagsfall vara uteslutet att stänga ute någon från ett bibliotek. Det kan exempelvis handla om att en person av särskilda skäl inte har möjlighet, eller högst begränsade möjligheter, att avlägga sin röst på någon annan plats eller på annat sätt eller om tillgång till biblioteket krävs för att han eller hon ska kunna ta del av väsentlig samhällsinformation.

Med hänsyn till det intrång i rörelsefriheten som en lag om tillträdesförbud ändå skulle innebära krävs att den utformas på ett sätt som motsvarar grundläggande principer om rättssäkerhet. Exempelvis måste det anses uteslutet att straffsanktionerade förbud utfärdas av andra än företrädare för rättsväsendet. En självklar utgångspunkt vid såväl utformningen som tillämpningen av en sådan reglering är också att den inte står i strid med förbudet mot diskriminering (jfr avsnitt 8.3).

Relationen mellan överträdelse av tillträdesförbud och risken för skada

En överträdelse av ett tillträdesförbud kommer inte orsaka skada på de intressen som avses skyddas. Att brottet fullbordas genom att bryta mot förbudet innebär att det inte finns något krav på effekt. Överträdelsen kan dock innebära en (förhöjd) risk för skada. Utredaren delar såväl Egendomsskyddsutredningens som Straffrättsanvändningsutredningens uppfattning att de beteende som straffbeläggs närmast kan anses som förstadier till de agerande som man ytterst vill motverka. Avståndet mellan det kriminaliserade beteendet och det intresse som man önskar skydda är också förhållandevis stort. För straffansvar krävs endast att personen befinner sig på den plats som förbudet avser. Till skillnad från de traditionella förstadieformerna krävs heller inte uppsåt i förhållande till det som återstår att göra för att ett fullbordat brott ska komma till stånd (jfr NJA 2011 s. 627 och NJA 2017 s. 531). Med hänsyn till detta men även till att det handlar om att kriminalisera beteenden som normalt sett är legitima instämmer utredaren i Straffrättsanvändningsutredningens bedömning att denna form av

kriminaliseringsteknik endast bör användas i undantagsfall och när det handlar om särskilt skyddsvärda intressen.

Som tidigare konstaterats kan brotten i butiker, simhallar och bibliotek vara av varierande karaktär och allvar. När det gäller skyddet för person kan det exempelvis handla om alltifrån ringa misshandel, olaga hot och ofredande till allvarigare vålds- och sexualbrott. När det gäller tillgreppsbrott kan det handla om alltifrån ringa stöld till avancerade rån. Därtill kan det vara fråga om olika typer av brott och andra ordningsstörningar som inte nödvändigtvis är riktat mot något enskilt subjekt, men som ändå kan anses störande, t.ex. förargelseväckande beteende och narkotikabrott.

Tillgreppsbrott anses allmänt som mindre allvarligt än brott mot person. De tillgreppsbrott som en reglering om tillträdesförbud framförallt skulle ta sikte på är vardagsbrott, inte sällan begångna av återfallsförbrytare, snarare än på mer avancerade stölder och rån. Även om de förstnämnda brotten utgör ett stort problem kan skyddsintresset i sådana fall inte anses motivera en reglering om tillträdesförbud.

När det gäller brotten mot person saknas också skäl att ifrågasätta uppgifterna om att brott och andra störande beteenden mot personal och besökare utgör ett problem. Som ovan konstaterats försvåras emellertid bedömningen av att det finns vissa oklarheter när det gäller omfattningen av och karaktären på dessa problem. Som tidigare också angetts är det dock i allmänhet fråga om integritetskränkande brott av mindre allvarlig karaktär än de som kontaktförbudslagen tar sikte på. Enligt utredaren kan de intressen som en lag om tillträdesförbud framförallt skulle ta sikte på inte heller anses som så särskilt skyddsvärda att det är motiverat med en sådan reglering. Samma slutsats gäller även för de andra typer av ordningsstörande brott, dvs. brott som inte riktar sig mot enskilda subjekt, som i allmänhet förekommer på de aktuella platserna.

Frågan om tillträdesförbud är ett effektivt sätt att skydda de relevanta intressena

Oaktat slutsatserna i det föregående avsnittet bör ändå frågan om tillträdesförbud är ett effektivt sätt att skydda de relevanta intressena beröras.

Som tidigare redovisats har företrädare för handeln uppgett att när det gäller tillgreppsbrott i butiker skulle tillträdesförbud endast få betydelse för stölder som begås av vissa vaneförbrytare. Företrädare för NOA har också bekräftat att sådana förbud endast skulle få effekt vad gäller brott som begås av vissa personer. När det gäller internationella stöldligor bedöms de få ingen eller endast mycket små effekter. Detta beror framförallt på att sådana ligor i hög utsträckning är mobila.

Även om vanebrottslingar endast begår en mindre del av alla tillgreppsbrott handlar det sammantaget om brott som uppgår till betydande värden. En reglering som gör det möjligt att stänga ute vissa av dessa personer från butiker skulle sannolikt leda till att antalet tillgreppsbrott minskar där. På samma sätt är det troligt att möjligheten att stänga ute personer som vid upprepade tillfällen är våldsamma, hotfulla och begår skadegörelse också skulle få viss inverkan när det gäller antalet sådana brott i butiker, simhallar och bibliotek.

Hur effektiv en reglering som ger möjlighet att stänga ute personer från vissa platser de facto skulle bli kan dock problematiseras. Tillträdesförbud bör som regel utfärdas först vid upprepad brottslighet, t.ex. efter flera fall av stölder. Som Egendomsskyddsutredningen konstaterade kan det ifrågasättas varför ett hot om straff vid överträdelsen av förbudet skulle vara mer avhållande än straffet för själva tillgreppsbrottet. Mot detta kan sägas att det ofta bör vara lättare att upptäcka ett brott som består i att endast befinna sig på en plats än t.ex. en stöld eller skadegörelse. Men för att straffsanktionerade tillträdesförbud ska få någon avgörande betydelse för brottsfrekvensen bör överträdelser följas upp och lagföras i större utsträckning än de brott som förbuden avser att motverka. Detta kräver i sin tur att resurser avsätts i hela rättskedjan. Som Egendomsskyddsutredningen konstaterade kan det framstå som tveksamt om ytterligare resurser bör avsättas för dessa ändamål.

När det gäller simhallar torde det i de allra flesta fallen vara förhållandevist enkelt att kontrollera och upprätthålla ett tillträdesförbud. Som ovan konstaterats förekommer det också att kommuner förbjuder personer som misskött sig att besöka simhallar under en viss tid. I vilken utsträckning möjligheten till straffsanktionerade tillträdesförbud skulle leda till att antalet brott som begås i simhallar blir färre är därför oklart.

Som framkommit är de personer som begår brott på nu aktuella platser inte sällan under 15 år. För sådana personer kan det inte bli aktuellt med straffrättsliga åtgärder. Det borde inte heller vara aktuellt att lägga gärningar som dessa har begått före de fyllt 15 år till grund för att utfärda ett förbud efter att de fyllt 15 år. Åldern på de som begår brotten kan alltså innebära att en eventuell reglering tillämpas i lägre utsträckning.

Sammanfattande slutsats

En reglering om straffsanktionerade tillträdesförbud skulle inskränka den grundlagsstadgade rörelsefriheten. När det gäller biblioteken skulle den dessutom inskränka enskildas rätt till tillgång till ett bibliotek. Både rörelsefriheten och vikten av tillgång till bibliotek utgör värdefulla motstående intressen. Även om dessa intressen inte kan anses utgöra något absolut hinder mot en reglering om tillträdesförbud krävs dock starka skäl härför.

En reglering om tillträdesförbud till butiker, simhallar eller bibliotek skulle avse skyddsintressen som normalt är godtagbara för kriminalisering. Kriminalisering av tillträdesförbud bör dock användas endast i undantagsfall och avse skyddsintressen som är särskilt värdefulla. De intressen som en lag om tillträdesförbud enligt vad som nu övervägs skulle ta sikte på bedöms i allmänhet inte vara av sådan särskild värdefull karaktär. Att omfattningen av och karaktären på brotten på dessa platser till viss del oklar gör det också svårare att bedöma behovet av en sådan reglering. I allmänhet bedöms brotten emellertid vara av mindre allvarlig karaktär än vad som gäller när kontaktförbudslagen och tillträdesförbudslagen vid idrottsarrangemang tillämpas.

Möjligheten att stänga ute personer från butiker, simhallar och bibliotek skulle sannolikt medföra att antalet brott som begås på dessa platser i viss mån sjunker. Det är dock troligt att effekterna är avhängigt vilka resurser som avsätts för att upprätthålla regleringen.

Vid en samlad bedömning utifrån vad som angetts ovan anser utredaren att det inte föreligger tillräckligt starka skäl för att införa en reglering som ger möjlighet att vid straffansvar stänga ute personer från varken butiker, simhallar eller bibliotek. Utredaren förordar därför att en sådan reglering inte ska införas.

8.11 En reglering om tillträdesförbud

I detta avsnitt lämnas förslag på en reglering om tillträdesförbud enligt vad som följer av uppdraget, vilket inte stämmer överens med utredarens ställningstagande i föregående avsnitt. Författningsförslagen och kommentar till författningsförslagen lämnas i kapitel 12.

8.11.1 En lag om tillträdesförbud till butiker, badanläggningar och bibliotek

Förslag: En person ska under vissa förutsättningar kunna förbjudas att få tillträde till och vistas i butiker, badanläggningar och bibliotek (tillträdesförbud). Åklagare ska pröva frågor om tillträdesförbud. Åklagarens beslut kan prövas av allmän domstol. Tillträdesförbud ska grundas på en bedömning av risken för brott, allvarliga trakasserier och andra ordningsstörningar som regleringen syftar att motverka. Överträdelser av förbuden straffsanktioneras. Bestämmelserna ska tas in i en särskild lag om tillträdesförbud till butiker, badanläggningar och bibliotek.

Utgångspunkter

Tidigare förslag till reglering vad gäller tillträdesförbud till affärslokaler har inte varit möjliga att genomföra. Mot förslaget i promemorian Tillträdesförbud framfördes bl.a. kritik mot att enskilda rättssubjekt skulle göra avancerade juridiska bedömningar och bestämma gränserna för det straffbara området. Liknande kritik riktades mot förslaget som dessförinnan lades fram, om att straffansvaret för olaga intrång skulle utvidgas till att omfatta den som i förhand meddelats att han eller hon inte fick vistas i en angiven lokal, men ändå beredde sig tillträde dit. Även mot den alternativa lösning som Egendomsskyddsutredningen presenterade kan invändas mot att straffrättsliga bedömningar överläts till andra än företrädare för rättsväsendet. Ett nytt förslag som ger möjlighet att utfärda straffsanktionerade förbud att vistas på platser dit allmänheten har tillträde bör därför utformas väsentligt annorlunda.

Som första utgångspunkt bör gälla att beslut om förbud ska fattas av en myndighet. Det blir då det allmänna som tar ställning till rätts- och bevisfrågor samt avgör om förbud ska beslutas eller inte. Därmed blir det också myndigheten som bestämmer hur förbudet ska utformas. Dessutom bör det finnas en möjlighet till prövning av både beslut att meddela förbud och beslut att inte göra det. Ett sådant system bör också vara enkelt och fungera så snabbt som möjligt.

Ett alternativ, i linje med vad som exempelvis gäller enligt den danska regleringen ordensbekendtgørelsen, är att ge Polismyndigheten utökade befogenheter att förbjuda personer att uppehålla sig på de aktuella platserna. På så sätt skulle beslut om förbud kunna fattas snabbt, vilket hade möjliggjort en effektiv reglering. En sådan ordning skulle emellertid, framförallt om en straffsanktion knyts till förbuden, innebära en förhållandevis stor förändring i flera avseenden och kräva noggranna systematiska överväganden. Det lämpligaste alternativet borde i stället vara att låta åklagare pröva frågan om förbud. Fördelen med en sådan ordning är att frågorna kan behandlas snabbt, samtidigt som det finns utarbetade system som säkerställer att förfarandet blir rättssäkert. Åklagarens beslut i förbudsfrågan bör exempelvis delges och kunna prövas av allmän domstol.

Att reglera frågan om tillträdesförbud i en särskild lag skulle innebära såväl lagtekniska som pedagogiska fördelar. Inte minst behövs preciserade förutsättningar för prövningen av om förbud ska beslutas och regler för förfarandet vid hanteringen av frågorna.

De ovan nämnda utgångspunkterna överensstämmer med de som gäller för regleringarna om kontaktförbud och tillträdesförbud vid idrottsarrangemang. Beslut om sådana förbud fattas av åklagare och dennes beslut kan prövas av allmän domstol. Frågorna ska också handläggas skyndsamt. Som ovan redovisats regleras båda dessa förbudstyper i särskilda lagar; kontaktförbudslagen och lagen om tillträdesförbud vid idrottsarrangemang. Dessa lagar bör utgöra förebild för en reglering som gör det möjligt att besluta om förbud enligt vad som nu övervägs.

En given utgångspunkt när det gäller på vilka grunder ett tillträdesförbud ska kunna beslutas är att det inte får finnas utrymme att stänga ute någon på grund av skäl som strider mot likabehandlingsprincipen, såsom att personen är av visst etniskt

ursprung eller har viss sexuell läggning. En tydligt avgränsad lagstiftning är dessutom nödvändig för att uppfylla kravet på förutsebarhet som gäller vid straffrättsliga bestämmelser (jfr avsnitt 4.1.2). Bestämmelserna måste givetvis också utformas med beaktande av de grundlagsstadgade fri- och rättigheterna.

En annan utgångspunkt måste vara ändamålet med regleringen. Syftet med kontaktförbudslagen är i första hand att förebygga brott, förföljelse och andra allvarliga trakasserier (se prop. 1987/88:137 s. 11–13). Även tillträdesförbudslagen vid idrottsarrangemang har ett framträdande preventivt syfte, nämligen att motverka idrottsanknuten brottslighet. Med hänsyn till ändamålen har man ansett det naturligt att såväl kontaktförbudslagen som tillträdesförbudslagen vid idrottsarrangemang grundas på en bedömning av risk för att någon kommer att angripa de intressen som är relevanta i sammanhanget. (Se prop. 2004/05:77 s. 24.)

Enligt uppdraget ska författningsförslag lämnas som möjliggör att vid straffansvar stänga ute personer från butikslokaler, simhallar och andra liknande platser dit allmänheten har tillträde. Skyddsintressena och de brott i butiker och simhallar som en reglering om tillträdesförbud avser att motverka har närmare behandlats i avsnitt 8.10.1. I bägge fall handlar det om platser som en stor del av allmänheten besöker dagligen. Ett övergripande intresse är därför att motverka brott och andra ordningsstörningar på sådana platser och därigenom öka trivseln och tryggheten i det offentliga rummet. De aktuella skyddsintressena är framförallt egendomsskyddet och skyddet mot den personliga integriteten. Brott som framförallt avses är tillgreppsbrott, skadegörelse, våld, hot och andra former av övergrepp. Vidare handlar det om att motverka brott som inte är riktade mot enskilda subjekt, men som ändå anses störa ordningen eller säkerheten på platsen. Det kan exempelvis handla om förargelseväckande beteende eller narkotikabrott. Regleringen bör även ta sikte på vissa beteenden som inte nödvändigtvis är brottsliga, bl.a. trakasserier mot enskilda.

I avsnitt 8.10.1 har behandlats frågan om en reglering om tillträdesförbud bör omfatta andra platser, liknande butiker och simhallar, dit allmänheten har tillträde. Företrädare för olika myndigheter har särskilt lyft fram ordnings- och säkerhetsstörningar på bibliotek. Det handlar framförallt om brott mot person, såsom våld och hot, men även skadegörelse, samt andra

ordningsstörningar som inte nödvändigtvis är brottsliga. Problembilden på biblioteken liknar alltså vad som gäller i butiker och simhallar. Även när det gäller biblioteken finns det ett motsvarande intresse av att ytterligare motverka brott och på så sätt öka tryggheten och trivseln i det offentliga rummet. Ordningsstörningar på bibliotek leder till att dessas lagstadgade uppgift att förmedla kunskap och verka för fri åsiktsbildning försvåras. Relevant skyddsintresse är därför även intresset av att värna en för demokratin viktig institution. Enligt utredaren är de skyddsintressen respektive brott och andra ordningsstörningar som aktualiseras på bibliotek av sådan karaktär att de bör omfattas av en reglering om straffsanktionerade tillträdesförbud.

Det kan anses att – såsom föreslogs i promemorian Tillträdesförbud – ett straffsanktionerat tillträdesförbud endast bör kunna utfärdas mot den som begått brott av visst slag. Därigenom skulle man säkerställa att endast den som tidigare angripit de intressen man vill skydda omfattas av förbudet. En sådan reglering hade också varit förhållandevis lätt att tillämpa. Ett krav på att en dom vunnit laga kraft skulle emellertid i många fall kraftigt försena en förbudstalan och ändamålet med lagstiftningen skulle delvis gå förlorat. Ett liknande alternativ är att bedömningen grundas på omständigheten att någon begått brott, men utan att skuldfrågan prövats. En sådan ordning skulle säkerställa att vad som ligger till grund för förbudet kan bevisas i ett framtida brottmål. Principiellt kan dock kritiserats att det uppställs ett absolut krav på tidigare brott samtidigt som man inte kräver att skuldfrågan för brottet är slutligt avgjort. Det kan också ifrågasättas om det t.ex. ska vara brottsligt att överträda ett förbud som grundats på ett ännu inte slutligt prövat brott och om polisen kan ingripa i sådana fall. Om tillträdesförbudet, på samma sätt som vid kontaktförbudslagen och tillträdesförbudslagen vid idrottsarrangemang, grundas på en riskbedömning bör dessa svårigheter kunna undvikas. En sådan ordning skulle medföra att frågan om tillträdesförbud kan hanteras skyndsamt vilket kan göra regleringen mer effektiv. Tidigare kriminella handlingar som är relevanta i sammanhanget bör dock ha stor betydelse vid bedömningen. Riskbedömningen i frågor om tillträdesförbud bör göras av åklagare och allmän domstol, som är vana att hantera såväl sådana bedömningar som ärenden av liknande karaktär. Genom domstolsförfarandet säkerställs också

grundläggande rättssäkerhetsaspekter. Den ovan nämnda ordningen motsvarar vad som gäller enligt kontaktförbudslagen och tillträdesförbudslagen vid idrottsarrangemang. Det föreslås därför att åklagare och allmän domstol ska vara beslutande instanser i frågor om tillträdesförbud. Vidare föreslås att tillträdesförbud ska grundas på en bedömning av risken för brott, allvarigare trakasserier och andra ordningsstörningar som regleringen avser att motverka. Bestämmelserna bör tas in i en särskild lag.

Lagen bör avse tillträdesförbud till vissa särskilt utpekade platser. I uppdragsbeskrivningen anges särskilt butiker, men också *simballar*. När det gäller just platser som är inrättade för sim- och badaktiviteter vilka regleringen bör omfatta anser utredaren, vilket utvecklas närmare i avsnitt 8.11.2, att *badanläggningar* är ett mer ändamålsenligt begrepp. Av tydlighetsskäl och för att markera lagens avgränsade tillämpningsområde bör den betecknas Lag om tillträdesförbud till butiker, badanläggningar och bibliotek.

Det finns pedagogiska fördelar med att utforma lagstiftningar med liknande syfte på likartade sätt. Tillträdesförbudslagen vid idrottsarrangemang överensstämmer i stor utsträckning, såväl vad gäller uppbyggnad och innehåll, med kontaktförbudslagen. Även den lag som nu föreslås bör som utgångspunkt följa detta mönster.

Förhållandet mellan straffsanktionerade tillträdesförbud och vissa grundläggande fri- och rättigheter

En viktig fråga är hur ett straffsanktionerat tillträdesförbud till butiker, badanläggningar och bibliotek förhåller sig till stadgade fri- och rättigheter i RF och Europakonventionen. Den närmare innebörden av de fri- och rättigheter som regleringen aktualiserar har redovisats i avsnitt 8.3. Frågan om vilka intrång i framförallt den grundlagsstadgade rörelsefriheten som det innebär har också närmare behandlats i avsnitt 8.10.1.

Det kan konstateras att möjligheten till tillträdesförbud ska regleras i lag och syftar till att förstärka skyddet mot brott som begås på de utpekade platserna, vilket i sig utgör ett godtagbart ändamål. Begränsningen får dock inte göras enbart på grund av politisk, religiös, kulturell eller annan sådan åskådning. Att åklagare och domstol föreslås besluta om förbud säkerställer också att

tillämpningen av regleringen sker i enlighet med RF och Europakonventionen.

8.11.2 Den närmare avgränsningen av ett tillträdesförbud

Förslag: En person får förbjudas tillträde till och vistas i butik, badanläggning eller bibliotek, där verksamhet bedrivs som riktar sig till allmänheten.

Det finns ett behov av att stärka skyddet mot brott som begås i butiker, platser för sim- och badaktiviteter och bibliotek. Regleringen om tillträdesförbud bör därför avse sådana platser.

Ett tillträdesförbud innebär en inskränkning i rätten att röra sig fritt i samhället. Förbudet måste därför ha tydliga gränser, såväl fysiskt-geografiskt som tidsmässigt. De platser som regleringen tar sikte på finns oftast i lokaler. Lokalen bör därmed också utgöra gränsen för förbudet i fysisk bemärkelse. Det innebär t.ex. att när det är fråga om en butik inne i ett köpcentrum så bör förbudet avse endast den butiken och inte hela anläggningen. Detta utesluter självfallet inte att flera butiker i samma köpcentrum kan ha olika förbud mot samma person. När det gäller anläggningar för sim- och badaktiviteter samt bibliotek finns sådana också ofta i större anläggningar med olika verksamhetstyper. Även då bör förbudet avse endast de lokaler där sim- och badverksamhet respektive biblioteksverksamhet bedrivs och inte anläggningen i sin helhet.

I vissa fall kan olika verksamheter som bedrivs i en anläggning vara så pass integrerade att det är svårt, eller nästintill omöjligt, att avgöra vart gränsen går. Detta borde framförallt gälla anläggningar för sim- och badaktiviteter. Exempelvis kan bad- och gymverksamhet bedrivs i gemensam regi, dels genom att det är samma företag, dels i samma lokaler på så sätt att inpassering sker vid samma entré och omklädning sker i gemensamma utrymmen. Vad som i sådana, och liknande, fall utgör den huvudsakliga verksamheten bör styra om det är fråga om en plats som regleringen omfattar. Hur bedömningen av enskilda fall mer i detalj ska gå till bör dock överlämnas till praxis.

Även om de platser som regleringen föreslås omfatta i de flesta fall torde finnas i lokaler, dvs. inomhus, bör den omständigheten att

verksamheten helt eller delvis bedrivs utomhus inte utgöra ett hinder mot att det kan vara fråga om en plats som regleringen omfattar. Om verksamheten bedrivs utomhus bör den dock vara avgränsad på ett sådant sätt att det tydligt framgår när man befinner sig innanför respektive utanför platsen. Ofta borde det ske genom någon form av inhägnad. Exempelvis bör inte en helt öppen och tillfällig plats för försäljning, t.ex. en marknadsplats, kunna anses som en butik och bli föremål för förbud. Inte heller bör förbud kunna avse en utomhusbassäng, som visserligen är tillgänglig för allmänheten, men som inte är inhägnad eller på annat sätt är avgränsad.

När det gäller platser och verksamheter som är inrättade för sim- och badaktiviteter kan sådana ha delvis olika syften. Vissa anläggningar är exempelvis helt inriktade på simsporter medan andra fokuserar på rehabiliteringsträning eller ren nöjesbadning, t.ex. äventyrsbad eller spa. Inte sällan har samma anläggning flera bassänger och avdelningar med olika ändamål. Någon åtskillnad mellan verksamheter som bedriver olika former av sim- och badaktiviteter bör inte göras. Lagen bör omfatta alla sådana verksamheter. För att göra detta tydligt framstår begreppet *badanläggning* som mer ändamålsenligt än begreppet *simhall*, som anges i uppdragsbeskrivningen. I lagtexten bör därför anges att lagen tar sikte på just *badanläggningar*.

Med butik bör avses en plats, oftast en lokal, som huvudsakligen är avsedd för detaljhandel. Det finns olika typer av butiker, men någon begränsning vad gäller det som säljs bör inte uppställas. Att det sker viss annan verksamhet i butiken bör, som ovan konstaterats, inte utesluta att lagen är tillämplig. Tillämpningsområdet kan dock begränsas om platsen där försäljning sker inte är tillräckligt avgränsad. En kiosk, där försäljning endast sker genom en lucka, kan exempelvis inte ses som en butik i denna bemärkelse.

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

Butiker, badanläggningar och bibliotek kan drivas i såväl privat som offentlig regi. Sådana verksamheter kan också bedrivas i olika associationsformer, med olika ändamål. Varken ägande- eller associationsformen bör enligt utredaren ha någon betydelse för lagens tillämpningsområde. Det väsentliga bör i stället vara om verksamheten riktar sig till allmänheten.

Butiker, badanläggningar och bibliotek är som regel tillgängliga för allmänheten endast under vissa öppettider. De anses då som allmänna platser (se avsnitt 8.4). Förbudet att vistas där bör också gälla endast när de är allmänna. Ett intrång i exempelvis en butik efter att den har stängt är självfallet inte lagligt, men som regel är det då fråga om olaga intrång (se avsnitt 8.6).

8.11.3 Förutsättningarna för tillträdesförbud

Förslag: En person kan få tillträdesförbud, om det på grund av särskilda omständigheter finns risk för att han eller hon, i en butik, badanläggning eller bibliotek, kommer att begå brott eller allvarligt trakassera någon som befinner sig där. Tillträdesförbud kan även utfärdas om det finns risk för att en person på ett bibliotek, kommer väsentligt störa verksamheten eller orsaka betydande skada på bibliotekets egendom. Vid riskbedömningen ska särskilt beaktas om personen tidigare har begått brott på eller i anslutning till platsen som tillträdesförbudet ska avse. Ett tillträdesförbud får utfärdas endast om skälen för förbudet uppväger det intrång eller men i övrigt som förbudet innebär för den som det riktar sig mot. Brott som personen har begått före 15 års ålder får inte beaktas. Tillträdesförbud får inte heller avse en person under 15 år. Om syftet med ett tillträdesförbud kan tillgodoses genom en mindre ingripande åtgärd, får förbud inte beslutas.

Risk för brott

Ändamålet med regleringen om tillträdesförbud är att förebygga brott och andra ordningsstörningar på platser där allmänheten ofta befinner sig. Detta syftar i sin tur till att öka trivseln och tryggheten

i det offentliga rummet. I avsnitt 8.11.1 har konstaterats att bedömningen av tillträdesförbud bör grundas på risken för att en person genom brott eller på annat sätt angriper de intressen som är relevanta i sammanhanget. De relevanta skyddsintressena är delvis de samma när det gäller butiker, badanläggningar och bibliotek, men i viss mån skiljer sig intressena åt. För butiker blir exempelvis risken för tillgreppsbrott och intresset av att motverka sådan brottslighet mer framträdande än för badanläggningar. Det framstår dock inte som ändamålsenligt att göra någon åtskillnad mellan vilka brott som ska kunna leda till tillträdesförbud på de olika platserna.

De brott som bör kunna aktualisera frågan om tillträdesförbud kan ha olika karaktär och syften. Som utgångspunkt bör det i lagtexten inte finnas någon begränsning när det gäller vilka brott som ska kunna leda till ett förbud. En sådan begränsning skulle kunna leda till att vissa relevanta brott faller utanför regleringen. Det sagda innebär dock inte att alla brott som begås på en plats som lagen avser bör leda till ett tillträdesförbud. För att ett förbud ska bli aktuellt bör risken avse brott som på något sätt har en koppling till platsen. Det kan handla om brott som antingen riktar sig mot den som äger eller förestår verksamheten, t.ex. tillgreppsbrott eller skadegörelse, men också om brott som riktar sig mot andra besökare eller personer som jobbar där. I de sistnämnda fallen kan det exempelvis röra sig om olika former av vålds- och hotbrott, ofredanden eller andra övergrepp, men också om förmögenhetsbrott. Därtill bör det kunna vara fråga om brott som visserligen inte riktar sig mot något enskilt subjekt, men som ändå upplevs som störande eller stötande utifrån ordnings- eller säkerhetssynpunkt. Exempel på sådana brott är hets mot folkgrupp, förargelseväckande beteende och narkotikabrott. Brottets karaktär och dess koppling till platsen bör också beaktas vid den proportionalitetsbedömning som ska göras (se nedan). Om brottets koppling till platsen är svag bör det tala mot ett tillträdesförbud.

I vissa fall kan det även vara befogat att aktualisera frågan om tillträdesförbud trots att det inte nödvändigtvis föreligger risk för brott. Så bör också kunna ske om en person på annat sätt allvarligt trakasserar annan på platsen. Det kan t.ex. handla om upprepade mycket aggressiva uttalanden eller beteenden som allmänt sett är ägnat att skrämja den som utsätts för det. Exempel på det sistnämnda kan vara att någon, utan att ta kontakt men i uppenbart

syfte att trakassera, besvära eller skrämja, mer eller mindre regelbundet följer efter en annan person i en lokal. Frågan om tillträdesförbud bör alltså kunna aktualiseras även när det finns en risk för att en person ska allvarligt trakassera någon som befinner sig på platsen.

