

Lagrådsremiss

Tillträdesförbud till butik och förstärkt straffrättsligt skydd mot tillgreppsbrottslighet

Regeringen överlämnar denna remiss till Lagrådet.

Stockholm den 24 september 2020

Morgan Johansson

Eva Marie Hellstrand
(Justitiedepartementet)

Lagrådsremissens huvudsakliga innehåll

Stölder och andra brott som begås i butiker kan få stora konsekvenser för den som drabbas. Regeringen anser därför att det finns ett behov av att förstärka skyddet mot brott men även allvarliga trakasserier som äger rum där. Vidare bör den kränkning som det innebär att bli bestulen i sin bostad eller ett annat liknande boende beaktas i större utsträckning än i dag. Även stölder och hälerier som begås systematiskt utgör ett stort problem och det finns därför anledning att ytterligare markera allvaret i sådana gärningar. För att förstärka skyddet mot tillgreppsbrott och vissa andra brott lämnar regeringen sammanfattningsvis följande förslag till lagändringar:

- En ny lag om tillträdesförbud till butik. Lagen innebär att en person kan förbjudas att få tillträde till och vistas i en butik, om det på grund av särskilda omständigheter finns risk för att han eller hon kommer att begå brott i butiken eller allvarligt trakassera någon som befinner sig där. Den som bryter mot ett tillträdesförbud döms till böter eller fängelse i högst sex månader.
- En ny straffbestämmelse om inbrottsstöld. Brottet omfattar stöld som har skett efter intrång i bostad eller annat liknande boende. Straffet är fängelse i lägst ett och högst sex år.
- En ny kvalifikationsgrund i straffbestämmelserna om grov stöld och grovt häleri. Vid bedömningen av om brottet är grovt ska det särskilt beaktas om gärningen har ingått som ett led i en brottslighet som utövats systematiskt.
- Kriminalisering av försök, förberedelse och stämpling till häleri.

Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 mars 2021.

Innehållsförteckning

1	Beslut	4
2	Lagtext	5
2.1	Förslag till lag om tillträdesförbud till butik	5
2.2	Förslag till lag om ändring i brottsbalken	9
2.3	Förslag till lag om ändring i lagen (1998:620) om belastningsregister	12
2.4	Förslag till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)	13
3	Ärendet och dess beredning	14
4	Tillträdesförbud till butik	15
4.1	Bakgrund	15
4.1.1	Rätten att få vistas på en plats	15
4.1.2	Tidigare överväganden	18
4.1.3	Internationell utblick	21
4.2	En lag om tillträdesförbud till butik införs	22
4.3	Regleringen om tillträdesförbud	32
4.3.1	Förutsättningarna för tillträdesförbud	32
4.3.2	Förbudets längd, delgivning och handläggningstid	35
4.3.3	Beslutande myndighet	37
4.3.4	Ansökan om tillträdesförbud	37
4.3.5	Förfarandet hos åklagaren och hävande eller ändring av förbud	40
4.3.6	Domstolsprövning	44
4.3.7	Straffansvaret	48
4.3.8	Personuppgiftsbehandling	49
4.3.9	Sekretessfrågor	56
4.3.10	Registrering i belastningsregistret	59
5	Inbrottsstöld	60
5.1	Inbrott som skäl att bedöma en stöld som grov	60
5.2	En ny straffbestämmelse införs	62
5.3	Brottsbeteckning och straffskala	68
5.4	Gärningar av mindre allvarlig art	71
5.5	Försök, förberedelse och stämpling samt åtalsbegränsning	74
6	Systematiska stölder och hälerier	74
6.1	Systematik som skäl att bedöma ett stöld- eller häleribrott som grovt	74
6.2	Behovet av att kunna beakta systematiska inslag ytterligare	76
6.3	Bestämmelser om sammanläggning av stölder respektive hälerier införs inte	79
6.4	En ny kvalifikationsgrund för grov stöld och grovt häleri införs	82
7	Försök, förberedelse och stämpling till häleri	88

7.1	Förstadier till brott och utgångspunkter för en utökad kriminalisering.....	88
7.2	Kriminalisering av försök, förberedelse och stämpling till häleri.....	90
8	Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser.....	93
9	Konsekvenser av förslagen	93
9.1	Ekonomiska konsekvenser	93
9.2	Övriga konsekvenser	96
10	Författningskommentar	96
10.1	Förslaget till lag om tillträdesförbud till butik.....	96
10.2	Förslaget till lag om ändring i brottsbalken.....	110
10.3	Förslaget till lag om ändring i lagen (1998:620) om belastningsregister	113
10.4	Förslaget till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).....	113
Bilaga 1	Sammanfattning av departementspromemorian Straffrättsliga åtgärder mot tillgreppsbrott och vissa andra brott (Ds 2019:1)	115
Bilaga 2	Departementspromemorians lagförslag.....	121
Bilaga 3	Förteckning över remissinstanserna (Ds 2019:1)	131
Bilaga 4	Sammanfattning av promemorian Komplettering av departementspromemorian Straffrättsliga åtgärder mot tillgreppsbrott och vissa andra brott (Ds 2019:1) i fråga om personuppgiftsbehandling	132
Bilaga 5	Den kompletterande promemorians lagförslag.....	133
Bilaga 6	Förteckning över remissinstanserna (den kompletterande promemorian)	134

1 Beslut

Regeringen har beslutat att inhämta Lagrådets yttrande över förslag till

1. lag om tillträdesförbud till butik,
2. lag om ändring i brottsbalken,
3. lag om ändring i lagen (1998:620) om belastningsregister,
4. lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

2 Lagtext

Regeringen har följande förslag till lagtext.

2.1 Förslag till lag om tillträdesförbud till butik

Härigenom föreskrivs följande.

Förutsättningar för tillträdesförbud

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

Tillträdesförbud får inte avse den som är under femton år.

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

2 § En person kan få tillträdesförbud, om det på grund av särskilda omständigheter finns risk för att han eller hon kommer att begå brott i butiken eller allvarligt trakassera någon som befinner sig där. Vid bedömningen av om det finns en sådan risk ska det särskilt beaktas om personen tidigare har begått brott i eller i anslutning till butiken. 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.

Tillträdesförbudets längd

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

Tillträdesförbudet gäller omedelbart, om inte något annat beslutas.

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

Delgivning och handläggningstid

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

5 § Frågor om tillträdesförbud ska handläggas skyndsamt.

Förfarandet hos åklagaren

6 § Allmän åklagare prövar frågor om tillträdesförbud.

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

En fråga om tillträdesförbud tas också upp på anmälan av Polismyndigheten. En sådan anmälan får dock göras endast efter samtycke från butiken. Polismyndigheten är inte part i det ärende som anmälan gett upphov till.

7 § Frågor om tillträdesförbud prövas av åklagaren i den ort där förbudet 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 hjälp av Polismyndigheten för utredning av frågor om tillträdesförbud.

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

- 4 § om objektivitet,
- 6 § om rätt att hålla förhör,
- 7 § om hämtning till förhör,
- 9 § om skyldighet att stanna kvar för förhör,
- 10 § om vilka som får närvara vid förhör,
- 11 § om möjlighet att ställa frågor vid förhör, och
- 12 § om förbud mot otillbörliga åtgärder under förhör.

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

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

Åklagaren bestämmer hur underrättelsen ska ske.

Underrättelseskyligheten gäller med de begränsningar som följer av 10 kap. 3 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

10 § Åklagarens beslut i fråga om tillträdesförbud ska vara skriftligt och ange

1. parterna och Polismyndigheten om den har gjort en 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,
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 §.

11 § Vid åklagarens handläggning av ärenden om tillträdesförbud tillämpas i övrigt 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 butiken.

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

Domstolsprövning

13 § Tingsrätten ska pröva åklagarens beslut i fråga om tillträdesförbud på begäran av en part, om beslutet har 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 butiken föra dess talan vid domstolen, om inte särskilda skäl talar mot det.

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

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 har 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 det inte dömas till ansvar.

Personuppgiftsbehandling

23 § Personuppgifter som avses i artikel 10 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning) får behandlas av en butik om det behövs för att förhindra eller upptäcka överträdelse av ett tillträdesförbud till butiken.

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

Denna lag träder i kraft den 1 mars 2021.

2.2 Förslag till lag om ändring i brottsbalken

Härigenom föreskrivs i fråga om brottsbalken

dels att 8 kap. 4, 12 och 13 §§ och 9 kap. 6 och 11 §§ ska ha följande lydelse,

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

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 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, *om gärningen ingått som ett led i en brottslighet som utövats systematiskt* eller om gärningen annars varit av särskilt farlig eller hänsynslös art, avsett betydande värde eller inneburit synnerligen kännbar skada.

4 a §

Om brott som avses i 1 § har skett efter intrång i bostad eller annat liknande boende, döms för inbrottsstöld till fängelse i lägst ett och högst sex år.

Är en gärning som avses i första stycket med hänsyn till integritetskränkningen eller omständigheterna i övrigt av mindre allvarlig art, döms dock inte för inbrottsstöld utan för annat brott som gärningen innefattar.

12 §²

För försök eller förberedelse till stöld, grov stöld, rån, grovt rån, tillgrepp av fortskaffningsmedel, grovt tillgrepp av fortskaffningsmedel, olovlig energiavledning

För försök eller förberedelse till stöld, grov stöld, *inbrottsstöld*, rån, grovt rån, tillgrepp av fortskaffningsmedel, grovt tillgrepp av fortskaffningsmedel, olovlig

¹ Senaste lydelse 2017:442.

² Senaste lydelse 2017:442.

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.

energiavledning eller grov olovlig energiavledning döms det till ansvar enligt 23 kap. Detsamma gäller för stämpling till grov stöld *eller inbrottsstöld* 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.

13 §³

Har annat i detta kapitel angivet brott än grov stöld, rån eller grovt rån förövats mot

1. någon som inte endast tillfälligt
2. make, den som är i rätt upp- eller nedstigande släktskap eller svågerlag, syskon, svåger eller svägerska eller
3. någon annan som på liknande sätt är närstående till gärningsmannen, får åklagaren väcka åtal endast om målsäganden har angett brottet till åtal eller åtal är påkallat ur allmän synpunkt.

Vid tillämpning av vad nu sagts *skall* med gärningsman likställas annan som medverkat vid brottet och den som gjort sig skyldig till häleri eller häleriförseelse.

Har annat i detta kapitel angivet brott än grov stöld, *inbrottsstöld*, rån eller grovt rån förövats mot

1. någon som inte endast tillfälligt sammanbodde med gärningsmannen,
2. make, den som är i rätt upp- eller nedstigande släktskap eller svågerlag, syskon, svåger eller svägerska, eller
3. någon annan som på liknande sätt är närstående till gärningsmannen, får åklagaren väcka åtal endast om målsäganden har angett brottet till åtal eller åtal är påkallat ur allmän synpunkt.

Vid tillämpning av vad nu sagts *ska* med gärningsman likställas *någon* annan som medverkat vid brottet och den som gjort sig skyldig till häleri eller häleriförseelse.

9 kap.

6 §⁴

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,

³ Senaste lydelse 1987:791.

⁴ Senaste lydelse 2017:442.

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 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, *ingått som ett led i en brottslighet som utövat systematiskt* eller *annars* varit av särskilt farlig art.

11 §⁵

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 mars 2021.

⁵ Senaste lydelse 2017:442.

2.3 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 §¹

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
a) *kontaktförbud enligt lagen (1988:688) om kontaktförbud,*

b) *tillträdesförbud enligt lagen (2005:321) om tillträdesförbud vid idrottsarrangemang, dock inte tillträdesförbud enligt 9 a § i den lagen,*

c) *förbud enligt 3 kap. 5 § lagen (2015:642) om europeisk skyddsorder, eller*

d) *tillträdesförbud enligt lagen (2021:000) om tillträdesförbud till butik.*

Denna lag träder i kraft den 1 mars 2021.

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

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

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

35 kap.

Kontaktförbud och andra skyddsåtgärder

Kontaktförbud m.m.¹

5 §²

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 butik.

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 mars 2021.

¹ Senaste lydelse 2015:196.

² Senaste lydelse 2015:645.

3 Ärendet och dess beredning

Den 19 januari 2018 fick en utredare i uppdrag att biträda Justitiedepartementet med att utreda straffrättsliga åtgärder mot organiserad tillgreppsbrottlighet (Ju2018/00533/LP). Enligt uppdraget skulle utredaren överväga på vilket sätt integritetskränkningen vid tillgrepp efter inbrott i bostäder kan beaktas ytterligare, på vilket sätt systematiska inslag i stöld- och häleri brottlighet 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 ledde fram till skulle utredaren lämna författningsförslag till ett nytt brott, benämnt inbrottsstöld, med ett minimistraff om fängelse ett år, nya brott som tar sikte på systematiska stölder respektive hälerier, en kriminalisering av försök och förberedelse till häleri samt en möjlighet att vid straffansvar stänga personer ute från butikslokaler, simhallar och andra liknande platser dit allmänheten har tillträde.

Utredaren överlämnade den 23 januari 2019 departementspromemorian *Straffrättsliga åtgärder mot tillgreppsbrott och vissa andra brott* (Ds 2019:1). En sammanfattning av promemorian och dess lagförslag finns i *bilaga 1* respektive *bilaga 2*. Promemorian har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 3*. Remissyttrandena finns tillgängliga i Justitiedepartementet (Ju2019/00209/L5).

I denna lagrådsremiss behandlas, såvitt gäller tillträdesförbud, förslaget i departementspromemorian som rör butik. När det gäller delarna av förslaget som handlar om simhallar och bibliotek beslutade regeringen den 20 februari 2020 att ge Brottsförebyggande rådet (Brå) i uppdrag att göra en kartläggning av brottlighet och ordningsstörningar som ska kunna ligga till grund för en bedömning av behovet av en reglering om tillträdesförbud till dessa platser. Uppdraget redovisades den 15 september 2020.

För att komplettera beredningsunderlaget avseende förslaget till lag om tillträdesförbud till butiker, badanläggningar och bibliotek har det inom Justitiedepartementet utarbetats en promemoria (i det följande benämnd den kompletterande promemorian) med förslag till bestämmelser om personuppgiftsbehandling. En sammanfattning av den kompletterande promemorian och dess lagförslag finns i *bilaga 4* respektive *bilaga 5*. Den kompletterande promemorian har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 6*. Remissyttrandena finns tillgängliga i Justitiedepartementet (Ju2020/01217/L5).

För att komplettera beredningsunderlaget i frågan om åtalbegränsning när det gäller förslaget om inbrottsstöld har Justitiedepartementet tagit kontakt med Åklagarmyndigheten. De skriftliga synpunkter som lämnats finns tillgängliga i Justitiedepartementet (Ju2019/00209/L5).

Riksdagen har, i fråga om tillträdesförbud, tillkännagett för regeringen

- det som utskottet anför om tillträdesförbud till butiker (bet. 2016/17:JuU16 punkt 42, rskr. 2016/17:211),
- det som utskottet anför om tillträdesförbud till simhallar och andra anläggningar (bet. 2016/17:JuU16 punkt 43, rskr. 2016/17:211), och

- det som utskottet anför om att regeringen skyndsamt ska återkomma till riksdagen med ett lagförslag om tillträdesförbud till butiker (bet. 2018/19:JuU11 punkt 62, rskr. 2018/19:181).

Frågan om tillträdesförbud till butik behandlas i avsnitt 4.

Riksdagen har, i fråga om inbrottsstöld, tillkännagett för regeringen

- det som utskottet anför om att arbetet mot bostadsinbrott ska prioriteras (bet. 2014/15:JuU1 punkt 21, rskr. 2014/15:77),
- det som utskottet anför om inbrottsstöld (bet. 2014/15:JuU14 punkt 26, rskr. 2014/15:138),
- det som utskottet anför om att regeringen senast den 1 april 2018 ska återkomma till riksdagen med ett förslag som innebär att inbrottsstöld, med ett minimistraff om fängelse i ett år, införs som en ny brottsrubricering i brottsbalken (bet. 2016/17:JuU13 punkt 4, rskr. 2016/17:272), och
- det som utskottet anför om att regeringen skyndsamt bör återkomma till riksdagen med ett förslag som innebär att inbrottsstöld, med ett minimistraff om fängelse i ett år, ska införas som en ny brottsrubricering i brottsbalken (bet. 2018/19:JuU11 punkt 23, rskr. 2018/19:181 och bet. 2019/20:JuU26 punkt 14, rskr. 2019/20:258).

Frågan om inbrottsstöld behandlas i avsnitt 5.

Riksdagen har, i fråga om systematiska stölder, tillkännagett för regeringen

- det som utskottet anför om systematiska stölder (bet. 2015/16:JuU18 punkt 30, rskr. 2015/16:196), och
- det som utskottet anför om vikten av att se upprepade stölder i ett sammanhang, och att påföljderna i större utsträckning ska stå i proportion till den samlade brottsligheten (bet. 2016/17:JuU13 punkt 8, rskr. 2016/17:272).

Genom tillkännagivandet om systematiska stölder (bet. 2015/16:JuU18 punkt 30, rskr. 2015/16:196) biföll riksdagen motion 2015/16:2403 av Johan Hedin m.fl. (C) yrkande 14. Frågan om systematiska stölder behandlas i avsnitt 6.

Riksdagen har, i fråga om försök till häleri, tillkännagett för regeringen det som utskottet anför om försök till häleri (bet. 2014/15:JuU14 punkt 65, rskr. 2014/15:138). Frågan om försök till häleri behandlas i avsnitt 7.

4 Tillträdesförbud till butik

4.1 Bakgrund

4.1.1 Rätten att få vistas på en plats

Rörelsefriheten och möjligheten att begränsa den

Enligt 2 kap. 8 § regeringsformen (RF) är den som är svensk medborgare bl.a. tillförsäkrad frihet att förflytta sig inom riket och att lämna det (rörelsefriheten). Denna rätt får dock enligt 2 kap. 20 och 21 §§ RF begränsas genom lag, men begränsningar får endast göras för att tillgodose

ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle. Begränsningen får aldrig gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den (proportionalitetsprincipen) och inte heller sträcka sig så långt att den utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen såsom en av folkstyrelsens grundvalar. Begränsningen får inte göras enbart på grund av politisk, religiös, kulturell eller annan sådan åskådning. I förarbetena till regeringsformen framgår att det, beträffande en betydande del av de icke-absoluta grundlagsstadgade fri- och rättigheterna, inte går att ange möjligheterna till begränsning på ett mer precist sätt. Syftet med en lagreglering som inskränker dessa fri- och rättigheter måste emellertid redovisas noga. (Se prop. 1975/76:209 om ändring i regeringsformen s. 152–153.)