När det gäller biblioteken har dessa, som tidigare angetts, en särskilt viktig uppgift som kunskapsförmedlare och att verka för fri åsiktsbildning. Det är angeläget att skydda biblioteken från störningar av mer varierande slag. Det finns därför skäl att kunna ingripa också om risk föreligger för andra störningar än sådana som är brottsliga. Även vid risk för att en person kommer väsentligt störa bibliotekets verksamhet bör tillträdesförbud kunna utfärdas. Det kan handla om olika beteenden som inte behöver vara straffbara, t.ex. att någon uppträder berusad, högljutt, aggressivt eller river ner böcker. Att störningen ska vara väsentlig innebär ett krav på att den måste vara kännbar. Störningen måste dock relateras till att det är fråga om ett bibliotek och bedömningen bör göras utifrån vad som normalt sett anses störa verksamheten där (jfr NJA 1989 s. 308).

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

För att en person ska kunna meddelas ett tillträdesförbud bör det föreligga en konkret risk för att han eller hon ska begå brott, allvarliga trakasserier eller andra ordningsstörningar, enligt vad som angetts ovan. För att understryka detta bör det av lagtexten framgå att det på grund av särskilda omständigheter finns en sådan risk.

Omständigheter som ska beaktas vid riskbedömningen

Om en person tidigare har begått en viss typ av brott, t.ex. stöld i en butik eller ofredande i en badanläggning, har han eller hon visat sig beredd att begå sådana brott som lagstiftningen avser att motverka.

Det kan då också finnas en risk för att personen på nytt begår sådana brott. Detta bör därför särskilt beaktas vid riskbedömningen. Som ovan konstaterats bör det dock inte krävas att en tidigare dom vunnit laga kraft.

Vid riskbedömningen bör det finnas utrymme att också beakta tidigare brott som begåtts i anslutning till den aktuella platsen. Exempelvis kan brott begångna utanför ett bibliotek tala för att personen kommer att bete sig på samma sätt inne på biblioteket. Att något sker i anslutning till en plats bör avse framförallt en geografisk närhet, men också ta sikte på en särskild koppling platsen, t.ex. att det sker vid entrén till ett bibliotek.

Vidare bör det finnas ett tidsmässigt samband mellan brottet och ansökan om tillträdesförbud. Som utgångspunkt bör gälla att ju längre tid som har gått sedan brottet begicks, desto lägre är risken för att det sker igen.

Vissa brott, som ofta kan antas väcka frågan om tillträdesförbud, begås inte sällan av personer under 15 år, t.ex. upprepade stölder i en butik. För brott som någon under 15 år begår får inte dömas till påföljd (se 1 kap. 6 § BrB). Detta innebär att den som är under 15 år i de flesta fall inte har möjlighet att få skuldfrågan prövad för ett påstått brott. Detsamma gäller den som är 15 år eller äldre men som begått gärningen innan han eller hon fyllt 15 år. En överträdelse av ett tillträdesförbud som beslutats efter en riskbedömning där sådana gärningar beaktats skulle inte kunna medföra straffansvar för den som inte fyllt 15 år. Enligt tillträdesförbudslagen vid idrottsarrangemang saknas därför möjlighet att beakta sådana gärningar. Detsamma bör gälla också för tillträdesförbud enligt den reglering som nu övervägs. Brott som någon begått före 15 års ålder ska alltså inte kunna beaktas vid riskbedömningen. Detta bör framgå av lagtexten.

I enlighet med tillträdesförbudslagen vid idrottsarrangemang bör inte heller personer under 15 år kunna få tillträdesförbud. Sådana personer skulle inte kunna lagföras för överträdelser av förbuden. Det skulle också framstå som inkonsekvent om den som är under 15 år kan bli föremål för förbud medan den som är äldre inte kan få förbud med anledning av att han eller hon begått brott före 15 års ålder. Personer under 15 år föreslås därför inte heller kunna få tillträdesförbud. Även detta bör framgå av lagtexten.

Att det särskilt ska beaktas att en person tidigare begått brott på platsen, utesluter emellertid inte att också andra omständigheter bör kunna tillmätas viss relevans. Om en person exempelvis tidigare trakasserat personal i en butik eller stört ordningen på ett bibliotek bör det också kunna beaktas vid bedömningen av tillträdesförbud.

Vid riskbedömningen bör hänsyn därutöver också kunna tas till förhållanden som är hänförliga till den mot vilken förbudet avses gälla. Det kan t.ex. handla om personens ekonomiska eller fysiska förhållanden ger utrymme för honom eller henne att besöka den aktuella platsen.

Även om samtliga omständigheter talar för att det finns en risk för brott eller andra ordningsstörningar kan det i vissa fall vara så att mindre ingripande åtgärder än ett förbud kan vara tillräckligt för att uppnå samma syfte. Som allmän princip gäller att tvångsåtgärder inte får vara mer ingripande än vad som behövs med hänsyn till åtgärdernas syfte. I tillträdesförbudslagen vid idrottsarrangemang finns en uttrycklig regel om detta. Detsamma bör gälla i regleringen om tillträdesförbud till butiker, badanläggningar och bibliotek.

Proportionalitetsbedömning

Ett tillträdesförbud innebär en inskränkning i rörelsefriheten enligt RF och Europakonventionen. Proportionalitetsprincipen, som innebär att skälen för en åtgärd måste uppväga det intrång eller men i övrigt som den innebär för den enskilde, är en grundläggande utgångspunkt vid all form av tvångslagstiftning. Precis som i kontaktförbudslagen och tillträdesförbudslagen vid idrottsarrangemang bör denna princip framgå av lagtexten.

Det är troligt att proportionalitetsprincipen kommer att få en förhållandevis stor betydelse vid bedömningen av tillträdesförbud till de platser som nu övervägs. Flera situationer kan tänkas där förutsättningar föreligger för tillträdesförbud, men där det kan ifrågasättas om ett sådant är proportionerligt med hänsyn till den inskränkning det skulle innebära för den enskilde. Ett exempel är att en person har begått ett flertal stölder i en matvarubutik. Om butiken är den enda på orten skulle ett tillträdesförbud kunna få orimliga konsekvenser. Detta gäller i synnerhet om personen inte, eller endast med svårighet, har möjlighet att ta sig till annan ort för

att införskaffa varor för sitt dagliga uppehälle. Den enskildes behov av det som erbjuds på platsen men även dennes möjlighet att på annat sätt tillgodose sig det bör tillmätas stor betydelse. Ju större behov av det som platsen erbjuder, desto starkare skäl mot ett förbud. Att utestänga någon från viktiga samhällsfunktioner, exempelvis ortens enda postverksamhet eller apotek, bör i de flesta fall anses som uteslutet.

Vid proportionalitetsbedömningen bör också beaktas karaktären på de brott och andra beteenden som personen tidigare gjort sig skyldig till. Utgångspunkten bör vara att ju allvarigare kränkningar av de värden som förbudet avser att skydda, desto starkare är skälen för ett förbud.

8.11.4 Straffansvaret

Förslag: Den som överträder ett tillträdesförbud ska dömas till böter eller fängelse i högst sex månader. I ringa fall ska inte dömas till ansvar.

När det gäller straffskalans utformning görs följande överväganden. Den som bryter mot ett tillträdesförbud enligt tillträdesförbudslagen vid idrottsarrangemang döms till böter eller fängelse i högst sex månader. Den som bryter mot ett kontaktförbud med villkor om elektronisk övervakning döms för överträdelse av kontaktförbud med elektronisk övervakning till fängelse i högst två år. Den som i övrigt bryter mot ett kontaktförbud döms för överträdelse av kontaktförbud till böter eller fängelse i högst ett år. I ringa fall döms dock inte till ansvar. Kontaktförbudslagens strängare straffskala motiveras bl.a. av de mycket allvarliga överträdelser som kan komma ifråga (se Bet. 1989/90:JuU5 s. 16-17).

Den reglering som nu föreslås avser att motverka brott och vissa andra beteenden som inte nödvändigtvis utgör brott. Det kan bl.a. handla om brott som riktas mot såväl egendom som person, men även brott som upplevs som ordningsstörande i allmänhet. Som utgångspunkt tar lagen dock inte sikte på sådana upprepade allvarliga och systematiska trakasserier mot enskilda som ofta aktualiserar kontaktförbudslagen. Även om brotten kan rikta sig mot enskilda

handlar det framförallt om att motverka oönskade beteenden knutna till platsen. Det saknar t.ex. betydelse om en person vid upprepade tillfällen har uppträtt aggressivt mot samma eller olika personer. I konsekvens därmed bör straffskalan sättas lägre än vad som gäller enligt kontaktförbudslagen. Enligt utredaren bör straffskalan för nu aktuella reglering i stället utformas i enlighet med tillträdesförbudslagen vid idrottsarrangemang, dvs. böter eller fängelse i högst sex månader.

Som ovan konstaterats ska enligt kontaktförbudslagen inte dömas till ansvar om brottet är ringa. Undantaget finns för att undvika resultat som kan framstå som stötande. I förarbetena anges att brott bör anses som ringa i fall där kontakttagandet får anses som ursäktligt, trots att det framstår som uppenbart obefogat (se prop. 1987/88:137 s. 34–35). Någon motsvarande bestämmelse finns inte i tillträdesförbudslagen vid idrottsarrangemang.

Även vid tillträdesförbud enligt den reglering som nu övervägs kan det uppstå situationer där det kan framstå som ursäktligt att en person befinner sig på en plats, trots att han eller hon har förbjudits att vistas där. Det kan exempelvis handla om att personen av förbiseende går in på en plats som förbudet avser och omedelbart lämnar platsen. Det föreslås därför att straffansvar inte ska gälla i ringa fall. För att förbudets skyddsverkan ska kunna upprätthållas bör utrymmet för undantag dock vara förhållandevist snävt.

8.11.5 Giltighetstiden för tillträdesförbudet m.m.

Förslag: Ett tillträdesförbud ska gälla för en viss tid, högst ett år, och får förlängas med högst ett år i taget. Förbudet börjar gälla omedelbart, om inte annat bestäms. Ett förbud ska delges den förbudet avser. Frågor om förbud ska handläggas skyndsamt.

Förbudstiden och förlängning av förbud

Utifrån rättssäkerhetssynpunkt är det en självklarhet att ett förbud att vistas på en allmän plats ska gälla för viss tid. Det är också viktigt att förbudet inte avser längre tid än nödvändigt. Tidsgränsen för särskilt utvidgat kontaktförbud med villkor om elektronisk

övervakning är högst sex månader, medan tidsgränsen för kontaktförbud i övrigt är ett år. Den ursprungliga tidsgränsen för förbud enligt tillträdesförbudslagen vid idrottsarrangemang var också ett år, vilket motiverades dels med att det motsvarade vad som gäller för kontaktförbud, dels skulle svara mot en normal säsong vid idrottsverksamhet (se prop. 2004/05:77 s. 38). År 2014 ändrades tidsgränsen vad gäller den sistnämnda regleringen till tre år. Som skäl för förlängningen framhölls framförallt vikten av att samhället kan ingripa med tydliga och kraftfulla åtgärder för att förebygga brott. Det ansågs också angeläget med ett längre tillträdesförbud än ett år när risken för brott som regleringen avser motverka bedöms kvarstå under en längre period. (Se prop. 2013/14:68 s. 8–10).

Karaktären på de brott och andra oönskade beteenden som kan komma i fråga vid tillträdesförbud till butiker, badanläggningar och bibliotek varierar. Det kan handla om allt ifrån upprepade stölder om lägre värden till omfattande ordningsstörande brott med våldsinslag och en tydlig politisk eller ideologisk agenda. I allmänhet kan det dock förväntas vara fråga om brott och andra ordningsstörningar av mindre allvarlig karaktär än vad som är fallet enligt både kontaktförbudslagen och tillträdesförbudslagen vid idrottsarrangemang. Den längsta förbudstiden för den reglering som nu föreslås bör därför vara ett år.

Nya omständigheter som inträffat efter det att ett förbud har beslutats och som kan motivera ett fortsatt förbud bör kunna beaktas. Det kan t.ex. handla om att den som fått ett förbud begår ett sådant brott som förbudet avser att förebygga eller överträder förbudet. Tillträdesförbudet bör därför kunna förlängas med högst ett år i taget. För en förlängning bör förutsättningarna för tillträdesförbud vara uppfyllda. Detta föreslås också framgå av lagtexten.

Även ändrade förhållanden som innebär att förutsättningarna för ett tillträdesförbud inte längre föreligger bör kunna beaktas. Som framgår nedan föreslås därför en möjlighet för åklagare att häva eller ändra ett tillträdesförbud.

En annan fråga är om förbudstiden ska börja löpa från dagen för beslutet om förbud eller från någon annan tidpunkt. Såväl förbud enligt kontaktförbudslagen som tillträdesförbudslagen vid idrottsarrangemang börjar gälla omedelbart, om inte annat bestäms. Detsamma bör gälla för tillträdesförbud enligt vad som nu övervägs.

Ibland kan det vara viktigt att ett förbud börjar verka så snart som möjligt, så att den som fått förbudet förhindras tillträde till den aktuella platsen. Som framgår nedan föreslås dessutom inte någon tidsgräns för att begära domstolsprövning av åklagarens beslut om förbud, vilket också talar för att beslutet bör gälla omedelbart. Det kan dock finnas fall då det är lämpligt att förbudet börjar gälla från en senare tidpunkt. Det bör därför finnas en möjlighet att bestämma en annan tidpunkt. Som framgår nedan föreslås dock att förbudet börjar gälla mot den enskilde först när han eller hon har delgetts beslutet.

Skyndsam handläggning

Ovan har konstaterats att det ofta kan finnas behov av att skyndsamt hantera frågor om tillträdesförbud. Det har därför föreslagits att ett förbud bör gälla omedelbart, om inte annat bestäms. Även när det gäller handläggningen bör det ofta finnas behov att agera skyndsamt. Det är viktigt att en person som t.ex. stulit i en butik eller sexuellt ofredat någon på en badanläggning så snabbt som möjligt kan förbjudas tillträde till dessa platser, under förutsättning att det finns en risk för fortsatt brottslighet. Om handläggningen hos åklagaren inte sker skyndsamt riskerar lagstiftningen att bli ineffektiv, vilket kan äventyra dess syfte. Detsamma gäller handläggningen i domstol i de fall åklagaren inte beslutat om förbud och det begärs att domstolen beslutar om sådant. Även när förbud löper mot en part bör handläggningen i domstol ske skyndsamt. Frågor om tillträdesförbud bör därför handläggas skyndsamt av såväl åklagare som domstol. Detta motsvarar också vad som gäller enligt tillträdesförbudslagen vid idrottsarrangemang och kontaktförbudslagen.

Delgivning

För att straffansvar ska komma i fråga för den som överträder ett tillträdesförbud bör personen ha delgetts förbudet. Trots att förbud som regel gäller omedelbart bör något ansvar för en eventuell överträdelse inte kunna utkrävas innan delgivning skett. På samma

sätt ska ingripanden enligt polislagen för att avvärja en överträdelse av förbudet inte få ske före delgivning.

Delgivning föreslås kunna ske enligt bestämmelserna i delgivningslagen (2010:1932). Eftersom tillträdesförbud är straffsanktionerat bör samma begränsningar gälla som för brottmål i allmänhet. Surrogatdelgivning, spikning respektive kungörelse-delgivning bör alltså inte få användas (jfr 33 kap. 6 § RB).

8.11.6 Vem som kan ansöka om tillträdesförbud m.m.

Förslag: Frågan om tillträdesförbud ska kunna tas upp på ansökan av den som äger eller förestår en butik, badanläggning eller bibliotek och som förbudet avses skydda. Frågan ska också kunna tas upp på anmälan av Polismyndigheten. En sådan anmälan får dock tas upp endast om den som förbudet avses skydda samtycker till det. Om åklagaren har beslutat om tillträdesförbud ska åklagaren vara skyldig att på begäran av den som förbudet avses skydda föra dennes talan i rätten, om inte särskilda skäl talar mot det.

Vem som kan initiera en förbudstalan

Med hänsyn till lagförslagets syfte att motverka brott och andra oönskade beteenden på de aktuella platserna är det naturligt att den som äger eller förestår rörelsen där ska kunna ansöka om tillträdesförbud. Däremot bör den rätten inte gälla för en person som t.ex. tidigare blivit utsatt för ett brott på platsen. Även om tillträdesförbud kan aktualiseras till följd av brott som riktar sig mot enskilda avser lagen att öka trivseln och tryggheten i allmänhet snarare än att skydda enskilda. Om det finns en tydlig koppling mellan gärningspersonen och målsäganden finns det andra regleringar som syftar till att säkerställa den enskildes säkerhet, framförallt kontaktförbudslagen.

Vid tillkomsten av tillträdesförbudslagen vid idrottsarrangemang saknade polisen rätt att själv initiera ett ärende om tillträdesförbud. Sedan lagändringen 2009 kan tillträdesförbud tas upp genom anmälan av Polismyndigheten. Skälet för förändringen var

framförallt att lagen inte användes i någon större utsträckning eftersom de idrottsorganisationer och specialidrottsförbund som hade rätt att väcka en fråga om tillträdesförbud inte fick kännedom om vem som begick idrottsrelaterade brott. Därmed saknade de ofta förutsättningar att kunna göra en ansökan om tillträdesförbud. För att lagen skulle tillämpas mer effektivt övervägdes två alternativ; antingen att ändra sekretessbestämmelserna så att information kunde lämnas från polisen till idrottsorganisationerna eller ge polisen rätt att själv initiera ett ärende om tillträdesförbud. Regeringen stannade vid det senare alternativet. (Se prop. 2008/09:78 s. 30 f.) Det är numera betydligt vanligare att initiativet till en begäran om tillträdesförbud kommer från Polismyndigheten än från idrottsorganisationerna (se prop. 2013/14:254 s. 21).

Även när det gäller tillträdesförbud till butiker, badanläggningar och bibliotek kan möjligheterna vara begränsade för de som äger eller förestår dessa att införskaffa information om vem som begår brott eller annan relevant information. Detta talar för att Polismyndigheten också i sådana fall bör ha möjlighet att initiera frågan om förbud. Att enskilda inte ges möjlighet att initiera förbudsärenden talar också för en sådan ordning. Brott på en plats uppdagas ofta genom att den som blir utsatt anmäler det till Polismyndigheten. I samband därmed är det också lämpligt att myndigheten överväger om karaktären på det som skett är sådan att en förbudsanmälan bör göras till åklagaren. Även vid tillträdesförbud enligt den reglering som nu övervägs föreslås alltså att frågan om förbud ska kunna tas upp efter anmälan av Polismyndigheten.

En sådan anmälan bör dock inte kunna tas upp utan att den som anmälan avses skydda samtycker till det. I de flesta fall borde ägaren eller föreståndaren till verksamheten dela Polismyndighetens uppfattning att ett ärende om tillträdesförbud ska initieras om någon missskott sig på den aktuella platsen. Men det kan även finnas situationer där ägaren eller föreståndaren inte vill gå vidare med ett sådant ärende. En butiksägare kan exempelvis av marknadsmässiga skäl vilja behålla kunder även om dessa har begått brott i butiken. Eftersom ägaren eller föreståndaren blir part även i ärenden som initieras av Polismyndigheten riskerar dessa också i undantagsfall att drabbas av rättegångskostnader (se avsnitt 8.11.9). Polismyndigheten bör därför inhämta godkännande från den som

förbudet avses skydda innan ett sådant ärende anmäls till åklagaren. För ett sådant samtycke bör inte krävas något formkrav, utan det räcker att det sker muntligt av en behörig företrädare för butiken.

På samma sätt som vid förbudstalan enligt tillträdesförbudslagen vid idrottsarrangemang bör Polismyndigheten inte vara part i de ärenden som anmälan gett upphov till.

Vem som bör vara part i ärenden som initierats av Polismyndigheten

I de fall den som äger eller förestår en rörelse har ansökt om tillträdesförbud blir denne, vid sidan av den ansökan avser, part i ärendet. När det gäller partsbehörighet i ärenden som har initierats efter anmälan av Polismyndigheten har i tillträdesförbudslagen vid idrottsarrangemang frågan löst på så sätt att specialidrottsförbundet för den aktuella idrottsverksamheten inom Sveriges Riksidrottsförbund blir part i sådana ärenden. Utgångspunkten är alltså att vid arrangemang som anordnas av en eller flera idrottsorganisationer blir dessa inte parter. Skälen för denna lösning är bl.a. att specialidrottsförbunden har bättre möjligheter än de enskilda idrottsorganisationerna att bygga upp en organisation och utveckla enhetliga rutiner för hantering av frågor om tillträdesförbud. (Se prop. 2008/09:78 s. 31.)

Även när det gäller den reglering som nu övervägs hade det i vissa fall varit fördelaktigt om endast en aktör kunde tillvarata flera drabbades intressen i en gemensam process, t.ex. om flera butiker i ett köpcentrum utsätts för stölder vid upprepade tillfällen. Det hade också varit tidsbesparande för framförallt åklagaren, men även domstol, att inte närmare behöva utreda frågan om vilka som är parter. Variationen av platser och aktörer samt avsaknaden av paraplyorganisationer motsvarande specialidrottsförbunden gör det emellertid svårt att skapa en sådan ordning. I ärenden som initierats av Polismyndigheten bör partsfrågan i stället avgöras enligt vad som gäller i allmänhet, dvs. om aktören har ett tillräckligt starkt intresse i saken bör den tillerkännas partsställning. Som ovan konstaterats måste Polismyndigheten inhämta samtycke från den som ett eventuellt förbud avses skydda. Som regel bör denne också komma att anses som part. Någon uttrycklig regel om detta är inte nödvändig.

Åklagarens skyldighet att föra talan i domstol

När det gäller frågan om åklagaren ska föra talan för den som äger eller förestår en rörelse i rätten i de fall denne är part gör utredaren följande överväganden.

Enligt kontaktförbudslagen är åklagaren, om denne har beslutat om kontaktförbud, skyldig att på begäran av den person som förbudet avses skydda föra dennes talan i rätten, om inte särskilda skäl talar mot det. Den som kontaktförbudet avser att skydda är ofta en svagare part varför det har ansetts rimligt att åklagaren i många fall får ta på sig uppgiften att föra dennes talan (se prop. 1987/88:137 s. 30–31). Någon motsvarande skyldighet för åklagaren finns inte i tillträdesförbudslagen vid idrottsarrangemang. I dess förarbeten framhålls bl.a. att idrottsorganisationer inte kan anses ha en sådan utsatt ställning som motsvarar situationen vid kontaktförbud. Även om det skulle finnas praktiska skäl för att låta åklagare föra idrottsorganisationers talan, t.ex. när förbudsfrågan prövas i samband med åtal, ansåg man inte att det var tillräckligt för att lägga en sådan skyldighet på åklagaren. (Se prop. 2004/05:77 s. 49.)

De som kan komma i fråga som motpart till den enskilde i en förbudstalan enligt regleringen som nu föreslås borde inte sällan anses som starkare. Ofta kan det handla om kommuner och ägare av större butiker. Det borde dock inte vara ovanligt att motparterna är betydligt mindre verksamheter. Det kan t.ex. handla om näringsidkare som driver sin verksamhet som enskild firma, stiftelser eller ideella organisationer, vilka också har begränsade resurser. Till skillnad från tillträdesförbudslagen vid idrottsarrangemang kan variationen på motparterna alltså bli stor. Förmågan att som part föra talan i en förbudsprocess kan därmed även skilja sig åt. Exempelvis borde kommuner i de flesta fall inte behöva stöd från en åklagare att driva en förbudstalan, medan mindre verksamheter ofta kan behöva sådant stöd. Behovet för de sistnämnda verksamheterna talar också för att åklagaren bör föra talan för motparten till den förbudet avser. Även praktiska skäl talar för en sådan ordning, eftersom förbudsfrågan bör kunna prövas i samband med åtal. Det föreslås därför att åklagaren, på samma sätt som i kontaktförbudslagen, ska vara skyldig att föra talan för den vars rätt berörs. Detta bör dock endast gälla under förutsättning att åklagaren initialt har meddelat ett beslut om tillträdesförbud.

8.11.7 Förfarandet hos åklagaren och hävande eller ändring av förbud

Förslag: En ansökan om tillträdesförbud ska vara skriftlig. Polismyndighetens anmälan om tillträdesförbud måste däremot inte vara skriftligt. En fråga om tillträdesförbud ska prövas av åklagaren i den ort där förbudet helt eller huvudsakligen avses bli tillämpat eller där den mot vilken förbudet avses gälla har hemvist eller mera varaktigt uppehåller sig. Om personen är misstänkt för brott som har betydelse för förbudsfrågan, får frågan prövas även av åklagare som är behörig att väcka åtal för brottet. Åklagaren får anlita biträde av Polismyndigheten för utredning av frågor om tillträdesförbud. Innan förbudsfrågan avgörs ska som huvudregel en part underrättas om en uppgift som har tillförts ärendet och få tillfälle att yttra sig över den. Åklagarens beslut ska vara skriftligt. För förfarandet hos åklagaren tillämpas i övrigt vissa bestämmelser i förvaltningslagen. Dessutom tillämpas RB:s bestämmelser om åklagare, t.ex. reglerna om jäv. Åklagaren får häva eller ändra ett förbud, om det på grund av ändrade förhållanden finns skäl till det.

Förfarandet hos åklagaren

I avsnitt 8.11.1 har föreslagits att åklagare ska pröva frågor om tillträdesförbud som första instans. Vilken åklagare som ska vara behörig har i kontaktförbudslagen och tillträdesförbudslagen vid idrottsarrangemang reglerats på så sätt att det är åklagaren i den ort där kontaktförbudet helt eller huvudsakligen avses bli tillämpat som prövar förbudsfrågan. Frågan kan också tas upp av åklagaren i den ort där den mot vilken förbudet avses gälla har sitt hemvist eller mera varaktigt uppehåller sig. Om personen är misstänkt för brott som har betydelse för frågan om förbud, får frågan vidare prövas av åklagare som är behörig att väcka åtal för brottet. Denna ordning framstår som ändamålsenlig även för tillträdesförbud till butiker, badanläggningar och bibliotek och föreslås därför gälla också i sådana fall.

I 7 kap. RB finns vissa allmänna bestämmelser om åklagare, t.ex. regler om jäv. Dessa bestämmelser tillämpas i fråga om åklagare i

kontaktförbudslagen och tillträdesförbudslagen vid idrottsarrangemang. Motsvarande regler föreslås också gälla enligt regleringen som nu övervägs.

I kontaktförbudslagen uppställs inte något krav på att en begäran om prövning ska vara skriftlig, eftersom ett sådant har ansetts obehövligt (se prop. 1987/88:137 s. 25). I tillträdesförbudslagen vid idrottsarrangemang finns däremot ett krav på att ansökan om förbud ska framställas skriftligt av den saken berör. Skillnaden motiveras bl.a. av att de som ansöker om tillträdesförbud uteslutande är juridiska personer (se prop. 2004/05:77 s. 46). Förutsättningarna för tillträdesförbud enligt vad som nu föreslås motsvarar i detta hänseende den sistnämnda regleringen. Ett krav bör därför också i sådana fall uppställas på att ansökan ska vara skriftligt. Några särskilda formkrav i övrigt bör dock inte uppställas.

När det gäller anmälan från Polismyndigheten är saken annorlunda. Eftersom Polismyndigheten aldrig blir part i ett förbudsärende kan den inte föra fram något yrkande eller i övrigt argumentera i saken. Polismyndighetens roll handlar endast om att göra åklagaren uppmärksam på vissa omständigheter och att det föreligger ett behov av tillträdesförbud. I tillträdesförbudslagen vid idrottsarrangemang finns inte något krav på att Polismyndighetens anmälan ska vara skriftligt. I förarbetena framhålls att vid brådskande situationer talar effektivitetsskäl starkt för att polisen bör kunna ta kontakt med åklagaren t.ex. per telefon och redogöra för den uppkomna situationen (se prop. 2008/09:78 s. 41). Inte heller enligt den reglering som nu övervägs framstår det som ändamålsenligt att uppställa ett krav på att Polismyndighetens anmälan ska vara skriftlig. Det föreslås därför att det inte föreskrivs något formkrav på en sådan anmälan.

Som föreslås nedan ska förvaltningslagen tillämpas vid handläggningen i de delar som det är ändamålsenligt och i den utsträckning det saknas särbestämmelser i lagen. Detta innebär att den utredningsplikt som anses följa av förvaltningslagen ligger på åklagaren i ärenden om tillträdesförbud. Inom ramen för denna plikt kan åklagaren t.ex. kräva kompletteringar av en ansökan om förbud. Det behövs därför inte några särskilda bestämmelser om vad en ansökan ska innehålla. Det ligger dock i sakens natur att den bör innehålla uppgifter om den som ansöker om förbudet, den som

förbudet avses gälla och de övriga uppgifter som behövs för att åklagaren ska kunna pröva förbudsfrågan.

För att åklagaren i ett ärende om tillträdesförbud ska kunna bedöma risken för framtida brott krävs exempelvis utredning om tidigare brott som åberopas vid bedömningen. Det krävs också viss utredning om den enskildes personliga förhållanden. Utredningens omfattning får bedömas utifrån omständigheterna i det enskilda fallet. Ofta borde åklagaren själv kunna genomföra den utredning som behövs för prövningen. I vissa fall kan det emellertid krävas särskilda utredningsåtgärder. På samma sätt som enligt kontaktförbudslagen och tillträdesförbudslagen vid idrottsarrangemang bör åklagaren ha möjlighet att anlita biträde av Polismyndigheten för de utredningsåtgärder som krävs.

Om den som avses med en ansökan om förbud inte vill medverka bör åklagaren ha tillgång till vissa tvångsmedel. Vid utredning av frågor om kontaktförbud och tillträdesförbud vid idrottsarrangemang tillämpas RB:s bestämmelser om hämtning till förhör och skyldighet att stanna kvar för förhör samt vissa andra bestämmelser om förhör. Dessutom tillämpas RB:s bestämmelser om åklagarens objektivitet. Dessa regler bör gälla också vid utredning av frågor om tillträdesförbud till butiker, badanläggningar och bibliotek.

Enligt kontaktförbudslagen och tillträdesförbudslagen vid idrottsarrangemang ska en part underrättas om en uppgift som tillförts ärendet genom någon annan än parten själv och få tillfälle att yttra sig över den innan frågan avgörs. Detsamma bör gälla vid åklagarens handläggning av frågor om tillträdesförbud enligt regleringen som nu föreslås. Förbudsfrågan får dock, enligt såväl kontaktförbudslagen som tillträdesförbudslagen vid idrottsarrangemang, avgöras utan kommunikation om åtgärderna är uppenbart obehövliga. Enligt kontaktförbudslagen får kommunikation även underlåtas om det kan befaras att det annars skulle bli avsevärt svårare att genomföra beslutet i ärendet eller om avgörandet inte kan skjutas upp. Något undantag som ger möjlighet att frånga kravet på kommunikation av den anledningen att det skulle bli avsevärt svårare att genomföra beslut har inte ansetts nödvändigt i ärenden om tillträdesförbud vid idrottsarrangemang. Detta eftersom tillträdesförbud måste delges för att få verkan mot den enskilde och då syftet är att avhålla personen från att ens försöka

få tillträde till de aktuella platserna. (Se prop. 2004/05:77 s. 46–47.) En möjlighet att underlåta kommunikation om avgörandet inte kan skjutas upp fanns tidigare i tillträdesförbudslagen vid idrottsarrangemang. Genom 2009 års lagändring ersattes det undantaget med en möjlighet för åklagaren att meddela interimistiskt beslut (se prop. 2008/09:78 s. 46).

Något skäl finns inte att vid tillträdesförbud enligt den reglering som nu övervägs frångå vad som gäller enligt de andra förbudslagarna när det gäller möjligheten att göra undantag från kravet på kommunikation om det är uppenbart obehövligt.

Som framgått tidigare kan frågor om tillträdesförbud till butiker, badanläggningar och bibliotek i vissa fall behöva avgöras snabbt. Det har därför föreslagits bl.a. att frågorna ska handläggas skyndsamt och att förbuden ska börja gälla omedelbart. I enlighet med vad som gäller enligt kontaktförbudslagen och tillträdesförbudslagen vid idrottsarrangemang anser utredaren att det i vissa brådskande fall också kan vara motiverat att göra undantag från kravet på kommunikation. Vid exempelvis ett evenemang på ett bibliotek kan det plötsligt uppstå en risk för att någon eller några med politiska motiv kommer att begå brott eller på annat sätt störa ordningen. Som framgår i nästföljande avsnitt anser utredaren att åklagaren inte bör ges möjlighet att meddela interimistiskt beslut. I stället bör det finnas en möjlighet, motsvarande vad som gäller enligt kontaktförbudslagen, att göra undantag från kravet på kommunikation om avgörandet inte kan skjutas upp.

Med hänsyn framförallt till kravet på att beslut måste delges för att få verkan mot enskild saknas däremot behov av ett undantag som ger möjlighet att underlåta kommunicering i fall där det annars skulle bli avsevärt svårare att genomföra beslutet.

Rätten av att ta del av uppgifter bör dock under alla omständigheter gälla med de begränsningar som följer av 10 kap. 3 § OSL, dvs. om det med hänsyn allmänt eller enskilt intresse är av synnerlig vikt att en sekretessbelagd uppgift inte röjs.

Åklagarens beslut i ärenden om tillträdesförbud bör vara skriftligt och ange bl.a. de skäl som har bestämt utgången och – i det fall ett förbud beslutas – dess innebörd och omfattning samt vad som kan bli följden av att bryta mot det. Motsvarande bestämmelser gäller vid beslut om kontaktförbud och tillträdesförbud vid idrottsarrangemang.

För förfarandet hos åklagaren bör förvaltningslagen tillämpas i de delar den är ändamålsenlig för hanteringen av frågor om tillträdesförbud för förfarande hos åklagaren. I 3 § förvaltningslagen föreskrivs att vissa bestämmelser i lagen (se 9 § andra stycket och 10–49 §§) inte gäller åklagarnas brottsbekämpande verksamhet. Regler för denna verksamhet finns i stället i RB och anslutande författningar. Däremot gäller förvaltningslagens bestämmelser om myndigheternas serviceskyldighet, samverkan mellan myndigheter och allmänna krav på handläggningen av ärenden. För att undvika oklarheter och för att klargöra vilka bestämmelser för förfarandet hos åklagaren som ska vara tillämpliga bör, enligt vad som gäller enligt tillträdesförbudslagen vid idrottsarrangemang och kontaktförbudslagen, en bestämmelse finnas som pekar ut vilka bestämmelser i förvaltningslagen som ska gälla. Det handlar bl.a. om omröstning och en parts rätt att underrättas om och få yttra sig över uppgifter som tillförts ärendet genom annan samt möjligheterna att i brådskande ärenden meddela beslut utan att ange vilka skäl som avgjort utgången. I vissa fall tillämpas förvaltningslagens bestämmelser enligt tillträdesförbudslagen vid idrottsarrangemang men inte enligt kontaktförbudslagen. Det handlar dels om skyldigheten för myndighet att informera enskild vid försening av ett ärende (se 11 § förvaltningslagen), dels om kravet på att enskild part som inleder ett ärende så långt som möjligt ska ge in den utredning som parten vill åberopa (se 23 § andra stycket). I ett avseende tillämpas förvaltningslagens bestämmelser i ärenden om kontaktförbud men inte i ärenden om tillträdesförbud vid idrottsarrangemang. Det handlar om möjligheten att helt eller delvis utelämna en motivering om det är nödvändigt med hänsyn till rikets säkerhet, skyddet för enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden eller något annat jämförbart förhållande (se 32 § andra stycket 3). Likheterna mellan den lag som nu föreslås och tillträdesförbudslagen vid idrottsarrangemang, vad gäller skyddsintresse men även partssammansättning och förfarandet hos åklagaren, gör att också samma regler i förvaltningslagen bör gälla.

Hävande eller ändring av förbud

I avsnitt 8.11.5 har föreslagits att nya omständigheter som inträffar efter det att ett förbud har beslutats bör kunna beaktas på olika sätt. Sådana kan motivera att ett förbud förlängs, men de kan också innebära att risken för brott helt undanröjs eller förändras i något avseende. Förfarandet bör därför innefatta en möjlighet att häva eller ändra ett beslutat förbud före förbudstidens utgång, om det på grund av ändrade förhållanden finns skäl för det.

Lämpligast är att åklagaren prövar sådana frågor oavsett om förbudet beslutats av åklagaren eller domstol. Åklagaren bör även kunna pröva frågor om ursprungliga förbud som första instans och dennes omprövningsbeslut bör kunna prövas av domstol. Även i övrigt föreslås samma regler tillämpas som gäller handläggningen av tillträdesförbud i allmänhet. Åklagarens möjlighet att häva eller ändra ett förbud bör dock inte gälla om förbudet samtidigt är föremål för domstolsprövning.

En ändring eller hävande av ett förbud bör kunna begäras av den som fått förbudet. Men också den som ansökt om förbudet, och som alltså varit part vid den ursprungliga prövningen, föreslås kunna begära att förbudet hävs, inskränks eller utvidgas.

Bestämmelser motsvarande vad som har redogjorts för ovan finns i såväl kontaktförbudslagen som tillträdesförbudslagen vid idrottsarrangemang.

Åklagaren bör därtill ha möjlighet att ex officio häva eller ändra ett förbud i en riktning som är förmånlig för den mot vilken förbudet riktats. I enlighet med vad som gäller enligt tillträdesförbudslagen vid idrottsarrangemang bör åklagaren däremot inte ges initiativrätt till att utvidga ett tillträdesförbud. Ovan har föreslagits att åklagaren inte ska få rätt att självmant ta upp frågan om att besluta om förbud. I konsekvens därmed bör en utvidgning av det befintliga förbudet endast kunna ske om det begärs av den part som förbudet avses skydda.

8.11.8 Interimistiskt beslut om tillträdesförbud

Bedömning: Åklagaren bör inte ges möjlighet att besluta att tillträdesförbud ska gälla tills vidare i avvaktan på att frågan avgörs slutligt.

Ibland kan det komma att finnas behov av ett skyndsamt beslut om tillträdesförbud. Som ovan framgått syftar vissa av de föreslagna bestämmelserna till att skynda på processen. Det handlar bl.a. om möjligheten för åklagaren att avgöra en fråga om tillträdesförbud utan kommunikation eller utelämna skälen för ett beslut. Enligt tillträdesförbudslagen vid idrottsarrangemang finns möjlighet för åklagaren att besluta att förbud ska gälla i avvaktan på att frågan avgörs slutligt, s.k. interimistiskt beslut. Som skäl för denna ordning anges i förarbetena att i vissa situationer kan kravet på skyndsamhet göra sig särskilt starkt gällande. Det handlar framförallt om vissa fotbollsmatcher där det finns en överhängande risk för bråk mellan de båda lagens supportrar. (Se prop. 2008/09:78 s. 38–39.) Någon motsvarande möjlighet att meddela interimistiskt beslut finns inte enligt kontaktförbudslagen.

Något behov, liknande vad som gäller vid idrottsarrangemang, att med särskild skyndsamhet kunna fatta beslut om tillträdesförbud till butiker, badanläggningar eller bibliotek torde sällan uppstå. Det kan visserligen tänkas uppstå situationer där polis och åklagare behöver agera skyndsamt även på dessa platser. Som tidigare angetts kan det exempelvis uppstå en plötslig och överhängande risk för att någon ska begå brott eller andra ordningsstörningar med t.ex. politiska motiv mot evenemang på ett bibliotek. Som regel finns det dock andra medel, framförallt olika former av straffprocessuella tvångsmedel, för åklagare och polis att tillgripa i sådana situationer. Något mer allmänt behov av att kunna meddela tillfälligt beslut innan förbudsfrågan avgörs slutligt föreligger inte enligt utredaren. Möjligheten för åklagaren att fatta snabba beslut tillgodoses dessutom av förslaget om att denne kan underlåta kommunikering om avgörandet inte kan skjutas upp (se avsnitt 8.11.7).

8.11.9 Domstolsprövning

Förslag: Tingsrätten ska pröva åklagarens beslut om tillträdesförbud på begäran av en part, om beslutet har gått parten emot. En sådan begäran ska göras skriftligen hos åklagaren. Behörig domstol är den tingsrätt där åklagaren för talan i brottmål i allmänhet. Domstolen ska som regel begära yttrande av åklagaren. När saken avgörs ska tingsrätten bestå av en lagfaren domare och tre nämndemän. Samma omröstningsregler som i brottmål ska tillämpas. I övrigt ska lagen (1996:242) om domstolsärenden med vissa undantag, t.ex. rörande sammanträde och kostnader, tillämpas vid domstolens handläggning. I vissa fall får frågan om förbud prövas i mål om allmänt åtal för brott.

Begäran om domstolsprövning

I avsnitt 8.11.1 har föreslagits att åklagarens beslut om tillträdesförbud ska kunna prövas av allmän domstol. Tingsrätten bör pröva ett sådant beslut, om det begärs av den som har fått ett förbud. Dessutom bör den som hos åklagaren har ansökt om ett förbud kunna få tingsrättens prövning av ett beslut att inte meddela förbud eller ett beslut om ett mindre omfattande förbud än vad som begärts. Som regel bör detta också gälla om ärendet har initierats av Polismyndigheten genom anmälan till åklagaren. Som föreslagits ovan måste en sådan anmälan föregås av att den som förbudet avses skydda samtycker till det. Denne kommer därmed också i de flesta fall att inta ställning som motpart till den som förbudet avser. Det föreslås alltså att tingsrätten ska pröva åklagarens beslut på begäran av en part, om beslutet gått parten emot. De som inför åklagaren intagit ställning som parter bör inta sådan ställning även inför domstolen.

I enlighet med vad som gäller enligt tillträdesförbudslagen vid idrottsarrangemang och kontaktförbudslagen bör möjligheterna att begära att tingsrätten prövar åklagarens beslut i frågan om tillträdesförbud inte inskränkas till viss tid.

Enligt tillträdesförbudslagen vid idrottsarrangemang ska en begäran om tingsrättens prövning om tillträdesförbud göras skriftligen. Ett krav på skriftlig ansökan finns dock inte i

kontaktförbudslagen. Huvudregeln när det gäller att inleda prövning i domstol, t.ex. i ärenden som ska handläggas enligt lagen om domstolsärenden, är att det ska ske skriftligt. Ett sådant krav kan heller inte anses alltför betungande för parterna i frågor om tillträdesförbud som nu är aktuella. Även om det föreslås att åklagaren ska föra talan, i de fall denne meddelat beslut om tillträdesförbud, i domstol framstår det inte som orimligt att en part själv skriftligen uttrycker sin begäran till domstolen. Oaktat att det i lagen om domstolsärenden, som föreslås vara tillämplig vid handläggningen, uppställs ett sådant skriftlighetskrav bör detta också framgå av lagtexten.

En begäran om domstolsprövning bör ställas till den åklagare som har fattat det beslut som begärs prövat. En sådan ordning är enklast för parterna. Åklagaren ska sedan överlämna begäran och övriga handlingar i ärendet till behörig domstol. Det framstår som naturligt att den tingsrätt som ska pröva åklagarens beslut också bör vara den där åklagaren för talan i brottmål i allmänhet. Bestämmelser motsvarande de som nu angetts finns i såväl tillträdesförbudslagen vid idrottsarrangemang som kontaktförbudslagen.

Domstolen bör inhämta yttrande från åklagaren, bl.a. för att få en bakgrund till förbudsfrågan men också för att få dennes syn på hur olika rätts- och bevisfrågor ska behandlas. Kravet bör dock inte gälla om det framstår som obehövligt med ett sådant yttrande.

Frågor om rätts sammansättning, omröstning, rätten till sammanträde m.m.

Vid handläggning av frågor om tillträdesförbud bör tingsrätten bestå av en lagfaren domare vid all handläggning som inte innebär att saken avgörs. Det motsvarar vad som i regel gäller vid tingsrättens handläggning av andra frågor. När frågan om förbud avgörs är det lämpligt att sammansättningen är densamma som i brottmål, eftersom ett straffansvar är kopplat till förbuden och då det är en ny ärendekategori. För en sådan ordning talar också den omständigheten att frågan om förbud föreslås kunna prövas i brottmål (se nedan). Det föreslås därför att tingsrätten ska bestå av en lagfaren domare och tre nämndemän när frågan om förbud avgörs i sak. Av samma skäl ska bestämmelserna om omröstning i brottmål tillämpas vid avgörande av förbudsfrågan. Detta motsvarar vad som

gäller vid tillträdesförbud vid idrottsarrangemang och bör tas in i lagtexten.

När det gäller handläggningen i övrigt är bestämmelserna i lagen om domstolsärenden ändamålsenliga. Den lagen ska därför tillämpas i de delar avvikande bestämmelser inte uttryckligen framgår av lagen som nu övervägs och i de delar den annars är tillämplig.

När det gäller domstolens eventuella skyldighet att hålla sammanträde när någon av parterna begär det finns en sådan bestämmelse i såväl kontaktförbudslagen som tillträdesförbudslagen vid idrottsarrangemang. Enligt 14 § lagen om domstolsärende ska domstolen hålla sammanträde, om det begärs av en enskild part. Sammanträde behöver dock inte hållas om ärendet inte ska prövas i sak, om avgörandet inte går parten emot eller om ett sammanträde på grund av någon annan särskild omständighet inte behövs. Behovet av muntlighet enligt den reglering som nu föreslås kan anses vara något mindre än i ärenden om kontaktförbud, bl.a. eftersom riskbedömningen oftast borde innefatta tidigare brottslighet och då motparten alltid är en juridisk person. Såväl tillträdesförbud som kontaktförbud utgör emellertid ingripande åtgärder, som dessutom är straffsanktionerade. Även vid tillträdesförbud som nu föreslås är det därför motiverat att sammanträde ska hållas när en part begär det.

Säkerhetsåtgärder och inhibition

När det gäller säkerhetsåtgärder och inhibition får enligt lagen om domstolsärenden en domstol som ska pröva ett överklagande förordna att det överklagade beslutet tills vidare inte ska verkställas och även i övrigt besluta tills vidare i saken. I såväl kontaktförbudslagen som tillträdesförbudslagen vid idrottsarrangemang finns en särskild bestämmelse om att rätten får förordna att ett förbud tills vidare inte ska gälla. Om förbud inte tidigare beslutats, får rätten också besluta om ett sådant förbud fram till dess att ärendet avgjorts slutligt. Även i ärenden om tillträdesförbud till butiker, badanläggningar och bibliotek bör domstolen kunna besluta om inhibition av ett förbud eller besluta att ett förbud tills vidare ska gälla. Regeln om säkerhetsåtgärder och inhibition i lagen om domstolsärenden gäller dock endast ärenden

som inletts genom överklagande. Den kan alltså inte tillämpas när prövning inletts i tingsrätten genom en ansökan, såsom är fallet vid en begäran om prövning av tillträdesförbud. Det krävs därför en särskild bestämmelse i lagtexten om säkerhetsåtgärder och inhibition.

Rättegångskostnader

I fråga om rättegångskostnader kan konstateras att enligt lagen om domstolsärenden ska rätten med tillämpning av RB:s bestämmelser om rättegångskostnader i tvistemål förplikta den ena parten att ersätta den andra partens kostnader i ärendet. I både kontaktförbudslagen och tillträdesförbudslagen vid idrottsarrangemang gäller i stället att vardera parten ska svara för sin kostnad. Detta gäller dock inte i fall en part har vållat motparten kostnader. Skälen för lagarnas undantag är delvis olika.

I förarbetena till kontaktförbudslagen uttalas att en generell tillämpning av kostnadsreglerna i tvistemål i vissa fall skulle kunna leda till mindre tillfredsställande resultat. Det skulle t.ex. medföra att den som begär prövning av åklagares beslut att inte meddela kontaktförbud får betala motpartens kostnader, om rättens beslut inte innebär någon ändring, även i de fall där en begäran framstod som sakligt befogad. En sådan ordning kan leda till att den som vill ha ett kontaktförbud drar sig för att begära rättens prövning, medan den som ålagts ett förbud av åklagaren i allmänhet inte löper några större kostnadsrisker, eftersom åklagaren i många fall för motpartens talan i rätten. (Se prop. 1987/88:137 s. 32.)

I förarbetena till tillträdesförbudslagen vid idrottsarrangemang konstateras i stället att en idrottsorganisation normalt inte lär avstå från att begära domstolsprövning av ekonomiska skäl. Idrottsorganisationer är som regel starkare ekonomiska parter än de som förbuden avses gälla mot. En tillämpning av RB:s bestämmelser skulle därför kunna innebära att den som fått ett förbud drar sig för att begära prövning av förbudet med hänsyn till risken för att drabbas av idrottsorganisationens rättegångskostnader, särskilt om organisationen har kostnader för ombud. Åklagaren för ju inte talan för idrottsorganisationerna. (Se prop. 2004/05:77 s. 52.)

När det gäller tillträdesförbud till butiker, badanläggningar och bibliotek föreslås visserligen att åklagaren, under förutsättning att denne tidigare har beslutat om tillträdesförbud, ska föra motpartens talan i domstol. I förhållande till tillträdesförbud vid idrottsarrangemang är risken därmed mindre för att kostnader för ombud ska uppstå. I de fall åklagaren inte beslutar om tillträdesförbud och en part vill få saken prövad i domstol, kan ombudskostnader dock uppstå. Som tidigare har framhållits borde ojämlikheterna vad gäller parternas förmåga och resurser ofta påminna om vad som gäller enligt tillträdesförbudslagen vid idrottsarrangemang. Variationen kan dock ändå antas vara större i nu aktuella ärenden. Att låta mindre verksamheter stå för kostnaderna för den varemot förbudstalan har förts i de fall domstolen upphävt ett tillträdesförbud som åklagaren tidigare meddelat framstår inte som rimligt. En kostnadsfördelning enligt lagen om domstolsärenden är därför heller inte lämplig enligt den reglering som nu föreslås. Att vardera parten ska bära sin egen kostnad bör i stället gälla som utgångspunkt även i detta sammanhang. Det föreslås därför en särskild bestämmelse om fördelning av kostnader, som motsvarar den som finns i kontaktförbudslagen och tillträdesförbudslagen vid idrottsarrangemang.

Offentligt biträde

Enligt kontaktförbudslagen ska ett offentligt biträde i vissa fall förordnas för den mot vilken förbudet gäller eller avser att gälla. Ett sådant biträde ska förordnas i fråga om kontaktförbud avseende gemensam bostad, utvidgat kontaktförbud med villkor om elektronisk övervakning eller särskilt utvidgat kontaktförbud. Ett offentligt biträde ska dock inte förordnas om det kan antas saknas behov av det. För denna ordning har framhållits starka rättssäkerhetsskäl; det handlar om åtgärder som griper in i den personliga friheten och den personliga integriteten. De befintliga bestämmelserna om biträde enligt rättshjälpslagen eller offentlig försvarare har inte heller ansetts tillräckliga för att täcka behovet av rättsligt biträde i de utpekade fallen. (Se prop. 2002/03:70 s. 45–46, prop. 2010/11:45 s. 60–61 och prop. 2017/18:81 s. 28–29.) Någon motsvarande rätt till offentligt biträde finns inte enligt

tillträdesförbudslagen vid idrottsarrangemang. I dess förarbeten framhålls att den rätt till offentligt biträde som kan finnas enligt kontaktförbudslagen inte är motiverad i fråga om tillträdesförbud vid idrottsarrangemang. I stället anges att möjligheterna till rättsligt biträde i sådana fall får bedömas enligt vad som gäller i allmänhet. (Se prop. 2004/05:77 s. 52.)

Förbud enligt den reglering som nu föreslås kan visserligen leda till mer långtgående inskränkningar av enskildas rörelsefrihet än vad som gäller enligt tillträdesförbudslagen vid idrottsarrangemang. Genom att en person exempelvis förbjuds tillträde till en butik eller ett bibliotek kan dennes möjlighet att införskaffa nödvändiga varor för den dagliga livsföringen respektive ta del av samhällsviktig information försvåras. Oaktat detta kan tillträdesförbud till butiker, badanläggningar eller bibliotek inte anses gripa in i den personliga friheten och/eller den personliga integriteten på ett sådant sätt att det är motiverat att ett offentligt biträde som regel ska förordnas. Utredaren anser därför att det inte ska införas någon särskild reglering om rätt till sådant biträde.

Kumulation, gemensam handläggning och överklagande

Eftersom det föreslagits att tillträdesförbud ska prövas genom riskbedömningar där begångna brott har stor betydelse kommer dessa frågor att aktualiseras i samband med åtal för brott. Om ett brott har betydelse för frågan om tillträdesförbud bör det därför av praktiska skäl finnas en möjlighet för domstolen att handlägga förbudsfrågan tillsammans med brottmålet. Detta bör dock gälla endast om åklagaren har fattat beslut i förbudsfrågan och någon av parterna begärt att domstolen prövar beslutet. Om kumulation sker bör de förfaranderegler som gäller för brottmål tillämpas.

Tingsrättens beslut i fråga om tillträdesförbud bör kunna överklagas till hovrätten i vanlig ordning. Hovrättens beslut bör kunna överklagas till Högsta domstolen. Eftersom frågor om tillträdesförbud blir en ny ärendekategori föreslås inte prövningstillstånd i hovrätten. För prövning i Högsta domstolen bör däremot krävas prövningstillstånd enligt vad som normalt gäller. För hovrättens och Högsta domstolens handläggning bör reglerna i lagen om domstolsärenden i tillämpliga delar och de särskilda

bestämmelserna som föreslås i lagen om tillträdesförbud till butiker, badanläggning och bibliotek gälla. (Jfr prop. 2004/05:77 s. 52–53.)

8.11.10 Sekretessfrågor

Förslag: Sekretess ska gälla för uppgift om enskilds personliga förhållanden, om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider men om uppgiften röjs och uppgiften förekommer i ärende enligt lagen om tillträdesförbud till butiker, badanläggningar och bibliotek. Sekretessen ska inte gälla beslut i ärendet. För uppgift i allmän handling ska sekretessen gälla i högst sjuttio år. Den nya bestämmelsen ska införas i 35 kap. 5 § OSL. Rubriken ska innehålla även tillträdesförbud.

Ett ärende om tillträdesförbud enligt den nu föreslagna lagen kan förekomma fristående eller i samband med förundersökning i brottmål. I det sistnämnda fallet finns sekretessbestämmelser, dels till skydd främst för intresset av att förebygga eller beivra brott (se 18 kap. OSL), dels till skydd för uppgifter om enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden i verksamhet som syftar till att förebygga eller beivra brott (se 35 kap.).

Enligt 18 kap. 1 § gäller sekretess för uppgift som hänför sig till förundersökning i brottmål eller till angelägenhet som avser användning av tvångsmedel i sådant mål eller i annan verksamhet för att förebygga brott, om det kan antas att syftet med beslutade eller förutsedda åtgärder motverkas eller den framtida verksamheten skadas om uppgiften röjs.

Sekretessen enligt 1 § omfattar även annan verksamhet som syftar till att förebygga, uppdaga, utreda eller beivra brott som bedrivs av en åklagarmyndighet, Polismyndigheten, Säkerhetspolisen, Skatteverket, Tullverket eller Kustbevakningen.

Enligt 35 kap. 1 § första stycket 1-2 och 4 gäller sekretess för uppgift om enskilds personliga och ekonomiska förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till honom eller henne lider skada eller men och uppgiften förekommer i utredning enligt bestämmelserna om förundersökning i brottmål, angelägenhet som avser användning av tvångsmedel i brottmål eller i annan verksamhet för att förebygga

brott samt annan verksamhet som syftar till att förebygga, uppdaga, utreda eller beivra brott som bedrivs av en åklagarmyndighet, Polismyndigheten, Säkerhetspolisen, Skatteverket, Tullverket eller Kustbevakningen. Sekretessen enligt 1 § första stycket upphör som huvudregel att gälla hos de myndigheter och i de verksamheter som anges där om uppgifterna lämnas till domstol i anledning av åtal (se 7 §). I vissa typer av mål, t.ex. i mål om ansvar för sexualbrott och utpressning gäller sekretess hos domstol för uppgift om enskilda personliga eller ekonomiska förhållanden om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider skada eller men om uppgiften röjs (se 12 §).

I ärenden om kontaktförbud gäller sekretess för uppgift om en enskilds personliga förhållanden, om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider men om uppgiften röjs. Sekretessen gäller dock inte beslut i ärendet. (Se 5 §.)

Någon motsvarande särreglering om sekretess finns inte för tillträdesförbudslagen vid idrottsarrangemang. I förarbetena till den lagen konstateras att känsliga uppgifter normalt sett inte borde förekomma i ärenden om tillträdesförbud (se prop. 2004/05:77 s. 55).

Offentlighetsprincipen innebär bl.a. att rätten att ta del av allmänna handlingar bara får begränsas genom lag och endast om det är påkallat med hänsyn till skyddet för t.ex. enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden (se 2 kap. 2 § 6 TF). Behovet av sekretess ska därför motiveras och en ny sekretessbestämmelse införs bara i de fall behovet av sekretess kan bedömas ha företräde framför allmänhetens intresse av rätt till insyn i myndigheternas verksamhet.

Den nu föreslagna lagstiftningen avser bl.a. att ge ett ökat skydd mot brott eller andra kränkningar mot person som kan förekomma på de i lagen uppräknade platserna. Ett sådant ärende kan i åtskilliga fall komma att innehålla uppgifter om någon enskild som t.ex. varit utsatt för brott, men även andra mer eller mindre allvarliga kränkningar som inte nödvändigtvis utgör brott. Vid den riskbedömning som alltid ska göras kan ärendet också komma att tillföras för den utpekade personen känslig information, t.ex. uppgifter om missbruk, hälsotillstånd m.m. Åtskilliga av de uppgifter som kan förekomma i ett ärende om tillträdesförbud enligt den föreslagna lagen kan alltså vara av det slaget att de bör skyddas av sekretess med hänsyn till den enskildes personliga förhållanden.