Även den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen) innehåller bestämmelser om rörelsefrihet. Enligt artikel 2 i konventionens fjärde tilläggsprotokoll har den som lagligen befinner sig inom en stats territorium rätt att fritt röra sig där och välja sin bosättningsort. Rättigheterna får dock inskränkas under förutsättning att inskränkningen anges i lag. Inskränkningen måste även vara nödvändig i ett demokratiskt samhälle med hänsyn till statens säkerhet eller den allmänna säkerheten, för att upprätthålla den allmänna ordningen eller förhindra brott eller för att skydda hälsa eller moral eller annans fri- och rättigheter. Europakonventionen gäller som svensk lag enligt lagen (1994:1219) om den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. Enligt 2 kap. 19 § RF får lag eller annan föreskrift inte meddelas i strid med Sveriges åtaganden på grund av Europakonventionen.

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

Ett förbud mot diskriminering finns även i artikel 14 i Europakonventionen. Den innebär att diskriminering med avseende på de fri- och rättigheter som behandlas i konventionen och dess tilläggsprotokoll inte får göras 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.

Rätten att bestämma vem som får vistas på en plats

Den som genom äganderätt eller med annan rätt, exempelvis nyttjanderätt, förfogar över en plats kan normalt bestämma vem som får vistas där. Detta gäller även om platsen är tillgänglig för allmänheten. En butikslokal anses i brottsbalkens mening utgöra allmän plats under den tid som den är tillgänglig för allmänheten. Om allmänheten har tillträde endast under vissa tider, är platsen allmän under denna tid men inte i övrigt. (Se bl.a. prop. 1987/88:98 om knivförbud i vissa fall m.m. s. 12.)

Rätten för en näringsidkare eller annan att bestämma över exempelvis en lokal och dess användning är dock inte oinskränkt. Den får inte utnyttjas i strid med förbudet mot diskriminering (jfr 16 kap. 9 § brottsbalken, se rättsfallet NJA 1999 s. 556). Så länge den som förfogar över en allmän plats inte gör sig skyldig till diskriminering kan hon eller han neka vissa personer tillträde till platsen, t.ex. därför att de vid tidigare tillfällen har gjort sig skyldiga till stölder eller andra brott eller helt enkelt därför att personen inte är önskvärd som kund. En näringsidkare kan genom praktiska arrangemang, t.ex. genom att anordna bevakning av entrén, se till att endast vissa kunder får tillträde till lokalen. En monopolställning kan dock begränsa möjligheten att välja vem som får vistas i en lokal.

Möjligheter till tillfälliga avlägsnanden och ingripanden

En polisman får, när det är nödvändigt för att ordningen ska kunna upprätthållas, avvisa eller avlägsna en person från ett visst område eller utrymme om personen genom sitt uppträdande stör den allmänna ordningen eller utgör en omedelbar fara för denna (13 § polislagen [1984:387]). Detsamma gäller om en sådan åtgärd behövs för att en straffbelagd handling ska kunna avvärijas. Om ett avvisande eller avlägsnande är otillräckligt för att uppnå avsett resultat, kan personen enligt samma bestämmelse tillfälligt omhändertas. Under vissa förutsättningar får en polisman använda våld i dessa situationer (10 § första stycket 4 och andra stycket).

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

En ordningsvakt är en person som av Polismyndigheten har förordnats att medverka till att upprätthålla allmän ordning, se 1 § lagen (1980:578) om ordningsvakter. Förordnandet gäller för en viss tid, högst tre år, och är geografiskt begränsat (5 §). En ordningsvakt lyder under Polismyndigheten och är som utgångspunkt skyldig att lyda de order som en polisman meddelar i tjänsten (6 §).

En ordningsvakt har enligt 29 § tredje stycket polislagen samma rätt att som en polisman att avvisa, avlägsna eller omhänderta en person enligt 13 § polislagen, om inget annat framgår av förordnandet som ordningsvakt.

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

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

Kontaktförbud och tillträdesförbud vid idrottsarrangemang

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

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

Lagen (2005:321) om tillträdesförbud vid idrottsarrangemang ger möjlighet att förbjuda en person att få tillträde till och vistas på inhägnad plats huvudsakligen avsedd för idrottsutövning när idrottsarrangemang anordnas på platsen av en idrottsorganisation. Lagen kom till i syfte att förstärka skyddet mot brottslighet under idrottsarrangemang och överensstämmer till sin uppbyggnad och sitt innehåll i stort med kontaktförbudslagen (se prop. 2004/05:77 Lag om tillträdesförbud vid idrottsarrangemang s. 17 och 25).

4.1.2 Tidigare överväganden

Möjligheten att utestänga personer från vissa platser, och då i huvudsak butiker, har varit föremål för diskussion under en längre tid.

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. Förbudet brukade ges formen av ett skriftligt avtal som undertecknades av den som förbudet avsåg. En person som brutit mot ett sådant förbud kunde, i enlighet med underrättspraxis, dömas för olaga intrång enligt 4 kap. 6 § andra stycket brottsbalken. Metoden beskrevs även kortfattat av Brå i rapporten Ökad säkerhet inom handeln (Brås rapport 1989:4).

Frågan om huruvida överträdelser av portförbud kunde bestraffas som olaga intrång prövades av Högsta domstolen i rättsfallet NJA 1995 s. 84. I avgörandet konstateras att en affärslokal, dit allmänheten har fritt tillträde under dess öppethållande, inte kan anses vara en sådan lokal som åsyftas i bestämmelsen om olaga intrång och att en person som, trots förbud från affärsinnehavaren, går in i en sådan lokal därför inte kan dömas för olaga intrång. Det konstateras vidare att bestämmelsen om olaga intrång inte kan tolkas på annat sätt än att den är avsedd att utgöra ett skydd för lokaler och vissa andra utrymmen som inte är tillgängliga för allmänheten. Efter domen upphörde användandet av portförbud.

År 1995 föreslog Trygghetsutredningen att bestämmelsen om olaga intrång skulle utvidgas till att bli generellt tillämplig på andra lokaler och platser än bostäder. Förslaget innebar att tillämpningsområdet för olaga intrång utvidgades till att omfatta även platser dit allmänheten har tillträde, bl.a. butikslokaler och idrottsanläggningar. Anledningen var att man inte

ansåg det rimligt att bestämmelsen om olaga intrång hade ett så snävt tillämpningsområde som följde av Högsta domstolens avgörande. (Se SOU 1995:146 Trygghet mot brott – Rollfördelning och samverkan s. 242–244.)

Den 24 februari 2000 föreslogs i lagrådsremissen Olaga intrång att straffansvaret för olaga intrång skulle utvidgas till att avse platser dit allmänheten har tillträde i syfte att förstärka skyddet mot brott och ordningsstörningar. Förslaget avsåg t.ex. idrottsarenor och butiker. Regeringen uttalade bl.a. följande (s. 15).

Förslaget utgår från den rätt som tillkommer den som med stöd av t.ex. äganderätten förfogar över en lokal eller plats. Enligt de regler som gäller i dag finns det inte något straffrättsligt skydd för den rätten. Det innebär t.ex. att om en person tränger sig in, t.ex. i en butik, trots att han avvisas så utgör detta i sig inte något brott. Om personen inte heller stör ordningen eller utgör en risk för att störa ordningen så har polis och ordningsvakter normalt inte heller rätt att avvisa eller avlägsna personen. Det är enligt regeringens uppfattning motiverat att förstärka skyddet i vissa fall då en person fått besked om att han inte har tillträde men ändå tar sig in.

I yttrande den 7 mars 2000 ansåg sig Lagrådet inte kunna tillstyrka förslaget och anförde bl.a. följande (s. 2 och 5).

Enligt Lagrådets mening är det rimligt att vissa tillgreppsbenägna eller ordningsstörande personer kan förbjudas att besöka en affär eller ett idrottsevenemang och att ett brott mot ett sådant förbud blir straffbart. I dylika fall har för övrigt ett portförbud ofta betydelse även för andra än de direkt inblandade parterna.

Lagrådet kan således godta att det nu ges laglig möjlighet att bestraffa den som bryter mot ett förbud att ta sig in i t.ex. en affärslokal till vilken allmänheten har tillträde. När det gäller utformningen av bestämmelsen finner Lagrådet emellertid att allvarliga invändningar kan göras.

[...] Enligt Lagrådets mening bör den föreslagna bestämmelsen om olaga intrång bli föremål för ytterligare överväganden innan lagstiftning sker. Förutom Trygghetsutredningens förslag kan då övervägas en lösning som består i att man i en särskild lag anger förutsättningarna för tillträdesförbud och hur sådana skall utformas samt straffbelägger överträdelser. Jfr t.ex. lagen (1988:688) om besöksförbud och lagen (1996:981) om besöksinskränkningar vid viss tvångsvård.

Med hänsyn till bl.a. Lagrådets invändningar ledde förslaget i lagrådsremissen inte till någon proposition till riksdagen.

Inom Justitiedepartementet utarbetades därefter en departementspromemoria med förslag till en särskild lag om tillträdesförbud (Ds 2002:25 Tillträdesförbud). Enligt förslaget skulle en näringsidkare eller en idrottsorganisation kunna förbjuda en person att under viss tid få tillträde till och vistas i en affärslokal eller på en idrottsanläggning. Överträdelse av förbudet föreslogs straffsanktioneras.

Vid remissbehandlingen mötte förslaget kritik. Förslaget kritiserades bl.a. på de grunderna att enskilda subjekt föreslogs kunna meddela förbud

och att förbuden inte skulle gå att överklaga. Remisskritiken riktade sig främst mot förslaget avseende affärslokaler. Den fick till följd att det inte utarbetades någon lagrådsremiss i fråga om något av förslagen.

Frågan ledde till ytterligare överväganden. Inom Justitiedepartementet upprättades en ny departementspromemoria med förslag till en lag om tillträdesförbud (Ds 2004:40 Lag om tillträdesförbud). Förslaget omfattade dock endast tillträdesförbud vid idrottsarrangemang. Som skäl för att förslaget inte omfattade affärslokaler angavs bl.a. att sådana lokaler har en stor och ibland avgörande betydelse för den enskildes dagliga livsföring, exempelvis för att kunna handla mat, uträtta ärenden på bank och apotek och besöka en optiker. Ett förbud att besöka vissa affärslokaler ansågs därför kunna drabba den enskilde hårt. Det anfördes även att frågan om ett förstärkt skydd för affärslokaler får bli föremål för fortsatta överväganden i ett annat sammanhang. (Se den promemorian s. 27–28.)

Vid remissbehandlingen av promemorian invände bl.a. företrädare för handeln mot att förslaget inte omfattade affärslokaler. Även Rikspolisstyrelsen beklagade detta. I propositionen ställde sig dock regeringen bakom promemorians bedömning att det fanns viktiga skillnader mellan idrottsarrangemang och affärslokaler. Regeringen tog bl.a. upp att affärslokaler har en stor och ofta avgörande betydelse för den enskildes dagliga livsföring, att ett förbud att besöka affärslokaler skulle kunna innebära ett större ingrepp i den grundlagsfästa rörelsefriheten och därmed kräva särskilda överväganden samt att idrottsorganisationerna redan har ett system för att avstänga personer från sina arrangemang. Propositionen kom således endast att omfatta tillträdesförbud vid idrottsarrangemang. (Se prop. 2004/05:77 s. 18–19.)

År 2013 fick Egendomsskyddsutredningen bl.a. i uppgift att överväga behovet av lagstiftning som ger möjlighet att vid straffansvar utestänga personer från butikslokaler och andra liknande platser dit allmänheten har tillträde. Utredningen kom fram till att de skäl som talar mot att införa en ny lag om tillträdesförbud till butiker var starkare än de som talar för och lämnade därför inte något sådant förslag. Utredningen konstaterade att en reglering om tillträdesförbud i och för sig skulle vara ett sätt att begränsa tillfällena för återfallsförbrytare att begå nya brott. Som skäl mot en reglering anfördes dock bl.a. att ett förbud utgör en inskränkning i den enskildes rätt att röra sig fritt och att det intresse som ett straffsanktionerat tillträdesförbud till butiker skulle skydda inte är sådant att det motiverar den inskränkning i den grundlagsskyddade rätten att röra sig fritt som förbudet skulle innebära. Utredningen anförde också att det skulle vara svårt att utforma ett förbud som kan tillgodose kraven på rättssäkerhet utan att samtidigt bli en börda för rättsväsendet samt att betydande undantag skulle behöva göras för situationer när det handlar om lokaler där det tillhandahålls postverksamhet, apoteksvaror eller andra viktiga samhällstjänster. (Se SOU 2013:85 Stärkt straffrättsligt skydd för egendom s. 28 och 357–360.)

4.1.3 Internationell utblick

I departementspromemorian finns en redovisning av relevant lagstiftning i ett antal europeiska länder där följande framgår (se avsnitt 8.7 i promemorian).

I Danmark finns det bestämmelser i den s.k. ordensbekendtgørelsen som bl.a. syftar till att säkerställa allmän ordning och säkerhet på offentliga platser, t.ex. gator, vägar, offentliga parker, vänthallar, nöjesställen, offentliga kontor och köpcentrum. Den danska polismyndigheten ges bl.a. möjlighet att inskränka enskildas rätt att uppehålla sig på sådana platser. Om en person flera gånger har överträtt den bestämmelse som anger att slagsmål, skrik, berusning och vissa andra liknande beteenden som är ägnade att störa den allmänna ordningen är förbjudet, kan polisen förbjuda denne att uppehålla sig inom en viss radie från platsen där den senaste överträdelsen ägde rum. För att ett förbud ska få meddelas krävs att det finns anledning att tro att den enskilde 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 otrygghetsskapande beteende, eller med sitt uppträdande bidragit till att skapa särskild otrygghet, kan den danska polismyndigheten förbjuda personen att tillträda eller vistas inom ett större område. Även i sådana fall måste det finnas anledning att tro att personen åter kommer att uppträda på ett sådant sätt inom det tänkta förbudsområdet. Det måste också fastställas en tidsfrist som inte får överstiga tre månader men som 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.

Det finns vidare vissa möjligheter att inskränka rörelsefriheten för personer som dömts för sexualbrott och gängrelaterade brott.

Även i Norge finns det vissa möjligheter att förbjuda en eller flera personer att uppehålla sig på specifika platser i syfte att förebygga gängkriminalitet.

Varken Finland eller Island har någon reglering som ger möjlighet att stänga ute personer från butiker eller andra liknande platser dit allmänheten har tillträde.

I Nederländerna finns det vissa bestämmelser, vilka tar sin utgångspunkt i civilrätten, som ger möjlighet att stänga ute personer från allmänna platser. Ägaren till exempelvis en butik har rätt att bestämma vem eller vilka som får tillträde till lokalen. Den nederländska 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 andra 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 besluta om åtgärder som bl.a. kan inskränka enskildas rätt att uppehålla sig på allmänna platser.

En överträdelse av ett tillträdesförbud som utfärdats av den som äger en lokal utgör ett brott. 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.

4.2 En lag om tillträdesförbud till butik införs

Regeringens förslag: Det ska införas en möjlighet att, kopplat till straffansvar, förbjuda en person att få tillträde till och vistas i en butik (tillträdesförbud). Bestämmelserna ska tas in i en särskild lag om tillträdesförbud till butik.

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

Promemorians bedömning överensstämmer inte med regeringens förslag. I promemorian görs bedömningen att det inte bör införas någon reglering som gör det möjligt att vid straffansvar stänga ute personer från butiker. I enlighet med uppdraget lämnas dock i promemorian ett förslag till en lag om tillträdesförbud till butik.

Remissinstanserna: Ett antal remissinstanser, däribland *Borås tingsrätt*, *Ångermanlands tingsrätt*, *Polismyndigheten*, *Fastighetsägarna*, *Företagarna och Butikerna*, *Handelsanställdas förbund*, *Svensk Försäkring*, *Svensk Handel* och *Svenskt Näringsliv*, är positiva till införandet av en lag om tillträdesförbud till butik. Andra remissinstanser, däribland *Hovrätten över Skåne och Blekinge*, *Jönköpings tingsrätt*, *Stockholms tingsrätt*, *Brottsförebyggande rådet*, *Kriminalvården*, *Åklagarmyndigheten*, *Sveriges advokatsamfund* och *Sveriges Domareförbund*, avstyrker ett sådant förslag. *Riksdagens ombudsmän* framför att de förslag som inte stämmer överens med utredarens ställningstaganden inte föranleder några kommentarer.

De remissinstanser som är positiva till införandet av en lag om tillträdesförbud till butik framför bl.a. följande.

Borås tingsrätt anser att den grundlagsskyddade äganderätten bör beaktas vid intresseavvägningen, där upprepade trakasserier mot butiksanställda och tillgreppsbrott i näringsidkarens verksamhet innebär en allvarlig kränkning av äganderätten. Vidare anges att allvarliga ordningsstörningar dessutom innebär en inskränkning av skötsamma personers möjligheter att utnyttja verksamheterna. Tingsrätten påpekar att ett tillträdesförbud inte förbjuder personen att besöka andra butiker och att ett tillträdesförbud endast torde bli aktuellt efter t.ex. upprepade brottslighet eller trakasserier. Personen har således haft tidigare möjligheter att upphöra med sitt otillåtna beteende och därigenom undvika att tillträdesförbud över huvud taget meddelas. *Svensk Försäkring* för ett liknande resonemang. *Polismyndigheten* anser att en samhällsutveckling där otrygghet och ordningsstörningar gör att allmänna platser inte kan användas på avsett sätt inte är acceptabel. Enligt myndigheten behöver även en ohållbar arbetsmiljö för de aktuella personalgrupperna till följd av problemen beaktas. *Företagarna och Butikerna* menar att säkerheten för butiksägare och personal bör ses som mer prioriterat än risken för ett minskat serviceutbud för den enskilde. *Handelsanställdas förbund* pekar

på den arbetsmiljöproblematik som finns och anser vidare att det finns en bristande branschkunskap när det talas om att personer som bor på mindre orter skulle kunna drabbas hårt av ett tillträdesförbud eftersom detta enkelt skulle kunna hanteras via nätbeställningar eller andra särskilda beställningar och utlämningar. *Svensk Handel* betonar att tillträdesförbud är absolut nödvändigt för att handeln ska fortsätta vara en trygg plats för såväl anställda som allmänhet och framför även att den ökade tillgången till alternativa inköpskanaler minskar konsekvenserna för den som tilldelas ett tillträdesförbud.