Den sekretess till skydd för uppgifter om enskilds hälsa och sexualliv som följer av 21 kap. 1 § OSL (det s.k. minimiskyddet) kan enligt utredaren inte anses ge ett tillräckligt skydd i här aktuella ärenden.

Det är mycket angeläget att den myndighet som ska besluta om tillträdesförbud får del av alla de uppgifter som kan vara av betydelse för att pröva ärendet, även om det är uppgifter av känslig natur. De personer som är inblandade måste därför kunna lämna uppgifter av det slaget utan att riskera att de blir offentliga. Sekretessfrågan måste vidare lösas så att inte företrädarna för de verksamheter som ska skyddas genom bestämmelserna om tillträdesförbud avstår från att ansöka om tillträdesförbud av rädsla för att uppgifter om personliga förhållanden rörande t.ex. personalen ska bli offentliga. En särskild regel om sekretess i sådana ärenden är enligt utredaren därför nödvändig. Någon sekretess bör däremot inte gälla för beslut i ärendet.

I det nu föreliggande förslaget till lag om tillträdesförbud har tagits in en bestämmelse om rätten för dem som berörs, dvs. den som förbudet avser att skydda och den mot vilken förbudet avses gälla, att ta del av det som har tillförts ärendet med de begränsningar som följer av 10 kap. 3 §. Hänvisningen till den nyss nämnda bestämmelsen innebär bl.a. att parterna inte har en ovillkorlig rätt att få egna kopior av handlingarna i ärendet och inte heller att få del av innehållet i dem, om det är av synnerlig vikt att en sekretessbelagd uppgift inte röjs. Det bör påpekas att det i ärenden om tillträdesförbud enligt den nu föreslagna lagen kan finnas uppgifter för vilka sekretess bör gälla även gentemot en part, t.ex. uppgifter om enskilds hälsotillstånd, sjukdomar och missbruk m.m.

De skyddsintressen som ligger till grund för den nu föreslagna sekretessbestämmelsen är i flera avseenden desamma som ligger till grund för den sekretess som gäller i ärenden om kontaktförbud (se prop. 1987/88:137 s. 36 f.). Sekretessens föremål bör alltså även enligt den nu föreslagna bestämmelsen vara enskilds personliga förhållanden och sekretessens styrka avgränsas med ett s.k. rakt skaderekvisit, vilket innebär att presumtionen är för offentlighet. Sekretess bör således gälla för uppgift om enskilds personliga förhållanden, om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider men om uppgiften röjs. Med hänsyn till ärendenas karaktär kan dock i vissa fall även sådana vanligtvis

harmlösa uppgifter som adressuppgifter eller andra kontaktuppgifter till någon enskild i vissa fall kunna omfattas av sekretess. På samma sätt som gäller för kontaktförbuden bör för uppgift i allmän handling sekretessen gälla i högst sjuttio år. Något skäl att inskränka rätten att meddela och offentliggöra uppgifter enligt 1 kap. 1 § TF och 1 kap. 2 § YGL föreligger inte.

I den mån en fråga om tillträdesförbud enligt den föreslagna lagen aktualiseras i samband med en förundersökning om brott, kommer bestämmelserna om sekretess beträffande förundersökning vara tillämpliga. Enligt huvudregeln upphör emellertid den sekretessen att gälla om uppgiften lämnas till domstol i samband med åtal. Det kan inte anses tillfredsställande att uppgifter som har lämnats som underlag för prövning av en fråga om tillträdesförbud enligt den föreslagna lagen ska få ett sämre sekretesskydd om frågan prövas i samband med brott än om frågan hanteras i ett fristående förfarande. Det är således viktigt att sekretessen följer ärendet och att den gäller oberoende av vilken myndighet som hanterar frågan. Sekretessens räckvidd bör därför vara sådan att den gäller för uppgifter i ärenden om tillträdesförbud enligt den föreslagna lagen var dessa än handläggs. Den blir alltså tillämplig hos åklagaren, polisen och domstolen, om saken behandlas där. Om flera sekretessbestämmelser är tillämpliga i samma ärende, har den strängare sekretessbestämelsen företräde (se 7 kap. 3 § OSL).

Det föreslås att de nya bestämmelserna införs genom ett tillägg i 35 kap. 5 §. I rubriken bör anges att lagrummet avser även tillträdesförbud.

8.11.11 Registrering av tillträdesförbud

Förslag: Bestämmelserna i lagen (1998:620) om belastningsregister ska gälla uppgifter om tillträdesförbud till butiker, badanläggningar och bibliotek. Uppgifterna ska gallras fem år efter beslutet.

Enligt lagen om belastningsregister ska Polismyndigheten föra ett belastningsregister. Ändamålet med registret är att ge information om sådana belastningsuppgifter som behövs i Polismyndighetens verksamhet för att förebygga, upptäcka och utreda brott, hos

Åklagarmyndigheten för beslut om förundersökning, åtal och utfärdande av strafföreläggande samt hos allmän domstol för straffmätning och val av påföljd (se 2 §). Registret ska innehålla uppgifter bl.a. om den som har meddelats förbud enligt kontaktförbudslagen och tillträdesförbudslagen vid idrottsarrangemang (se 3 §).

En uppgift i registret ska gallras t.ex. om ett kontaktförbud eller tillträdesförbud vid idrottsarrangemang upphävts, eller en överrätt genom dom eller beslut frikänt den registrerade från den åtalade gärningen (se 16 §). Därutöver gallras en uppgift om beslut om kontaktförbud tio år efter beslutet, medan motsvarande uppgift om tillträdesförbud vid idrottsarrangemang gallras efter fem år (se 17 §).

Överträdelser av tillträdesförbud till butiker, badanläggningar och bibliotek bör kunna leda till ingripande enligt polislagen, t.ex. avlägsnande av den som överträder förbudet, och få straffrättsliga konsekvenser. För att det ska kunna ske på ett effektivt sätt måste uppgifter om förbudet registreras. Registrering av sådana uppgifter måste också anses förenligt med ändamålet med belastningsregistret. Registrering bör därför ske enligt bestämmelserna i lagen om belastningsregister.

Den kortare gallringstiden vid förbud enligt tillträdesförbudslagen vid idrottsarrangemang jämfört med förbud enligt kontaktförbudslagen beror på att straffskalan enligt den förstnämnda lagen endast sträcker sig mellan böter och fängelse i sex månader och att normalstraffet oftast blir böter. Straffmaximum för överträdelse av ett vanligt kontaktförbud är fängelse i ett år. Den kortare gallringstiden enligt tillträdesförbudslagen vid idrottsarrangemang motiverades också med att förbuden i stor utsträckning skulle komma att avse unga personer (se prop. 2004/05:77 s. 56).

För regleringen om tillträdesförbud till butiker, badanläggningar och bibliotek har föreslagits en straffskala motsvarande den som gäller för tillträdesförbud vid idrottsarrangemang. Variationen av brott som kan komma att aktualisera sådana förbud gör att det inte på samma sätt kan förutsättas att dessa kommer att omfatta unga personer. Oaktat detta bör gallringstiden för uppgifter om beslut om tillträdesförbud vara densamma, dvs. fem år.

Lagen om belastningsregister anger, såvitt avser gallringstiderna för tillträdesförbud vid idrottsarrangemang, endast att dessa gäller

för *tillträdesförbud* (jfr 16 § 6 och 17 § 12). Eftersom samma regler ska gälla för tillträdesförbud enligt vad som nu övervägs är någon justering av lagtexten i detta avseende inte nödvändig.

8.11.12 Rätten till personuppgiftsbehandling

Bedömning: Det bör inte införas särskilda bestämmelser som ger rätt till personuppgiftsbehandling avseende personer som meddelats tillträdesförbud.

Lagen om polisens behandling av personuppgifter inom brottsdatalagens område och lagen om idrottsorganisationers behandling av uppgifter om tillträdesförbud (tidigare lagen om register över tillträdesförbud) reglerar Polismyndighetens respektive idrottsorganisationers rätt till personuppgiftsbehandling avseende personer som meddelats tillträdesförbud enligt tillträdesförbudslagen vid idrottsarrangemang. Regleringarna syftar bl.a. till att förebygga, förhindra och upptäcka överträdelse av tillträdesförbud. Polismyndigheten får föra register över personer med tillträdesförbud (tillträdesförbudsregister) och tillhandahålla idrottsorganisationer den information som behövs för att dessa ska kunna upprätthålla gällande förbud om tillträdesförbud.

Möjligheten för både Polismyndigheten och idrottsorganisationer att behandla uppgifter om de personer som meddelats tillträdesförbud reglerades tidigare gemensamt i lagen som då bar namnet lagen om register över tillträdesförbud. Genom ändringen den 1 januari 2019 upphävdes bestämmelserna i lagen som rörde Polismyndighetens personuppgiftsbehandling och dessa överfördes till lagen om polisens behandling av personuppgifter inom brottsdatalagens område. Den förstnämnda lagen, som vid samma tillfälle bytte namn till lagen om idrottsorganisationers behandling av uppgifter om tillträdesförbud, reglerar därför nu endast idrottsorganisationernas personuppgiftsbehandling. Förändringen genomfördes som en följd av EU:s dataskyddsreform. (Se prop. 2017/18:269 s. 272.)

Den som anordnar en offentlig tillställning, exempelvis ett idrottsarrangemang, ansvarar enligt 2 kap. 16 § ordningslagen för att det råder god ordning vid tillställningen. Ansvaret för att

idrottsarrangemang kan anordnas på ett tryggt sätt med hög säkerhet för såväl aktiva som publik vilar alltså i första hand på de arrangerande idrottsorganisationerna (se prop. 2013/14:254 s. 19). Det är också de som ska se till att gällande tillträdesförbud respekteras. Det är av det skälet som idrottsorganisationerna ursprungligen gavs rätt att behandla personuppgifter genom att få tillgång till tillträdesförbudsregistret. Att arrangörerna har kännedom om vilka personer som har tillträdesförbud och kan identifiera dem vid inpasseringskontrollen ger möjlighet att hindra att personer med tillträdesförbud släpps in när ett idrottsarrangemang äger rum. (Se prop. 2017/18:269 s. 274.)

När bestämmelserna om Polismyndighetens personuppgiftsbehandling överfördes till lagen som styr myndighetens behandling av personuppgifter inom brottsdatalagens område övervägde regeringen om det var nödvändigt att behålla en särskild reglering vad gäller idrottsorganisationernas personuppgiftsbehandling. I förarbetena konstaterades bl.a. att enligt artikel 6.1 c dataskyddsförordningen är personuppgiftsbehandling tillåten om den är nödvändig för att fullgöra en rättslig förpliktelse som åvilar den personuppgiftsansvarige samt att enligt artikel 6.1 e får personuppgiftsbehandling ske om den är nödvändig för att utföra en uppgift av allmänt intresse. I artikel 6.3 framgår vidare att den rättsliga grunden för personuppgiftsbehandling som avses i artikel 6.1 c och 6.1 e ska fastställas i enlighet med unionsrätten eller nationell rätt. Idrottsorganisationernas uppgift att förebygga och förhindra ordningsstörningar vid idrottsarrangemang genom att se till att utfärdade tillträdesförbud får effekt innebär att de utför en uppgift av allmänt intresse. Det är då nödvändigt att de kan behandla vissa personuppgifter rörande de personer som har meddelats tillträdesförbud. Regeringen ansåg därför att reglerna om idrottsorganisationers rätt att behandla vissa personuppgifter i lagen skulle behållas. (Se a. prop. s. 274.)

Som regel är varken butiker, badanläggningar eller bibliotek offentliga platser (jfr 1 kap. 2 § ordningslagen) och de verksamheter som bedrivs där är normalt varken allmänna sammankomster eller offentliga tillställningar (jfr 2 kap. 1 och 3 §§). För ägaren eller föreståndaren till sådana platser finns alltså inte något krav, motsvarande vad som gäller för idrottsorganisationer, att ansvara för god ordning. Eftersom ägare eller föreståndare till butiker,

badanläggningar och bibliotek inte har något motsvarande ansvar, kan behandling av personuppgifter till följd av den nu föreslagna tillträdesförbudslagen inte anses nödvändig för att utföra en uppgift av allmänt intresse (jfr artikel 6.1 e och 6.3 i dataskyddsförordningen). Något skäl för att i lag reglera dessas rätt att behandla vissa personuppgifter finns därmed heller inte. Butikers, badanläggningars och biblioteks eventuella behandling av sådana uppgifter bör i stället ske med beaktande av vad som gäller enligt dataskyddsförordningen i övrigt.

Även av praktiska skäl kan övervägas hur stort behovet är av att behandla personuppgifter om tillträdesförbud i butiker, badanläggningar och bibliotek. Vid idrottsarrangemang kan under kort tid tusentals personer samlas inom ett avspärrat område. Genom att säkerhetspersonal får tillgång till personuppgifter från registret är avsikten att enskilda som har tillträdesförbud ska upptäckas och nekas inträde. Situationen är på flera sätt annorlunda vid butiker, badanläggningar och bibliotek. Där kommer oftast ett begränsat antal personer in samtidigt. I framförallt butiker och bibliotek saknas oftast inpasseringskontroll. Som regel borde antalet tillträdesförbud på samma plats också vara få. Utredaren uppskattar antalet ärenden per år till 5 000 (se avsnitt 12.4.2). Bara antalet butiker i Sverige uppgår till tiotusentals. Av uppgift från företrädare för handeln är de personer som tillträdesförbud kommer att avse också ofta väl kända för både personal och ägare. Detsamma borde gälla för badanläggningar och bibliotek. Att ägaren eller föreståndaren har varit motpart till den enskilde som förbudet avser gör också att kännedomen om honom eller henne kan förväntas vara god. Detta gäller inte på motsvarande sätt för idrottsorganisationer i de fall ärenden har initierats av Polismyndigheten, eftersom specialidrottsförbundet då är motpart. I dessa avseenden kan tillträdesförbud vid butiker, badanläggningar och bibliotek alltså anses påminna mer om förhållandena vid kontaktförbud än om förhållandena vid tillträdesförbud vid idrottsarrangemang.

Med hänvisning till vad som angetts ovan anser utredaren att det inte finns skäl att införa en särskild reglering om butikers, badanläggningars och biblioteks rätt att behandla uppgifter om personer som meddelats tillträdesförbud.

8.11.13 Förordning om tillträdesförbud till butiker, badanläggningar och bibliotek

Bedömning: Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer bör i en förordning meddela vissa föreskrifter angående tillämpningen av lagen om tillträdesförbud till butiker, badanläggningar och bibliotek.

När det gäller vissa tillämpningsfrågor i ärenden om tillträdesförbud enligt lagen om tillträdesförbud vid idrottsarrangemang respektive kontaktförbud enligt kontaktförbudslagen regleras dessa i förordningar; förordningen (2005:323) om tillträdesförbud vid idrottsarrangemang och förordningen (1988:691) om kontaktförbud. Det handlar bl.a. om att skyldigheten för domstol och åklagare att lämna information om beslut i sådana ärenden och frågor om delgivning. I förordningarna ges också Åklagarmyndigheten möjlighet att meddela ytterligare föreskrifter för tillämpning av de aktuella lagarna.

Motsvarande tillämpningsfrågor i ärenden om tillträdesförbud enligt den föreslagna lagen om tillträdesförbud till butiker, badanläggningar och bibliotek bör lämpligen också regleras i en förordning. Åklagarmyndigheten bör i en sådan även ges möjlighet att meddela ytterligare föreskrifter för tillämpning av lagen.

9 Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

9.1 Ikraftträdande

Förslag: De nya bestämmelserna ska träda i kraft den 1 juli 2020.

Med hänsyn till den tid som kan beräknas gå åt för remissförfarande, fortsatt beredning inom Regeringskansliet och riksdagsbehandling bör de föreslagna bestämmelserna tidigast kunna träda i kraft den 1 juli 2020. Detta datum föreslås därför för ikraftträdande.

9.2 Övergångsbestämmelser

Bedömning: Några särskilda övergångsbestämmelser behövs inte.

I 2 kap. 10 § första stycket RF anges att det inte får dömas ut en svårare brottspåföljd för en gärning än vad som var föreskrivet när den begicks. Den nu beskrivna principen har kommit till uttryck i 5 § BrP. Enligt andra stycket ska straff bestämmas efter den lag som gällde när gärningen företogs, om inte den lag som gäller när domen meddelas leder till frihet från straff eller till lindrigare straff. Domstolen ska alltså tillämpa den bestämmelse som ger det mest förmånliga resultatet för den tilltalade. När det gäller de förslag som nu lagts fram bedömer utredaren att några särskilda övergångsbestämmelser inte är nödvändiga.

10 Konsekvensanalys

10.1 Inledning

I 14–15 a §§ kommittéförordningen (1998:1474) finns bestämmelser om vilka konsekvenser av en utrednings förslag som ska redovisas. I detta avsnitt redogörs för bedömningar i dessa delar. De förslag som utredaren lagt fram får framför allt ekonomiska konsekvenser för staten, genom att strafftiderna kommer att öka för vissa brott. Därmed kommer Kriminalvårdens kostnader att bli högre. De ekonomiska konsekvenserna av förslagen behandlas först. Därefter följer bedömningen av andra konsekvenser enligt kommittéförordningen.

10.2 Ekonomiska konsekvenser

10.2.1 Utgångspunkter

Om förslag som läggs fram påverkar kostnaderna eller intäkterna för bl.a. staten ska, enligt 14 § kommittéförordningen, en beräkning av dessa konsekvenser redovisas. Vilka samhällsekonomiska konsekvenser som förslaget innebär ska också redovisas. För kostnadsökningar och intäktsminskningar ska en finansiering därtill föreslås.

Om de förslag som utredaren lagt fram genomförs förväntas de leda till längre strafftider. Detta kommer i sin tur att leda till ökade kostnader för Kriminalvården. Att beräkna hur stora dessa kommer att bli är dock förenat med betydande svårigheter.

Uppskattningen av hur mycket strafftiden kommer att öka utgår från att ett visst antal fängelsedomar kommer att meddelas per år avseende relevanta brottstyper och att förslagen kommer att dels medföra att antalet fängelsedomar ökar, dels innebära en ökning av

strafftiderna. Det kan dock endast bli fråga om grova uppskattningar.

Kostnadsberäkningen bygger på uppgifter från Kriminalvården om uppskattade kostnader för verkställighet i 2020 års kostnadsläge. Det är först då som förslagen tidigast kan komma att få någon effekt.

När det gäller ökningen av antalet domar är utgångspunkten för uppskattningen den officiella kriminalstatistiken från Brå för åren 2015 till 2017. Som framgår i avsnitt 3.2 har antalet anmälda stöld- och tillgreppsbrott generellt sett sjunkit de senaste åren. I konsekvens därmed finns det inget som tyder på att antalet fängelsedomar under de följande åren kommer att öka på grund av grövre eller mer utbredd brottslighet. Beräkningarna bygger också på att det inte sker några större förändringar av antalet fängelsedomar under de närmsta åren.

Redovisningen av domar med fängelse som påföljd i kriminalstatistiken görs enligt huvudbrottsprincipen. Denna innebär att det är det allvarligaste brottet, vid en jämförelse mellan brottens straffskalor, som redovisas i olika sammanhang. Om den tilltalade dömts för flera brott innebär huvudbrottsprincipen att det bara framgår vilket som, utifrån straffskalorna, var det allvarligaste brottet. Om den dömda begått flera brott och ett eller flera av dessa har samma straffskala, väljs ett av brotten slumpmässigt som huvudbrott. (Se Brå:s rapport, Kriminalstatistiken: Definitioner och begrepp. 2018, s. 8–9.) Att beräkningar av antalet fängelsedomar för enskilda brott som grundas på denna principmetod inte kan bli fullt tillförlitliga är uppenbart, men bör ändå understrykas.

10.2.2 Kostnaderna för Kriminalvården förväntas öka

Bedömning: Förslagen kommer att leda till ökade kostnader för Kriminalvården. Fler personer kommer att dömas till fängelsestraff och längden på fängelsestraffen kommer att öka. Detta kan i sin tur medföra att antalet anstaltsplatser måste utökas. Kostnaderna kommer inte rymmas inom myndighetens befintliga anslag och bedöms inte kunna finansieras genom att medel flyttas från andra myndigheter till Kriminalvården. Medel bör i stället skjutas till myndigheten.

De förslag som utredaren lagt fram syftar till att skärpa straffen för stölder respektive hälerier som begåtts systematiskt och för inbrottsstölder.

Förslaget som innebär att ett nytt kvalificerande rekvisit, som tar sikte på brott som utövats systematiskt, införs för grov stöld och grovt häleri förväntas leda till att fler brott bedöms som grova. Av Brå:s statistik framgår att under åren 2015 till 2017 lagfördes i genomsnitt 967 personer för grov stöld och av dessa dömdes 552 till fängelse. Den genomsnittliga tiden för fängelsestraffet var 11 månader. Vad gäller grovt häleri framgår att de tre senaste åren lagfördes i genomsnitt 63 personer och av dessa dömdes 34 till fängelse. Den genomsnittliga tiden för fängelsestraffet var 14 månader. Av kriminalstatistiken framgår inte varför ett brott bedöms som grovt. Vissa undersökningar tyder dock på att det är ovanligt att systematik utgör skäl för att bedöma stöld som grov (se avsnitt 5.2.1). Detsamma kan antas gälla för grovt häleri. Hur många fler brott som kommer att anses som grova till följd av förändringen är därför svårt att bedöma. En grov uppskattning är att det sammantaget handlar om 50–100 brott per år. Varken stöld eller häleri är brott av sådan art att påföljden normalt ska bestämmas till fängelse. Detta gäller också om brottet är grovt, under förutsättning att straffvärdet understiger ett år. Antalet fängelsestraff förväntas därmed inte öka i samma utsträckning som antalet grova brott. Att ett brott bedöms som grovt minskar emellertid utrymmet att välja en påföljd som inte är frihetsberövande och antalet fängelsestraff kan därför ändå i viss mån antas bli fler. Grovt uppskattat förväntas antalet fängelsedomar öka med 25 stycken per år. Den genomsnittliga tiden för fängelsestraffet bedöms – med beaktande av att strafftiderna för grovt häleri är något högre, men färre till antalet – till 12 månader. Sammantaget bedöms strafftiden öka med 300 (12 x 25) månader per år.

Förslaget att införa en särskild bestämmelse för inbrottsstöld innebär att minimistraffet för vissa gärningar, som tidigare bedömdes som grov stöld, skärps. Någon officiell kriminalstatistik vad gäller lagföring av inbrottsstöld finns inte, utan dessa brott rymms som regel inom ramen för grov stöld (se ovan). Det finns dock skäl att anta att inbrottsstölder i permanentbostäder och fritidshus står för en förhållandevis stor andel av antalet lagföringar för grov stöld (se SOU 2013:85 s. 93–94, jfr även anmälningsstatistiken för olika

stöldtyper i avsnitt 3.2). Uppskattningsvis kan det handla om ca en tredjedel. Antalet lagföringar för inbrottsstöld bedöms därför kunna uppgå till 300 per år. Inbrottsstöld är avsett att följa den systematik som gäller för tillgreppsbrott i allmänhet, dvs. inte vara brott av sådan art att påföljden normalt ska bestämmas till fängelse. Att minimistraffet höjs i förhållande till vad som gäller för grov stöld förväntas ändå leda till en ökning av antalet fängelsedomar. Om exempelvis samma gärningsperson döms för två inbrottsstölder kommer, med beaktande av asperationsprincipen, det samlade straffvärdet överstiga ett år. Utgångspunkten är då att påföljden ska bestämmas till fängelse. Tröskeln för när ett enskilt brott, till följd av andra försvårande omständigheter, kan anses ha ett straffmättningsvärde som överstiger ett år är också lägre. Även i sådana fall kan det antas att påföljden oftare bestäms till fängelse. Andelen fängelsedomar för grov stöld uppgår till 57 procent av antalet lagförda brott per år. Motsvarande siffra vad gäller andelen fängelsedomar för inbrottsstöld uppskattas till 65 procent. Det innebär 195 fängelsedomar per år. Strafftiden förväntas dessutom öka med tre månader i förhållande till vad som gäller för grov stöld, vilket innebär en genomsnittlig strafftid om 14 månader. Detta leder till att antalet fängelsemånader per år kommer att uppgå till 2 730 (195 x 14). Motsvarande siffra för grov stöld är 1 881 (171 x 11). Detta resultera i en ökning med 849 (2 730 - 1 881) fler fängelsemånader per år.

Utifrån de ovan angivna förutsättningarna kommer förändringarna av kvalifikationsgrunden för grov stöld och grovt häleri och den nya bestämmelsen inbrottsstöld resultera i en årlig ökning av strafftiderna med 1 149 månader (849 + 300), eller ca 96 år. Med hänsyn till reglerna om villkorlig frigivning motsvarar det en årlig ökning av intagningsstiden i anstalt om ca 64 år. Det är dock troligt att höjningen av straff kommer att ske succesivt. Kostnadsökningarna kan därför också antas inträda gradvis.

Under 2020 beräknas dygnskostnaden på anstalt uppgå till 3 830 kronor. Uppskattningsvis kan det därmed röra sig om ökade kostnader för Kriminalvården på omkring 89,5 miljoner kr. Att fler personer döms till fängelsepåföljder kan visserligen antas medföra att färre döms till frivårdspåföljder såsom villkorlig dom och skyddstillsyn, vilket innebär att kostnaderna för dessa påföljder kan förväntas minska. Denna kostnadsreduktion bör dock i princip

motsvara de ökade kostnaderna för villkorlig frigivning till följd av att fler avtjänar fängelsestraff. Det kan alltså inte förväntas att kostnaderna blir lägre till följd av att färre döms till frivårdspåföljder.

Vid möte med företrädare för Kriminalvården har dessa uppgett att beläggningen på Sveriges anstalter i princip är 100 procent. Prognosen är också att den beläggningsgraden kommer att bestå de närmsta åren. Kriminalvården kommer inte kunna hantera den ökade beläggningsgraden som uppstår till följd av utredarens förslag. Förslagen kräver att befintliga anstalter antingen byggs ut eller att det byggs nya anstalter. Detta kräver i sin tur att ytterligare medel skjuts till Kriminalvården. Det kommer dessutom ta förhållandevis lång tid innan sådana ut- eller nybyggnationer kommer att vara färdiga.

Utredaren, som inte finner skäl att ifrågasätta uppgifterna från Kriminalvården, konstaterar att utöver de löpande kostnaderna för ytterligare inkapacitering kan förslagen alltså förväntas kräva stora investeringskostnader de närmsta åren. Det saknas förutsättningar att närmare beräkna hur stora dessa kostnader kan förväntas bli. Kostnaderna bedöms emellertid vara av sådan storlek att det inte är aktuellt att de finansieras genom överskjutande av medel från andra myndigheter. Finansiering bör i stället ske genom att Kriminalvården tillskjuts medel.

Förslagen förväntas inte innebära en ökad arbetsbörda för domstolarna, Åklagarmyndigheten eller andra aktörer inom rättskedjan. Några andra ekonomiska konsekvenser än de som gäller för Kriminalvården finns det alltså inte anledning att räkna med.

10.3 Övriga konsekvenser enligt kommittéförordningen

Bedömning: Förslagen kommer få marginella konsekvenser för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet. Förslagen får inte några konsekvenser på förhållanden som i övrigt ska redovisas enligt kommittéförordningen.

Av 15 § kommittéförordningen följer att konsekvenserna av de förslag som utredaren lämnar ska redovisas, om förslagen har betydelse för den kommunala självstyrelsen, brottsligheten och det

brottsförebyggande arbetet, sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet, små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företags, jämställdheten mellan kvinnor och män, eller möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen.

Utredarens förslag kommer inte att ha någon betydelse för de nyss uppräknade förhållandena, utom möjligen för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet. Angående frågan om straffhöjande åtgärders effekter på brottslighet angav Straffnivåutredningen följande i sin konsekvensanalys (se SOU 2008:85 s. 369):

Vi har i avsnitt 7.3 konstaterat att en höjd straffnivå inte kan antas leda till minskad brottslighet. Det är alltså inte troligt att de förslag vi lämnar kommer att medföra att potentiella gärningsmän avstår från att begå brott (allmänprevention) eller att de personer som har avtjänat straff kommer att avstå från att begå brott på nytt (individualprevention).

Utredaren gör samma bedömning som Straffnivåutredningen när det gäller konsekvenserna av förslagen för brottsligheten. Möjligen kan den skärpta synen på systematiskt utförda stölder och hälerier samt inbrottsstölder ge vissa effekter för det brottsförebyggande arbetet. Det kan leda till att myndigheter och andra aktörer i samhället prioriterar åtgärder som syftar till att förebygga och bekämpa sådan brottslighet. Generellt är det dock svårt att knyta nedgången av en viss brottstyp till en specifik lagändring. De flesta straffskärpningar genomförs i ett sammanhang där det också sker andra förändringar i samhället som kan påverka brottsutvecklingen. Parallellt med denna utredning har exempelvis Polismyndigheten, Tullverket och Kustbevakningen getts i uppdrag att förstärka bekämpningen av internationella brottsnätverk som begår tillgreppsbrott i Sverige (se Ju2018/00991/PO). Det finns också skäl att anta utvecklandet av processfrågor och arbetsmetoder för dessa myndigheter har större betydelse för förekomsten av brott än höjningar av straffnivåerna. Sammantaget bedömer utredaren att förslagen inte kommer att medföra annat än marginella konsekvenser för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet.

11 Författningskommentar

11.1 Förslaget till lag om ändring i brottsbalken

8 kap.

4 § Är brott som avses i 1 § att anse som grovt, döms för *grov stöld* till fängelse i lägst sex månader och högst sex år.

Vid bedömningen av om brottet är grovt ska det särskilt beaktas om tillgreppet har avsett sak som någon bar på sig eller hade i sin omedelbara närhet, om gärningsmannen varit försedd med vapen, sprängämne eller annat dylikt hjälpmedel eller om gärningen *utövats systematiskt eller* annars varit av särskilt farlig eller hänsynslös art, avsett betydande värde eller inneburit synnerligen kännbar skada.

I paragrafen regleras allvarigare fall av stöld. Övervägandena finns i avsnitt 5.7.2.

I *andra stycket* har uppräknigen av vilka omständigheter som särskilt ska beaktas vid bedömningen av om en stöld är grov kompletterats med omständigheten att gärningen har utövats systematiskt. Vidare har det kvalificerande rekvisitet att tillgrepp skett genom intrång i bostad eller annat liknande boende brutits ut ur bestämmelsen och regleras nu i en särskild bestämmelse (se 4 a §).

Att ett brott utförts systematiskt kunde tidigare beaktas inom ramen för rekvisitet att gärningen varit av särskild farlig art. Den nu aktuella förändringen syftar till att ytterligare framhålla omständigheter av systematisk karaktär som skäl för att bedöma den enskilda gärningen som grov. Sådana omständigheter ska alltså beaktas i större utsträckning än tidigare.

Som konstaterats i allmänmotiveringen måste ett systematiskt förfarande inte endast ta sikte på upprepning, utan kan vara ett sätt att beskriva gärningspersonens tillvägagångssätt, hur noggrant han eller hon planerat brottet, om det skett tillsammans med andra,

motiv osv. Ett tillvägagångssätt kan vara systematiskt genom användning av avancerade verktyg eller annan utrustning. Exempel på utrustning som regelmässigt bör tala för ett systematiskt förfarande är störningssändare för att manipulera billås, vilka ofta används vid tillgrepp av och i bilar. Ett systematiskt tillvägagångssätt kan också ta sikte på utförandet i sig, t.ex. om det skett på ett utstuderat eller förslaget sätt. Så kan exempelvis vara fallet om gärningspersonen utnyttjar en viss relation eller ställning eller sökt sig till en sådan position i syfte att begå brott.

Graden av organisation kan vidare tala för ett systematiskt förfarande. Brottet kan t.ex. ha planerats av flera personer, men olika personer kan också ha utfört varierande uppgifter i en längre händelsekedja. Brottet kan på så vis utgöra del i ett systematiskt förfarande som inte måste innefatta flera brott. Exempel härpå är att flera personer planerar tillgrepp av ett fordon som ska föras ut ur landet. Ett sådant förfarande kan innefatta inte endast planering och genomförande av själva tillgreppet och utförseln ur landet, utan också mottagande och eventuell omarbetning eller nedmontering av fordonet samt vidareförsäljning i senare led. Ju högre graden av planering och organisation är desto mer talar också för att förfarandet, vari stöldbrottet innefattas, är systematiskt. Att flera liknande brott har utförts inom ramen för ett systematiskt förfarande kan också tala för att det enskilda brottet utövats systematiskt. Endast den omständigheten att flera brott har upprepats är dock inte tillräckligt för att varje brott ska anses ha utövats systematiskt.

Motivet för brottet kan – i linje med vad som angetts i föregående stycke – också få betydelse för bedömningen av om det utövats systematiskt. Som regel bär systematiska tillvägagångssätt en viss verksamhetsprägel, med ett tydligt mål och syfte. Det finns oftast en plan som omfattar ett större förfarande, och inte endast stölden. I konsekvens härmed talar ett mer impulsivt förfarande mot att brottet har utövats systematiskt.

Att värdet på det som tillgrips är högt kan i viss mån också tala för att ett brott utövats systematiskt. I de flesta fall kan man utgå från att brott med tydlig verksamhetsprägel också tar sikte på egendom av visst värde. För att åstadkomma rimliga utfall bör dock värdet på det som tillgrips delvis sättas i relation till graden av systematik i det enskilda fallet. Som försvårande omständighet i sig

kan beaktas om värdet uppgår till betydande belopp. Den beloppsmässiga schablonggränsen för grovt brott går vid fem prisbasbelopp. Om brottet därtill har utförts på ett systematiskt sätt borde det finnas skäl att låta systematiken få genomslag framförallt vid straffvärdebedömningen. Om värdet på det tillgripna understiger den beloppsmässiga schablonggränsen, men ändå är ansenligt eller högt, bör systematiken få större genomslag vid gradindelningen än vad som tidigare varit fallet. Om värdet på det som tillgripits är lågt bör brottet endast i undantagsfall kunna anses som grovt med hänvisning till att det utövats systematiskt. Omständigheter av systematisk karaktär bör då i stället få genomslag vid bedömningen av om stölden ska anses som ringa stöld eller stöld alternativt vid straffvärdebedömningen.

Att flera brott har utförts i en serie och att värdet på det som tillgripits sammantaget är högt kan, som ovan konstaterats, tillmätas betydelse vid bedömningen av systematik. I sådana fall är det dock inte endast det samlade värdet som är väsentligt. Graden av systematik måste fortfarande bedömas utifrån varje enskild gärning. Endast den omständigheten att värdet på det som tillgripits vid flera brottstillfällen sammantaget överstiger schablonggränsen för grov stöld kan inte utgöra skäl att anse varje brott som grovt med hänvisning till att det utövats systematiskt.

Kvalifikationsgrunden att tillgrepp skett genom intrång i bostad eller annat liknande boende har brutits ut ur bestämmelsen. Sådana fall av stöld regleras i den nya bestämmelsen om inbrottsstöld. Även om de flesta inbrottsstölder numera omfattas av den nya regleringen kan förfaranden av mindre allvarlig art komma att undantas. Sådana gärningar bör då regelmässigt bedömas som grov stöld.

När det gäller konkurrenssituationer mellan inbrottsstöld och grov stöld hänvisas till vad som anges i kommentaren till 4 a §.

Det kvalificerande rekvisitet att tillgreppet varit av särskilt farlig art har tidigare tagit sikte bl.a. på systematiskt utförda stölder och inbrottsstölder. Genom att den omständigheten att brottsligheten utövats systematiskt utgör en självständig kvalifikationsgrund och att inbrottsstöld regleras i en särskild bestämmelse har rekvisitet delvis förlorat sin innebörd. Rekvisitet rymmer dock fortfarande vissa andra situationer, t.ex. fickstölder, men även fall då det inte förelegat skäl att döma för rån trots att gärningspersonen uttryckt hot eller använt vapen. Rekvisitet omfattar också stölder i bostad eller

liknande boenden som inte bedöms som inbrottsstöld eftersom de varit av mindre allvarlig art.

4 a § Om tillgreppet enligt 1 § har skett efter intrång i bostad eller annat liknande boende döms för inbrottsstöld till fängelse i lägst nio månader och högst sex år.

Är förfarandet som avses i första stycket med hänsyn till omständigheterna av mindre allvarlig art, döms dock inte för inbrottsstöld utan för annat brott som förfarandet innefattar.

I paragrafen, som är ny, straffbeläggs som utgångspunkt att någon tillgriper annans egendom efter intrång i bostad eller annat liknande boende. Övervägandena finns i avsnitt 6.3.3.

Att tillgreppet, som framgår i *första stycket*, skett efter intrång i bostad eller annat liknande boende utgjorde tidigare en särskild kvalifikationsgrund vid bedömning av om en stöld är grov. Rekvisiten har brutits ut ur bestämmelsen om grov stöld och bestämmer nu det straffbara området för inbrottsstöld. Om förhållandena motsvarar rekvisiten måste alltså dömas till ansvar. Rekvisiten har dock samma innebörd som tidigare (för rekvisitens innebörd se avsnitt 5.2.1 och 6.1.3 med däri angivna hänvisningar).

I *andra stycket* har införts en reglering som innebär att om stölden enligt första stycket med hänsyn till omständigheterna är av mindre allvarlig art, döms för annat brott som gärningen motsvarar. Som angetts i allmänmotiveringen kan så vara fallet exempelvis när det är fråga om ett impulsartad tillgrepp i en bostad som står öppen och värdet av den tillgripna egendomen är obefintligt eller mycket lågt. Nära familjeband mellan gärningspersonen och målsäganden kan också medföra att brottet i vissa fall bör anses som mindre allvarligt. En bedömning i sådana fall måste dock göras med försiktighet.

Tillgrepp som skett efter intrång i ett boende som inte utgör bostad bör som utgångspunkt anses som något mindre allvarligt än när det skett i en permanentbostad. I konsekvens därmed är kraven på när tillgrepp i boenden som inte utgör permanentbostad anses mindre allvarliga något lägre. Exempelvis bör impulsartade tillgrepp i sådana boenden, när ingen befinner sig i huset, värdet på det som tillgrips är lågt och ingen allvarligare åverkan har skett, oftare bedömas som mindre allvarligt.

I förhållande till grov stöld och, framförallt, det kvalificerande rekvisitet att brottet har utövats systematiskt kan vissa konkurrenssituationer uppstå. Det borde inte vara ovanligt att stöld som skett efter intrång i en eller flera bostäder också kan anses ha utövats systematiskt. Med hänsyn till att inbrottsstöld dels är en speciell reglering av stöld, dels har ett högre minimistraff än grov stöld ska i sådana fall dömas endast för inbrottsstöld. Försvårande omständigheter, såsom att brottet utövats systematiskt, bör då i stället få genomslag vid straffvärdebedömningen av inbrottsstölden.

12 § För försök eller förberedelse till stöld, grov stöld, *inbrottsstöld*, rån, grovt rån, tillgrepp av fortskaffningsmedel, grovt tillgrepp av fortskaffningsmedel, olovlig energiavledning eller grov olovlig energiavledning döms det till ansvar enligt 23 kap. Detsamma gäller för stämpling till grov stöld och *inbrottsstöld samt* stämpling till eller underlåtenhet att avslöja eller förhindra rån eller grovt rån. Skulle tillgrepp av fortskaffningsmedel, om brottet fullbordats, ha varit att anse som ringa, ska gärningen dock inte medföra ansvar.

Paragrafen innehåller bestämmelser om osjälvständiga brottsformer i 8 kap. Övervägandena finns i avsnitt 6.3.4.

Bestämmelsen har förändrats på så sätt att försök, förberedelse och stämpling till inbrottsstöld har kriminaliserats. Gärningar, motsvarande de som nu grundar ansvar för inbrottsstöld, utgjorde tidigare grov stöld och var då straffbara på försöks-, förberedelse- och stämplingsnivå.

9 kap.

6 § Den som

1. på ett sätt som är ägnat att försvåra ett återställande tar befattning med något som är frånhänt annan genom brott,
 2. bereder sig otillbörlig vinning av annans brottsliga förvärv, eller
 3. genom krav, överlåtelse eller på annat liknande sätt hävdar genom brott tillkommen fordran
- döms för *häleri* till fängelse i högst två år.

För häleri döms likaledes den som i näringsverksamhet eller såsom led i en verksamhet, som bedrivs vanemässigt eller annars i

större omfattning, på ett sätt som är ägnat att försvåra ett återställande förvärvat eller mottar något som skäligen kan antas vara frånhänt annan genom brott.

Är brott som avses i första eller andra stycket grovt, döms för grovt häleri till fängelse i lägst sex månader och högst sex år. Vid bedömningen av om brottet är grovt ska det särskilt beaktas om gärningen har avsett betydande värde, *utövats systematiskt* eller varit av särskilt farlig art.

I paragrafen regleras häleri och grovt häleri. Övervägandena finns i avsnitt 5.7.2.

I *tredje stycket* har uppräkningslistan av vilka omständigheter som särskilt ska beaktas vid bedömningen av om ett häleri är grovt kompletterats med omständigheten att det särskilt ska beaktas om att gärningen har utövats systematiskt.

Att ett brott utförts systematiskt kunde tidigare beaktas inom ramen för rekvisitet att gärningen varit av särskild farlig art. Den nu aktuella förändringen syftar till att ytterligare framhålla omständigheter av systematisk karaktär som skäl för att bedöma den enskilda gärningen som grov. Sådana omständigheter ska alltså beaktas i större utsträckning än tidigare. När det gäller allmänna resonemang om den nya kvalifikationsgrunden hänvisas till vad som angetts ovan i kommentaren till 8 kap. 4 §.

På samma sätt som vid grov stöld kan omständigheter som exempelvis planering, graden av organisation, utförandet, motiv och värdet på den egendom som häleriet omfattar inverka på bedömningen av om brottet har utövats systematiskt. Att egendomen, vid häleri, härrör från brott gör att bedömningen av systematik ofta grundar sig i om häleriet utgör en del i ett större kriminellt förfarande. Befattningen av stöldgods är inte sällan nära sammankopplad med de brott varigenom egendomen frånhänts annan, dvs. förbrotten. Att ett häleri begås inom ramen för en sådan verksamhet kan tala för att det utövats systematiskt, framförallt om det också skett organiserat eller föregåtts av viss planering. Metoden för befattningen av stöldgods kan också tala för systematik. Exempel härpå är användandet av s.k. ankarplatser, varmed förstås lokaler eller andra platser som används för att husera utförare och lagra stöldgods eller verkstäder som används för oidentifiering av stöldgods. Även förekomsten och användningen av verktyg för

hantering av stöldgods, t.ex. för omregistrering, utgör exempel på omständigheter som talar för att brottet utövats systematiskt.

12 Författningsförslag som inte följer av ställningstagandena

12.1 Författningsförslag

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

Härigenom föreskrivs följande.

Förutsättningar för tillträdesförbud, m.m.

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

Tillträdesförbud får inte avse den som är under femton år.

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

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

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

Vid bedömningen av om det finns en sådan risk som anges i första-andra stycket ska det särskilt beaktas om personen tidigare har begått brott på eller i anslutning till platsen. Brott som personen har begått före femton års ålder får inte beaktas.

Om syftet med ett tillträdesförbud kan tillgodoses genom en mindre ingripande åtgärd, får förbud inte meddelas.

Tillträdesförbud får meddelas endast om skälen för åtgärden uppväger det intrång eller men i övrigt som åtgärden innebär för den enskilde.

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

Tillträdesförbudet börjar gälla omedelbart, om inte annat bestäms.

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

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

5 § Frågor om tillträdesförbud ska handläggas skyndsamt.

Ärendets handläggning

6 § Allmän åklagare prövar frågor om tillträdesförbud.

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

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

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

I fråga om åklagare tillämpas 7 kap. rättegångsbalken.

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

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

- 4 § om objektivitet,
- 6 § om rätt att hålla förhör,
- 7 § om hämtning till förhör,
- 9 § om skyldighet att stanna kvar för förhör,
- 10 § om vilka som får närvara vid förhör,
- 11 § om möjlighet att ställa frågor vid förhör, och
- 12 § om förbud mot otillbörliga åtgärder under förhör.

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

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

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

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

1. parterna och Polismyndigheten om den har gjort anmälan enligt 6 § tredje stycket,
2. om tillträdesförbud ska gälla och, i så fall, förbudets innebörd och omfattning samt när det upphör att gälla,
3. de skäl som har bestämt utgången, däribland brott eller andra omständigheter som åberopas vid riskbedömningen samt tiden och platsen för dessa,
4. de bestämmelser som åberopas,
5. vad som kan bli följderna av att bryta mot förbudet, och
6. möjligheterna att begära omprövning enligt 12 § och domstolsprövning enligt 13 §.

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

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

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

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

Domstolsprövning

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

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

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

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

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

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

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

Vid omröstning tillämpas bestämmelserna i 29 kap. rättegångsbalken.

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

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

21 § När domstolen ska pröva ett beslut i fråga om tillträdesförbud och den mot vilken förbudet avses gälla är misstänkt för brott som har betydelse för prövning av frågan om förbudet, får beslutet prövas i mål om allmänt åtal rörande brottet. I ett sådant fall tillämpas bestämmelserna om rättegången i brottmål.

Straffansvar

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

I ringa fall ska inte dömas till ansvar.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2021.

12.1.2 Förslag till lag om ändring i brottsbalken

Härigenom föreskrivs i fråga om brottsbalken (1962:700)

dels att 9 kap. 7 a och 11 §§ ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas två nya paragrafer, 8 kap. 4 a och 4 b §§.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

8 kap.

4 a §

Om tillgreppet enligt 1 § har skett efter intrång i bostad eller annat liknande boende döms för inbrottsstöld till fängelse i lägst ett och högst sex år.

Är förfarandet som avses i första stycket med hänsyn till omständigheterna av mindre allvarlig art, döms dock inte för inbrottsstöld utan för annat brott som förfarandet innefattar.

4 b §

Den som begår brottsliga gärningar enligt 1, 2 eller 4 §§ eller brottsliga försök, förberedelse eller stämpling till sådana gärningar enligt 12 § döms, om var och en av gärningarna har utgjort ett led i ett systematiskt förfarande, för grov systematisk stöld till fängelse i lägst sex månader och högst sex år.

9 kap.

7 a §

Upphävd g. Lag (2014:308).

Den som begår brottsliga gärningar enligt 6 eller 7 §§ eller

brottsliga försök, förberedelse eller stämpling till sådana gärningar enligt 11 § döms, om var och en av gärningarna har utgjort ett led i ett systematiskt förfarande, för grovt systematiskt häleri till fängelse i lägst sex månader och högst sex år.

11 §¹⁴

För försök eller förberedelse till bedrägeri, grovt bedrägeri, utpressning, ringa utpressning, grov utpressning, ocker, grovt ocker eller grovt häleri och för stämpling till grovt bedrägeri, grov utpressning eller grovt häleri döms det till ansvar enligt 23 kap. Bestämmelserna i 23 kap. 3 § ska dock inte gälla i fråga om försök till utpressning, ringa utpressning eller grov utpressning. För förberedelse till grovt fordringsbedrägeri döms också till ansvar enligt 23 kap.

För försök eller förberedelse till bedrägeri, grovt bedrägeri, utpressning, ringa utpressning, grov utpressning, ocker, grovt ocker, *häleri* eller grovt häleri och för stämpling till grovt bedrägeri, grov utpressning, *häleri* eller grovt häleri döms det till ansvar enligt 23 kap. Bestämmelserna i 23 kap. 3 § ska dock inte gälla i fråga om försök till utpressning, ringa utpressning eller grov utpressning. För förberedelse till grovt fordringsbedrägeri döms också till ansvar enligt 23 kap.

Som för förberedelse till bedrägeri eller grovt bedrägeri döms den som för att bedra försäkringsgivare eller annars med bedrägligt uppsåt skadar sig eller någon annan till person eller egendom. Detsamma ska gälla, om någon med samma uppsåt försöker åstadkomma sådan skada. Har han eller hon innan skadan uppstått frivilligt avstått från att fullfölja gärningen, ska han eller hon inte dömas till ansvar.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2020.

¹⁴ Senaste lydelse 2017:442

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

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

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 §¹⁵

Registret ska innehålla uppgifter om den som

1. genom dom, beslut, strafföreläggande eller föreläggande av ordningsbot har ålagts påföljd för brott,
2. har ålagts förvandlingsstraff för böter,
3. med tillämpning av 30 kap. 6 § brottsbalken har förklarats fri från påföljd,

4. på grund av åklagares beslut enligt 20 kap. 7 § rättegångsbalken, 9 eller 17 § lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare eller 46 § lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall inte har åtalats för brott, eller

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

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

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2021.

¹⁵ Senaste lydelse 2015:644

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

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

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

35 kap.

Kontaktförbud och andra skyddsåtgärder och andra Kontaktförbud, tillträdesförbud och andra skyddsåtgärder

5 §¹⁶

Sekretess gäller för uppgift om en enskilds personliga förhållanden, om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider men om uppgiften röjs och uppgiften förekommer i ärende

1. enligt lagen (1988:688) om kontaktförbud,
2. om en skyddsåtgärd enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 606/2013 av den 12 juni 2013 om ömsesidigt erkännande av skyddsåtgärder i civilrättsliga frågor, i den ursprungliga lydelsen, *eller*
3. enligt lagen (2015:642) om europeisk skyddsorder.
2. om en skyddsåtgärd enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 606/2013 av den 12 juni 2013 om ömsesidigt erkännande av skyddsåtgärder i civilrättsliga frågor, i den ursprungliga lydelsen,
3. enligt lagen (2015:642) om europeisk skyddsorder, *eller*
4. enligt lagen (2021:000) om tillträdesförbud till butiker, badanläggningar och bibliotek.

Sekretessen gäller inte beslut i ärende.

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

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2021.

¹⁶ Senaste lydelse 2015:645

12.2 Ikraftträdande

Förslag: De nya bestämmelserna i BrB ska träda i kraft den 1 juli 2020. Den nya lagen om tillträdesförbud till butiker, badanläggningar och bibliotek samt de nya bestämmelserna i lagen om belastningsregister och OSL ska träda i kraft den 1 januari 2021.

Med hänsyn till den tid som kan beräknas gå åt för remissförfarande, fortsatt beredning inom Regeringskansliet och riksdagsbehandling bör de föreslagna bestämmelserna i BrB tidigast kunna träda i kraft den 1 juli 2020.

När det gäller den nya lagen om tillträdesförbud till butiker, badanläggningar och bibliotek kommer den föranleda ytterligare förberedande arbete bl.a. för Åklagarmyndigheten. Den bör därför tidigast kunna träda i kraft den 1 januari 2021. Detsamma gäller de ändringar som den lagen föranleder i lagen om belastningsregister och OSL.

12.3 Övergångsbestämmelser

Bedömning: Några särskilda övergångsbestämmelser behövs inte.

Med hänvisning till vad som angetts i avsnitt 9.2 anser utredaren att några särskilda övergångsbestämmelser inte är nödvändiga.

12.4 Konsekvenser

12.4.1 Inledning

Som ovan konstaterats finns i 14–15 a §§ kommittéförordningen bestämmelser om vilka konsekvenser av en utrednings förslag ska redovisas. Förslagen som inte följer av utredarens ställningstaganden bedöms få vissa ekonomiska konsekvenser för staten, framförallt på grund av att strafftiderna kommer att öka. När det gäller förslaget om lagen om tillträdesförbud förväntas det också få

vissa konsekvenser för bl.a. brottsligheten på de platser som förbuden avser.

12.4.2 Ekonomiska konsekvenser

Bedömning: Förslagen om nya straffbestämmelser för grov systematisk stöld, grovt systematiskt häleri och inbrottsstöld kommer att leda till ökade kostnader för Kriminalvården. Fler personer kommer att dömas till fängelsestraff och längden på fängelsestraffen kommer att öka. Detta kan i sin tur medföra att antalet anstaltsplatser måste utökas. Kostnaderna kommer inte att rymmas inom myndighetens befintliga anslag och bedöms inte kunna finansieras genom att medel flyttas från andra myndigheter till Kriminalvården. Medel bör i stället skjutas till myndigheten. Förslaget om lagen om tillträdesförbud kommer att leda till ökade kostnader för bl.a. Åklagarmyndigheten, men även till vissa kostnader för Polismyndigheten och domstolarna. Dessa kostnader bedöms rymmas inom myndigheternas befintliga anslag.

Utgångspunkterna för bedömningen av ekonomiska konsekvenser av framlagda förslag har redovisats i avsnitt 10.2.1.

Förslaget om att införa de nya straffbestämmelserna grov systematisk stöld och grovt systematiskt häleri innebär att flera brott, som anses ha begåtts systematiskt, läggs samman till ett brott. Det innebär alltså inte att det kriminaliserade området utökas, utan att redan straffbelagda gärningar rubriceras på ett annat sätt. Påföljden för de nya brotten kommer dock skärpas jämfört med om varje brott hade bedömts för sig. Vad gäller de brott som bestämmelserna kan komma att omfatta framgår, såvitt avser det genomsnittliga antalet lagföringar och utdömda fängelsestraff under åren 2015 till 2017, följande:

- 6 670 personer lagfördes för stöld och av dessa dömdes 1 403 till fängelse i genomsnitt två månader.
- 11 565 personer lagfördes för ringa stöld (tidigare snatteri) och av dessa dömdes tio till fängelse i genomsnitt en månad.

- 967 personer lagfördes för grov stöld och av dessa dömdes 552 till fängelse i genomsnitt elva månader.
- 645 personer lagfördes för häleri och av dessa dömdes 173 till fängelse i genomsnitt tre månader.
- 94 personer lagfördes för häleriförseelse, men ingen dömdes till fängelse.
- 63 personer lagfördes för grovt häleri och av dessa dömdes 34 till fängelse i genomsnitt 14 månader.

Uppskattningen av hur många brott som de föreslagna bestämmelserna kommer att omfatta försvåras av att det av kriminalstatistiken inte framgår i vilken utsträckning systematiska inslag har beaktas vid gradindelning och straffmätning. Dessutom finns en osäkerhet angående hur domstolarna kommer tillämpa rekvisitet systematik när det, såsom nu föreslås, ensamt avgör när sammanläggning av brott får ske. När det är fråga om flera grova stölder respektive grova hälerier kommer de därtill som regel falla utanför bestämmelsernas tillämpningsområde (se avsnitt 5.8.1). Även om det är troligt att de föreslagna bestämmelserna kommer att leda till att fler personer döms till fängelsestraff är det med hänsyn till de angivna omständigheterna inte möjligt att med någon större tillförlitlighet ange i vilken utsträckning så kommer att ske.

Konsekvenserna av att införa en särskild straffbestämmelse för inbrottsstöld med ett minimistraff om nio månader har behandlats i avsnitt 10.2.2. Utgångspunkterna för bedömningen är densamma även om minimistraffet uppgår till fängelse i ett år. Antalet lagföringar bedöms uppgå till 300 per år. Att minimistraffet är ett år innebär att det föreligger en presumtion för att bestämma påföljden till fängelse. Antalet fängelsestraff kan därför förväntas öka. Andelen fängelsedomar för grov stöld uppgår till 57 procent av antalet lagförda brott per år. Motsvarande siffra vad gäller andelen fängelsedomar för inbrottsstöld uppskattas till 75 procent. Det innebär 225 fängelsedomar per år. Strafftiden förväntas dessutom öka med sex månader i förhållande till vad som gäller för grov stöld, vilket ger en genomsnittlig strafftid om 17 månader. Detta leder till att antalet fängelsemånader per år kommer att uppgå till 3 825 (225 x 17). Motsvarande siffra för grov stöld är 1 881 (171 x 11). Förändringen kommer därmed resultera i en årlig ökning av

strafftiderna med 1 944 (3 825 - 1 881) månader, eller 162 år. Med hänsyn till reglerna om villkorlig frigivning motsvarar det en årlig ökning av intagningsstiden i anstalt om ca 108 år.

I avsnitt 10.2.2 har redovisats vilka kostnader som förväntas följa av utredarens förslag. Som en konsekvens av att intagningsstiderna i anstalt förväntas öka ytterligare enligt nu aktuella förslag, kommer även de löpande kostnaderna för Kriminalvården att öka i motsvarande grad. Dessa kostnader beräknas uppgå till ca 151 miljoner kronor. Förslaget innebär också att antalet intagningsplatser måste utökas, antingen genom att befintliga anstalter byggs ut eller genom att bygga nya anstalter. De angivna kostnaderna kommer inte att rymmas inom ramen för Kriminalvårdens nuvarande anslag och bedöms inte kunna finansieras genom att medel överförs till Kriminalvården från andra myndigheter. Ytterligare medel bör i stället skjutas till Kriminalvården.

Förslaget om att kriminalisera försök, förberedelse och stämpling till häleri innebär att det kriminaliserade området utvidgas. Utredaren bedömer dock att förslaget kommer att leda till förhållandevis få lagföringar och att påföljden endast i undantagsfall bestäms till fängelse. Det förväntas därmed inte leda till några ytterligare kostnader för myndigheterna.

Även förslaget om lagen om tillträdesförbud till butiker, badanläggningar och bibliotek innebär att det kriminaliserade området utvidgas. Utredaren bedömer att regleringen kommer tillämpas i förhållandevis stor utsträckning. Merparten av ärendena om tillträdesförbud förväntas avse butiker, framförallt med hänsyn till mängden butiker och omfattningen av anmälda butiksstölder. En grov uppskattning är att antalet ärenden per år kommer uppgå till 5 000.