I fråga om effektiviteten av lagstiftningen instämmer *Polismyndigheten* i promemorians bedömning att en lag om tillträdesförbud sannolikt skulle medföra att antalet brott som begås i butik i viss mån sjunker. Myndigheten instämmer även i att effekterna rimligen kommer att vara avhängiga vilka resurser som tillsätts men framför att ingripanden mot personer som bryter mot tillträdesförbud, när det gäller platser där ordningsvakter är förordnade att tjänstgöra, bör kunna göras av ordningsvakter. *Svensk Handel* framför att samhället måste tillskjuta de resurser som krävs för att trygga personalens säkerhet och framhåller att portförbuden som användes tidigare fungerade väl. *Borgholms kommun* bedömer att för mindre kommuner, där personkännedomen ofta är god, skulle en reglering sannolikt vara lättare att tillämpa och därmed nå önskad effekt än i t.ex. anonyma storstäder. *ICA-handlarnas Förbund* framför att bevakning av dagligvarubutiksentréer med kontroll av vilka som släpps in i butiken är praktiskt omöjligt i dag och att ett införande av tillträdesförbud skulle ge affärsinnehavare inte bara möjlighet att stoppa återfallsförbrytare i entrén utan också en sanktionerad möjlighet att avvisa dessa från butiken efter att de passerat entrén. *Handelsanställdas förbund* pekar på att ett tillträdesförbud kan vara en verksam åtgärd när det sker upprepade trakasserier och förövaren är väl känd.

Bland andra *Burlövs kommun*, *Företagarna och Butikerna* och *Svensk Försäkring* pekar på signalvärdet med en lagstiftning.

De remissinstanser som avstyrker införandet av en lag om tillträdesförbud till butik framför bl.a. följande.

Hovrätten för Övre Norrland anser att det måste krävas mycket starka skäl för att införa en reglering som begränsar den grundlagsskyddade rörelsefriheten. Enligt *Stockholms tingsrätt* är det föreslagna förbudet, som innebär inskränkningar i rörelsefriheten, inte en proportionerlig åtgärd mot den upplevda problematiken. Liknande synpunkter lämnas av *Sveriges advokatsamfund* och *Sveriges Domareförbund*.

Beträffande behovet av en lagstiftning anser *Hovrätten för Övre Norrland* och *Åklagarmyndigheten* att underlaget i utredningen inte ger stöd för att det finns något påtagligt sådant. Inte heller *Falkenbergs kommun* tycker att det finns ett behov av en reglering om tillträdesförbud. *Jönköpings tingsrätt* framhåller att möjligheten för butiks innehavare att utestänga personer som tidigare begått brott redan finns, även om överträdelser inte är förenade med straffansvar. *Brottsförebyggande rådet* anser att det i stället för införandet av en reglering om tillträdesförbud bör tas initiativ till ett erfarenhetsutbyte mellan handeln och kommuner om hur ordningsstörningar och liknande kan bemästras.

När det gäller lagstiftningens effektivitet anser *Hovrätten för Övre Norrland* att det framstår som tveksamt om en lag om tillträdesförbud på

ett effektivt sätt kan hantera de behov som ändå kan finnas. *Åklagarmyndigheten* anser att det är ytterst tveksamt om den föreslagna lagstiftningen skulle leda till en reell minskning av de brott och andra problem som man vill komma åt. *Åklagarmyndigheten*, *Stockholms tingsrätt* och *Sveriges Domareförbund* ser en risk för att förbud mot tillträde till en viss plats endast skulle skjuta över problemet till andra platser. *Åklagarmyndigheten* framför även att lagstiftningen kan förväntas bli resurskrävande. Myndigheten anser att man kan fråga sig om det är önskvärt att polisen prioriterar sina resurser på detta sätt och att det är svårt att se att ett tillträdesförbud skulle få särskilt mycket större effekt än ett förbud som en butik själv kan meddela. *Falkenbergs kommun* poängterar att förslaget handlar om att kriminalisera ett beteende som normalt sett är legitimt och ifrågasätter varför ett hot om straff vid överträdelse av tillträdesförbud skulle vara mer avhållande än straffet för själva tillgreppsbrottet.

Åklagarmyndigheten anser att det finns en inbyggd risk för orättvisa i systemet då den enda näringsidkaren på en liten ort sannolikt skulle ha mycket svårt att få bifall till ansökan och att möjligheten att få skydd i praktiken kommer att bero på andra omständigheter än skyddsbehovet.

Några remissinstanser framför att det finns skäl att låta andra platser än de som har övervägts omfattas av en reglering om tillträdesförbud. *Burlövs kommun* framför att de ordningsstörningar som tillträdesförbuden är avsedda att förebygga även kan uppkomma vid fritidsgårdar, allaktivitetshus och idrottsplatser som är tillgängliga för spontanidrott. *Nykvarns kommun* framför att tillträdesförbud behövs för bl.a. idrottshallar och andra platser som räknas som allmänna. *Fastighetsägarna* anser att tillträdesförbudet bör utökas till att omfatta även gallerior, köpcentrum och handelsplatser, dvs. de gemensamma delarna som inte tillhör en viss lokal. Enligt *Fastighetsägarna* finns det även i sådana utrymmen risk att besökare och anställda i butiker eller hos fastighetsägaren utsätts för brott eller trakasserier. Vidare anser *Fastighetsägarna* att utredaren inte angett övertygande argument till varför restauranger, caféer, nattklubbar och hotell inte ska omfattas av lagen eftersom det även i dessa lokaler förekommer ordningsstörande beteenden och brott. *Företagarna och Butikerna* lyfter fram behovet att möjligheten till tillträdesförbud breddas till att omfatta även andra typer av affärs- och näringsverksamheter såsom restauranger, caféer och gym.

De flesta remissinstanser yttrar sig inte särskilt över frågan att förslaget till lag i allt väsentligt följer kontaktförbudslagen och lagen om tillträdesförbud vid idrottsarrangemang. *Borås tingsrätt*, *Hovrätten över Skåne och Blekinge* och *Ångermanlands tingsrätt* anser dock att det framstår som ändamålsenligt och lämpligt. *Åklagarmyndigheten* har inga invändningar mot modellen som sådan.

Skälen för regeringens förslag

Åtskilliga åtgärder har vidtagits ...

Det har under de senaste åren vidtagits ett stort antal åtgärder för att bekämpa brottsligheten och öka tryggheten i samhället.

På straffrättens område har det genomförts flera lagändringar i skärpande riktning. När det gäller förmögenhetsbrotten skärptes 2017

straffskalorna för skadegörelse och grov skadegörelse (se prop. 2016/17:131 Grovt fordringsbedrägeri och andra förmögenhetsbrott). Samma år skärptes också straffskalorna för vissa allvarliga våldsbrott. Ändringarna innebar bl.a. att minimistraffen för grov misshandel, synnerligen grov misshandel, grovt rån, grov utpressning, grovt olaga hot och grovt olaga tvång höjdes (se prop. 2016/17:108 Straffskalorna för vissa allvarliga våldsbrott). Det har vidare genomförts en reform som innebär att fler gärningar ska behandlas som återfall i brott och därmed mötas av en skärpt straffrättslig reaktion (se prop. 2015/16:151 Ny påföljd efter tidigare dom).

Den 1 augusti 2018 trädde en ny kamerabevakningslag i kraft som bl.a. underlättar handelns säkerhetsarbete. Den generella tillståndsplikt som tidigare gällt för kamerabevakning har slopats genom den nya lagen. Det medför att kamerabevakning i bl.a. butiker nu kan genomföras utan tillstånd av Datainspektionen. Den 1 januari 2020 gjordes ändringar i lagen för att ytterligare förbättra möjligheten att bekämpa och lagföra brott med hjälp av kamerabevakning. Polismyndigheten, Säkerhetspolisen, Kustbevakningen och Tullverket har nu möjlighet att bedriva kamerabevakning utan krav på tillstånd. Dessa myndigheter kan således få sätta upp kameror på gator, torg och andra platser dit allmänheten har tillträde utan att först behöva ansöka om tillstånd hos Datainspektionen. Detta minskar den administrativa bördan för myndigheterna och leder till att kameror i många fall kan sättas upp snabbare än tidigare.

På regeringens uppdrag inleddes i januari 2018 en försöksverksamhet i norra Stockholm med ett snabbförfarande i brottmål. Brås utvärdering av försöksverksamheten visar att den har fallit väl ut, även om Brå också pekar på att man med de skilda förutsättningar som finns över landet inte bör förvänta sig samma resultat överallt om verksamheten utökas. Av utvärderingen framgår bl.a. att den totala handläggningstiden har mer än halverats och att 22 procent av brottsmisstankarna gällt stöld från butik (Brås rapport 2020:3 Snabbare lagförelse – Utvärdering av en försöksverksamhet i norra Stockholm). I november 2019 beslutade regeringen om ett uppdrag som innebär att försöksverksamheten ska fortsätta till och med den 31 december 2022 och från januari 2020 byggas ut till hela polisregion Stockholm. Genom ett tillägg till det uppdraget i mars 2020 har de genomförande myndigheterna fått i uppdrag att bygga ut försöksverksamhet i delar av övriga polisregioner från januari 2021. Regeringen har också gett en särskild utredare i uppdrag att utreda ett permanent snabbförfarande i brottmål och andra åtgärder för en snabbare lagförelse av brott (dir. 2020:6 Ett permanent snabbförfarande i brottmål och andra åtgärder för en snabbare lagförelse av brott).

Under den förra mandatperioden beslutades det om en kraftig satsning på polisverksamheten. Regeringens målsättning är att antalet anställda i Polismyndigheten ska öka med 10 000 fram till 2024. År 2015 genomgick Polismyndigheten också en stor organisationsförändring. En av utgångspunkterna i den nya Polismyndigheten är en polis närmare medborgarna. Det innebär att det lokala arbetet ska vara basen i myndighetens verksamhet, med ökad närvaro och tillgänglighet som grundas på lokala förutsättningar och behov. Kommun- och områdespoliserna etablerades som viktiga polisiära funktioner i lokalsamhället. Med Polismyndighetens nya

organisation och rekryteringen av fler anställda kommer det skapas förutsättningar för fler områdes- och kommunpolisier.

Det har även vidtagits ett antal brottsförebyggande åtgärder. Exempelvis har regeringen tagit initiativ till ett nationellt brottsförebyggande program – Tillsammans mot brott (skr. 2016/17:126). Programmet syftar till att skapa förutsättningar för ett strukturerat och långsiktigt brottsförebyggande arbete i hela samhället. I det ingår bl.a. att uppmärksamma och förstärka näringslivets roll i det brottsförebyggande arbetet. För att stärka Brås förmåga att stödja det brottsförebyggande arbetet har en förstärkning skett av Brås nationella stöd och samordning. Det har även skett en satsning för att inrätta regionala brottsförebyggande samordnare vid länsstyrelserna. Samordningsansvaret regleras i förordningen (2016:1258) om regional samordning inom det brottsförebyggande området.

I november 2019 beslutade regeringen att ge en utredare i uppdrag att göra en översyn av regelverket för ordningsvakter (dir. 2019:89 Ett modernare och effektivare regelverk för ordningsvakter). Syftet är att modernisera och anpassa reglerna för ordningsvakter till dagens förhållanden. Utredaren ska bl.a. analysera för vilka ändamål och på vilka platser ordningsvakter ska verka, vilka konkreta arbetsuppgifter och befogenheter en ordningsvakt ska ha samt vilka krav på utbildning som ska ställas på en ordningsvakt. Utredningen ska redovisa sitt uppdrag senast den 21 maj 2021.

... men utsattheten för butiker kvarstår

Redan av Brås rapport Ökad säkerhet inom handeln från 1989 framgår att butiksstölder och annan brottslighet med anknytning till handeln är ett stort och besvärande problem. I rapporten anges dels att det tillgripnas värde årligen uppgår till miljardbelopp, en förlust som ytterst drabbar alla konsumenter i form av högre priser, dels att brottsligheten också kan leda till hotfulla och våldsamma situationer i butikerna, vilket skapar oro hos personal, arbetsledning och kunder. (Se Brås rapport s. 7.)

Vad gäller omfattningen av det brottsliga svinnet beräknade Handels Utredningsinstitut AB detta till drygt 900 miljoner kronor för 1980. Sveriges Köpmannaförbund uppskattade motsvarande belopp för 1987 till 2,2 miljarder kronor. (Se samma rapport s. 25.) Enligt en rapport från Svensk Handel uppgick det brottsliga svinnet i detaljhandeln 2018 till omkring 8,8 miljarder kronor. Sedan 2016 har framför allt de externa stölderna ökat och 2018 uppgick de till närmare 7 miljarder kronor. (Se rapporten Stölder och svinn i detaljhandeln 2019, som bygger på en webbenkät som sänts ut till ett antal av Svensk Handels medlemmar och med svarsfrekvensen 18,4 procent.) Dessa siffror tyder således på en kraftig ökning av det brottsliga svinnet från 1980-talet fram tills i dag, även sett till förändringen av penningvärdet.

Av den officiella kriminalstatistiken framgår följande. Antalet anmälda stöldbrott i butik och varuhus ökade så gott som kontinuerligt från år 1975 (cirka 26 500) till början av 1990-talet (cirka 69 000). Under perioden därefter och fram till och med 2009 präglades antalet anmälda brott av stora årliga variationer. Sedan 2009 har antalet anmälda stöldbrott kontinuerligt minskat, med undantag för någon mindre uppgång enstaka år. År 2019 anmäldes drygt 43 000 stölder från butik, vilket motsvarar en

minskning med 32 procent jämfört med för tio år sedan (2010). Antalet anmälda butiksstölder påverkas i hög grad av butikernas kontrollåtgärder men även interna riktlinjer om huruvida butiksstölder bör polisanmälas.

Mellan åren 1975 och 2000 fyrdubblades antalet anmälda butiksrån från cirka 200 till 800. Därefter fortsatte antalet anmälda butiksrån att stiga, men inte med en lika hög ökningstakt. År 2009 noterades det högsta antalet anmälda butiksrån (1 154). Sedan dess har antalet minskat och under 2019 anmäldes cirka 500 butiksrån, vilket motsvarar en minskning med 45 procent jämfört med för tio år sedan (2010). Benägenheten att anmäla påverkas av brottets allvar. Grövre hot och våld, våld som ger fysiska skador eller brott där vapen används anmäls i högre utsträckning jämfört med mindre allvarliga händelser. Butiksrån med skjutvapen har minskat i större utsträckning än butiksrån utan skjutvapen. År 2019 anmäldes 115 butiksrån med skjutvapen och 380 butiksrån utan skjutvapen. På tio år har butiksrån med skjutvapen minskat med 67 procent. Motsvarande andel för butiksrån utan skjutvapen är 32 procent (2010).

Enligt rapporten Stölder och svinn i detaljhandeln 2019 från Svensk Handel har andra brott än stölder ökat de senaste åren. Framför allt hot mot personal anges ha ökat kraftigt inom dagligvaruhandeln men även brott såsom misshandel och sexuella trakasserier. Fyra av tio dagligvaruhandlare uppger att de har svårt att behålla personal på grund av brottslighet. En av fem handlare har övervägt att flytta eller lägga ner sin verksamhet på grund av brottslighet. Huvuddelen av handlarna tror att ett tillträdesförbud skulle öka den upplevda tryggheten i butik.

Av Svensk Handels sammanställning av Trygghetsbarometern för 2019, som baseras på en webbenkät till ett randomiserat urval av medlemsföretagen, framgår bl.a. att av de 2 841 butiker som svarade på enkäten hade 7 procent drabbats av hot eller våld i samband med en stöld den senaste månaden och 20 procent utsatts för hotfullt beteende vid andra tillfällen än vid en stöldsituation den senaste månaden.

Slutligen framgår av statistik från Arbetsmiljöverket att bland personer som är sysselsatta i försäljningsyrken inom detaljhandeln m.m. och butikspersonal har drygt två femtedelar varit i konflikt eller bråk med andra personer än arbetskamrater och chefer, nästan var femte varit utsatt för hot eller våld samt var femte varit utsatt för sexuella trakasserier från andra personer än chefer och arbetskamrater (se Arbetsmiljöverkets rapport 2018:2 Arbetsmiljöstatistik, Arbetsmiljön 2017, med tabellbilaga).

Det bör införas en möjlighet till straffsanktionerat tillträdesförbud till butik

Vissa remissinstanser, bl.a. *Hovrätten för Övre Norrland* och *Åklagarmyndigheten*, framför att underlaget i utredningen inte ger stöd för att det finns ett påtagligt behov av en lagstiftning som gör det möjligt att vid straffansvar stänga ute personer från butiker. Av vad som redovisas ovan framgår dock att butiksstölder länge har varit ett stort problem och att det brottsliga svinnet synes ha ökat kraftigt under de senaste decennierna. Omfattningen och konsekvenserna av butiksstölderna är förhållandevis väl dokumenterade. Förutom att Brå under en längre tid har fört statistik över bl.a. antalet anmälda stölder i butik, gör handeln egna undersökningar om brottsutvecklingen och utsattheten för brott. Även om antalet anmälda

butiksstölder enligt Brå har sjunkit de senaste åren, talar uppgifterna från handeln för att kostnaderna för tillgreppsbrottsligheten generellt sett har ökat och att de varje år uppgår till betydande belopp. Det finns även skäl att tro att anmälningsbenägenheten från handelns sida har minskat. Bland annat pekar *Företagarna och Butikerna* på att det finns ett stort mörkertal då en stor del av brotten inte polisanmäls eftersom det inte anses vara värt den tid och de resurser som det tar för företagen med hänsyn till att det oftast leder till en nedlagd utredning. Även om personer som stjälar vid upprepade tillfällen endast begår en mindre del av alla tillgreppsbrott handlar det sammantaget om betydande värden.

När det gäller andra typer av brott har det framkommit att också dessa utgör ett problem. Dagligvaruhandlare uppger att de har svårt att behålla personal på grund av brottslighet och var femte som svarade på Svensk Handels rapport om stölder och svinn i detaljhandeln 2019 har övervägt att flytta eller lägga ner sin verksamhet på grund av brottslighet. Av den rapporten framgår också att det framför allt är hot mot personal som har ökat kraftigt men även andra brott såsom misshandel och sexuella trakasserier. Enligt promemorian finns det också uppgifter om att det begås fler och grövre brott i butiker i dag och att personalen är mer drabbad än tidigare. Det kan handla om sexuella ofredanden, hot och skadegörelse men också om uppträdanden som är allmänt störande och obehagliga utan att nödvändigtvis vara brottsliga. *Handelsanställdas förbund* är en av de remissinstanser som i detta sammanhang särskilt lyfter arbetsmiljöproblematiken. Att det finns problem med t.ex. hot och trakasserier mot anställda får också stöd av bl.a. Arbetsmiljöverkets statistik om arbetsmiljön. Av den framgår att under 2017 utsattes nästan en femtedel av butikspersonalen för hot eller våld och ungefär lika stor andel för sexuella trakasserier från andra personer än chefer eller arbetskamrater. Att utsättas, eller riskera att utsättas, för t.ex. hot och våld på arbetsplatsen utgör alltså ett påtagligt arbetsmiljöproblem.

Mot denna bakgrund anser regeringen att problematiken med bl.a. butiksstölder och annan brottslighet är sådan att det finns ett behov av ett förstärkt skydd mot brott och allvarliga trakasserier som sker i butik. Tillträdesförbud skulle kunna utgöra ett sådant förstärkt skydd.