Regleringen om tillträdesförbud kommer att medföra en ökad arbetsbörda för framförallt Åklagarmyndigheten, vilket därmed också kan förväntas leda till att kostnaderna ökar. Vissa initiala kostnader kan även uppstå till följd utveckling av IT-system och utbildningar. Regleringens syfte att förebygga brott på de platser som avses borde dock medföra en minskning av de rättsvårdande myndigheternas arbete med sådana brott. Det bör också beaktas att Åklagarmyndigheten kan dra nytta av sina erfarenheter och rutiner av att handlägga frågor om kontaktförbud och tillträdesförbud vid idrottsarrangemang. Sammantaget bedömer utredaren att de ökade

kostnaderna hos Åklagarmyndigheten inte blir större än att de rymms inom myndighetens befintliga anslag.

I någon mån kan regleringen också medföra en ökad arbetsbörda och kostnader för Polismyndigheten och domstolarna. Även dessa kostnader bedöms rymmas inom myndigheternas befintliga anslag.

Straffskalan för regleringen om tillträdesförbud är böter eller fängelse i högst sex månader. Påföljden borde i de flesta fall bli böter. Förslaget kommer därmed inte leda till några kostnadsökningar för Kriminalvården.

12.4.3 Konsekvenser för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet

Bedömning: Förslaget om lagen om tillträdesförbud kommer att leda till att brottsligheten i viss mån minskar på de platser som regleringen omfattar. Förslagen i övrigt får marginella konsekvenser för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet.

När det gäller förslagen om nya straffbestämmelserna för grov systematisk stöld, grovt systematiskt häleri och inbrottsstöld görs samma bedömning vad gäller konsekvenserna för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet som redovisats i avsnitt 10.3.

Även kriminaliseringen av förstadier till häleri förväntas, oaktat att det handlar om att utvidga det kriminaliserade området, få endast marginella konsekvenser för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet.

När det gäller förslaget om tillträdesförbud till butiker, badanläggningar och bibliotek kan de preventiva effekterna till viss del ifrågasättas. Utredaren bedömer det ändå som sannolikt att regleringen får viss effekt mot brottsligheten på de platser som avses. Det är emellertid inte möjligt att ha någon mer välgrundad uppfattning om i vilken utsträckning som det kommer att ske.

12.4.4 Konsekvenserna för företag

Bedömning: Förslaget om lagen om tillträdesförbud kommer framförallt aktualiseras i butiker med inriktning på dagligvaruhandeln. Förslaget kommer inte medföra några särskilda konsekvenser beroende på butikernas storlek, inte heller påverka deras konkurrensförmåga. Arbetsmiljön i butiker, badanläggningar och bibliotek förväntas i viss mån förbättras.

Förslaget om lagen om tillträdesförbud kommer att få vissa konsekvenser för företag. Det gäller framförallt butiker, men även badanläggningar och bibliotek som drivs i privat regi.

När det gäller butiker är vissa branscher mer utsatta för brott än andra. Framförallt dagligvaruhandeln är utsatt för stölder, men även andra brott som regleringen tar sikte på. Det är också troligt att tillträdesförbud oftast kommer aktualiseras vid butiker med inriktning på sådan handel. Enligt uppgift från Svensk Handel skulle en reglering om tillträdesförbud inte få några särskilda konsekvenser beroende på butikernas storlek, inte heller påverka deras konkurrensförmåga. Utredaren instämmer i dessa bedömningar.

De ökade möjligheterna att stänga ute personer som begår brott förväntas leda till att arbetsmiljön i såväl butiker som badanläggningar och bibliotek i viss mån förbättras.

Ägare eller föreståndare till verksamheter på de platser som tillträdesförbud avses skydda kommer att inta partsställning i ärenden om tillträdesförbud. Även om förslaget innebär att åklagaren, som utgångspunkt, ska föra dessas talan i rätten kan det ändå komma att medföra vissa processkostnader.

Med hänsyn till att förslaget bedöms ha vissa brottspreventiva effekter borde det innebära att kostnaderna – såväl de direkta som indirekta – för de brott som regleringen ska motverka i någon mån kommer att minska.

12.4.5 Övriga konsekvenser enligt kommittéförordningen

Bedömning: Förslaget om lagen om tillträdesförbud kommer medföra att den offentliga servicen på biblioteken i viss mån förbättras. Förslagen i övrigt kommer inte få några konsekvenser

på de andra förhållanden som ska redovisas enligt kommittéförelördningen.

Det offentliga är enligt bibliotekslagen skyldigt att ha bibliotek som är tillgängliga för allmänheten. Genom lagförslaget om tillträdesförbud till butiker, badanläggningar och bibliotek ges en möjlighet att förbjuda personer som begått brott eller på andra sätt stört ordningen på bibliotek tillträde dit. Som ovan konstaterats kan regleringen i viss mån förväntas leda till att antalet brott, men även andra ordningsstörningar, blir färre på de platser som avses. Som en konsekvens härav kan biblioteken också på ett mer ändamålsenligt sätt förväntas fullgöra sitt uppdrag. Servicen på biblioteken kan alltså i någon mån antas bli bättre till följd av förslaget.

Utredaren bedömer att förslagen i övrigt inte får några konsekvenser vad gäller andra förhållanden som anges i 15 § kommittéförelördningen, dvs. konsekvenser för den kommunala självstyrelsen, för sysselsättning i olika delar av landet, för jämställdheten mellan kvinnor och män eller för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen.

12.5 Författningskommentar

12.5.1 Förslaget till en lag om tillträdesförbud till butiker, badanläggningar och bibliotek

Bestämmelserna om tillträdesförbud har tagits in i en särskild lag om tillträdesförbud till butiker, badanläggningar och bibliotek. Lagens uppbyggnad och innehåll har förebild i kontaktförbudslagen och tillträdesförbudslagen vid idrottsarrangemang. I vissa delar har avvikelser gjorts i förhållande till vad som gäller enligt båda dessa lagar.

Lagen är indelad i fyra olika avsnitt. I det första avsnittet (1–5 §§) finns bestämmelser om vad som avses med tillträdesförbud och om förutsättningarna för förbud. Dessutom innehåller avsnittet några generella bestämmelser bl.a. rörande förbudens giltighetstid. Därefter följer ett avsnitt om förfarandet hos åklagaren i frågor om tillträdesförbud (6–12 §§). Detta innehåller också bestämmelser om hävande eller ändring av förbud. I det tredje avsnittet finns

bestämmelser om domstolsprövning av åklagarens beslut (13–21 §§). Det avslutande avsnittet behandlar överträdelse av tillträdesförbud (22 §).

Förutsättningar för tillträdesförbud, m.m.

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

Tillträdesförbud får inte avse den som är under femton år.

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

I paragrafen definieras begreppet tillträdesförbud samt anges vissa begränsningar när det gäller vem som ett förbud får avse. Övervägandena finns i avsnitt 8.11.2 och 8.11.3.

I första stycket definieras begreppet tillträdesförbud. Med tillträdesförbud avses att en person förbjuds att få tillträde till och vistas i en butik, badanläggning eller bibliotek, där verksamhet bedrivs som riktar sig till allmänheten. Butiker, badanläggningar och bibliotek finns oftast i lokaler. Som regel utgör lokalen då också gränsen för förbudet i fysisk bemärkelse. Det innebär t.ex. att när det är fråga om en butik inne i ett köpcentrum kan endast butiken bli föremål för förbud. Detta utesluter självfallet inte att flera butiker i samma köpcentrum kan ha olika förbud mot samma person. Att det bedrivs viss annan verksamhet på platsen, t.ex. att det drivs ett kafé i en butik, utesluter inte att lagen är tillämplig.

I vissa fall kan olika verksamheter som bedrivs i en anläggning vara så pass integrerade att det är svårt, eller nästintill omöjligt, att avgöra vart gränsen går. Exempelvis kan bad- och gymverksamhet bedrivas gemensamt på ett sådant sätt att inpassering sker vid samma entré och omklädning sker i samma utrymme. Vad som i sådana och liknande fall utgör den huvudsakliga verksamheten bör styra om det är fråga om en plats som regleringen omfattar.

Att verksamheten helt eller delvis bedrivs utomhus utgör inte något hinder mot att det kan vara fråga om en plats som lagen tar sikte på. I sådana fall bör emellertid platsen vara avgränsad på så sätt

att det tydligt framgår när man befinner sig innanför respektive utanför den.

Med butik avses en plats som huvudsakligen är avsedd för detaljhandel. Oftast finns butiker i lokaler, som då utgör gränsen för området som förbudet avser. En helt öppen eller tillfällig plats för försäljning, t.ex. en marknadsplats, bör som regel inte anses som en butik. Detsamma gäller en kiosk, där försäljning endast sker genom en lucka. Någon begränsning angående vad som säljs i en butik uppställs inte. Att det sker viss annan verksamhet inne i en butik saknar också betydelse, så länge den huvudsakliga verksamheten inte har förändrats.

Badanläggning avser en anläggning med en eller flera bassänger som i huvudsak är inrättad för sim- eller badaktivitet, eller en kombination av båda. Det kan exempelvis handla om simhallar för motionssim och vattensporter eller äventyrsbad och spa-anläggningar. Badanläggningar är oftast inhägnade och tillträde sker som regel genom inpassering vid en bemannad eller bevakad entré. Förbudet omfattar den avgränsade anläggningen i sin helhet. Även de delar som inte är avsedda för bad, exempelvis omklädningsrum, bastu och relax, omfattas alltså. Att en anläggning inrymmer viss annan verksamhet, exempelvis massage eller gym, utesluter inte heller ett förbud. Vad som utgör dess huvudsakliga verksamhet bör, som ovan konstaterats, styra om det är fråga om en badanläggning. Som ovan också konstaterats utesluter inte den omständigheten att verksamheten bedrivs utomhus att det är fråga om en badanläggning. I sådana fall bör anläggningen dock vara tydligt avgränsad. En bassäng som visserligen riktar sig till allmänheten men som inte är inhägnad eller där det inte på annat sätt framgår vart gränsen för anläggningen går, bör alltså inte kunna bli föremål för förbud. Däremot bör t.ex. avgränsade temaparker med inriktning på just badaktiviteter kunna anses som badanläggningar.

Med bibliotek avses en plats som har till huvudsakligt syfte att förvara och tillhandahålla böcker. Ett bibliotek kan dock även tillhandahålla bl.a. olika former av media såsom tidningar, tidskrifter, talböcker, ljudböcker och Internet. Det finns olika typer av bibliotek, t.ex. folk- och skolbibliotek samt lånecentraler. Någon åtskillnad mellan dessa görs inte. Precis som för butiker och badanläggningar kan bibliotek ligga i anläggningar som inrymmer flera verksamheter. Förbudet avser då endast bibliotekslokalen.

Verksamheten som bedrivs på platsen ska rikta sig till allmänheten. Butiker, badanläggningar och bibliotek kan drivas i såväl privat som offentlig regi. Ägandeformen har dock ingen betydelse för lagens tillämpning.

Butiker, badanläggningar och bibliotek är som regel tillgängliga för allmänheten endast under vissa öppettider. Förbudet att vistas där gäller endast under den tid som de är allmänna.

Enligt *andra stycket* får tillträdesförbud inte avse den som är under 15 år.

I *tredje stycket* anges att lagen inte påverkar den rätt att begränsa tillträdet till platsen som tillkommer den som förfogar över den. Regleringen är alltså inte avsedd att påverka de allmänna möjligheterna att bestämma vem som ska få besöka en butik, badanläggning eller bibliotek som den som med äganderätt eller annan rätt förfogar över platsen har. Exempelvis kan en butik även fortsättningsvis neka oönskade besökare tillträde, under förutsättning att det inte sker i strid med bl.a. gällande diskrimineringslagstiftning. Det är dock endast tillträdesförbud som har beslutats i enlighet med lagen om tillträdesförbud till butiker, badanläggningar och bibliotek som kan medföra straffansvar vid överträdelser av förbuden.

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

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

Vid bedömningen av om det finns en sådan risk som anges i första- och andra stycket ska det särskilt beaktas om personen tidigare har begått brott på eller i anslutning till platsen. Brott som personen har begått före femton års ålder får inte beaktas.

Om syftet med ett tillträdesförbud kan tillgodoses genom en mindre ingripande åtgärd, får förbud inte meddelas.

Tillträdesförbud får meddelas endast om skälen för åtgärden uppväger det intrång eller men i övrigt som åtgärden innebär för den enskilde.

I paragrafen anges de närmare förutsättningarna för att tillträdesförbud ska få beslutas. Förbuden grundas på en riskbedömning. Övervägandena finns i avsnitt 8.11.3.

Enligt *första stycket* kan en person få tillträdesförbud, om det på grund av särskilda omständigheter finns risk för att han eller hon kommer att begå brott på en plats som anges i 1 § eller allvarligt trakassera någon som befinner sig där. Någon begränsning vad gäller de brott som kan aktualisera ett tillträdesförbud framgår inte av lagtexten. För att frågan om tillträdesförbud ska väckas bör det dock vara fråga om risk för brott som på något sätt har koppling till platsen. Det kan handla om brott som antingen riktar sig mot den som äger eller förestår verksamheten, t.ex. tillgreppsbrott eller skadegörelse, men också om brott som riktar sig mot andra besökare eller personer som arbetar på platsen. I de sistnämnda fallen kan det exempelvis röra sig om olika former av vålds- eller hotbrott, ofredanden eller andra övergrepp, men också förmögenhetsbrott. Därtill kan det vara fråga om brott som visserligen inte riktar sig mot något enskilt subjekt, men som ändå kan upplevas som störande eller stötande utifrån ordnings- eller säkerhetssynpunkt. Exempel på sådana brott är hets mot folkgrupp, förargelseväckande beteende och narkotikabrott.

Med att någon allvarligt trakasseras avses beteenden som inte nödvändigtvis är straffbara, men som ändå utgör kännbara kränkningar. Det kan exempelvis handla om upprepade mycket aggressiva uttalanden eller beteenden som allmänt sett är ägnat att skrämja den som utsätts för det. Exempel på det sistnämnda kan vara att någon, utan att ta kontakt men i uppenbart syfte att trakassera, besvara eller skrämja, mer eller mindre regelbundet följer efter en annan i en lokal.

Enligt *andra stycket* kan en person därtill få tillträdesförbud, om det på grund av särskilda omständigheter finns risk för att han eller hon på ett bibliotek kommer väsentligt störa verksamheten eller orsaka betydande skada på bibliotekets egendom. Med att verksamheten störs väsentligt avses olika beteenden som inte nödvändigtvis är straffbara. Det kan t.ex. handla om att någon uppträder berusad, högljutt, aggressivt eller river ner böcker. Att störningen ska vara just väsentlig innebär ett krav på att den ändå

måste vara kännbar. Endast risk för mindre ordningsstörningar bör inte kunna läggas till grund för ett förbud.

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

Vid bedömningen av om det finns en sådan risk som avses i första-andra stycket ska enligt första meningen i *tredje stycket* särskilt beaktas om personen tidigare har begått ett brott på eller i anslutning till en plats som avses i 1 §. Det innebär att som utgångspunkt måste personen tidigare ha begått ett brott, liknande det som tillträdesförbudet avser att motverka, på den aktuella platsen. Även vid riskbedömningen bör särskilt beaktas huruvida det tidigare brottet haft en koppling till platsen. Brott som visserligen begåtts på platsen, men där platsen saknat betydelse för dess utförande bör som regel inte tillmätas någon särskild vikt i fråga om tillträdesförbud. Exempel på en sådan situation kan vara att någon begår ett bedrägeri när han eller hon pratar i telefon. Att telefonsamtalet äger rum i exempelvis en butik saknar, som regel, betydelse för brottets genomförande.

Att något sker i anslutning till platsen innebär framförallt en geografisk närhet. Men det tar också sikte på att det finns en särskild koppling platsen, t.ex. att brott skett vid entrén till ett bibliotek.

Som utgångspunkt bör gälla att ju längre tid som gått sedan det tidigare brottet, desto lägre bör risken för att det sker igen anses vara. Allvarligare brott bör dock i allmänhet kunna beaktas under en längre tid.

Att det särskilt ska beaktas att en person tidigare begått brott på platsen utesluter inte att också andra omständigheter kan tillmätas

relevans vid riskbedömningen. Om en person exempelvis tidigare trakasserat personal i en butik eller stört ordningen på ett bibliotek bör det också kunna beaktas vid bedömningen av tillträdesförbud.

När det gäller frågan om vilken utredning som krävs om brott, men även om andra omständigheter, vid riskbedömningen kan det variera. En tidigare fällande dom som vunnit laga kraft bör utan vidare kunna läggas till grund för bedömningen. Detsamma bör gälla för ett godkänt strafföreläggande eller en godkänd ordningsbot. Även en fällande dom som inte har vunnit laga kraft bör kunna beaktas. Avseende bör också kunna fästas vid ett beslut om åtalsunderlåtelse, eftersom ett sådant beslut förutsätter att åklagaren har konstaterat att brott har begåtts. I andra situationer, t.ex. då en förundersökning pågår, är det svårare att generellt ange vad som bör gälla. En bedömning måste göras i det enskilda fallet. Inte sällan finns åtminstone en polisanmälan att utgå ifrån. Skuldfrågan behöver alltså inte vara slutligt avgjord för att förbud ska kunna beslutas. När det gäller allvarliga trakasserier och andra ordningsstörningar som inte har utgjort brott, vilka inte heller ska beaktas särskilt, är det svårt att ange generellt hur bedömningen ska gå till. Även i sådana fall kan det finnas polisanmälningar att utgå ifrån. Åklagaren är också fri att vidta de undersökningar som krävs för att reda ut vad som hänt. I 8 § finns bestämmelser om utredning av frågor om tillträdesförbud.

Tillträdesförbud bör i de flesta fall komma i fråga när någon tidigare har begått brott på platsen. I andra fall kan det vara svårt att påvisa den risk som krävs för att tillträdesförbud ska kunna beslutas. Som ovan konstaterats bör dock tidigare omständigheter såsom att personen allvarligt trakasserat annan eller på annat sätt stört ordningen (framförallt på bibliotek) kunna tillmätas relevans. I undantagsfall kan det därtill också finnas skäl att besluta om förbud trots att personen tidigare inte har begått något brott eller annan förseelse på platsen. Så kan exempelvis vara fallet när han eller hon utfört handlingar som har karaktär av förstadium till brott, men där brotten inte är straffbelagda som stämpling, förberedelse eller försök, t.ex. ringa stöld eller olaga hot. Något formellt hinder finns inte heller mot att besluta om förbud för en annan plats än den där t.ex. ett tidigare brott inträffat. I normala fall är det dock svårare att konstatera att det på grund av nyss nämnda omständigheter också

finns en risk för brott, allvarliga trakasserier eller andra ordningsstörningar på den plats som förbudet ska avse.

Vid riskbedömningen ska också beaktas förhållanden som hänför sig till den enskildes person. Om förutsättningarna enligt första eller andra stycket är uppfyllda kan som utgångspunkt han eller hon förbjudas tillträde till en plats som avses i 1 §. Om risken är undanröjd t.ex. därför att personen saknar ekonomiska eller andra förutsättningar att besöka platsen får förbud dock inte beslutas. Det kan t.ex. handla om att personens ekonomiska eller fysiska status gör att han eller hon inte kan, eller har begränsade möjligheter, att besöka platsen.

I andra meningen i samma stycke framgår att brott som en person har begått före 15 års ålder inte får beaktas vid riskbedömningen. Att tillträdesförbud inte får avse personer under 15 år framgår av 1 § andra stycket.

Av *fjärde stycket* framgår att ett tillträdesförbud inte får beslutas om syftet med ett förbud kan tillgodoses genom en mindre ingripande åtgärd. Syftet med ett förbud är ytterst att hindra en person från att begå vissa brott på de utpekade platserna. Det uppnås genom att personen förbjuds att närvara på platsen. Bestämmelsen innebär att förbud inte ska beslutas om en mindre ingripande åtgärd är tillräcklig för att motverka att personen besöker platsen eller för att förebygga att personen begår brott där. Om t.ex. en person mot vilken förbud har begärts kan talas till rätta i samband med att han eller hon får tillfälle att yttra sig under handläggningen enligt 9 §, bör frågan om förbud falla.

Enligt *femte stycket* får tillträdesförbud meddelas endast om skälen för åtgärden uppväger det intrång eller men i övrigt som åtgärden innebär för den enskilde. En proportionalitetsbedömning ska alltså göras i varje enskilt fall. En avvägning ska ske mellan å ena sidan intresset av att förebygga brott, allvarliga trakasserier eller andra ordningsstörningar och å andra sidan integritetsaspekten och rätten att röra sig fritt. Vid bedömningen ska bl.a. beaktas karaktären på brottsligheten, trakasserierna eller ordningsstörningarna, risken för att den mot vilken förbudet avses gälla kommer att göra sig skyldig till förseelser och hur länge risken kan förväntas föreligga. Dessa omständigheter måste ställas mot hur ingripande ett tillträdesförbud förväntas bli för den mot vilken förbudet avses gälla. Som utgångspunkt bör gälla att ju större behov den enskilde har av

det som platsen erbjuder, desto starkare är skälen mot ett förbud. Men ju allvarligare kränkningarna är av de värden som förbudet avser att skydda, desto starkare är skälen för ett förbud.

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

Tillträdesförbudet börjar gälla omedelbart, om inte annat bestäms.

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

Paragrafen innehåller bestämmelser om tillträdesförbuds giltighetstid och om förlängning av förbud. Övervägandena finns i avsnitt 8.11.5.

Enligt *första stycket* ska tillträdesförbud gälla för en viss tid, högst ett år. Någon nedre gräns finns inte. Förbudstidens längd får bestämmas efter en prövning av omständigheterna i det enskilda fallet. I prövningen bör särskilt vägas in vilket brott eller annan omständighet som riskbedömningen grundas på, men också vilken inverkan förbudet kommer att få för den enskilde.

Av *andra stycket* följer att förbudet börjar gälla omedelbart, om inte annat bestäms. Exempelvis kan det vara lämpligare att förbudet börjar gälla vid en senare tidpunkt när den som förbudet avser är frihetsberövad och kommer att frigges inom kort. Bestämmelsen innebär att förbudet gäller även om det begärs domstolsprövning av åklagarens beslut om förbudet. Domstolen kan dock besluta om inhibition enligt 16 §. Tillträdesförbud som beslutas av domstol börjar också gälla omedelbart om inte domstolen beslutar annat.

I *tredje stycket* framgår att ett tillträdesförbud får förlängas med högst ett år i taget, om förutsättningarna i 2 § är uppfyllda. Någon yttersta gräns för förlängningsmöjligheten finns inte. En förlängning får endast ske om de förutsättningar som anges i 2 § fortfarande är uppfyllda. Ett förbud bör som regel förlängas om förbudet har överträtts. Det bör i normalfallet anses innebära att det finns en sådan risk som avses i 2 §. För ett ärende om förlängning av tillträdesförbud gäller samma regler som vid hanteringen av det ursprungliga förbudsärendet. Förlängningstiden får bestämmas med beaktande av omständigheterna i det enskilda fallet.

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

Av denna paragraf följer att ett tillträdesförbud ska delges den förbudet avser i den ordning som gäller enligt delgivningslagen. Enligt paragrafen tillämpas dock inte 34–38 och 47–51 §§ delgivningslagen. De bestämmelserna avser surrogatdelgivning och spikning i samband med stämningssmannadelgivning samt kungörelsedelgivning. Övervägandena finns i avsnitt 8.11.5.

5 § *Frågor om tillträdesförbud ska handläggas skyndsamt.*

I paragrafen anges att frågor om tillträdesförbud ska handläggas skyndsamt. Några särskilda tidsfrister gäller inte. Skyndsamhetskravet gäller för både åklagarens och domstolens handläggning. Övervägandena finns i avsnitt 8.11.5.

Ärendets handläggning

6 § *Allmän åklagare prövar frågor om tillträdesförbud.*

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

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

I paragrafen anges vem som är behörig att initiera och pröva en fråga om tillträdesförbud. Överväganden finns i avsnitt 8.11.6 och 8.11.7.

I paragrafens *första stycke* anges att det är allmän åklagare som prövar frågor om tillträdesförbud.

Enligt *andra stycket* ska fråga om tillträdesförbud tas upp på skriftlig ansökan av den som äger eller förestår en rörelse på en sådan plats som anges i 1 § och som förbudet avses skydda. Den ägare eller föreståndare som ansöker om förbud måste inte nödvändigtvis vara densamma som drev verksamheten när förseelsen som ligger till grund för ansökan inträffade. Om en person exempelvis begår stöld i en butik och butiken därefter säljs, så kan den nye ägaren ansöka

om tillträdesförbud mot honom eller henne med hänvisning till den tidigare stölden.

En ansökan om tillträdesförbud ska vara skriftlig. Några formkrav i övrigt uppställs inte. Det ligger dock i sakens natur att en ansökan bör innehålla uppgifter om den som ansöker om förbudet och den mot vilken förbudet avses gälla samt de övriga uppgifter som behövs för att åklagaren ska kunna pröva förbudsfrågan. Som anges i 11 § ska vissa bestämmelser i förvaltningslagen tillämpas vid handläggningen i den utsträckning det saknas särbestämmelser i lagen om tillträdesförbud till butiker, badanläggningar och bibliotek. Det innebär att den utredningsplikt som anses följa av förvaltningslagen ligger på åklagaren i ärenden om tillträdesförbud. Inom ramen för denna kan åklagaren t.ex. kräva att en begäran om förbud kompletteras.

I första meningen i *tredje stycket* anges att frågan om tillträdesförbud också tas upp av åklagare genom anmälan av Polismyndigheten. Polismyndighetens anmälan omfattas inte av skriftlighetskrav. En sådan anmälan kan därför göras muntligen till åklagaren. I polisförordningen (2014:1104) regleras vem inom Polismyndigheten som har rätt att fatta beslut på myndighetens vägnar.

I andra meningen i samma stycke framgår att Polismyndigheten endast får anmäla frågan till åklagaren om den som förbudet avses skydda samtycker till det. Innan anmälan sker måste polisen alltså efterhöra med ägaren eller föreståndaren som driver rörelsen på platsen om denne vill att saken ska anmälas till åklagaren. Något krav på skriftlighet uppställs inte. Däremot är det lämpligt att polisen dokumenterar om samtycke finns eller inte.

I tredje meningen i samma stycke anges att Polismyndigheten inte är part i det ärende som anmälan gett upphov till.

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

I fråga om åklagare tillämpas 7 kap. rättegångsbalken.

Paragrafen innehåller bestämmelser om förfarandet hos åklagaren. Övervägandena finns i avsnitt 8.11.7.

I *första stycket* anges vilken åklagare som är behörig att pröva frågor om tillträdesförbud. En sådan fråga kan för det första prövas av åklagaren i den ort där förbudet helt eller huvudsakligen avses bli tillämpat. I andra situationer eller om det är lämpligare kan frågan i stället prövas av åklagaren i den ort där den mot vilken förbudet avses gälla har sin hemvist eller mera varaktigt uppehåller sig. Om den som avses med förbudet samtidigt är misstänkt för brott som har betydelse för frågan om tillträdesförbud, får förbudsfrågan även prövas av den åklagare som är behörig att väcka åtal för brottet.

Andra stycket innehåller en allmän hänvisning till bestämmelserna i 7 kap. rättegångsbalken om åklagare. Hänvisningen innebär bl.a. att bestämmelserna om jäv för åklagare är tillämpliga.

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

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

4 § om objektivitet,

6 § om rätt att hålla förhör,

7 § om hämtning till förhör,

9 § om skyldighet att stanna kvar för förhör,

10 § om vilka som får närvara vid förhör,

11 § om möjlighet att ställa frågor vid förhör, och

12 § om förbud mot otillbörliga åtgärder under förhör.

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

I paragrafen regleras vissa frågor om utredningen. Övervägandena finns i avsnitt 8.11.7.

I *första stycket* anges att åklagaren får anlita biträde av Polismyndigheten för utredning av frågor om tillträdesförbud. Utredningen leds dock alltid av åklagaren.

Enligt *andra stycket* tillämpas vissa bestämmelser i 23 kap. RB vid utredningen av frågor om tillträdesförbud. Det gäller 4 §, som bl.a. innehåller principen om objektivitet. Vidare gäller 6 §, som anger att förhör får hållas med var och en som kan antas kunna lämna

upplysningar av betydelse för utredningen. Dessutom är bestämmelserna om hämtning till förhör, skyldighet att stanna kvar för förhör, vilka som får närvara vid förhör, möjlighet att ställa frågor vid förhör och förbud mot otillbörliga åtgärder under förhör i 7 § och 9–12 §§ tillämpliga.

Vissa av dessa bestämmelser, däribland 4 och 11 §§, gäller endast den som är misstänkt för brott. Vid tillämpningen av just 4 och 11 §§ ska enligt *tredje stycket* det som sägs om den misstänkte i stället avse den mot vilken tillträdesförbudet avses gälla. Av detta följer samtidigt att de andra uppräknade bestämmelserna inte är tillämpliga i de delar de tar sikte på en misstänkt. Det innebär exempelvis att skyldigheten att stanna kvar för förhör enligt 9 § gäller maximalt sex timmar. Om den som förbudet avses gälla samtidigt är misstänkt för brott som är under utredning, kan han eller hon dock på den grunden vara skyldig att stanna kvar ytterligare sex timmar.