Precis som vid annan kriminalisering bör straffsanktionerade tillträdesförbud komma i fråga endast om det finns ett godtagbart skyddsintresse. I detta fall aktualiseras framför allt intresset av skydd för egendom och skydd för person, både avseende personal och besökare. Den brottslighet som det handlar om att motverka är bl.a. tillgreppsbrott och brottslighet som inbegriper våld, hot, sexuella trakasserier och skadegörelse. Även beteenden som inte nödvändigtvis är brottsliga, t.ex. allvarliga trakasserier mot enskilda, bör förhindras. Det kan också vara fråga om att motverka brott som stör ordningen och säkerheten, dvs. störningar som inte behöver rikta sig mot enskilda subjekt, såsom narkotikabrott. Enligt regeringen är de intressen som en reglering om tillträdesförbud till butik skulle skydda tillräckligt starka för att motivera en sådan lagstiftning. Regeringen konstaterar även att Lagrådet tidigare har uttalat att det är rimligt att vissa tillgreppsbenägna eller ordningsstörande personer kan förbjudas att besöka en affär och att ett brott mot ett sådant förbud blir straffbart (se avsnitt 4.1.2).

Ett tillträdesförbud till butik skulle inskränka den grundlagsstadgade rörelsefriheten (se 2 kap. 8 § RF). Rätten till rörelsefrihet får dock begränsas genom lag, men begränsningar får endast göras för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle. Begränsningen får aldrig gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den, eller göras enbart på grund av politisk, religiös, kulturell eller annan sådan åskådning. Även Europakonventionen innehåller bestämmelser om rörelsefrihet. Enligt konventionen får rörelsefriheten inskränkas om det är nödvändigt i ett demokratiskt samhälle med hänsyn till bl.a. statens säkerhet eller den allmänna säkerheten eller för att upprätthålla den allmänna ordningen eller förhindra brott. (Se vidare under avsnitt 4.1.1.) Den första frågan är om ändamålet med en begränsning av rörelsefriheten i detta fall är godtagbart.

Syftet med en reglering om tillträdesförbud är att förstärka skyddet mot brott och allvarliga trakasserier som äger rum i butik. När det gäller brott handlar det om ett skydd mot såväl tillgreppsbrott som annan brottslighet. Således måste, som *Borås tingsrätt* anger, bl.a. äganderätten beaktas vid bedömningen. Handlarnas intresse av skydd för sin egendom måste alltså få ett visst genomslag, liksom intresset av att anställda och besökare inte ska bli utsatta för brott och allvarliga trakasserier. Mot denna bakgrund bedömer regeringen att inskränkningen sker för att tillgodose ett godtagbart ändamål. Begränsningen av rörelsefriheten får enligt proportionalitetsprincipen dock aldrig gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den. Regeringen gör i det avseendet följande överväganden.

Förbudet skulle avse en geografiskt begränsad plats och grundas på en riskbedömning där tidigare brottslighet har särskild betydelse. I enlighet med *Borås tingsrätts* resonemang har personen således haft möjlighet att undvika att ett tillträdesförbud över huvud taget meddelas genom att upphöra med sitt beteende. Ett tillträdesförbud hindrar inte heller normalt sett personen från att besöka andra butiker. Brottslighet och allvarliga trakasserier innebär dessutom en begränsning av skötsamma personers möjlighet att utnyttja verksamheten.

Den som med äganderätt eller annan rätt förfogar över en plats bestämmer normalt vem som får vistas där. En handlare har således redan i dag möjlighet att neka en person tillträde till sin butik. Det saknas dock möjligheter att avlägsna eller straffrättsligt ingripa mot den som överträder ett sådant förbud. Det får till följd att den rätt som en handlare har att utestänga vissa personer från butiken inte blir särskilt effektiv. *Falkenbergs kommun* ifrågasätter varför ett hot om straff vid överträdelse av tillträdesförbud skulle vara mer avhållande än straffet för själva tillgreppsbrottet. En konsekvens av ett tillträdesförbud är emellertid att det innebär en möjlighet att faktiskt avvisa en person från platsen efter det att personen har passerat entrén. *ICA-handlarnas Förbund* pekar särskilt på att det i dag är praktiskt omöjligt för många butiker att ha kontroll över vilka som släpps in. Detta talar för att tillträdesförbud till butik skulle vara ett ändamålsenligt verktyg. Även *Handelsanställdas förbund* framför att ett tillträdesförbud kan vara en verksam åtgärd när det sker upprepade trakasserier och förövaren är väl känd. Därtill uppger *Svensk Handel* att den tidigare ordningen med s.k. portförbud fungerade väl. Detta är således något som har prövats och uppges ha haft effekt.

Ett skäl som tidigare anförts mot tillträdesförbud till butiker har varit att dessa har en stor och ibland avgörande betydelse för den enskildes dagliga livsföring. Det har framförts att en enskild t.ex. måste kunna handla mat och utträta ärenden på apotek. Detta skulle kunna innebära att inskränkningen av rörelsefriheten blir mer kännbar än i andra fall. Betydelsen av detta argument måste dock, som bl.a. *Svensk Handel* tar upp, anses ha försvagats med den senaste teknik- och serviceutvecklingen. En sådan invändning kan alltså inte längre anses vara ett bärande skäl mot att införa en reglering om tillträdesförbud till butik när det finns risk för att personen t.ex. kommer att begå brott där. Till skillnad från tidigare förslag som övervägts föreslås det också vara åklagare eller domstol som gör en bedömning av om ett tillträdesförbud är proportionerligt i det enskilda fallet (se avsnitt 4.3.1 och 4.3.3).

En reglering som gör det möjligt att efter en bedömning av risken för bl.a. brottslighet förbjuda personer att få tillträde till och vistas i en butik 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 eller hotfulla eller begår skadegörelse skulle få viss inverkan också när det gäller antalet sådana brott i butiker. *Polismyndigheten* instämmer i denna bedömning. Regeringen ifrågasätter således *Åklagarmyndighetens* uppfattning att det är tveksamt om en lagstiftning kommer att leda till en reell minskning av brott och andra problem i butiker. Regeringen kan i och för sig hålla med bl.a. *Åklagarmyndigheten* och *Stockholms tingsrätt* om att det finns en viss risk att ett förbud mot tillträde till en särskild plats skulle kunna skjuta över problemet på andra platser. Denna risk utgör emellertid inte skäl mot en reglering. *Svensk Handel* betonar också att tillträdesförbud är en absolut nödvändighet för att handeln ska fortsätta vara en trygg plats för såväl anställda som allmänhet. Med anledning av vad *Åklagarmyndigheten* anför konstaterar regeringen slutligen att det förhållandet att det på en mindre ort skulle kunna bli svårare att få bifall till en ansökan, om inte andra inköpsalternativ finns, är en fråga om proportionalitet och handlar ytterst om en rättssäker tillämpning för den enskilde. Farhågan att detta blir en inbyggd risk för orättvisa i systemet bör emellertid inte överdrivas.

Mot bakgrund av det anförda gör regeringen bedömningen att begränsningen inte går utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som föranleder den. Inte heller sträcker sig begränsningen så långt att den utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen. Inskränkningen kommer vidare ske genom lag och grundar sig inte på politisk, religiös, kulturell eller annan sådan åskådning.

Regeringen bedömer alltså, även med beaktande av vad bl.a. *Stockholms tingsrätt* och *Sveriges advokatsamfund* framför, att ett straffsanktionerat förbud att stänga ute personer från en butik är förenligt med grundlagarna samt Europakonventionen och dess tilläggsprotokoll.

En reglering om tillträdesförbud till butik skulle förvisso medföra ytterligare arbetsuppgifter för i huvudsak polis och åklagare. Det kan diskuteras om det är önskvärt att resurserna prioriteras på detta sätt. Tillgreppsbrottslighet är dock ett stort problem för butikerna, liksom annan brottslighet som begås mot personal men även besökare. En samhällsutveckling där otrygghet och ordningsstörningar gör att allmänna platser inte kan användas på avsett sätt är inte acceptabel. Som

Polismyndigheten är inne på skulle dessutom ordningsvakter i vissa fall kunna fylla en funktion för efterlevnaden av förbudet.

Sammanfattningsvis konstaterar regeringen att det redan har vidtagits ett antal åtgärder för att bekämpa brottsligheten och öka tryggheten i samhället, men att utsattheten för butiker kvarstår. Regeringen är medveten om att en reglering om tillträdesförbud inte kommer att vara lösningen på hela den problematik som finns. Att införa en möjlighet till straffsanktionerade tillträdesförbud innebär dock att staten kan erbjuda ett bättre skydd för butiker än i dag. Detta är också något som handeln länge har efterfrågat. Regeringen föreslår alltså att det ska införas en möjlighet att, kopplat till straffansvar, förbjuda en person att få tillträde till och vistas i en butik.

En särskild lag om tillträdesförbud till butik

I likhet med det förslag som lämnas i promemorian föreslår regeringen att möjligheten till tillträdesförbud till butik ska regleras i en särskild lag. Lagens utformning bör i allt väsentligt följa den nuvarande regleringen om kontaktförbud och tillträdesförbud vid idrottsarrangemang, vilket även bl.a. *Hovrätten över Skåne och Blekinge* och *Ångermanlands tingsrätt* instämmer i.

Med butik bör avses en lokal som huvudsakligen används för försäljning av varor. Någon begränsning utifrån vad som säljs bör inte uppställas. Att det sker viss annan verksamhet i butiken utesluter inte att lagen är tillämplig utan i dessa fall bör frågan om huruvida platsen omfattas styras av vad som är den huvudsakliga verksamheten. I fråga om den fysiska platsen bör det som utgångspunkt vara butikslokalen som utgör gränsen. Det innebär att beträffande butiker inne i köpcenter avses endast de enskilda butikerna och inte hela anläggningen. Enligt *Fastighetsägarna* bör dock även t.ex. gallerior omfattas. Sådana anläggningar innehåller, utöver butikslokaler, även platser som i andra fall inte kommer att träffas av lagen. Att låta köpcenter och gallerior omfattas skulle också innebära att andra överväganden behöver göras, bl.a. i fråga om vem som ska kunna ansöka om ett tillträdesförbud. Lagen bör således avse förbud att få tillträde till och vistas i själva butikslokalen. Som framgår av författningskommentaren utesluter det emellertid inte att även viss plats utomhus kan omfattas.

Den som genom äganderätt eller med annan rätt, exempelvis nyttjanderätt, förfogar över en plats kan normalt bestämma vem som får vistas där (se vidare under avsnitt 4.1.1). Denna rätt påverkas inte av att det nu föreslås införas en lag om tillträdesförbud till butik.

I fråga om övriga platser som tas upp av vissa remissinstanser, t.ex. restauranger och fritidsgårdar, kan det i och för sig antas att det förekommer störningar där precis som på andra platser i samhället. Behovet av tillträdesförbud till dessa platser är dock inte klarlagt och det finns inte heller beredningsunderlag för att gå vidare med sådana förslag. Frågan om tillträdesförbud till dessa platser övervägs därför inte nu.

4.3 Regleringen om tillträdesförbud

4.3.1 Förutsättningarna för tillträdesförbud

Regeringens förslag: En person ska kunna få tillträdesförbud om det på grund av särskilda omständigheter finns risk för att han eller hon kommer att begå brott i butiken eller allvarligt trakassera någon som befinner sig där. Vid riskbedömningen ska det särskilt beaktas om personen tidigare har begått brott i eller i anslutning till butiken. Brott som personen har begått före 15 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.

Tillträdesförbud får inte avse en person under 15 år.

Promemorians förslag, som lämnas i enlighet med uppdraget, överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: De flesta remissinstanser yttrar sig inte särskilt i frågan. *Fastighetsägarna* anser att de förhållanden som enligt förslaget ska kunna föranleda tillträdesförbud till bibliotek ska införas även avseende butiker, eftersom de ordningsstörningar och skadegörande handlingar som framhålls som exempel även utgör problem i butiker.

Skälen för regeringens förslag

Risken för brott och allvarliga trakasserier

Ändamålet med regleringen om tillträdesförbud är att förstärka skyddet mot brott och allvarliga trakasserier i butik. Detta syftar i sin tur till att öka tryggheten och säkerheten dels för personalen som arbetar i butiken, dels för allmänheten som befinner sig där. En reglering om tillträdesförbud till butik skapar även ökade förutsättningar för näringsidkaren att kunna bedriva sin näringsverksamhet ostört. Tillträdesförbudet bör därför – på liknande sätt som kontaktförbud och tillträdesförbud vid idrottsarrangemang – grundas på en bedömning av risken för att en person genom brott eller på annat sätt angriper de intressen som är relevanta i sammanhanget.

De brott som det ska finnas risk för att personen kommer att begå kan vara av olika karaktär. Det bör inte uppställas något krav i lagtext på att risken ska avse vissa typer av brott. För att ett förbud ska bli aktuellt bör det dock vara fråga om brott som på något sätt har koppling till platsen och till de intressen som lagstiftningen avser att skydda. Det kan vara brott som riktar sig mot butiken, t.ex. tillgreppsbrott eller skadegörelse, men också brott mot besökare eller personalen. Det kan då exempelvis röra sig om olika former av våldsbrott, olaga hot eller ofredande. 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 och narkotikabrott.

I likhet med det förslag som lämnas i promemorian anser regeringen att tillträdesförbud till butik bör kunna aktualiseras även om det inte finns risk för brott. Också risken för att en person ska allvarligt trakassera någon i

butiken, utan att det nödvändigtvis är att anse som ett brott, är något som således bör kunna föranleda ett tillträdesförbud. En motsvarande reglering finns i kontaktförbudslagen. Ett sådant beteende skulle kunna vara att en person i syfte att trakassera, besvära eller skrämja följer efter någon i butiken, utan att detta anses utgöra ett brott. Det kan även handla om att framföra grova och detaljerade kränkningar av sexualiserad eller våldsam natur, om yttrandet i det enskilda fallet inte skulle vara straffbart som ofredande eller annat brott. Ett tillträdesförbud bör alltså kunna meddelas även när det finns risk för att personen kommer att allvarligt trakassera någon som befinner sig på platsen. Ingen remissinstans invänder heller mot detta.

Fastighetsägarna anser att också risken för att personen kommer att väsentligt störa verksamheten eller orsaka betydande skada på egendom ska kunna föranleda tillträdesförbud till butik. I promemorian föreslås detta gälla endast i förhållande till bibliotek och som exempel på skadegörande handling ges att någon genom grov vårdslöshet skadar bibliotekets egendom. Som skäl anges att biblioteken i det allmänna biblioteksväsendet har en särskild uppgift och enligt lag ska verka för det demokratiska samhällets utveckling genom att bidra till kunskapsförmedling och fri åsiktsbildning. Förhållandena skiljer sig således åt och någon anledning att låta risken ta sikte även på sådana omständigheter när det gäller butiker har enligt regeringen inte framkommit.

Sammanfattningsvis föreslår regeringen att ett tillträdesförbud ska kunna meddelas om det på grund av särskilda omständigheter finns risk för att personen kommer att begå brott i butiken eller allvarligt trakassera någon som befinner sig där. I detta ligger att det ska göras en samlad och nyanserad bedömning av risken i det enskilda fallet. För att ett förbud ska kunna beslutas måste risken framstå som klar och konkret.

Vid riskbedömningen bör det vara en särskilt viktig omständighet om personen tidigare har begått brott på eller i anslutning till butiken. Genom att ha gjort sig skyldig till exempelvis en stöld inne i matvaruaffären kan personen anses ha visat att han eller hon är beredd att begå sådana brott som lagstiftningen avser att motverka. Därmed kan det också finnas en risk för att personen återigen gör sig skyldig till sådan brottslighet. Detsamma gäller t.ex. en skadegörelse som i och för sig har begåtts utanför en butik men som ändå riktar sig direkt mot denna. Regeringen föreslår alltså att det vid riskbedömningen särskilt ska beaktas om personen tidigare har begått brott på eller i anslutning till butiken. Eftersom det rör sig om en riskbedömning bör det inte krävas att skuldfrågan avseende ett tidigare brott är slutligt avgjord (jfr rättsfallet NJA 2019 s. 1021 p. 7). Enligt regeringens mening bör det inte uppställas något formellt krav på ett visst tidsmässigt samband mellan brottet och ett förbud. Något sådant krav finns inte heller i kontaktförbudslagen eller lagen om tillträdesförbud vid idrottsarrangemang. Det ligger dock i sakens natur att det har betydelse vid riskbedömningen hur långt tillbaka i tiden ett brott ligger. Ju längre tid som gått sedan ett tidigare brott, desto lägre bör risken vara för att det sker igen. Hur länge ett brott kan beaktas bör vidare kunna bero på brottets karaktär.

Det går inte att utesluta att vissa brott kan komma att begås av personer under 15 år, t.ex. upprepade stölder. För brott som någon begått innan han eller hon fyllt 15 år får inte dömas till påföljd (1 kap. 6 § brottsbalken).

Det innebär samtidigt att den som är under 15 år som huvudregel saknar möjlighet att få skuldfrågan för en påstådd brottslig gärning prövad (jfr 38 § lagen med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare om s.k. bevistalan). Detsamma gäller den som är 15 år eller äldre men som begått gärningen innan han eller hon fyllt 15 år. I enlighet med det förslag som lämnas i promemorian, och den ordning som gäller för tillträdesförbud vid idrottsarrangemang, föreslår regeringen att brott som begåtts före 15 års ålder inte får beaktas vid riskbedömningen. Personer som är under 15 år bör inte heller kunna få tillträdesförbud. Detta skulle framstå som inkonsekvent med hänsyn till att brott begångna av den som är under 15 år inte får beaktas vid riskbedömningen. Dessutom kommer de inte att kunna lagföras för överträdelse av ett tillträdesförbud. Regeringen föreslår därför att ett tillträdesförbud inte får avse den som är under 15 år.

Även om de ovan angivna omständigheterna skulle tala för att det finns en risk för brott eller allvarliga trakasserier kan det i vissa fall vara så att en mindre ingripande åtgärd än ett förbud visar sig vara tillräcklig för att uppnå syftet med ett förbud. Exmpelvis bör frågan om förbud falla om den person mot vilken förbudet har begärts kan talas till rätta. Som allmän princip gäller att tvångsåtgärder inte får vara mer ingripande än vad som behövs med hänsyn till åtgärdernas syfte. I enlighet med denna princip bör tillträdesförbud inte beslutas i dessa fall. I lagen om tillträdesförbud vid idrottsarrangemang finns en uttrycklig bestämmelse om detta. Regeringen föreslår att en sådan tas in även i regleringen om tillträdesförbud till butik.