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

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

I bestämmelsen behandlas åklagarens skyldighet att kommunicera i förbudsärenden. Övervägandena finns i avsnitt 8.11.7.

I *första stycket* anges att den som är part ska underrättas om en uppgift som har tillförts ärendet genom någon annan än parten och få tillfälle att yttra sig över den innan förbudsfrågan avgörs. Från denna regel görs vissa undantag. Förbudsfrågan kan avgöras utan kommunikation, om åtgärderna är uppenbart obehövlige. Så kan vara fallet om parten i annan ordning redan har framfört synpunkter i frågan eller om uppgiften saknar betydelse. Dessutom kan frågan avgöras utan att sådana åtgärder vidtagits, om avgörandet inte kan skjutas upp. Exempel härpå är brådskande ärenden där ett förbud behöver meddelas för att förhindra en person tillträde till t.ex. ett bibliotek med hänsyn till att det finns risk för att han eller hon kommer att väsentligt störa ordningen där.

Enligt *andra stycket* bestämmer åklagaren hur underrättelsen enligt första stycket ska ske. Åklagaren måste då beakta skyndsamhetskravet i 5 §, men också de begränsningar som följer av 10 kap 3 § OSL.

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

1. parterna och Polismyndigheten om den har gjort anmälan enligt 6 § tredje stycket,
2. om tillträdesförbud ska gälla och, i så fall, förbudets innebörd och omfattning samt när det upphör att gälla,
3. de skäl som har bestämt utgången, däribland brott eller andra omständigheter som åberopas vid riskbedömningen samt tiden och platsen för dessa,
4. de bestämmelser som åberopas,
5. vad som kan bli följden av att bryta mot förbudet, och
6. möjligheterna att begära omprövning enligt 12 § och domstolsprövning enligt 13 §.

Paragrafen innehåller bestämmelser om hur ett beslut ska utformas när åklagaren avgör ett ärende om tillträdesförbud. Bestämmelserna gäller både beslut om förbud och beslut att förbud inte ska gälla. Övervägandena finns i avsnitt 8.11.7.

Ett beslut ska vara skriftligt. Det ska innehålla uppgifter om parterna, men också om Polismyndigheten om den initierat ärendet genom anmälan. Vidare ska, om förbud ska gälla, förbudets innebörd och omfattning framgå. Det innebär bl.a. att den plats som förbudet avser och dess giltighetstid ska anges. Beslutet ska dessutom som regel innehålla en klagande motivering. Brott eller andra omständigheter som åberopas vid riskbedömningen ska därtill anges liksom tiden och platsen för dessa. Beslutet ska också ange de bestämmelser som åberopas. Av hänvisningen i 11 § till förvaltningslagen, som innehåller bestämmelser om att beslutsskäl får utelämnas i vissa fall (se 32 § andra stycket 2 förvaltningslagen), följer att åklagaren kan utelämna skälen om ärendet är så brådskande att det inte finns tid att utforma dessa (jfr 9 § första stycket i denna lag). I ett sådant fall bör åklagaren på en parts begäran om möjligt upplysa om skälen i efterhand (se 32 § tredje stycket förvaltningslagen).

Beslutet ska också innehålla en upplysning om att den som bryter mot ett tillträdesförbud riskerar böter eller fängelse i högst sex månader. Det ska vidare upplysas om möjligheten att begära omprövning enligt 12 § och domstolsprövning enligt 13 §.

Av allmänna principer följer att dagen för beslutet och namnet på beslutsfattaren också ska framgå av beslutet.

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

5 § om legalitet, objektivitet och proportionalitet,

6 § om service,

7 § om tillgänglighet,

8 § om samverkan,

9 § om utgångspunkter för handläggningen,

11 § om åtgärder om handläggningen försenas,

13 § om tolkning och översättning,

14 och 15 §§ om ombud och biträde,

23 § om utredningsansvaret,

24 § om när man får lämna uppgifter muntligt,

27 § om dokumentation av uppgifter,

31 § om dokumentation av beslut,

32 § första stycket, andra stycket 2 och tredje stycket om motivering av beslut, och

36 § om rättelse av skrivfel och liknande.

I paragrafen anges att vissa bestämmelser i förvaltningslagen tillämpas för förfarandet hos åklagaren i ärenden om tillträdesförbud. Det gäller bl.a. bestämmelserna om tolk, muntlig handläggning och utelämnande av motivering för beslut. Övriga bestämmelser i förvaltningslagen är inte tillämpliga. Övervägandena finns i avsnitt 8.11.7.

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

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

Paragrafen innehåller bestämmelser om hävande eller ändring av tillträdesförbud. Överväganden finns i avsnitt 8.11.7.

Enligt *första stycket* får åklagaren häva eller ändra ett förbud, om det på grund av ändrade förhållanden finns skäl till det. Exempelvis kan det finnas anledning att häva ett förbud om den person som förbudet gäller frikänns från ett brott som legat till grund för riskbedömningen enligt 2 §. Det kan också finnas skäl att häva eller ändra ett förbud därför att personens förhållanden har förändrats. Han eller hon kan t.ex. ha drabbats av en allvarlig sjukdom eller en svår skada som gör att risken för brott upphör.

Åklagaren kan ta upp en fråga om att häva eller ändra ett förbud på eget initiativ eller efter att en part har begärt att åklagaren fattar ett nytt beslut. När det gäller utvidgning av förbud måste dock ägaren eller föreståndaren som förbudet avses skydda (jfr 6 §) ha begärt åklagarens omprövning. Åklagaren kan häva eller ändra både egna förbud och förbud som har beslutats av domstol. Vid prövningen tillämpas de handläggningsbestämmelser som annars gäller. Det nya beslutet träder i det tidigare beslutets ställe.

Andra stycket innehåller ett undantag från åklagarens omprövningsmöjlighet enligt första stycket. När ett förbud är föremål för domstolsprövning får åklagaren inte ompröva förbudet.

Domstolsprövning

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

Paragrafen innehåller bestämmelser om domstolsprövning av åklagarens beslut i fråga om tillträdesförbud. Övervägandena finns i avsnitt 8.11.9.

Tingsrätten ska pröva åklagarens beslut på begäran av den part som beslutet gått emot. Den som har fått ett förbud kan begära att tingsrätten häver eller ändrar förbudet i en för honom eller henne fördelaktig riktning. När det i stället är ägaren eller föreståndaren som har ansökt om ett förbud enligt 6 § som begär prövning av ett

för verksamheten oförmånligt beslut kan denne begära att tingsrätten antingen beslutar om ett förbud eller utvidgar ett beslutat förbud. Detsamma gäller om ärendet inletts genom anmälan från Polismyndigheten.

En begäran om prövning ska göras skriftligen hos åklagaren. Av 20 § följer att lagen om domstolsärenden tillämpas vid domstolens handläggning och att det som sägs i den lagen om ansökan då ska tillämpas i fråga om en begäran om prövning. Det innebär att bl.a. 6 § i lagen om domstolsärenden om vilka uppgifter en ansökan ska innehålla är tillämplig. Enligt den bestämmelsen ska en ansökan innehålla uppgifter om det som yrkas, de omständigheter som åberopas till stöd för yrkandet och de bevis som åberopas samt det som ska styrkas med varje särskilt bevis. Skriftliga bevis ska ges in samtidigt med ansökan. Åklagaren ska sedan överlämna ärendet, dvs. handlingarna i ärendet inklusive begäran om domstolsprövning, till den domstol som är behörig enligt 14 § enligt lagen om tillträdesförbud till butiker, badanläggningar och bibliotek. Någon tidsgräns för att begära tingsrättens prövning gäller inte. Av skyndsamhetskravet i 5 § följer dock att åklagaren bör överlämna ärendet till tingsrätten skyndsamt.

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

I paragrafen behandlas domstols behörighet att pröva frågan om tillträdesförbud. Övervägandena finns i avsnitt 8.11.9.

Prövningen av åklagarens beslut om tillträdesförbud ska göras av den tingsrätt där åklagaren för talan i brottmål i allmänhet. Med det menas den tingsrätt där åklagaren normalt för talan. Om åklagaren normalt för talan vid flera domstolar, bör han eller hon överlämna ärendet till den tingsrätt som med hänsyn till omständigheterna ligger närmast till hands för att pröva frågan. Vid denna bedömning bör beaktas var ett förbud avses bli tillämpat eller var den som förbudet gäller eller avses gälla har sin hemvist eller mera varaktigt uppehåller sig (jfr 7 § första stycket).

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

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

I paragrafen regleras bl.a. åklagarens skyldighet att föra talan för den som beslutet avses skydda. Övervägandena finns i avsnitt 8.11.6 och 8.11.9.

Enligt *första stycket* är åklagaren i princip skyldig att, om han eller hon beslutat om tillträdesförbud, föra talan för den som förbudet avses skydda vid rättens prövning. Undantag från denna skyldighet gäller för det fallet att särskilda skäl talar mot att åklagaren för talan. Ett exempel på en sådan situation är att åklagaren anser det uppenbart att ett överklagande inte kommer att leda till någon ändring av beslutet.

I *andra stycket* framgår att domstolen som huvudregel ska begära yttrande av åklagare. I yttrandet kan åklagaren närmare belysa bakgrunden till frågan om förbud, ge sin syn på hur olika rättsliga frågor bör bedömas och redovisa sin uppfattning om risk för framtida brottslighet m.m. Yttrandet kan vara skriftligt eller avges muntligen i samband med förhandling när förbudsfrågan prövas i mål om allmänt åtal (se 21 §).

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

Enligt paragrafen får domstolen besluta om inhibition av ett tillträdesförbud, dvs. förordna att förbudet tills vidare inte ska gälla. Domstolen får också besluta om ett tillträdesförbud fram till dess att ärendet avgjorts slutligt, om ett sådant inte har beslutats tidigare. Beslutet kan ha sin grund i att nya omständigheter inträffat sedan ärendet överlämnades till domstolen. Övervägandena finns i avsnitt 8.11.9.

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

Enligt paragrafen har en part rätt att på begäran få till stånd ett sammanträde inför domstolen i ärenden om tillträdesförbud. Om ett sammanträde äger rum, bör domstolen normalt avgöra saken i anslutning till detta. Tingsrätten ska då enligt 18 § bestå av en

lagfaren domare och tre nämndemän. Övervägandena finns i avsnitt 8.11.9.

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

Vid omröstning tillämpas bestämmelserna i 29 kap. rättegångsbalken.

I paragrafen behandlas tingsrättens sammansättning och omröstning i ärenden om tillträdesförbud. Övervägandena finns i avsnitt 8.11.9.

I första meningen i första stycket framgår att tingsrätten består av en lagfaren domare och tre nämndemän när den avgör saken. Eftersom nämndemän ska medverka vid avgörande av sakfrågan, kommer tingsrätten normalt att ha samma sammansättning oavsett om frågan om förbud handläggs i mål om allmänt åtal eller som ett ärende enligt lagen om domstolsärenden. Vid annan handläggning, t.ex. olika förberedande åtgärder, består tingsrätten enligt andra meningen däremot av en lagfaren domare (jfr kommentaren till 17 § om sammanträde). Detsamma gäller t.ex. vid avskrivning av ärendet efter återkallelse.

Enligt andra stycket tillämpas bestämmelserna om omröstning i brottmål i 29 kap. RB. Vid meningsskiljaktighet leder dessa bestämmelser till ett förmånligare resultat för den mot vilken förbudet avses gälla på samma sätt som för en tilltalad i brottmål.

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

I paragrafen regleras frågan om fördelning av rättegångskostnader. Övervägandena finns i avsnitt 8.11.9.

Som huvudregel gäller att vardera parten ska svara för sin kostnad. Det innebär t.ex. att den som har begärt domstolsprövningen men inte fått framgång med sin talan inte kan förpliktats att betala motpartens kostnad. Genom en hänvisning till 18 kap. 6 § RB gäller dock ett undantag för det fallet att en part vållat en kostnad för den andra parten.

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

I bestämmelsen behandlas vad som gäller om domstolens handläggning. Övervägandena finns i avsnitt 8.11.9.

Utöver de relevanta bestämmelserna i lagen om tillträdesförbud till butiker, badanläggningar och bibliotek tillämpas lagen om domstolsärenden vid domstolens handläggning. Vad som sägs i den sistnämnda lagen om ansökan tillämpas i fråga om begäran om prövning enligt 13 §. Lagen om domstolsärenden tillämpas dock inte om förbudsfrågan handläggs i mål om allmänt åtal för brott med stöd av bestämmelsen i 21 §. Då ska i stället RB:s regler om rättegången i brottmål tillämpas.

Hänvisningen till lagen om domstolsärenden innebär bl.a. att förfarandet i princip är skriftligt (jfr dock 17 § om sammanträde i lagen om tillträdesförbud till butiker, badanläggningar och bibliotek) och att domstolens avgörande sker genom beslut. Av allmänna processrättsliga principer följer att domstolen kan skriva av ett ärende om tillträdesförbud efter återkallelse (jfr kommentaren till 18 § om domförhet). Tingsrättens beslut kan överklagas till hovrätten. Prövningstillstånd krävs inte. Hovrättens beslut kan överklagas till Högsta domstolen. Vid handläggningen i hovrätten och Högsta domstolen gäller reglerna i lagen om tillträdesförbud till butiker, badanläggningar och bibliotek samt lagen om domstolsärenden, vilken bl.a. innebär ett krav på prövningstillstånd för prövning i Högsta domstolen.

21 § När domstolen ska pröva ett beslut i fråga om tillträdesförbud och den mot vilken förbudet avses gälla är misstänkt för brott som har betydelse för prövning av frågan om förbudet, får beslutet prövas i mål om allmänt åtal rörande brottet. I ett sådant fall tillämpas bestämmelserna om rättegången i brottmål.

Bestämmelsen innehåller regler om gemensam handläggning, kumulation, av ett ärende om tillträdesförbud och ett mål om allmänt åtal för brott. Övervägandena finns i avsnitt 8.11.9.

Domstolen får pröva ett beslut i fråga om tillträdesförbud i mål om allmänt åtal för brott, under förutsättning att den brottsmisstanke som prövas i målet har betydelse för prövningen av frågan om förbud. Så bör vara fallet när åklagarens beslut i förbudsfrågan helt eller huvudsakligen grundat sig på den brottsmisstanke som prövas i brottmålet. Om det kan finnas skäl för gemensam handläggning, bör åklagaren ange det i samband med överlämnandet av förbudsärendet till tingsrätten. Eftersom bestämmelsen är fakultativ behöver kumulation inte ske, om det saknar fördelar för handläggningen.

När förbudsfrågan prövas i ett mål om allmänt åtal tillämpas bestämmelserna om rättegången i brottmål vid handläggningen. Det innebär att särreglerna i lagen om tillträdesförbud till butiker, badanläggningar och bibliotek om bl.a. tingsrättens sammansättning, sammanträde och rättegångskostnader inte gäller.

Straffansvar

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

I ringa fall ska inte dömas till ansvar.

I denna paragraf straffbeläggs överträdelse av tillträdesförbud. Övervägandena finns i avsnitt 8.11.4.

I första stycket framgår att den som bryter mot ett tillträdesförbud döms till böter eller fängelse i högst sex månader. Tillträdesförbud grundar sig på en bedömning av en framtida risk för brott, allvarliga trakasserier eller vissa andra ordningsstörningar, och där tidigare brott tillmäts särskild vikt. Skuldfrågan behöver dock inte vara slutligt avgjord för att någon ska kunna dömas för överträdelse av tillträdesförbud. För att ett tillträdesförbud ska få verkan mot den som avses med förbudet krävs dock att han eller hon har delgetts förbudet enligt bestämmelserna i 4 §. Delgivning är alltså en förutsättning för att straffansvar ska kunna utkrävas, men även för att ingripanden som sägs nedan ska kunna komma i fråga.

Straffskalan innebär att normalstraffet bör vara böter. Den innebär också att anhållande och häktning i princip inte kan användas. Däremot gäller bestämmelsen i 24 kap. 7 § andra stycket

RB om att den som begått brott på vilket fängelse kan följa får gripas av envar om han eller hon påträffas på bar gärning eller flyende fot. Straffbestämmelsen innebär vidare att vanliga regler för ingripanden i samband med brott aktualiseras. Enligt 13 § polislagen får en polisman avvisa eller avlägsna en person från platsen, om det behövs för att en straffbelagd gärning ska kunna avvärjas. Vidare kan personen tillfälligt omhändertas, om ett avvisande eller avlägsnande är otillräckligt för att uppnå avsett resultat. Enligt 29 § har en ordningsvakt samma befogenheter. Bestämmelsen i 23 kap. 8 § RB om medföljande eller medtagande till förhör blir också tillämplig.

Enligt *andra stycket* ska inte dömas till ansvar i ringa fall. Situationer som avses är sådana där överträdelse av ett förbud kan anses som klart ursäktliga. Så bör exempelvis vara fallet om personen av förbiseende går in på en plats som förbudet avser och omedelbart lämnar platsen. Utrymmet för undantag bör dock vara förhållandevist snävt.

12.5.2 Förslaget till lag om ändring i brottsbalken

8 kap.

4 a § *Om tillgreppet enligt 1 § har skett efter intrång i bostad eller annat liknande boende döms för inbrottsstöld till fängelse i lägst ett och högst sex år.*

Är förfarandet som avses i första stycket med hänsyn till omständigheterna av mindre allvarlig art, döms dock inte för inbrottsstöld utan för annat brott som förfarandet innefattar.

I paragrafen, som är ny, straffbeläggs som utgångspunkt att någon tillgriper annans egendom efter intrång i bostad eller liknande boende. Övervägandena finns i avsnitt 6.4.

Bestämmelsen skiljer sig från utredarens förslag till motsvarande bestämmelse endast vad gäller utformningen av straffskalan. Bestämmelsens minimistraff uppgår till ett år, medan utredarens förslag har ett minimistraff om nio månader. När det gäller allmänna resonemang om utformningen av bestämmelsen i övrigt hänvisas till vad som anges i kommentaren till utredarens förslag till motsvarande bestämmelse (se avsnitt 11.1).

4 b § *Den som begår brottsliga gärningar enligt 1, 2 eller 4 §§ eller brottsliga försök, förberedelse eller stämpling till sådana gärningar enligt 12 § döms, om var och en av gärningarna har utgjort ett led i ett systematiskt förfarande, för grov systematisk stöld till fängelse i lägst sex månader och högst sex år.*

I paragrafen, som är ny, straffbeläggs såsom ett brott systematiskt begångna stölder. Övervägandena finns i avsnitt 5.8.1.

För tillämpning av bestämmelsen krävs att flera gärningar är uppe till bedömning samtidigt. De gärningar som kan komma i fråga är ringa stöld, stöld och grov stöld samt kriminaliserade förstadiet till sådana brott. Kravet på flera gärningar betyder dock att en ny gärning i förening med en gärning som en domstol redan dömt över inte kan leda till ansvar för det nya brottet.

Gärningarna ska ha skett under en viss tid. Den yttersta gränsen för denna tid är preskriptionstiden för det nya brottet, vilket med hänsyn till bestämmelsen i 35 kap. 1 § BrB är tio år. Vid bestämmande av utgångspunkten för preskriptionstiden måste beaktas att brottet inte är perdurerande utan består av ett antal självständigt straffbelagda gärningar. De enskilda gärningarna preskriberas särskilt för varje gärning som ingår i gärningsbeskrivningen.

Att det inte är fråga om ett perdurerande brott innebär också att det för bedömningen av om gärningarna har utförts systematiskt inte krävs någon annan bevisning än sådan som hänför sig till just dessa. Gärningar som inte är straffbara ska alltså inte kunna åberopas för att styrka att de aktuella gärningarna har utförts systematiskt. En annan sak är att åberopa bevisning som t.ex. visar på att en eller flera gärningar har föregåtts av särskild planering.

När det gäller innebörden av begreppet systematik är det såsom angetts i allmänmotiveringen inte tillräckligt att gärningarna har upprepats på ett identiskt eller likartat sätt. En utgångspunkt är att det bör framstå som naturligt att betrakta den samlade brottsligheten som en enhet. Så bör kunna ske om gärningarna har varit identiska eller likartade och föregåtts av planering eller kan betraktas som en avgränsad närmast yrkesmässig eller organiserad verksamhet. Gärningspersonen behöver inte ha planerat samtliga gärningstillfällen på förhand, men dessa måste framstå som ett led i ett tids- och rumsmässigt avgränsat förfarande som i sig har

föregåtts av någon form av planering eller aktiv medvetenhet. Så kan exempelvis vara fallet om gärningspersonen kommer till Sverige från utlandet eller reser från en ort i landet till en annan, med enda syftet att begå en speciell typ av brott. Att gärningspersonen har använt viss avancerad utrustning, t.ex. störningssändare vid biltillgrepp, för att begå brotten kan också tala för ett systematiskt förfarande.

I de flesta fall krävs därtill något ytterligare kriterium för att särskilja de systematiska gärningarna från andra gärningar. Så kan vara fallet om gärningarna har riktats mot samma målsägande, men även om de har riktat sig mot ett kollektiv av snarlika målsägande. Exempel härpå är upprepade stölder av båtmotorer på en marina eller flera närliggande marinor eller tillgrepp av jordbruksmaskiner inom en region.

Hur många gärningar som krävs för att ett förfarande ska anses vara systematiskt bör bedömas med utgångspunkt i gärningarnas karaktär. Normalt sett borde det röra sig om relativt allvarliga gärningar. Men även gärningar som, sedda var för sig, kan bedömas som lindriga kan grunda ansvar. Som utgångspunkt bör dock gälla att ju allvarligare den enskilda gärningen är och ju mer denna i sig präglas av systematik, desto färre krävs för att förfarandet ska anses systematiskt. Hur stora belopp gärningarna har omfattat har betydelse, men även andra omständigheter, såsom exempelvis tillvägagångssätt och organisation, bör tillmätas vikt.

Kravet på systematik är ett objektiva brottsrekvisit som ska vara täckt av gärningspersonens uppsåt. Det är alltså tillräckligt att han eller hon har uppsåt beträffande de faktiska omständigheter som läggs till grund för bedömningen. Värderingen av om dessa varit av sådan karaktär att brottet ska anses som systematiskt görs dock av domstolen oavsett gärningspersonens egna värderingar.

Bestämmelsen innebär att domstolen, i stället för att döma för de brott som gärningarna innebär, ska döma för det nya brottet, om de övriga förutsättningarna för detta är uppfyllda. Bestämmelsen har samma straffskala som grov stöld, dvs. fängelse i lägst sex månader och högst sex år. Om flera grova stölder begåtts systematiskt blir bestämmelserna i 26 kap. 2 § BrB om flerfaldig brottslighet tillämpliga. Fängelsestraffet för de grova stölderna får då sättas två år över det svåraste av det högsta straffet som kan följa på brotten, dvs. max åtta år. I sådana fall bör som regel alltså dömas särskilt för grov stöld. En grov stöld som ingått i ett systematiskt förfarande

bestående av andra mindre allvarliga stölder kan däremot omfattas av bestämmelsen.

Inbrottsstöld omfattas inte av bestämmelsen. Om en eller flera inbrottsstölder har ingått i ett förfarande som varit systematiskt ska alltså dömas särskilt för inbrottsstöld.

Möjligheten för åklagare att efter en fällande dom komma tillbaka med nya brott som begåtts under den tid som den tidigare domen omfattar kan variera. Om gärningarna i det tidigare åtalet bestämt angetts i åtalet, och därefter i domen, bör andra gärningar inte omfattas av dess rättskraft. I vissa fall kan förhållandena emellertid vara sådana att de enskilda gärningarna inte är tillräckligt preciserade till antal, tid och plats för att rättskraften avseende varje enskild gärning kan bedömas. Nya gärningspåståenden bör då som regel omfattas av den tidigare domens rättskraft.

9 kap.

7 a § Den som begår brottsliga gärningar enligt 6 eller 7 §§ eller brottsliga försök, förberedelse eller stämpling till sådana gärningar enligt 11 § döms, om var och en av gärningarna har utgjort ett led i ett systematiskt förfarande, för grovt systematiskt häleri till fängelse i lägst sex månader och högst sex år.

I paragrafen, som är ny, straffbeläggs såsom ett brott systematiskt begångna hälerier. Övervägandena finns i avsnitt 5.8.1.

Bestämmelsen överensstämmer med regleringen om grov systematisk stöld. När det gäller allmänna resonemang om bestämmelsen hänvisas till vad som anges i kommentaren till 8 kap. 4 b §.

11 § För försök eller förberedelse till bedrägeri, grovt bedrägeri, utpressning, ringa utpressning, grov utpressning, ocker, grovt ocker, häleri eller grovt häleri och för stämpling till grovt bedrägeri, grov utpressning, häleri eller grovt häleri döms det till ansvar enligt 23 kap. Bestämmelserna i 23 kap. 3 § ska dock inte gälla i fråga om försök till utpressning, ringa utpressning eller grov utpressning. För förberedelse till grovt fordringsbedrägeri döms också till ansvar enligt 23 kap.

Som för förberedelse till bedrägeri eller grovt bedrägeri döms den som för att bedra försäkringsgivare eller annars med bedrägligt uppsåt skadar sig eller någon annan till person eller egendom. Detsamma ska gälla, om någon med samma uppsåt försöker åstadkomma sådan skada. Har han eller hon innan skadan uppstått frivilligt avstått från att fullfölja gärningen, ska han eller hon inte dömas till ansvar.

Paragrafen innehåller bestämmelser om osjälvständiga brottsformer i 9 kap. Övervägandena finns i avsnitt 7.10.1.

I *första stycket* har bestämmelsen förändrats på så sätt att försök, förberedelse och stämpling till häleri har kriminaliserats. För att försök till brott ska föreligga krävs att gärningspersonen har påbörjat utförandet av brottet, den s.k. försökspunkten måste ha uppnåtts. Generellt kan sägas att försöksansvar förutsätter att gärningspersonen har övergått från planeringsstadiet till verkställighetsstadiet. Enbart det förhållandet att förberedande åtgärder vidtas medför inte att försöket har påbörjats, under förutsättning att gärningspersonen inte någorlunda omedelbart avser att fullfölja försöket.

Utrymmet för ansvar när det gäller försök ser delvis olika ut beroende på vilken form av häleri som avses. Vid sak- och näringshäleri kan försöksansvar föreligga om det redan vid en inledande kontakt mellan en presumtiv gärningsperson och den som innehar exempelvis stöldgods står klart för den förstnämnde att godset härrör från brott och denne avser att ta befattning med godset. Om en sådan kontakt leder till en överenskommelse om överlåtelse av godset anses hälerigärningen däremot fullbordad även om transaktionen sker vid ett senare tillfälle. En överenskommelse mellan den presumtive gärningspersonen och den som begått ett förbrott om att ta emot egendomen för förvaring kan dock utgöra försök till häleri, i vart fall om gärningspersonen vidtagit någon åtgärd varigenom denne kan sägas ha påbörjat brottet, men utan att ha fått godset i sin besittning. Sådana åtgärder kan exempelvis bestå i att hyra ett förråd för förvaring av stöldgods eller att lämna ut en nyckel, passerkort eller kod till det utrymme där godset är tänkt att förvaras. Detsamma bör gälla om den presumtive gärningspersonen tänkt ta emot egendomen för att omarbeta den. Ytterligare åtgärder som då kan vidtas är t.ex. införskaffandet av verktyg eller färg som

ska användas på egendomen. Att bege sig till en överenskommen plats för att ta emot stöldgods kan, beroende på omständigheterna, också utgöra försök till häleri.

När det gäller vinningshäleri kan den omständigheten att gärningspersonen har träffat en överenskommelse genom vilken han eller hon skulle göra en otillbörlig vinning av någon annans brottsliga förvärv aktualisera ett försöksansvar.

Försök till fordringshäleri kan föreligga t.ex. om en person skickar ett kravbrev på en genom brott tillkommen fordran och som avser att inge en gäldenär en känsla av att vara utsatt för press, men som av en tillfällighet inte når denne. Försöksansvar kan också aktualiseras genom att överlåta en genom brott tillkommen fordran, t.ex. genom att bjuda ut den till försäljning eller andra kontakter som syftar till en överlåtelse.

Förberedelseansvar till häleri träffar dels den som tar emot betalning för att utföra ett brott alternativt för att bestrida utgifter som är förknippade med utförandet av ett brott, dels tar befattning med något som är särskilt ägnat att användas som hjälpmedel vid brott. Att gärningspersonen tar emot betalning för utförandet av brott eller för att bestrida utgifter förknippade med utförandet av brott relaterar inte till huvudgärningens utformning utan bör kunna tillämpas på ett likartat sätt oavsett hälerityp.