Proportionalitetsbedömning

Ett tillträdesförbud till butik innebär en viss inskränkning i rörelsefriheten. Skälen för åtgärden måste därför uppväga det intrång eller men i övrigt som åtgärden innebär för den enskilde. Beträffande såväl kontaktförbud som tillträdesförbud vid idrottsarrangemang framgår proportionalitetsprincipen direkt av lagtexten. Regeringen föreslår att detsamma ska gälla för tillträdesförbud till butik.

Ett beslut om tillträdesförbud till butik ska således föregås av en proportionalitetsbedömning. Skälen för ett förbud ska vägas mot de konsekvenser som det innebär för den enskilde. Det innebär att en avvägning måste göras mellan å ena sidan intresset av att förebygga brott och allvarliga trakasserier och å andra sidan den grundlagsskyddade rätten att röra sig fritt. Det kan finnas flera situationer där det finns förutsättningar för ett tillträdesförbud men det kan ifrågasättas om ett sådant är proportionerligt med hänsyn till den inskränkning det skulle innebära för den enskilde. Ett exempel är om tillträdesförbudet skulle avse den enda matbutiken på orten och personen inte, eller endast med svårighet, har möjlighet att handla på annat sätt. Detsamma gäller att utestänga någon från viktiga samhällsfunktioner, exempelvis ortens enda postverksamhet eller apotek. Ju större behov personen har av det som butiken erbjuder, desto starkare talar skälen mot ett förbud.

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

4.3.2 Förbudets längd, delgivning och handläggningstid

Regeringens förslag: Ett tillträdesförbud ska gälla för en viss tid, högst ett år, och får förlängas med högst ett år i taget. Förbudet gäller omedelbart, om inte något annat beslutas.

Ett tillträdesförbud ska delges den som förbudet avser.

Frågor om tillträdesförbud ska handläggas skyndsamt.

Promemorians förslag, som lämnas i enlighet med uppdraget, överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: De flesta remissinstanser yttrar sig inte särskilt i frågan. *Fastighetsägarna* anser att det kan vara befogat att utsträcka förbudet till tre år i särskilt allvarliga fall.

Skälen för regeringens förslag

Förbudstiden och förlängning av ett tillträdesförbud

En självklar utgångspunkt utifrån ett rättssäkerhetsperspektiv är att ett tillträdesförbud ska gälla för en viss tid. Den längsta förbudstiden för kontaktförbud avseende gemensam bostad är två månader, medan den för kontaktförbud i övrigt är ett år. Tidsgränsen för tillträdesförbud vid idrottsarrangemang var ursprungligen också ett år, vilket motiverades med att en sådan tidsgräns motsvarar den som gäller för kontaktförbud och i stort svarar mot en normal säsong vid idrottsverksamhet (se prop. 2004/05:77 s. 38). År 2014 förlängdes den längsta förbudstiden till tre år. Som skäl framhölls att samhället bör kunna ingripa med tydliga och kraftfulla åtgärder för att förebygga brottslighet. I detta syfte ansågs det vara angeläget att allvarliga brott eller upprepad brottslighet som är ägnad att störa ordningen eller säkerheten under ett idrottsarrangemang direkt kan mötas med ett längre tillträdesförbud än ett år när risken för fortsatt sådan brottslighet kan bedömas kvarstå under en längre period än så. Ytterligare ett skäl var att det kan finnas ett värde i att den tid under vilken samhället kan ingripa med ett tillträdesförbud inte understiger den tid som föreningarna kan besluta om arrangörsavstängning med stöd av idrottens interna regelverk. (Se prop. 2013/14:68 Förstärkt tillträdesförbud vid idrottsarrangemang s. 8–9.)

Karaktern på de brott och de allvarliga trakasserier som ett tillträdesförbud till butik avser att motverka varierar. Det kan handla om allt från upprepade stölder och skadegörelser till hot mot anställda. I allmänhet kan det dock inte förväntas vara fråga om brott eller trakasserier som är av allvarligare slag än vad som är fallet vid kontaktförbud. De skäl som föranledde att förbudstiden förlängdes från ett till tre år för tillträdesförbud vid idrottsarrangemang gör sig inte gällande på samma sätt här. Regeringen kan inte heller se att det finns skäl att, såsom *Fastighetsägarna* anser, kunna bestämma den längsta tiden i särskilt allvarliga fall till tre år. Som framgår nedan bör ett beslut däremot kunna förlängas. Den längsta tid som ett tillträdesförbud till butik får bestämmas till bör således vara ett år. Förbudstidens längd ska dock alltid bestämmas med hänsyn till omständigheterna i det enskilda fallet. För att åtgärden inte ska bli mer ingripande för den enskilde än nödvändigt är det viktigt att förbudet inte avser en längre tid än vad som kan anses ändamålsenligt.

Under giltighetstiden av ett tillträdesförbud kan det uppkomma nya omständigheter som kan motivera ett fortsatt förbud. Exempelvis kan den som förbudet avser, överträda förbudet eller begå ett sådant brott som förbudet syftar till att förebygga. Ett tillträdesförbud bör därför kunna förlängas med högst ett år i taget. För en förlängning måste förutsättningarna för ett tillträdesförbud vara uppfyllda. Detta bör framgå av lagtexten. Det är emellertid också befogat att ändrade förhållanden som innebär att förutsättningarna för ett tillträdesförbud inte längre föreligger kan beaktas. Som framgår i avsnitt 4.3.5 föreslår regeringen därför en möjlighet för åklagare att kunna häva, men även ändra, ett tillträdesförbud.

Tillträdesförbudet bör gälla omedelbart. Anledningen är att det många gånger kan vara viktigt att förbudet får verkan så snart som möjligt. Som framgår av avsnitt 4.3.6 föreslås det inte heller någon tidsgräns för att begära domstolsprövning av åklagarens beslut om tillträdesförbud, vilket också talar för att förbudet bör gälla omedelbart. Det kan dock finnas fall när det är lämpligt att förbudet börjar gälla från en senare tidpunkt. Det bör därför finnas en möjlighet att besluta det. I sammanhanget bör noteras att förbudet föreslås få verkan mot den enskilde först när han eller hon har delgetts det (se nedan).

Regeringen föreslår alltså att ett tillträdesförbud ska gälla för en viss tid, högst ett år, och att det får förlängas med högst ett år i taget om förutsättningarna för ett tillträdesförbud är uppfyllda. Förbudet föreslås gälla omedelbart, om inte något annat beslutas.

Delgivning

För att straffansvar ska komma i fråga för den som överträder ett tillträdesförbud måste personen ha delgetts förbudet. Trots att ett tillträdesförbud som regel gäller omedelbart ska ansvar för en överträdelse alltså inte kunna utkrävas innan delgivning har skett. På samma sätt ska ingripanden enligt polislagen för att avvärja en överträdelse av förbudet inte komma i fråga före delgivning.

Delgivning bör ske enligt bestämmelserna i delgivningslagen (2010:1932). Eftersom tillträdesförbud är straffsanktionerade bör samma begränsningar gälla som för brottmål i allmänhet. Surrogatdelgivning, spikning eller kungörelsedelgivning får alltså inte användas (jfr 33 kap. 6 § rättegångsbalken). Regeringen föreslår att detta framgår direkt av lagen.

Skyndsamt handläggning

Det kan ofta finnas ett behov av skyndsamt i frågor om tillträdesförbud till butik. Det är därför regeringen föreslår att förbudet gäller omedelbart, om inte något annat beslutas. Även när det gäller handläggningen bör det ofta finnas ett behov av att agera skyndsamt. I annat fall riskerar lagstiftningen att bli ineffektiv, vilket kan äventyra dess syfte. Regeringen föreslår därför att frågor om tillträdesförbud ska handläggas skyndsamt av såväl åklagare som domstol. Detta överensstämmer med vad som gäller enligt kontaktförbudslagen och lagen om tillträdesförbud vid idrottsarrangemang.

4.3.3 Beslutande myndighet

Regeringens förslag: Allmän åklagare prövar frågor om tillträdesförbud. Åklagarens beslut kan prövas av allmän domstol.

Promemorians förslag, som lämnas i enlighet med uppdraget, överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: De flesta remissinstanser yttrar sig inte särskilt i frågan. *Kungsbacka kommun* uppger att en renodling av åklagarens uppgifter förr eller senare kommer att behöva genomföras om Åklagarmyndigheten ska påföras uppgifter av detta slag.

Skälen för regeringens förslag: Tidigare förslag till en reglering om tillträdesförbud till butik har inte lett till lagstiftning. En del av kritiken har legat i att vissa av förslagen har utformats med utgångspunkt i att det är enskilda rättssubjekt som ska fatta beslut om förbud och således göra avancerade juridiska bedömningar och bestämma gränserna för det straffbara området. Det framstår därför för regeringen som klart att lagen om tillträdesförbud till butik bör utformas annorlunda. Utifrån bl.a. rättssäkerhetsaspekter bör frågor om tillträdesförbud prövas av en myndighet. Det blir då det allmänna som tar ställning till rätts- och bevisfrågor samt avgör om förbud ska meddelas och hur det i så fall ska utformas. Det bör även finnas en möjlighet till prövning av både beslut att meddela förbud och beslut att inte göra det. I enlighet med det förslag som lämnas i promemorian och vad som gäller för kontaktförbud och tillträdesförbud vid idrottsarrangemang föreslår regeringen att allmän åklagare prövar frågor om tillträdesförbud till butik och att åklagarens beslut ska kunna prövas av allmän domstol.

4.3.4 Ansökan om tillträdesförbud

Regeringens förslag: Frågan om tillträdesförbud tas upp på ansökan av butiken. Ansökan ska vara skriftlig.

Frågan tas också upp på anmälan av Polismyndigheten. En sådan anmälan får dock göras endast efter samtycke från butiken. Polismyndigheten är inte part i det ärende som anmälan gett upphov till.

Promemorians förslag, som lämnas i enlighet med uppdraget, överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: De flesta remissinstanser yttrar sig inte särskilt i frågan. *Malmö tingsrätt* anser att det kan uppstå avgränsnings- och tillämpningsproblem, bl.a. vid bedömningen av vilka typer av inrättningar som har rätt att ansöka om tillträdesförbud eller i övrigt vilka aktörer som är parter. Enligt tingsrätten bör det övervägas att förtydliga om en hyresvärd ska ha möjlighet att ansöka om, eller samtycka till, ett tillträdesförbud för lokaler som denne hyr ut, eller om denna möjlighet endast ska tillkomma hyresgästen. *Fastighetsägarna* anser att även fastighetsägaren ska ha möjlighet att ansöka om tillträdesförbud. De anser att detta är rimligt med hänsyn till att det är fastighetsägaren som äger byggnaden samt att fastighetsägaren har ett befogat intresse av att kunna bedriva sin verksamhet, dvs. uthyrning av lokaler, utan ordningsstörningar och ett intresse av att freda sin egendom från skadegörelse eller liknande.

Enligt organisationen har fastighetsägaren många gånger ansvaret för ordningen och säkerheten i köpcentrum inklusive lokalytor och gemensamma ytor.

Skälen för regeringens förslag

Vem som kan initiera en förbudstalan

Lagstiftningen om tillträdesförbud till butik syftar till att motverka brott och allvarliga trakasserier som begås i butiker. Det är därför naturligt att butiken ska kunna ansöka om ett tillträdesförbud där. Vad *Malmö tingsrätt* och *Fastighetsägarna* anför utgör enligt regeringen inte tillräckliga skäl för att också en hyresvärd eller fastighetsägare ska kunna göra, eller samtycka till, en sådan ansökan. Frågan är emellertid om det allmänna ska ha rätt att ta initiativ till ett tillträdesförbud.

Enligt kontaktförbudslagen tas frågor om kontaktförbud upp på begäran av den som förbudet avses skydda eller när det annars finns anledning till det (7 §). Det finns således ingen begränsning när det gäller vem som kan väcka frågan om kontaktförbud, dvs. även en åklagare kan ta det initiativet. Motiveringen till denna ordning var att det i vissa fall skulle innebära ”alltför höga anspråk på en människa i utsatt läge” att kräva att han eller hon själv begär ett förbud. Kontaktförbud ska dock inte meddelas om den som förbudet avser att skydda motsätter sig det. (Se prop. 1987/88:137 s. 21.)

Enligt lagen om tillträdesförbud vid idrottsarrangemang kan en åklagare inte väcka frågan om tillträdesförbud. Däremot kan Polismyndigheten numera initiera ett sådant ärende (6 §). Denna rätt tillkom 2009 och fanns således inte när lagstiftningen infördes. Skälet för ändringen angavs bl.a. vara att lagen inte användes i någon större utsträckning eftersom idrottsorganisationerna och specialidrottsförbunden, dvs. de 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. (Se prop. 2008/09:78 Ytterligare åtgärder mot ordningsstörningar vid idrottsarrangemang s. 29–30.) Det är numera betydligt vanligare att initiativet till en begäran om tillträdesförbud kommer från Polismyndigheten än från idrottsorganisationerna (se prop. 2013/14:254 Register över tillträdesförbud vid idrottsarrangemang s. 21).

De personer som ansökningar om tillträdesförbud kan komma att avse torde ofta vara väl kända av butiken. Det kan dock finnas situationer när butiken, på motsvarande sätt som vid tillträdesförbud vid idrottsarrangemang, har begränsad information om vem som begått viss brottslighet eller om andra omständigheter som kan vara relevanta. I dessa fall kan Polismyndigheten, efter att den som blivit utsatt för ett brott gjort en polisanmälan, ha bättre förutsättningar att överväga om karaktären på det som skett är sådan att en förbudsansökan bör göras till åklagaren. Detta talar för att Polismyndigheten bör ha möjlighet att väcka frågan om förbud. Att enskilda inte föreslås få någon initiativrätt utgör också ett skäl för en sådan ordning. Det kan dessutom finnas situationer när exempelvis en butiksinnehavare av rädsla eller oro inte vill framstå som den som formellt sett har tagit initiativet till ett förbud. Regeringen anser därför sammantaget att det bör finnas en möjlighet för Polismyndigheten att

initiera ett ärende om tillträdesförbud till butik och lämnar ett sådant förslag. Det finns däremot inte skäl att ge åklagaren rätt att på eget initiativ ta upp en sådan fråga.

I de flesta fall torde butiken dela Polismyndighetens uppfattning att ett ärende om tillträdesförbud ska initieras. Det kan dock finnas situationer när man inte vill gå vidare med ett sådant ärende, t.ex. av marknads-mässiga skäl. I egenskap av part riskerar butiken också i undantagsfall att drabbas av rättegångskostnader. Regeringen föreslår därför att Polis-myndigheten får göra en sådan anmälan endast efter samtycke från butiken.

Formerna för ansökan respektive anmälan

I kontaktförbudslagen uppställs inte något krav på att ansökan ska vara skriftlig. Ett sådant krav finns däremot vid ansökan om tillträdesförbud vid idrottsarrangemang. Skillnaden motiverades av att de som ansöker om tillträdesförbud vid idrottsarrangemang uteslutande är juridiska personer och att dessa normalt kan antas komma att ansöka om förbud skriftligen (se prop. 2004/05:77 s. 46). Förhållandena vid tillträdesförbud till butik liknar snarast dem vid tillträdesförbud vid idrottsarrangemang. Mot denna bakgrund föreslår regeringen att ansökan om tillträdesförbud ska vara skriftlig.

När Polismyndigheten anmäler ett behov av tillträdesförbud är situationen emellertid en annan. Polismyndigheten blir inte part i ärendet om tillträdesförbud (se nedan) och kan alltså inte föra fram något yrkande eller i övrigt argumentera i saken. Polismyndighetens roll inskränker sig således till att göra åklagaren uppmärksam på vissa sakomständigheter och att det finns ett behov av tillträdesförbud. Det finns inte något krav på att Polismyndighetens anmälan ska vara skriftlig i fråga om tillträdesförbud vid idrottsarrangemang. I förarbetena framhölls 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 föreslås framstår det som ändamålsenligt att uppställa ett krav på att Polismyndig-hetens anmälan ska vara skriftlig. Av förvaltningslagen (2017:900) följer dock att åklagaren ska dokumentera en sådan anmälan (27 §). Härigenom skapas ett skriftligt underlag för det fortsatta arbetet i ärendet som möjliggör insyn i och granskning av handläggningen. Regeringen anser alltså att det inte bör föreskrivas något formkrav för hur en anmälan från Polismyndigheten ska ske. Inte heller bör det uppställas något särskilt krav vad gäller det samtycke som Polismyndigheten ska inhämta före anmälan, utan det bör räcka att detta lämnas muntligt.

Som regeringen föreslår i avsnitt 4.3.5 ska förvaltningslagen tillämpas vid handläggningen i de delar som det är ändamålsenligt och i den utsträckning det saknas särbestämmelser i den nu föreslagna lagen. Det innebär att den utredningsplikt som anses följa av förvaltningslagen ligger på åklagaren. 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 och den mot vilken förbudet avses gälla samt de övriga uppgifter som behövs för att åklagaren ska kunna ta upp förbudsfrågan.

Vem som bör vara part

Vid en ansökan om tillträdesförbud blir butiken och den enskilde parter i ärendet. Frågan är vem som bör vara part i ärenden som initieras genom en anmälan av Polismyndigheten.

Regeringen instämmer i promemorians bedömning att Polismyndigheten inte bör vara part i de ärenden som myndighetens anmälan gett upphov till. Detta överensstämmer med regleringen som gäller för tillträdesförbud vid idrottsarrangemang. När det gäller partsställningen i ärenden om tillträdesförbud vid idrottsarrangemang som initierats av Polismyndigheten har i vart fall specialidrottsförbundet för den aktuella idrottsverksamheten inom Sveriges Riksidrottsförbund en sådan ställning. Huruvida också den enskilda idrottsorganisationen har det får däremot avgöras i varje enskilt fall. (Se prop. 2008/09:78 s. 31–32.) Förhållandena är annorlunda vid tillträdesförbud till butik. Exempelvis finns det inte någon paraplyorganisation motsvarande specialidrottsförbunden. Enligt regeringen bör därför endast butiken och den enskilde, även i fallen när Polismyndigheten initierat ett ärende om tillträdesförbud, vara parter i ärendet.

4.3.5 Förfarandet hos åklagaren och hävande eller ändring av förbud

Regeringens förslag: Frågor om tillträdesförbud prövas av åklagaren i den ort där förbudet avses bli tillämpat eller där den mot vilken förbudet avses gälla har sin 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. Rättegångsbalkens bestämmelser om åklagare är tillämpliga.

Åklagaren får anlita hjälp av Polismyndigheten för utredning av frågor om tillträdesförbud. I fråga om utredningen tillämpas vissa bestämmelser i rättegångsbalken. 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.

Vid åklagarens handläggning tillämpas i övrigt vissa bestämmelser i förvaltningslagen.

Åklagaren får under vissa omständigheter häva eller ändra ett tillträdesförbud, om det på grund av ändrade förhållanden finns skäl till det.