Att gärningspersonen tar befattning med något som är särskilt ägnat att användas som hjälpmedel vid brott kan däremot skilja sig något åt mellan hälerityperna. Vid sak- men även näringshäleri kan det handla om förberedande åtgärder som syftar till att ta befattning med stöldgods, t.ex. att iordningsställa förvaringsutrymmen där godset ska förvaras, hyra fordon för transport eller införskaffa vissa verktyg för omarbetning. En koppling mellan hjälpmedlet och brottet måste dock finnas. Vid vinningshäleri kan sådant ansvar aktualiseras exempelvis om någon iordningsställer en lokal eller hyr ett fordon i syfte att ta emot en sak som köpts för stulna pengar, men utan att en överenskommelse om mottagande eller förvärv har skett. Detsamma gäller befattning med kontrakt som är avsett att reglera en överlåtelse. För fordringshäleri som består i att framställa krav på en genom brott tillkommen fordran, kan förberedelseansvar aktualiseras om gärningspersonen exempelvis förvärvar ett skuldebrev avseende en sådan fordran.

Vad gäller stämpling innebär ändringen bl.a. att redan ett åtagande eller ett erbjudande om att begå häleri blir straffbelagt. Detsamma gäller en överenskommelse om att begå häleri. Om gärningspersonen beslutar gärningen i samråd med annan (än den som begått förbrottet) eller om denne åtar sig eller erbjuder sig att ta straffbar befattning med godset utan att något konkret bestäms kan alltså aktualisera ansvar för stämpling till häleri.

12.5.3 Förslaget till lag om ändring i lagen (1998:620) om belastningsregister

3 § Registret ska innehålla uppgifter om den som

1. genom dom, beslut, strafföreläggande eller föreläggande av ordningsbot har ålagts påföljd för brott,

2. har ålagts förvandlingsstraff för böter,

3. med tillämpning av 30 kap. 6 § brottsbalken har förklarats fri från påföljd,

4. på grund av åklagares beslut enligt 20 kap. 7 § rättegångsbalken, 9 eller 17 § lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare eller 46 § lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall inte har åtalats för brott, eller

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

Paragrafen talar om vilka uppgifter som belastningsregistret ska innehålla med avseende på domar och beslut. Övervägandena finns i avsnitt 8.11.11.

Genom ett tillägg i punkt 5 anges att belastningsregistret ska innehålla uppgifter om den som har meddelats tillträdesförbud enligt lagen om tillträdesförbud till butiker, badanläggningar och bibliotek. Bestämmelserna i lagen om belastningsregister om t.ex. rätt för enskilda och myndigheter att få ut uppgifter från registret är därmed tillämpliga.

12.5.4 Förslaget till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)

35 kap.

Kontaktförbud, tillträdesförbud och andra skyddsåtgärder

5 § Sekretess gäller för uppgift om en enskilds personliga förhållanden, om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider men om uppgiften röjs och uppgiften förekommer i ärende

1. enligt lagen (1988:688) om kontaktförbud,
2. om en skyddsåtgärd enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 606/2013 av den 12 juni 2013 om ömsesidigt erkännande av skyddsåtgärder i civilrättsliga frågor, i den ursprungliga lydelsen,
3. enligt lagen (2015:642) om europeisk skyddsorder, *eller*
4. enligt lagen (2021:000) om tillträdesförbud till butiker, badanläggningar och bibliotek.

Sekretessen gäller inte beslut i ärende.

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

En ny fjärde punkt har förts in i bestämmelsen, som innebär att i ärenden enligt lagen om tillträdesförbud till butiker, badanläggningar och bibliotek gäller sekretess för uppgift om en enskilds personliga förhållanden, om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider men om uppgiften röjs. Övervägandena finns i avsnitt 8.11.10.

Sekretessen gäller hos alla myndigheter som tar befattning med ärenden om tillträdesförbud, i första hand Åklagarmyndigheten. I den mån en fråga om tillträdesförbud aktualiseras under en förundersökning gäller i regel även sekretess till förmån för enskild enligt 35 kap. 1 §.

Referenser

Litteratur

- Asp, Petter, Från tanke till gärning, Del 1, Iustus förlag AB, Uppsala, 2005
- Asp, Petter, Ulväng, Magnus och Jareborg, Nils, Kriminalrättens grunder, Iustus förlag AB, 2:a uppl., Uppsala, 2013
- Borgeke, Martin och Heidenborg, Mari, Att bestämma påföljd för brott, Wolters Kluwer, 3:e uppl., Stockholm, 2016
- Bäcklund, Agneta, Johansson, Stefan, Trost, Hedvig, Träskman, Per Ole, Wennberg, Suzanne och Wersäll, Fredrik, Brottsbalken. En kommentar, publicerad i Zeteo den 25 april 2018 respektive den 9 november 2018
- Danelius, Hans, Mänskliga rättigheter i europeisk praxis, Norstedts Juridik, 5:e uppl., Stockholm, 2015
- Elwin, Göran, Häleribrottet, P.A. Norstedt och söner, Stockholm, 1969
- Jareborg, Nils, Straffrättens gärningslära, Fritzes Förlag AB, Malmö, 1995
- Jareborg, Nils och Zila, Josef, Straffrättens påföljdslära, Wolters Kluwer Sverige AB, 5:e uppl., Visby, 2017
- Lernestedt, Claes, Kriminalisering. Problem och principer, Iustus Förlag AB, Uppsala, 2003
- Munck, Johan och Berggren, Nils-Olof, Polislagen. En kommentar, publicerad i Zeteo den 22 oktober 2018
- Ulväng, Magnus, Brottslighetskonkurrens. Om relationer mellan regler och fall, Iustus förlag AB, Uppsala, 2013
- Åberg, Kazimir, Ordninglagen. En kommentar, publicerad i Zeteo den 1 augusti 2017

Ågren, Jack, Leijonhufvud, Madeleine och Wennberg, Suzanne, Straffansvar, Norstedts Juridik, 10:e uppl., 2018

Artiklar

Asp, Petter och von Hirsch, Andrew, SvJT 1999 s. 151, Straffvärde
Sunnqvist, Martin, SvJT 2011 s. 495, Sammanläggning av flera
systematiskt begångna brott till ett grovt brott

Sunnqvist, Martin, SvJT 2012 s. 58, Sammanläggning av flera
systematiskt begångna brott till ett grovt brott – en kort
kommentar

Ulväng, Magnus, SvJT 2011 s. 1036, Sammanläggning av flera
systematiskt begångna brott till ett grovt brott – en replik

Ulväng, Magnus, SvJT 2012 s. 62, Sammanläggning av flera
systematiskt begångna brott till ett grovt brott – slutreplik

Wennberg, Suzanne, SvJT 2000 s. 792, Grov kvinnofridskränkning –
en problematisk brottskonstruktion

Offentligt tryck

Propositioner

Proposition 1975/76:42 Regeringens proposition med förslag till lag
om ändring i brottsbalken, m.m.

Proposition 1975/76:209 Regeringens proposition om ändring i
regeringsformen

Proposition 1979/80:66 Regeringens proposition med förslag till lag
om ändring i brottsbalken (häleri m.m.)

Proposition 1987/88:137 Regeringens proposition om besöksförbud

Proposition 1994/95:23 Ett effektivare brottmålsförfarande

Proposition 1995/96:170 Översyn av skattebrottslagen

Proposition 1997/98:43 Tryckfrihetsförordningen och yttrande-
frihetsgrundlagens tillämpningsområde m.m.

Proposition 1997/98:55 Kvinnofrid

Proposition 1998/99:3 Åtgärder mot dopning

- Proposition 1999/2000:124 En ny smugglingslag m.m.
- Proposition 2000/01:85 Förberedelse till brott m.m.
- Proposition 2000/01:133 Tillträde till andra tilläggsprotokollet till bedrägerikonventionen
- Proposition 2002/03:70 Ytterligare åtgärder för att motverka våld i nära relationer
- Proposition 2004/05:69 Bokföringsbrott och andra brott mot borgenärer
- Proposition 2004/05:77 Lag om tillträdesförbud vid idrottsarrangemang
- Proposition 2006/07:80 Bidragsbrottslag
- Proposition 2008/09:78 Ytterligare åtgärder mot ordningsstörningar vid idrottsarrangemang
- Proposition 2009/10:80 En reformerad grundlag
- Proposition 2009/10:147 Skärpta straff för allvarliga våldsbrott m.m.
- Proposition 2010/11:45 Förbättrat skydd mot stalking
- Proposition 2010/11:76 Genomförande av rådets rambeslut om kampen mot organiserad brottslighet
- Proposition 2011/12:79 En reformerad mutbrottslagstiftning
- Proposition 2011/12:109 Vissa åtgärder mot illegala vapen
- Proposition 2012/13:69 Kränkande fotografering
- Proposition 2012/13:108 Förstärkt straffrättsligt skydd vid grov fridskränkning och grov kvinnofridskränkning
- Proposition 2013/14:68 Förstärkt tillträdesförbud vid idrottsarrangemang
- Proposition 2013/14:121 En effektivare kriminalisering av penningtvätt
- Proposition 2013/14:254 Register över tillträdesförbud vid idrottsarrangemang
- Proposition 2012/13:147 Ny bibliotekslag
- Proposition 2015/16:113 Bättre straffrättsliga verktyg mot organiserad brottslighet
- Proposition 2015/16:150 Straffrättsligt skydd mot olovlig identitetsanvändning

Proposition 2016/17:108 Straffskalorna för vissa allvarliga våldsbrott

Proposition 2016/17:131 Grovt fordringsbedrägeri och andra förmögenhetsbrott

Proposition 2016/17:222 Ett starkt straffrättsligt skydd för den personliga integriteten

Proposition 2017/18:81 Elektronisk övervakning av kontaktförbud

Proposition 2017/18:220 En omreglerad spelmarknad

NJA II

NJA II 1942

NJA II 1948

NJA II 1962

NJA II 1975

NJA II 1988

Utskottsbetänkande

Bet. 1989/90:JuU5 Våldsbrott och brottsoffer

Bet. 1994/95:JuU2 Ett effektivare brottmålsförfarande

Betänkanden i SOU-serien

SOU 1940:20 Lagstiftning om förmögenhetsbrott

SOU 1953:14 Förslag till brottsbalk

SOU 1983:50 Översyn av lagstiftningen om förmögenhetsbrott utom gäldenärsbrott

SOU 1986:14 Påföljd för brott. Om straffskalor, påföljdsval, straffmätning och villkorlig dom

SOU 1992:61 Ett reformerat åklagarväsende

SOU 1992:84 Ersättning för kränkning genom brott

SOU 1995:146 Trygghet mot brott. Rollfördelning och samverkan

SOU 2008:85 Straff i proportion till brottets allvar

SOU 2012:12 Penningtvätt – Kriminalisering, förverkande och dispositionsförbud

SOU 2012:34 Nya påföljder

SOU 2013:38 Vad bör straffas?

SOU 2013:85 Stärkt straffrättsligt skydd för egendom

SOU 2014:63 Organiserad brottslighet – förfälts- och underlåtenhetsansvar, kvalifikationsgrunder m.m.

Promemorior i departementsserien (Ds)

Ds 2002:25 Tillträdesförbud

Ds 2004:40 Lag om tillträdesförbud

Ds 2007:13 Vuxnas kontakter med barn i sexuella syften

Kommittédirektiv

Dir. 2011:31 Användningen av straffrätt

Dir. 2012:73 Ett stärkt straffrättsligt skydd för egendom

Dir. 2013:19 Skärpta straffrättsliga åtgärder mot organiserad brottslighet

Riksdagsskrivelser

Rskr. 1994/95:40

Lagrådet

Protokoll vid Lagrådets sammanträde den 7 mars 2000 angående lagrådsremiss den 24 februari 2000 över förslag till lag om ändring i brottsbalken

Riksdagen ombudsmän

JO 2009/10 s. 436

JO 2011/12 s. 594

Rättsfall

Rättsfall från Högsta domstolen (nytt juridiskt arkiv och opublicerade mål)

NJA 1942 s. 605

NJA 1943 s. 442

NJA 1956 s. 119

NJA 1961 s. 402

NJA 1976 s. 436

NJA 1978 s. 67

NJA 1980 s. 253

NJA 1981 s. 335

NJA 1982 s. 102

NJA 1982 s. 645

NJA 1985 s. 444

NJA 1989 s. 308

NJA 1990 s. 9

NJA 1990 s. 315

NJA 1990 s. 324

NJA 1991 s. 83

NJA 1992 s. 37

NJA 1992 s. 470

NJA 1995 s. 84

NJA 1999 s. 380

NJA 2000 s. 372

NJA 2003 s. 121

NJA 2004 s. 437

NJA 2006 s. 524

NJA 2007 s. 973

NJA 2008 s. 359

NJA 2009 s. 559

NJA 2009 s. 586

NJA 2010 s. 592

NJA 2011 s. 627

NJA 2012 s. 400

NJA 2012 s. 886

Högsta domstolen avgörande den 20 juni 2013 i mål nr Ö 3750–11,
NJA 2013 N 16

NJA 2015 s. 45

NJA 2016 s. 680

NJA 2016 s. 1143

NJA 2017 s. 531

NJA 2017 s. 794

NJA 2018 s. 378

NJA 2018 s. 512

NJA 2018 s. 574

NJA 2018 s. 634

Högsta domstolen, avgörande den 10 oktober 2018, mål nr B 2678–
18

Högsta domstolen, avgörande den 14 december 2018, mål nr B
5389–17

Rättsfall från Hovrätterna (publicerade och opublicerade domar)

RH 1988:67

Svea hovrätt, avgörande den 8 november 2010, mål nr B 7238–09

Svea hovrätt, avgörande den 27 mars 2013, mål nr B 1685–13

Svea hovrätt, avgörande den 28 maj 2013, mål nr B 2956–13

Hovrätten för Västra Sverige, avgörande den 17 juni 2014, mål nr
B 4660–13

Svea hovrätt, avgörande den 3 december 2014, mål nr B 10595–13

Svea hovrätt, avgörande den 25 april 2017, mål nr B 1247–17

Svea hovrätt, avgörande den 5 juni 2018, mål nr B 2101–18

Hovrätten över Skåne och Blekinge, avgörande den 25 september 2018, mål nr B 2073–18

Tingsrättsdomar

Solna tingsrätt, avgörande den 21 augusti 2009, mål nr B 1453–09

Stockholms tingsrätt, avgörande den 29 januari 2013, mål nr B 19359–12

Borås tingsrätt, avgörande den 4 oktober 2013, mål nr B 2428–13

Solna tingsrätt, avgörande den 10 februari 2017, mål nr B 8815–16

Stockholms tingsrätt, avgörande den 29 november 2017, mål nr B 15332–15

Uppsala tingsrätt, avgörande den 8 februari 2018, mål nr B 4982–17

Södertörns tingsrätt, avgörande den 27 mars 2018, mål nr B 16626–17

Blekinge tingsrätt, avgörande den 29 juni 2018, mål nr B 606–18

Södertörns tingsrätt, avgörande den 29 november 2018, mål nr B 9243–17

Övrigt

Arbetsmiljöverkets rapport Arbetsmiljön 2017. Arbetsmiljöstatistik 2018:2., jämte tabellbilaga

Brottsförebyggande rådets rapport 2014:6, Skärpta straff för allvarliga våldsbrott. Utvärdering av 2010 års straffmättningsreform

Brottsförebyggande rådets rapport 2015:3, Kontaktförbud. En utvärdering av ändringar i lagen 2011

Brottsförebyggande rådets rapport 2017:5, Brottsutvecklingen i Sverige 2012–15

Brottsförebyggande rådets rapport, Kriminalstatistik 2017. Anmällda brott slutlig statistik

Brottsförebyggande rådets rapport 2018:1, Nationella trygghetsundersökningen. Om utsatthet, otrygghet och förtroende

- Brottsförebyggande rådets rapport, Kriminalstatistik 2018.
Anmälda brott preliminär statistik för första halvåret 2018
- Brottsförebyggande rådets rapport, Sammanställning av centrala resultat från Nationella trygghetsundersökningen 2018
- Brottsförebyggande rådet rapport, Kriminalstatistiken: Definitioner och begrepp, 2018
- DIK:s rapport 2017:2, Biblioteken speglar samhället – en rapport om arbetsmiljön på våra bibliotek
- Handelsanställdas förbunds rapport, Stöld och snatteri. Hur ser handelsanställda på stölder och snatterier i butiker?, 2016
- Internetstiftelsen i Sveriges rapport, Svenskarna och internet – 2018
- Polismyndighetens Nationella operativa avdelnings rapport, Mobil organiserad brottslighet. Erfarenhetsberättelse 2011–2015, 2016
- Polismyndighetens Nationella operativa avdelnings rapport, Kort övergripande bild över bostadsinbrotten i Sverige, 2017
- Svensk Handels rapport, Stölder och annat svinn i svenska butiker 2013
- Svensk Handels rapport, Stölder och annat svinn i svenska butiker 2017



Justitiedepartementet
Straffrättsenheten

Straffrättsliga åtgärder mot organiserad tillgreppsbrottslighet

Sammanfattning av uppdraget

En utredare ges i uppdrag att överväga

- på vilket sätt integritetskränkningen vid tillgrepp efter inbrott i bostäder kan beaktas ytterligare,
- på vilket sätt systematiska inslag i stöld- och häleribrottslighet kan beaktas ytterligare,
- om försök och förberedelse till häleri bör kriminaliseras, och
- om, och i så fall på vilket sätt, personer vid straffansvar ska kunna stängas ute från butikslokaler, simhallar och andra liknande platser dit allmänheten har tillträde.

Utredaren ska lämna författningsförslag. Oavsett vilka bedömningar övervägandena leder fram till ska utredaren lämna författningsförslag till

- ett nytt brott, benämnt inbrottsstöld och med ett minimistraff om fängelse i ett år,

- nya brott som tar sikte på systematiska stölder respektive hälerier,
- en kriminalisering av försök och förberedelse till häleri, och
- en möjlighet att vid straffansvar stänga personer ute från butikslokaler, simhallar och andra liknande platser dit allmänheten har tillträde.

Uppdraget ska redovisas senast den 18 januari 2019.

Organiserad tillgreppsbrottslighet är ett växande problem

Organiserade tillgreppsbrott som begås av internationella brottsnätverk är ett betydande och växande problem. Stöldligornas verksamhet är mycket välorganiserad och ligorna står för en stor del av tillgreppsbrottsligheten i Sverige. Både enskilda och näringsidkare drabbas och utredningar av de brott som begås försvåras av att stöldgodset ofta snabbt förs ut från landet. Brottsligheten orsakar stora kostnader och skapar otrygghet i samhället. När det gäller stölder av båtmotorer, bildelar och större jordbruksmaskiner uppskattar Polismyndigheten att en klar majoritet begås av internationella brottsnätverk. Det finns också nätverk som är specialiserade på butiksstölder. Dessutom står internationella stöldliga uppskattningsvis för ungefär hälften av alla bostadsinbrott i Sverige. Utöver den ekonomiska skada som tillgreppen orsakar innebär stölder som sker efter intrång i en bostad eller ett annat liknande boende en särskilt allvarlig integritetskränkning av den som drabbas. Det finns således skäl att se mycket allvarligt på de kriminella nätverkens utbredning och att ta krafttag för att försvåra för dem.

Egendomsskyddsutredningen

Egendomsskyddsutredningen övervägde i betänkandet Stärkt straffrättsligt skydd för egendom (SOU 2013:85) flera frågor av intresse i förhållande till organiserad tillgreppsbrottslighet.

En av de frågor som utredningen behandlade var betydelsen av systematiska inslag vid förmögenhetsbrottslighet. Systematisk brottslighet är inte ett enhetligt begrepp men beskrivs ofta som brott som begås upprepat och på ett identiskt eller likartat sätt. Brotten har som regel föregåtts av planering, begåtts med en särskild metod eller i organiserad form. Den straffrättsliga regleringen ger redan i dag möjligheter att i olika hänseenden beakta brottslighetens systematiska karaktär. Exempelvis finns regler om förhöjd straffskala vid flerfaldig brottslighet respektive försvårande omständigheter att beakta vid straffmätningen. Egendomsskyddsutredningen övervägde ett antal tänkbara lösningar i syfte att ge systematiska inslag större genomslag vid bedömningen av förmögenhetsbrottslighet, men gjorde bl.a. bedömningen att det inte fanns skäl att ändra de nämnda reglerna om förhöjd straffskala respektive försvårande omständigheter och att det inte borde införas något kvalificerande rekvisit som innebär att förmögenhetsbrott som begås systematiskt alltid ska rubriceras som brott av högre svårhetsgrad.

När det gäller stöldbrottslighet övervägde utredningen bl.a. om den omständigheten att ett tillgrepp skett efter intrång i en bostad borde få större betydelse för brottsrubriceringen. Utredningen konstaterade att den integritetskränkning som ett sådant intrång innebär får genomslag i rättspraxis, åtminstone när det är fråga om en mer varaktig bostad. I sådana fall bedöms gärningen regelmässigt som grov stöld. Utredningen ansåg dock att förändringar i samhället lett till att även tillgrepp som skett efter intrång i mer tillfälliga boenden, t.ex. fritidshus och hotellrum, innefattar en sådan integritetskränkning att den borde få genomslag i rättstillämpningen. Genom en lagändring den 1 juli 2017 har därför tydliggjorts att även när en stöld sker i ett boende som inte är permanent ska det kunna leda till att stölden bedöms som grov (prop. 2016/17:131).

Även häleribrottet behandlades av utredningen. Straffansvaret för grovt häleri omfattar försök, förberedelse och stämpling. Utredningen hade i uppdrag att överväga om också försök till häleri av normalgraden borde kriminaliseras. Utredningen bedömde dock att det inte fanns skäl för en sådan kriminalisering. Sedan utredningen gjorde sin bedömning har lagen (2014:307) om straff

för penningtvättsbrott införts. Detta brott har många gemensamma nämnare med häleribrottet och straffansvaret för brott av normalgraden omfattar även försök, förberedelse och stämpling.

I Egendomsskyddsutredningens uppdrag ingick vidare frågan om det bör införas en möjlighet att vid straffansvar stänga personer ute från butikslokaler och andra liknande platser dit allmänheten har tillträde. Utredningen gjorde dock bedömningen att det intresse som ett tillträdesförbud skulle skydda inte var sådant att det motiverar den inskränkning i den grundlagsskyddade rätten att röra sig fritt som förbudet skulle innebära. Det skulle även vara svårt att utforma ett förbud som kan tillgodose kraven på rättssäkerhet utan att samtidigt bli en börda för rättsväsendet. Utredningen lämnade således inget förslag om att införa en ny lag om tillträdesförbud.

Tillkännagivanden från riksdagen

Efter att Egendomsskyddsutredningen redovisat sitt betänkande har riksdagen beslutat ett antal tillkännagivanden som är aktuella i sammanhanget. När det gäller stöldbrottslighet har riksdagen tillkännagett för regeringen att arbetet mot bostadsinbrott ska prioriteras och att regeringen senast den 1 april 2018 ska återkomma med ett förslag med innebörden att en ny brottsrubricering – inbrottsstöld – införs i brottsbalken, med ett minimistraff om fängelse i ett år (bet. 2014/15:JuU1 punkt 21, rskr. 2014/15:77, bet. 2014/15:JuU14 punkt 26, rskr. 2014/15:138 och bet. 2016/17:JuU13 punkt 4, rskr. 2016/17:272).

Vidare har riksdagen tillkännagett att en ny brottsrubricering som tar sikte på systematiska stölder bör införas, och att det är viktigt att regeringen vidtar åtgärder som leder till att man vid bedömningen av straffvärdet för ett upprepat antal stölder av ringa slag ser dessa i sitt sammanhang, så att påföljden därmed kan stå i bättre proportion till den samlade brottsligheten (bet. 2015/16:JuU18 punkt 30, rskr. 2015/16:196 och bet. 2016/17:JuU13 punkt 8, rskr. 2016/17:272).

Riksdagen har även tillkännagett att regeringen ska återkomma till riksdagen med förslag om att kriminalisera försök till häleri av normalgraden (bet. 2014/15:JuU14 punkt 65, rskr. 2014/15:138).

Slutligen har riksdagen beslutat tillkännagivanden med innebörden att regeringen dels bör låta göra en översyn av möjligheterna att införa någon form av tillträdesförbud till butiker för personer som gång efter gång stjälar eller på annat sätt uppför sig illa, dels bör utreda frågan om tillträdesförbud till simhallar och andra anläggningar i syfte att göra det möjligt att besluta om ett tillträdesförbud för en person som tidigare har misskött sig (bet. 2016/17:JuU16 punkt 42 och 43, rskr. 2016/17:211).

En översyn av möjliga straffrättsliga åtgärder behövs

Den organiserade tillgreppsbrottsligheten och de kriminella nätverkens utbredning innebär en stor utmaning för rättsväsendet och kräver att en rad åtgärder vidtas för att försvåra och göra det mindre attraktivt för nätverken att verka i Sverige. Även straffrättsliga åtgärder behövs. Det är nödvändigt att ytterligare markera hur allvarligt samhället ser på organiserade tillgreppsbrott och på stölder som sker efter inbrott i bostäder. Det är också nödvändigt att tidigt kunna ingripa mot ligornas verksamhet och att se över möjligheterna att snabbare och mer effektivt kunna vidta åtgärder mot hanteringen av stöldgods.

Till följd av Egendomsskyddsutredningens förslag har regeringen vidtagit ett flertal lagstiftningsåtgärder på förmögenhetsbrottsområdet, bl.a. när det gäller stöldbrottslighet. De växande problemen med organiserade tillgreppsbrott i Sverige innebär emellertid att det är angeläget att se över vilka möjligheter det finns till ytterligare straffrättsliga åtgärder när det gäller förmögenhetsbrott, bl.a. på de områden där Egendomsskyddsutredningen inte lämnade några förslag som kan läggas till grund för lagstiftning. Till saken hör att det förflutit viss tid sedan Egendomsskyddsutredningen gjorde sina överväganden.

Det finns därför anledning att nu överväga på vilket 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. Det finns också anledning att överväga om försök och förberedelse till häleri av normalgraden bör kriminaliseras.

Vidare finns det skäl att överväga om det bör införas en möjlighet att vid straffansvar stänga personer ute från butikslokaler, simhallar och andra liknande platser dit allmänheten har tillträde, t.ex. för att dessa tidigare begått stöld eller andra brott eller på annat sätt misskött sig. Frågan om tillträdesförbud aktualiserar komplicerade frågeställningar om bl.a. rätten att röra sig fritt i samhället samt tillgång till nödvändig samhällsservice och har varit föremål för överväganden vid flera tillfällen (se SOU 1995:146, Ds 2002:25, Ds 2004:40 och SOU 2013:85), men är alltjämt aktuell.

Ett uppdrag att överväga straffrättsliga åtgärder mot organiserad tillgreppsbrottlighet

En utredare ska överväga

- på vilket sätt den integritetskränkning det innebär att ett tillgrepp skett efter intrång i en bostad eller ett annat liknande boende kan beaktas i större utsträckning än i dag,
- på vilket sätt systematiska inslag i stöld- och häleribrottslighet, t.ex. upprepade brott av mindre allvarligt slag, kan beaktas i större utsträckning än i dag,
- om försök och förberedelse till häleri av normalgraden bör kriminaliseras, och
- om, och i så fall på vilket sätt, personer som har begått brott eller på annat sätt misskött sig, vid straffansvar ska kunna stängas ute från butikslokaler, simhallar och andra liknande platser dit allmänheten har tillträde.

Om utredaren bedömer att det behövs författningsändringar ska nödvändiga författningsförslag lämnas. Oavsett vilka bedömningar övervägandena leder fram till ska utredaren lämna författningsförslag till

- ett nytt brott, benämnt inbrottsstöld och med ett minimistraff om fängelse i ett år,
- nya brott som tar sikte på systematiska stöld respektive hälerier,

- en kriminalisering av försök och förberedelse till häleri av normalgraden, och
- en möjlighet att vid straffansvar stänga personer som har begått brott eller på annat sätt misskött sig ute från butikslokaler, simhallar och andra liknande platser dit allmänheten har tillträde.

Det står utredaren fritt att ta upp även andra relevanta frågor inom ramen för uppdraget. Utredaren ska redovisa för- och nackdelar med möjliga åtgärder. När det gäller frågan om tillträdesförbud ska utredaren särskilt belysa vilka konsekvenser ett sådant kan få för enskilda i olika avseenden och beakta behovet av att säkerställa skyddet av individers grundläggande fri- och rättigheter och av tillräckliga rättssäkerhetsgarantier för enskilda. Vidare ska utredaren redovisa hur ett tillträdesförbud skulle förhålla sig till diskrimineringslagstiftningen. Utredaren ska även bedöma de ekonomiska konsekvenserna av förslagen och hur eventuella ökade kostnader bör finansieras, och redovisa vilka konsekvenser de förslag som lämnas har i ett jämställdhetsperspektiv.

Utredaren ska beakta den straffrättsliga reglering som gäller för motsvarande brott i de nordiska länderna och i övrigt göra de internationella jämförelser som anses befogade.

Vid behov bör samråd ske med de myndigheter och organisationer, även i det civila samhället, som kan vara berörda.

Uppdraget ska redovisas senast den 18 januari 2019.

Departementsserien 2019

Kronologisk förteckning

1. Straffrättsliga åtgärder mot tillgreppsbrott och vissa andra brott.

Departementsserien 2019

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

Straffrättsliga åtgärder mot tillgreppsbrott
och vissa andra brott. [1]