Promemorians förslag, som lämnas i enlighet med uppdraget, överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: De flesta remissinstanser yttrar sig inte särskilt i frågan. *Malmö tingsrätt* anser att det med hänsyn till legalitetsprincipen måste ställas mycket höga krav på tydlighet avseende beslutens utformning, inte minst vad gäller den geografiska avgränsningen av området som ska omfattas av förbudet. *Kungsbacka kommun* är tveksam

till att åklagare ska tillämpa olika rättsliga förfaranderegler i dessa ärenden och uppger att det kan leda till förfarandefel och rättsförluster för den enskilde. *Handelsanställdas förbund* och *Svensk Handel* framför att det är viktigt att processen sker skyndsamt och anser därför att polisen bör kunna besluta om ett tillfälligt tillträdesförbud som därefter bedöms av åklagare och även kan prövas av domstol. De anser vidare att det ska finnas en möjlighet för åklagaren att utfärda ett intermistiskt beslut.

Skälen för regeringens förslag

Förfarandet hos åklagaren

Det är åklagaren som ska pröva frågor om tillträdesförbud som första instans (se avsnitt 4.3.3). Enligt kontaktförbudslagen och lagen om tillträdesförbud vid idrottsarrangemang prövas frågan av åklagaren i den ort där förbudet helt eller huvudsakligen avses bli tillämpat. Frågan kan också tas upp av åklagaren i den ort där den mot vilken förbudet avses gälla har sin hemvist eller mera varaktigt uppehåller sig. Om personen är misstänkt för brott som har betydelse för frågan om förbud får frågan även prövas av åklagare som är behörig att väcka åtal för brottet. Denna ordning framstår enligt regeringen som ändamålsenlig även för tillträdesförbud till butik och föreslås därför gälla här. Något behov av att ange ”helt eller huvudsakligen” beträffande orten där förbudet avses bli tillämpat finns emellertid inte.

I 7 kap. rättegångsbalken finns allmänna bestämmelser om åklagare, t.ex. regler om jäv. Regeringen föreslår att dessa bestämmelser ska tillämpas också när åklagare prövar frågor om tillträdesförbud till butik.

För att åklagaren i ett ärende om tillträdesförbud ska kunna bedöma risken för brott och allvarliga trakasserier krävs exempelvis utredning om tidigare brott som åberopas vid bedömningen. Det behövs 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. Regeringen föreslår därför att åklagaren, på samma sätt som enligt kontaktförbudslagen och lagen om tillträdesförbud vid idrottsarrangemang, ska ha möjlighet att anlita hjälp av Polismyndigheten för de utredningsåtgärder som krävs.

För att utredningen ska kunna genomföras även när 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 rättegångsbalkens bestämmelser om hämtning till förhör och skyldighet att stanna kvar för förhör samt vissa andra bestämmelser om förhör. Dessutom gäller rättegångsbalkens bestämmelse om åklagarens objektivitet. Regeringen föreslår att samma regler ska tillämpas vid utredning av frågor om tillträdesförbud till butik.

Enligt kontaktförbudslagen och lagen om tillträdesförbud vid idrottsarrangemang liksom annan lagstiftning om myndighetsprövning av frågor där flera parter är inblandade, t.ex. förvaltningslagen, 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

(kommunikation). Regeringen föreslår att en sådan reglering också ska finnas vid åklagarens handläggning av frågor om tillträdesförbud till butik och att åklagaren ska bestämma hur underrättelsen ska ske.

I de nämnda lagarna görs dock vissa undantag från regeln om kommunikation. Att förbudsfrågan ska kunna avgöras utan kommunikation om åtgärderna är uppenbart obehövliga står enligt regeringen klart. I vissa fall kan det även finnas behov av att avgöra förbudsfrågan snabbt. Det är därför regeringen föreslår att frågan om tillträdesförbud ska handläggas skyndsamt och att ett förbud ska gälla omedelbart (se avsnitt 4.3.2). Mot denna bakgrund framstår det som motiverat att i brådskande fall kunna avstå från kommunikation. Regeringen föreslår därför att det ska finnas en möjlighet att göra undantag från kravet på kommunikation också om avgörandet inte kan skjutas upp. Enligt kontaktförbudslagen får kommunikation även underlåtas om det kan befaras att det annars skulle bli avsevärt svårare att genomföra beslutet i ärendet. Något sådant undantag har inte ansetts nödvändigt i ärenden om tillträdesförbud vid idrottsarrangemang. Av förarbetena framgår att undantaget tillämpas i en situation där kommunikation med den som ett ärende angår annars skulle medföra att en planerad åtgärd blir ett slag i luften samt att det i ett ärende om tillträdesförbud torde saknas behov av undantag från kommunikation i ett sådant fall, eftersom beslutet ska delges för att få verkan mot den enskilde och syftet också är att avhålla personen från att ens försöka få tillträde till de aktuella idrottsarrangemangen. (Se prop. 2004/05:77 s. 46–47.) Inte heller i fråga om tillträdesförbud till butik kan regeringen se något skäl att införa ett sådant undantag.

Rätten att ta del av uppgifter bör under alla omständigheter gälla med de begränsningar som följer av 10 kap. 3 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), förkortad OSL, dvs. om det med hänsyn till allmänt eller enskilt intresse är av synnerlig vikt att en sekretessbelagd uppgift inte röjs.

Regeringen föreslår att åklagarens beslut i ärendet om tillträdesförbud ska vara skriftligt. I beslutet ska det anges bl.a. förbudets innebörd och omfattning i det fallet ett förbud beslutas, de skäl som har bestämt utgången och vad som kan bli följderna av att bryta mot förbudet. Regeringen delar *Malmö tingsrätts* uppfattning om vikten av att beslutet är utformat på ett klart och tydligt sätt så att det inte råder någon tvekan om vad förbudet innebär.

För förfarandet i övrigt hos åklagaren bör förvaltningslagen tillämpas i de delar den är ändamålsenlig för hanteringen av frågor om tillträdesförbud till butik. Till skillnad från *Kungsbacka kommun* anser regeringen alltså att det finns goda skäl för att olika förfaranderegler tillämpas. För att undvika oklarheter och för att tydliggöra vilka bestämmelser som ska vara tillämpliga föreslår regeringen att det i lagen om tillträdesförbud till butik pekas ut vilka bestämmelser i förvaltningslagen som ska tillämpas vid åklagarens handläggning av ärenden om tillträdesförbud. Det handlar bl.a. om utgångspunkter för handläggningen, åtgärder om handläggningen försenas, utredningsansvaret och motivering av beslut. Bestämmelserna i förvaltningslagen som föreslås gälla motsvarar de som gäller vid tillträdesförbud vid idrottsarrangemang. Genom att vissa bestämmelser pekas ut särskilt kommer förvaltningslagen i övrigt inte att vara tillämplig.

Hävande eller ändring av tillträdesförbud

I avsnitt 4.3.2 föreslås att nya omständigheter som inträffar efter det att ett förbud har beslutats ska kunna beaktas på så sätt att ett förbud förlängs. Nya förhållanden kan dock även innebära att risken för brott eller allvarliga trakasserier helt undanröjs eller förändras i något avseende. Regeringen föreslår därför att det ska vara möjligt att häva eller ändra ett beslutat förbud före förbudstidens utgång, om det på grund av ändrade förhållanden finns skäl till det.

Förfarandet bör vara enkelt och också innefatta en möjlighet till prövning av ett beslut om hävande eller ändring. Det lämpligaste är därför att åklagaren prövar dessa frågor oavsett om förbudet beslutats av åklagare eller domstol och att åklagarens omprövningsbeslut ska kunna prövas av domstol. Detta överensstämmer med vad som gäller enligt kontaktförbudslagen och lagen om tillträdesförbud vid idrottsarrangemang. Av naturliga skäl föreslår regeringen att åklagarens möjlighet att häva eller ändra ett förbud inte gäller om förbudet samtidigt är föremål för domstolsprövning.

Ett hävande eller en ändring av ett förbud ska kunna begäras av den som förbudet avser eller av den som ansökt om det vid den ursprungliga prövningen. Därtill bör åklagaren ha möjlighet att på eget initiativ häva eller ändra ett förbud i en riktning som är förmånlig för den mot vilken förbudet riktas. I likhet med vad som gäller enligt lagen om tillträdesförbud vid idrottsarrangemang bör åklagaren däremot inte ges initiativrätt till att utvidga ett tillträdesförbud. Det sammanhänger med att åklagaren inte föreslås få rätt att självständigt ta upp frågan om att besluta om förbud. En utvidgning får enligt regeringens förslag således ske endast efter en begäran av butiken.

Åklagaren bör inte kunna meddela interimistiskt beslut

Det kan finnas ett behov av att skyndsamt besluta om tillträdesförbud. Som framgår ovan syftar vissa av de föreslagna bestämmelserna till att skynda på processen. Det handlar exempelvis om möjligheten för åklagaren att avgöra en fråga om tillträdesförbud utan kommunikation (9 §) och att utelämna motiveringen av ett beslut (11 §).

Det finns en möjlighet för åklagaren att meddela interimistiskt beslut om tillträdesförbud vid idrottsarrangemang, om det slutliga avgörandet av frågan av särskilda skäl inte kan avvaktas (9 a § lagen om tillträdesförbud vid idrottsarrangemang). Denna möjlighet infördes 2009 och som skäl angavs då att kravet på skyndsamt i vissa situationer gör sig särskilt starkt gällande och att det i synnerhet gäller 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 interimistiska beslut finns inte i kontaktförbudslagen.

Regeringen instämmer i promemorians bedömning att det sällan torde uppstå något behov, liknande det vid idrottsarrangemang, av att med särskild skyndsamt kunna fatta beslut om tillträdesförbud till butik. Det kan visserligen tänkas uppkomma situationer där polis och åklagare behöver agera skyndsamt. Det finns i sådana fall som regel dock andra medel, framför allt olika former av straffprocessuella tvångsmedel, att tillgripa. Något mer allmänt behov för åklagaren att kunna meddela

tillfälligt beslut innan förbudsfrågan avgörs slutligt kan således inte anses föreligga. I fråga om Polismyndighetens möjlighet att kunna besluta om tillfälliga tillträdesförbud har regeringen tidigare anfört att den riskbedömning som ska göras inför ett beslut om tillträdesförbud vid idrottsarrangemang innefattar komplicerade avvägningar som åklagare är väl skickade att göra och att, även om effektivitetsskäl kan tala för att låta också Polismyndigheten och i brådskande fall polisman få besluta om tillträdesförbud, intermistiskt beslut endast bör få fattas av åklagare (se samma prop. s. 40). Mot bakgrund av ovanstående anser regeringen, till skillnad från *Handelsanställdas förbud* och *Svensk Handel*, att åklagaren inte bör ges möjlighet att meddela intermistiska beslut liksom att Polismyndigheten inte ska kunna besluta om tillfälliga tillträdesförbud.

4.3.6 Domstolsprövning

Regeringens förslag: Tingsrätten ska pröva åklagarens beslut i fråga 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 den åklagare som har prövat frågan om tillträdesförbud ska föra talan i brottmål i allmänhet.

Om åklagaren har beslutat om tillträdesförbud är han eller hon skyldig att på begäran av butiken föra dess talan vid domstolen, om inte särskilda skäl talar mot det. Domstolen ska som huvudregel begära yttrande av åklagaren.

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 har avgjorts slutligt.

Domstolen ska hålla sammanträde om en part begär det. När saken avgörs ska tingsrätten bestå av en lagfaren domare och tre nämndemän. Vid annan handläggning består tingsrätten av en lagfaren domare. Samma omröstningsregler som i brottmål ska tillämpas. Vardera parten ska som huvudregel svara för sin kostnad. Vid domstolens handläggning tillämpas i övrigt lagen om domstolsärenden.

I vissa fall får beslut i fråga om tillträdesförbud prövas i mål om allmänt åtal för brott. I ett sådant fall tillämpas bestämmelserna om rättegången i brottmål.

Promemorians förslag, som lämnas i enlighet med uppdraget, överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: De flesta remissinstanser yttrar sig inte särskilt i frågan. *Hovrätten över Skåne och Blekinge* och *Ångermanlands tingsrätt* framför att det av lagen (1996:242) om domstolsärenden framgår att det krävs prövningstillstånd i hovrätten och att ett sådant krav är rimligt i ärenden om tillträdesförbud.

Skälen för regeringens förslag

Begäran om domstolsprövning

I enlighet med vad regeringen föreslår i avsnitt 4.3.3 ska åklagarens beslut i fråga om tillträdesförbud kunna prövas av 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. Det senare gäller även om ärendet har initierats av Polismyndigheten. Däremot kan inte Polismyndigheten begära domstolsprövning eftersom myndigheten inte är part i ärendet. Regeringen föreslår således att tingsrätten ska pröva åklagarens beslut på begäran av en part, om beslutet gått parten emot.

När det gäller domstolens handläggning framstår bestämmelserna i lagen om domstolsärenden (ärendelagen) som ändamålsenliga. Lagen innehåller uppgifter om bl.a. vad en inledande skrift ska innehålla, skriftväxlingen och domstolens beslut. Den lagen ska därför tillämpas i de delar avvikande bestämmelser inte gäller enligt den lag om tillträdesförbud till butik som nu föreslås och i de delar den annars är tillämplig.

En begäran om tingsrättens prövning bör likställas med en ansökan enligt ärendelagen och göras skriftligen. Ett krav på skriftlighet är huvudregel enligt den lagen och kan inte anses alltför betungande för parterna i ärenden om tillträdesförbud. Det förhållandet att åklagaren i vissa fall föreslås föra talan i domstol (se nedan) medför inte att det kan anses som orimligt att en part själv skriftligen uttrycker en begäran om prövning. Trots att det av ärendelagen uppställs ett skriftlighetskrav föreslår regeringen av tydlighetsskäl att detta också ska framgå av lagtexten.

En begäran om domstolsprövning bör ställas till den åklagare som har fattat det beslut som begärs prövat, eftersom en sådan ordning är enklast för parterna. Det föreslås att åklagaren ska överlämna begäran och övriga handlingar i ärendet till behörig domstol. Det framstår som naturligt att den tingsrätt som ska pröva åklagarens beslut bör vara den där åklagaren ska föra talan i brottmål i allmänhet. Regeringen föreslår därför en sådan behörighetsregel.

De som varit parter vid åklagarens prövning bör inta sådan ställning även inför domstolen. Åklagaren kommer inte vara part i dessa ärenden. När det gäller frågan om åklagaren bör föra talan i domstol för butiken när den är motpart där görs följande överväganden. Enligt kontaktförbudslagen är åklagaren, om han eller hon har beslutat om kontaktförbud, skyldig att på begäran av den person som förbudet avses skydda föra dennes talan vid rätten, om inte särskilda skäl talar mot det. I fråga om kontaktförbud har det alltså ansetts rimligt att åklagaren i många fall får ta på sig den uppgiften (se prop. 1987/88:137 s. 30–31). Någon motsvarande skyldighet för åklagaren finns dock inte i lagen om tillträdesförbud vid idrottsarrangemang. I förarbetena anfördes att det inte finns tillräckliga skäl för att ålägga åklagaren en sådan skyldighet bl.a. för att idrottsorganisationerna är juridiska personer och att de också kan ha erfarenhet av att göra avstängningar i enlighet med det system som idrottsrörelsen använder (se prop. 2004/05:77 s. 49).

När det gäller tillträdesförbud till butik kan det förvisso vara så att butiken i vissa fall framstår som en starkare part. Det kan t.ex. vara en stor eller välkänd matvarubutik som har ansökt om och beviljats tillträdesförbud. Förbud torde dock även komma att meddelas till skydd för mindre verksamheter som drivs exempelvis som enskilda firmor. Variationen kan således bli stor och förmågan att föra talan i en

förbudsprocess därför skilja sig åt. För butiker finns det inte heller, som kan vara fallet med idrottsorganisationer, erfarenhet av att utestänga personer enligt något generellt system. Även praktiska skäl talar för en ordning där åklagaren för talan eftersom förbudsfrågan föreslås kunna prövas i samband med åtal (se nedan). Ingen remissinstans invänder heller mot det förslag som lämnas i promemorian. Regeringen föreslår därför att åklagaren ska vara skyldig att föra talan för butiken, om åklagaren har beslutat om ett tillträdesförbud och det inte finns särskilda skäl som talar mot det. I övriga fall kan en sådan skyldighet inte anses som motiverad. Ett exempel på när särskilda skäl talar mot att åklagaren för talan är när han eller hon anser det uppenbart att en begäran om prövning inte kommer leda till någon ändring av beslutet.

Som underlag för sin prövning ska domstolen inhämta yttrande från åklagaren, bl.a. för att få dennes uppfattning om risken för brott och allvarliga trakasserier. Regeringen föreslår dock att kravet inte ska gälla om det är obehövligt med ett sådant yttrande.

Frågan om rätten till domstolsprövning av åklagarens beslut bör begränsas i tiden har besvarats nekande beträffande kontaktförbudslagen och lagen om tillträdesförbud vid idrottsarrangemang. Det finns inte heller någon tidsgräns för att överklaga t.ex. beslut om reseförbud eller häktning. På samma sätt bör, enligt regeringen, möjligheten att begära att tingsrätten prövar åklagarens beslut i fråga om tillträdesförbud inte inskränkas till en viss tid.

Enligt kontaktförbudslagen ska ett offentligt biträde i vissa fall förordnas för den mot vilken förbudet gäller eller avses gälla. Det handlar om kontaktförbud avseende gemensam bostad, utvidgat kontaktförbud med villkor om elektronisk övervakning och särskilt utvidgat kontaktförbud, om det inte måste antas att behov av biträde saknas (7 a §). Någon motsvarande rätt till offentligt biträde finns inte enligt lagen om tillträdesförbud vid idrottsarrangemang. I förarbetena framgår att den rätt till offentligt biträde som kan finnas enligt kontaktförbudslagen inte är motiverad enligt lagen om tillträdesförbud vid idrottsarrangemang och att möjligheterna till rättsligt biträde i stället får bedömas i enlighet med vad som gäller i allmänhet (se samma prop. s. 52). Förbud enligt den reglering som nu föreslås kan visserligen leda till en annan sorts inskränkning av den enskildes rörelsefrihet än vad som är aktuellt vid tillträdesförbud vid idrottsarrangemang. Tillträdesförbud till butik kan dock inte anses ingripa i den personliga friheten och den personliga integriteten på ett sådant sätt att det är motiverat att staten ska stå för kostnaden av ett juridiskt biträde. Regeringen instämmer därför i promemorians bedömning, som ingen remissinstans invänder mot, att det inte bör införas någon reglering om rätt till offentligt biträde.

Inhibition och intermistiskt beslut

Enligt ärendelagen får en domstol, om det är av synnerlig vikt, för tiden intill dess att ärendet har avgjorts besluta om sådana åtgärder som säkerställer det som ärendet gäller (26 §). Enligt samma paragraf får en domstol som ska pröva ett överklagande besluta att det överklagade beslutet tills vidare inte får verkställas (inhibition) och även i övrigt besluta tills vidare rörande saken (intermistiskt beslut). I såväl kontaktförbuds-

lagen som lagen om tillträdesförbud vid idrottsarrangemang finns en särskild bestämmelse om att domstolen får besluta att ett förbud tills vidare inte ska gälla och att, om ett förbud inte har beslutats tidigare, domstolen får besluta om ett förbud fram till dess att ärendet avgjorts slutligt. Anledningen till särregleringen är att den aktuella regleringen i ärendelagen endast gäller ärenden som inletts genom överklagande. Den kan alltså inte tillämpas när prövningen inletts i tingsrätten genom en ansökan såsom anses vara fallet med en begäran om prövning av beslut om kontaktförbud och tillträdesförbud vid idrottsarrangemang. Även vid tillträdesförbud till butik anses prövningen inledas genom en ansökan. Regeringen föreslår därför att en särskild bestämmelse om möjlighet till inhibition och intermistiskt beslut införs i lagen om tillträdesförbud till butik.

Rätten till sammanträde, tingsrättens sammansättning och omröstning

I fråga om domstolens skyldighet att hålla sammanträde finns det en bestämmelse i 14 § ärendelagen som innebär att sammanträde ska hållas om det begärs av en enskild part. Enligt samma bestämmelse behöver sammanträde 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. Med hänsyn till att tillträdesförbud är en ingripande åtgärd som dessutom föreslås vara straffsanktionerad anser regeringen det motiverat att sammanträde alltid ska hållas när en part begär det. Motsvarande reglering finns i kontaktförbudslagen och lagen om tillträdesförbud vid idrottsarrangemang. Regeringen föreslår således att en sådan bestämmelse införs i lagen om tillträdesförbud till butik.

Vid handläggning av frågor om tillträdesförbud som inte innebär att saken avgörs kommer tingsrätten, i enlighet med ärendelagens reglering, att bestå av en lagfaren domare. När frågan om tillträdesförbud avgörs är det däremot enligt regeringens mening lämpligt att sammansättningen är densamma som i brottmål i allmänhet. Det innebär att tingsrätten ska bestå av en lagfaren domare och tre nämndemän när frågan om förbud avgörs i sak. Motsvarande reglering finns i kontaktförbudslagen och lagen om tillträdesförbud vid idrottsarrangemang. Bestämmelserna om omröstning i brottmål, som återfinns i 29 kap. rättegångsbalken, bör tillämpas vid avgörande av förbudsfrågan. Regeringen föreslår att dessa frågor regleras i lagen om tillträdesförbud till butik.

Rättegångskostnader

Enligt ärendelagen ska domstolen, med tillämpning av rättegångsbalkens bestämmelser om rättegångskostnader i tvistemål, förplikta den ena parten att ersätta den andra partens kostnader i ärendet. I både kontaktförbudslagen och lagen om tillträdesförbud vid idrottsarrangemang gäller i stället att vardera parten ska svara för sin kostnad, om inte en part har vållat kostnader för motparten. Regeringen anser att denna ordning bör gälla även vid tillträdesförbud till butik och föreslår därför att en särskild bestämmelse av denna innebörd.

Gemensam handläggning och överklagande

Med hänsyn till den bedömning av risk för brott som ska göras kommer frågan om tillträdesförbud i vissa fall att aktualiseras i samband med åtal för brott. Om ett brott har betydelse för frågan om tillträdesförbud, bör det därför av praktiska skäl finnas möjlighet för domstolen att handlägga förbudsfrågan tillsammans med brottmålet (s.k. kumulation). Regeringen lämnar därför ett sådant förslag. En förutsättning är att åklagaren har fattat beslut i förbudsfrågan och någon av parterna begärt att domstol prövar beslutet. Om kumulation sker, ska de förfaranderegler som gäller för brottmål tillämpas.

Tingsrättens och hovrättens beslut i fråga om tillträdesförbud bör kunna överklagas till respektive överinstans. Enligt ärendelagen krävs prövningstillstånd både i hovrätt och hos Högsta domstolen. Detta gäller således vid överklagande av beslut i fråga om kontaktförbud och tillträdesförbud vid idrottsarrangemang. Regeringen anser, i likhet med *Hovrätten över Skåne och Blekinge* och *Ångermanlands tingsrätt*, att denna ordning är lämplig även vid tillträdesförbud till butik. Detta följer också av hur lagförslaget i promemorian är utformat. Även för handläggningen i överrätt bör reglerna i ärendelagen i tillämpliga delar och de särskilda bestämmelserna i den föreslagna lagen om tillträdesförbud till butik gälla.

4.3.7 Straffansvaret

Regeringens förslag: Den som bryter mot ett tillträdesförbud döms till böter eller fängelse i högst sex månader. I ringa fall ska det inte dömas till ansvar.

Promemorians förslag, som lämnas i enlighet med uppdraget, överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: De flesta remissinstanser yttrar sig inte särskilt i frågan. *Åklagarmyndigheten* anser att straffskalan framstår som väl avvägd.

Skälen för regeringens förslag: Regeringen föreslår i avsnitt 4.2 att det ska vara möjligt att, kopplat till straffansvar, förbjuda en person att få tillträde till och vistas i en butik. Överträdelse av tillträdesförbud ska alltså vara kriminaliserade. Frågan är vilken straffskala som bör väljas.

Den som bryter mot ett tillträdesförbud vid idrottsarrangemang döms till böter eller fängelse i högst sex månader (22 § lagen om tillträdesförbud vid idrottsarrangemang). Straffet för den som bryter mot ett kontaktförbud med villkor om elektronisk övervakning är fängelse i högst två år, medan straffet för den som i övrigt bryter mot ett kontaktförbud är böter eller fängelse i högst ett år (24 § kontaktförbudslagen).

Straffskalan vid överträdelse av kontaktförbud var ursprungligen böter eller fängelse i högst sex månader men efter ett initiativ av justitieutskottet höjdes straffmaximum till fängelse ett år. Skälet var att straffvärdet för mycket allvarliga överträdelse av kontaktförbud, t.ex. ofta förekommande överträdelse med starka inslag av passivt hot som pågått under lång tid mot kvinnor, var högre än vad den dåvarande straffskalan gav utrymme för (se bet. 1989/90:JuU5 Våldsbrott och brottsoffer s. 16–17). För att stärka skyddet mot trakasserier och förföljelse skärptes straffskalan för

överträdelse av kontaktförbud med elektronisk övervakning den 1 juli 2018 (se prop. 2017/18:81 Elektronisk övervakning av kontaktförbud s. 34–38). Skärpningen innebar att böter togs bort ur straffskalan och att straffmaximum höjdes till fängelse två år. I juli 2019 gav regeringen en utredare i uppdrag att bl.a. se över straffskalan för överträdelse av kontaktförbud utan elektronisk övervakning. Uppdraget ska redovisas senast den 30 september 2020. (Se dir. 2019:43 Straffansvar för hedersrelaterat våld och förtryck.)

Enligt regeringen gör sig de skäl som motiverade ett straffmaximum om fängelse ett år i kontaktförbudslagen inte gällande här. Straffskalan bör därför inte vara lika sträng som vid överträdelse av kontaktförbud. I likhet med det förslag som lämnas i promemorian föreslår regeringen att straffskalan ska vara densamma som vid överträdelse av tillträdesförbud vid idrottsarrangemang, dvs. böter eller fängelse i högst sex månader.

I kontaktförbudslagen finns en reglering om undantag från straffansvaret i ringa fall. I förarbetena angavs att bestämmelsen infördes för att undvika resultat som kan framstå som stötande, utöver den generella begränsningen i lagen att ett förbud inte omfattar kontakter som är uppenbart befogade. Under regeln om ansvarsfrihet kan sådana kontakter falla som inte är av den karaktären att de kan anses uppenbart befogade men som ändå framstår som klart ursäktliga. (Se prop. 1987/88:137 s. 35 och 52.) Någon motsvarande bestämmelse finns inte i lagen om tillträdesförbud vid idrottsarrangemang. Motiveringen till detta var bl.a. att förbuden kommer att vara tidsmässigt och geografiskt avgränsade på ett snävt och tydligt sätt samt att det ansågs vara svårt att se någon situation där en överträdelse av ett förbud skulle kunna anses ursäktlig eller annars vara av sådan karaktär att straffansvar inte bör komma i fråga (se prop. 2004/05:77 s. 37).

I promemorian föreslås att det i ringa fall inte ska dömas till ansvar. Ingen remissinstans invänder mot detta. Ett undantag skulle finnas för att undvika resultat som kan framstå som stötande. Regeringen delar promemorians uppfattning att det skulle kunna 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. Regeringen föreslår därför att det i ringa fall inte ska dömas till ansvar. Undantaget från straffansvar måste dock, för att förbudets skyddsverkan ska kunna upprätthållas, ges ett snävt tillämpningsområde.

4.3.8 Personuppgiftsbehandling

Regeringens förslag: Personuppgifter som rör lagöverträdelser får behandlas av en butik om det behövs för att förhindra eller upptäcka överträdelse av ett tillträdesförbud till butiken.

Personuppgifterna får inte behandlas efter det att tillträdesförbudets giltighetstid löpt ut eller om tillträdesförbudet dessförinnan upphävts.

Den kompletterande promemorians förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: En majoritet av remissinstanserna, däribland *Borås tingsrätt, Kammarrätten i Stockholm, Arbetsmiljöverket, Ekobrottsmyndigheten, Göteborgs universitet (Juridiska institutionen), Justitie-*

kanslern, Polismyndigheten, Åklagarmyndigheten, Företagarna och Butikerna och Svensk Handel, tillstyrker eller har inte något att invända mot förslaget. Även Svenskt Näringsliv tillstyrker förslaget men efterfrågar samtidigt en generell reglering för företags behandling av personuppgifter som rör fällande domar i brottmål och lagöverträdelse som innefattar brott. Stockholms tingsrätt har, för det fall en lag om tillträdesförbud införs, inga synpunkter på att den innehåller bestämmelser om behandling av personuppgifter men anför att sådana bestämmelser borde utformas med största möjliga tydlighet och restriktivitet. Hovrätten över Skåne och Blekinge har ingen invändning mot förslaget. Däremot anser hovrätten att det kan övervägas att tydligare definiera vems personuppgifter det är som omfattas av bestämmelsen och hur den förhåller sig till de personuppgifter en verksamhet får behandla inför en ansökan om tillträdesförbud. Dessutom bör det enligt hovrätten klargöras hur privata aktörer ska förfara med de personuppgifter som hanterats den dag tillträdesförbudet upphör. Jönköpings tingsrätt tillstyrker förslaget men anser att skäl även talar för införandet av en bestämmelse som innebär att tillgången till personuppgifter begränsas till vad den som arbetar eller utför uppdrag åt verksamheten i fråga behöver för att kunna fullgöra arbetsuppgifterna eller uppdraget. Ångermanlands tingsrätt ställer sig bakom de slutsatser som redovisas i den kompletterande promemorian och tillstyrker i huvudsak förslaget. Tingsrätten anser dock att det är för vagt utformat och att det vore en fördel med en mer detaljerad formulering av undantaget där ramarna för tillåten personuppgiftsbehandling framgår på ett tydligare sätt. Enligt Malmö kommun behöver det klargöras ytterligare vilka förutsättningar som ska vara uppfyllda för den personuppgiftsbehandling som kan komma att ske. Datainspektionen avstyrker förslaget till lag om tillträdesförbud och befarar, trots förslaget till kompletterande bestämmelser, att regelverket kommer att medföra betydande risker för den personliga integriteten och rätten till respekt för privatlivet. Enligt myndigheten råder det stor osäkerhet kring om det finns stöd för den behandling av personuppgifter som behöver ske före en ansökan om ett tillträdesförbud, dvs. den behandling som kommer behöva ske i syfte att dokumentera sådant som skulle kunna ligga till grund för ett beslut om tillträdesförbud. Sveriges advokatsamfund ställer sig inte bakom förslaget och anför att behandlingen av personuppgifter inte framstår som nödvändig i förhållande till den rättsliga grunden och därmed strider mot artikel 6.1 i dataskyddsförordningen. Enligt advokatsamfundet finns det anledning att beakta hur en generell möjlighet för privaträttsliga subjekt att behandla brottsuppgifter inbjuder till missbruk och kan leda till allvarliga intrång i den personliga integriteten för enskilda individer. Slutligen menar advokatsamfundet att förslaget inte uttryckligen begränsar personuppgiftsbehandlingen av brottsuppgifter till uppgifter enbart om den individ som har fått ett beslut om tillträdesförbud.

Skälen för regeringens förslag

Behovet av att behandla personuppgifter och regleringen om personuppgiftsbehandling

En butik som har beviljats ett tillträdesförbud kommer i egenskap av part att få tillgång till det beslutet. Enligt regeringen kan det förutses att beslutet

därefter kan komma att bli föremål för viss hantering hos butiken i syfte att förhindra eller upptäcka en överträdelse där. Exempelvis kan beslutets innehåll vidareförmedlas till de anställda eller till väktare som utför bevakningsuppdrag i den specifika butiken. Det skulle också kunna handla om att beslutet förvaras på visst sätt, exempelvis ordnat i en pärm, under den tid som tillträdesförbudet gäller. Under vissa förhållanden kan en hantering av detta slag vara sådan att den omfattas av regleringen om personuppgiftsbehandling. Även inför en ansökan om tillträdesförbud kan det komma att ske viss personuppgiftsbehandling. Dessutom aktualiserar införandet av regleringen om tillträdesförbud till butik sådan personuppgiftsbehandling som utförs av myndigheter i syfte att t.ex. förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet, lagföra brott eller upprätthålla allmän ordning och säkerhet. Det finns således ett visst behov av att kunna behandla personuppgifter.

Regelverket för behandling av personuppgifter har nyligen reformerats med anledning av två olika EU-rättsakter: Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning), här benämnd EU:s dataskyddsförordning, och Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2016/680 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behöriga myndigheters behandling av personuppgifter för att förebygga, förhindra, utreda, avslöja eller lagföra brott eller verkställa straffrättsliga påföljder, och det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av rådets rambeslut 2008/977/RIF (dataskyddsdirektivet).

EU:s dataskyddsförordning utgör en ny generell reglering för behandling av personuppgifter inom EU och började tillämpas den 25 maj 2018. Förordningen ska tillämpas på sådan behandling av personuppgifter som helt eller delvis företas på automatisk väg samt på annan behandling än automatisk av personuppgifter som ingår i eller kommer att ingå i ett register (artikel 2). I förordningen regleras bl.a. grundläggande principer för behandling av personuppgifter såsom t.ex. rättslig grund för behandling av personuppgifter, den registrerades rättigheter, personuppgiftsansvar och tillsyn över personuppgiftsbehandling. Där finns också bestämmelser om när det är tillåtet att behandla s.k. känsliga personuppgifter samt personuppgifter som rör fällande domar i brottmål och lagöverträdelse som innefattar brott. Dataskyddsförordningen är direkt tillämplig. Kompletterande bestämmelser finns dock i lagen (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning (dataskyddslagen). Lagen är subsidiär i förhållande till avvikande bestämmelser i annan lag eller förordning som reglerar behandling av personuppgifter.

Från förordningens tillämpningsområde undantas personuppgiftsbehandling som utförs av behöriga myndigheter i syfte att bl.a. förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet eller förebygga eller förhindra hot mot den allmänna säkerheten. Personuppgiftsbehandling som utförs av behöriga myndigheter för sådana syften ligger i stället under dataskyddsdirektivets tillämpningsområde. Dataskyddsdirektivet har i huvudsak genomförts genom den nya ramlagen brottsdatalagen (2018:1177). I lagen finns de grundläggande bestämmelserna om hur

personuppgifter får behandlas inom dataskyddsdirektivets tillämpningsområde. Brottsdatalagen gäller för behandling av personuppgifter som behöriga myndigheter utför för vissa syften. De i lagen angivna syftena är att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet, utreda eller lagföra brott, verkställa straffrättsliga påföljder eller upprätthålla allmän ordning och säkerhet (1 kap. 2 § brottsdatalagen). Behörig myndighet definieras i lagen som bl.a. en myndighet som har till uppgift att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet, utreda eller lagföra brott, verkställa straffrättsliga påföljder eller upprätthålla allmän ordning och säkerhet, när den behandlar personuppgifter för ett sådant syfte (1 kap. 6 § brottsdatalagen).

Brottsdatalagen är generellt tillämplig inom det område som dataskyddsdirektivet reglerar men subsidiär i förhållande till annan lag eller förordning som innehåller bestämmelser som avviker från lagen. För flertalet av de myndigheter som tillämpar brottsdatalagen, t.ex. Polismyndigheten, Åklagarmyndigheten och de allmänna domstolarna, har det krävts viss särreglering som återfinns i särskilda registerförfattningar. Exempelvis finns bestämmelser om Polismyndighetens behandling av personuppgifter i lagen (2018:1693) om polisens behandling av personuppgifter inom brottsdatalagens område.

Det bör införas en särskild reglering om behandling av personuppgifter om lagöverträdelse

En behandling av personuppgifter som faller under EU:s dataskyddsförordnings tillämpningsområde får ske bara om det finns en rättslig grund för det. De rättsliga grunderna räknas upp i artikel 6.1 i dataskyddsförordningen. Där anges bl.a. att behandlingen är tillåten om den är nödvändig för att utföra en uppgift av allmänt intresse eller som ett led i den personuppgiftsansvariges myndighetsutövning (punkt e), eller om behandlingen är nödvändig för ändamål som rör den personuppgiftsansvariges eller en tredje parts berättigade intressen, om inte den registrerades intressen eller grundläggande rättigheter och friheter väger tyngre och kräver skydd av personuppgifter, särskilt när den registrerade är ett barn (punkt f).

För att regleringen om tillträdesförbud ska bli effektiv och möjliggöra ingripanden kan det, som redogörs för ovan, komma att ske viss behandling av personuppgifter hos en butik. Den rättsliga grunden för privata aktörer är i dessa fall att behandlingen är nödvändig för ändamål som rör den personuppgiftsansvariges eller en tredje parts berättigade intressen (artikel 6.1 f dataskyddsförordningen). I varje enskilt fall måste det dock göras en avvägning hos butikerna mellan den personuppgiftsansvariges eller en tredje mans berättigade intresse av att utföra personuppgiftsbehandlingen och den registrerades intressen och grundläggande rättigheter och friheter (se samma artikel). I den mån butiker drivs av en offentlig aktör tillhandahålls en samhällsservice som ibland också är nödvändig. Regeringens bedömning är att en sådan verksamhet är av intresse för eller berör många människor på ett bredare plan och att det alltså handlar om utförande av en uppgift av allmänt intresse (artikel 6.1 e dataskyddsförordningen). Ändamålet med lagen om tillträdesförbud är att skydda mot brott och allvarliga trakasserier i butik.

För att regleringen ska bli effektiv kan det behöva ske viss behandling av personuppgifter. Behandlingen bedöms därmed som nödvändig i förhållande till den rättsliga grunden ovan. Grunden för behandlingen är fastställd i nationell rätt, dvs. har stöd i rättsordningen, och syftet med behandlingen är också nödvändigt (artikel 6.3 dataskyddsförordningen). Behandlingen som sker av butiker som drivs av en offentlig aktör är alltså tillåten enligt artiklarna 6.1 e och 6.3 i dataskyddsförordningen.

För såväl privata som offentliga aktörer finns det alltså en rättslig grund för den personuppgiftshandling som kan komma att utföras av butiker. Dataskyddsförordningen innehåller emellertid en särskild bestämmelse om personuppgifter som rör lagöverträdelse, som innebär att behandling av sådana personuppgifter får utföras endast under kontroll av en myndighet eller då behandling är tillåten enligt unionsrätten eller medlemsstaternas nationella rätt, där lämpliga skyddsåtgärder för de registrerades rättigheter och friheter fastställs (artikel 10). Med myndighet avses i detta sammanhang inte organ som är organiserade i privaträttsliga former, t.ex. statliga bolag (se prop. 2017/18:105 Ny dataskyddslag s. 46). Enligt regeringen finns det mycket som talar för att behandlingen av ett beslut om tillträdesförbud avser personuppgifter som rör lagöverträdelse. Utgångspunkten är därför att det är fråga om en behandling av sådana personuppgifter som avses i artikel 10 i dataskyddsförordningen. Skulle en butik drivas av en myndighet, vilket enligt ovan inkluderar i princip alla statliga och kommunala organ, finns redan stöd för att behandla uppgifter av detta slag (se 3 kap. 8 § dataskyddslagen). I enlighet med vad som anförs i den kompletterande promemorian kan det däremot inte med säkerhet sägas att det finns ett tillämpligt undantag för butiker som drivs privat att behandla personuppgifter rörande lagöverträdelse. Det bör därför införas en särskild bestämmelse som innebär att personuppgifter som avses i artikel 10 i dataskyddsförordningen får behandlas av butiker. En förutsättning för en bestämmelse som tillåter sådan behandling är dock att det finns lämpliga skyddsåtgärder för de registrerades rättigheter och friheter (se nedan angående regeringens förslag till en bestämmelse om längsta tid för behandling av personuppgifter). Regeringen noterar även att *Hovrätten över Skåne och Blekinge* särskilt framhåller att en reglering krävs för att säkerställa att verksamheter som drivs i privat regi fullt ut ska kunna behandla uppgifter som rör lagöverträdelse, så att ett tillträdesförbud kan bli effektivt.

Bestämmelsen bör vara generellt utformad och kommer därmed att träffa såväl privata som offentliga aktörer. För att bestämmelsen inte ska få ett alltför vitt tillämpningsområde föreslår regeringen att den begränsas utifrån syftet med behandlingen, dvs. om behandlingen behövs för att förhindra eller upptäcka överträdelse av ett tillträdesförbud till butiken (jfr 5 § lagen om idrottsorganisationers behandling av uppgifter om tillträdesförbud). *Sveriges advokatsamfund* påpekar att det i förslaget till lagtext inte görs någon åtskillnad mellan beslut om tillträdesförbud och uppgifter om andra lagöverträdelse samt att behandlingen inte uttryckligen begränsas till uppgifter enbart om den individ som har fått ett tillträdesförbud. Även *Hovrätten över Skåne och Blekinge* tar upp den sistnämnda frågan och anser att det kan övervägas att tydligare definiera vems personuppgifter bestämmelsen omfattar. Enligt regeringen innebär lagförslaget krav på att behandlingen ska behövas för att förhindra eller

upptäcka en överträdelse av ett tillträdesförbud att det inte kan vara något annat än uppgifter i det aktuella beslutet om tillträdesförbud som avses. Därmed omfattas inte behandling av exempelvis tidigare brottmålsdomar eller uppgifter om någon annan person än den som avses med förbudet. Inte heller sådana personuppgifter som kan komma att behandlas inför en ansökan omfattas (se vidare nedan). För den personuppgiftsbehandling som inte faller inom bestämmelsens tillämpningsområde kommer bl.a. dataskyddsförordningen, i enlighet med vad som redan gäller i dag, att vara tillämplig. Denna lagstiftning kommer även att gälla i övrigt för sådan behandling som omfattas av den föreslagna regleringen. *Ångermanlands tingsrätt* anser att den föreslagna bestämmelsen är för vagt utformad och att det kan leda till vissa tillämpningsproblem. Regeringen vill dock framhålla, vilket tingsrätten också tar upp, att även med den bestämmelse som föreslås måste en butik förhålla sig till dataskyddsförordningens övriga bestämmelser, såsom kraven på ändamålsbegränsning, uppgiftsminimering och lagringsminimering i artikel 5.1. Att dataskyddsförordningens bestämmelser följs är även grundläggande för att den enskildes rättssäkerhet ska kunna upprätthållas. Något behov av en mer detaljerad utformning av bestämmelsen om behandling av personuppgifter rörande lagöverträdelser finns därmed inte.

Svenskt Näringsliv anser att det bör införas en generell reglering för företags behandling av personuppgifter som rör fällande domar i brottmål och lagöverträdelser som innefattar brott. Detta är emellertid en fråga av mer principiell betydelse som det inte finns underlag för att överväga inom ramen för detta lagstiftningsärende.

Längsta tid för behandling av personuppgifter

Av artikel 10 i dataskyddsförordningen framgår att det i nationell rätt ska finnas lämpliga skyddsåtgärder för de registrerades rättigheter och friheter. Den ovan föreslagna bestämmelsen bör därför, av integritetsskäl, kompletteras med en särskild bestämmelse om en sådan skyddsåtgärd.

Syftet med den personuppgiftsbehandling som den föreslagna bestämmelsen avser, är att förhindra eller upptäcka överträdelse av ett tillträdesförbud. Det finns således ingen anledning att tillåta att uppgifterna behandlas efter det att tillträdesförbudets giltighetstid löpt ut eller om förbudet dessförinnan upphävts. Regeringen anser därför att det bör finnas en uttrycklig bestämmelse om längsta tid som personuppgifterna får behandlas och lämnar ett sådant förslag. Motsvarande reglering finns i 7 § lagen om idrottsorganisationers behandling av uppgifter om tillträdesförbud. Efter denna tidpunkt ska privata aktörer inte hantera uppgifterna på ett sätt som innebär att det sker en personuppgiftsbehandling. I likhet med bestämmelsen om personuppgiftsbehandling föreslår regeringen att skyddsåtgärden ska gälla såväl privata som offentliga aktörer.

I 6 § lagen om idrottsorganisationers behandling av uppgifter om tillträdesförbud finns en bestämmelse om tillgången till personuppgifter, som innebär att sådan tillgång ska begränsas till vad den som arbetar eller utför uppdrag åt en idrottsorganisation behöver för att kunna fullgöra arbetsuppgifterna eller uppdraget. *Jönköpings tingsrätt* anser att det finns skäl som talar för att införa en motsvarande bestämmelse här. *Sveriges advokatsamfund* konstaterar att det i flertalet fall blir en ganska vid krets

av personer som får tillgång till uppgifterna, vilket ökar risken för spridning till obehöriga. I förarbetena till bestämmelsen avseende idrottsorganisationers personuppgiftsbehandling anfördes att det med hänsyn till integritetsskyddet för enskilda var viktigt att säkerställa att personuppgifter som finns i tillträdesförbudsregistret bara görs tillgängliga för dem som behöver uppgifterna i sitt arbete och att inte fler uppgifter än nödvändigt behandlas vid varje tillfälle (se prop. 2013/14:254 s. 37). Till skillnad från vad som gäller vid tillträdesförbud vid idrottsarrangemang föreslås butiker emellertid inte ha tillgång till ett särskilt register. Tillträdesförbudsregistret får innehålla fler uppgifter än de som framgår av beslutet om tillträdesförbud, t.ex. fotografi samt anknytning till idrott och idrottsorganisation. Förhållandena skiljer sig således åt i fråga om vilka personuppgifter som får behandlas men även hur förutsättningarna ser ut när det gäller att förhindra eller upptäcka en överträdelse. Beträffande butiker handlar det exempelvis inte om stora arrangemang med många personer närvarande eller, normalt sett, att olika personer behöver tillgång till olika slags uppgifter. Dessutom finns det i dataskyddsordningen krav på att personuppgifterna ska behandlas på ett sätt som säkerställer lämplig säkerhet för uppgifterna, inbegripet skydd mot obehörig eller otillåten behandling (artikel 5.1 f). Vidare ska den personuppgiftsansvarige genomföra lämpliga tekniska och organisatoriska åtgärder för att säkerställa att endast personuppgifter som är nödvändiga för varje specifikt ändamål med behandlingen behandlas (artikel 25.2). Sammanfattningsvis gör regeringen därför bedömningen att det inte behövs en bestämmelse om en begränsning av tillgången till personuppgifter.

Personuppgiftsbehandling före en ansökan samt myndigheters personuppgiftsbehandling

Även inför en ansökan om tillträdesförbud kan det komma att ske viss personuppgiftsbehandling. *Datainspektionen* anser att det råder osäkerhet kring om det finns stöd för en sådan behandling och befarar att det kan bli fråga om en kartläggning av individer som kan komma att inkludera behandling av känsliga personuppgifter och personuppgifter som rör lagöverträdelser men även andra typer av personuppgifter för vilket det saknas stöd. Regeringen vill inledningsvis understryka att även om förslaget till ny lag innebär att det är butiken som ansöker om tillträdesförbud, är det polis och åklagare som ska vidta de utredningsåtgärder som krävs (se avsnitt 4.3.5 och föreslagna 8 §). Initiativet till en ansökan kan dessutom komma från Polismyndigheten. Det är således inte butiken som ska utreda om det finns förutsättningar för ett tillträdesförbud. Det är inte heller butikens uppgift att samla in upplysningar om individen inför en ansökan. Någon kartläggning av enskilda från butikens sida, som *Datainspektionen* uttrycker oro för, kommer således inte att bli aktuell. Det kan dock inte uteslutas att viss hantering av personuppgifter ändå kan komma att ske hos en butik.

För butiker som drivs av en privat aktör kommer en sådan behandling som utgångspunkt att ske med stöd av intresseavvägningen i artikel 6.1 f i dataskyddsförordningen. I den mån personuppgifter som avses i artikel 10 i dataskyddsförordningen, dvs. uppgifter som rör lagöverträdelser, behandlas av privata aktörer kan stöd för behandlingen finnas i 5 §

förordningen (2018:219) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning. Enligt den bestämmelsen får personuppgifter som avses i artikel 10 behandlas av andra än myndigheter bl.a. om behandlingen är nödvändig för att rättsliga anspråk ska kunna fastställas, göras gällande eller försvaras. I normalfallet bör det inte bli aktuellt att behandla sådana känsliga personuppgifter som anges i artikel 9 i dataskyddsförordningen, dvs. uppgifter om t.ex. hälsa eller en persons sexualliv. För det fall en sådan uppgift ändå skulle behandlas kan stöd för behandlingen finnas i artikel 9.2 f som tar sikte på behandling som är nödvändig för att fastställa, göra gällande eller försvara rättsliga anspråk. Utöver vad som nu angetts måste behandlingen av personuppgifter också uppfylla de övriga krav som följer av dataskyddsförordningen, t.ex. de principer för behandling av personuppgifter som framgår av artikel 5. Behandlingen måste också vara proportionerlig. Skulle en butik drivas av en offentlig aktör kommer den rättsliga grunden som utgångspunkt vara att behandlingen är nödvändig för att utföra en uppgift av allmänt intresse (artikel 6.1 e dataskyddsförordningen). Om butiken anses utgöra en myndighet i dataskyddsförordningens mening finns det även stöd för behandling av känsliga personuppgifter och personuppgifter som rör lagöverträdelse (se 3 kap. 3 och 8 §§ dataskyddslagen). Sammantaget anser regeringen att det finns rättslig grund för den behandling av personuppgifter som kan komma att ske av en butik inför en ansökan om tillträdesförbud.

Vad slutligen gäller personuppgiftsbehandling som Åklagarmyndigheten, Polismyndigheten och de allmänna domstolarna utför i syfte att t.ex. förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet, lagföra brott eller upprätthålla allmän ordning och säkerhet faller den under dataskyddsdirektivets tillämpningsområde. Som redovisas ovan finns stöd för sådan behandling av personuppgifter i ärenden om tillträdesförbud i brottsdatalagen och i de särskilda registerförfattningarna på brottsdatalagens område.

4.3.9 Sekretessfrågor

Regeringens förslag: Sekretess ska gälla 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 enligt lagen om tillträdesförbud till butik. Sekretessen ska inte gälla beslut i ärendet. För uppgift i en allmän handling ska sekretessen gälla i högst sjuttio år.

Promemorians förslag, som lämnas i enlighet med uppdraget, överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: De flesta remissinstanser yttrar sig inte särskilt i frågan. *Kammarrätten i Stockholm* framför att den inte har några invändningar mot förslaget. *Datainspektionen* avstyrker förslaget mot bakgrund av att det dels saknas en analys kring vilken inverkan förslaget till lag om tillträdesförbud har på enskildas personliga integritet, dels saknas en närmare beskrivning av vilka överväganden som har gjorts i förhållande till dataskyddsförordningen och annan dataskyddslagstiftning.

Skälen för regeringens förslag: Ett ärende om tillträdesförbud till butik kan förekomma som ett fristående ärende hos åklagare och domstol. Det kan också förekomma i samband med förundersökning eller handläggas gemensamt med mål om allmänt åtal rörande brott.

För uppgifter som hänför sig till förundersökning gäller sekretess, s.k. förundersökningssekretess, under förutsättning att det kan antas att syftet med beslutade eller förutsedda åtgärder motverkas eller den framtida verksamheten skadas om uppgiften röjs (18 kap. 1 § OSL). Under motsvarande förutsättningar gäller sekretess för uppgifter i annan verksamhet som syftar till att förebygga, uppdaga, utreda eller beivra brott och som bedrivs av en åklagarmyndighet, Polismyndigheten, Säkerhetspolisen, Skatteverket, Tullverket eller Kustbevakningen. På grund av skaderekvisitets utformning upphör förundersökningssekretessen vanligen att gälla i och med att åtal väcks.

Sekretess gäller även för uppgifter om en 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 bl.a. a) utredning enligt bestämmelserna om förundersökning i brottmål, b) angelägenhet som avser användning av tvångsmedel i brottmål eller i annan verksamhet för att förebygga brott, eller c) annan verksamhet som syftar till att förebygga, uppdaga, utreda eller beivra brott eller verkställa uppbörd och som bedrivs av en åklagarmyndighet, Polismyndigheten, Säkerhetspolisen, Skatteverket, Tullverket eller Kustbevakningen (35 kap. 1 §). Sekretessen upphör som huvudregel att gälla om uppgifterna lämnas till domstol med anledning av åtal (35 kap. 7 §). Detta gäller dock inte i vissa särskilda mål som t.ex. i mål om ansvar för sexualbrott (35 kap. 12 §).

I ärenden om kontaktförbud gäller även sekretess för uppgifter om en enskilds personliga förhållanden, om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider men om uppgiften röjs (35 kap. 5 §). Sekretessen gäller dock inte beslutet i ärendet. Sekretessbestämmelsen är tillämplig hos såväl polis och åklagare som domstol (se Lorentzon, Offentlighets- och sekretesslag [2009:400] 35 kap. 5 §, Lexino 2017-04-09 [JUNO]).

I förarbetena till kontaktförbudslagen angavs som skäl för införandet av den särskilda sekretessbestämmelsen bl.a. att lagstiftningen avser att ge ett ökat skydd åt framför allt kvinnor som förföljs eller hotas av sina tidigare makar eller sambor och att det ligger i sakens natur att åtskilliga av de uppgifter som kan förekomma i ett sådant ärende är av det slaget att de bör skyddas av sekretess med hänsyn till den enskilde på motsvarande sätt som när de annars förekommer i en brottsutredning. Det angavs vidare att sekretessfrågan måste lösas så att inte de som ska skyddas genom bestämmelserna om kontaktförbudet avstår från att begära det av rädsla för att uppgifter om personliga förhållanden ska bli offentliga. (Se prop. 1987/88:137 s. 37.)

Vid tillkomsten av lagen om tillträdesförbud vid idrottsarrangemang gjordes bedömningen att det inte behövdes någon särskild sekretessbestämmelse för uppgifter i ärenden om tillträdesförbud. Som skäl angavs bl.a. att offentlighets- och sekretessregleringen bygger på huvudregeln att offentlighet ska gälla, att uppgifterna i dessa ärenden kommer att vara av en annan karaktär än uppgifterna i ärenden om kontaktförbud samt att

känsliga uppgifter om personliga förhållanden inte torde förekomma när det är fråga om idrottsanknuten brottslighet och juridiska personer som ansöker om förbud. (Se prop. 2004/05:77 s. 55.)

I samband med införandet av lagen om register över tillträdesförbud vid idrottsarrangemang ansågs det dock behövas en särskild sekretessreglering när uppgifterna samlas i ett register och därmed struktureras och finns tillgängliga i sökbar form. Det anfördes bl.a. att förekomsten i tillträdesförbudsregistret ofta är synonymt med att en person har begått brott och att utgångspunkten bör vara att registeruppgifterna bör skyddas av sekretess. (Se prop. 2013/14:254 s. 32–33.) Frågan är om det behöver införas en särskild sekretessreglering för ärenden om tillträdesförbud till butik.

Lagstiftningen avser att ge ett ökat skydd mot brott och allvarliga trakasserier som kan förekomma i butik. Det kan handla om tillgreppsbrott men även brottslighet som inbegriper våld, hot, sexuella trakasserier och skadegörelse. Det kan också vara fråga om uppträdanden som är allmänt störande och obehagliga utan att nödvändigtvis vara brottsliga. Sannolikt kommer det i ärenden om tillträdesförbud alltså att förekomma uppgifter om en enskild som kan vara av integritetskänslig karaktär. Vid den riskbedömning som alltid ska göras kan ärendet också tillföras information som är känslig för den utpekade, t.ex. uppgifter om missbruk eller hälsotillstånd. Åtskilliga av de uppgifter som kan förekomma i ett ärende om tillträdesförbud till butik bedöms således vara av det slaget att de bör skyddas av sekretess med hänsyn till den enskildes personliga förhållanden (jfr 2 kap. 2 § första stycket tryckfrihetsförordningen). Regeringen instämmer i promemorians bedömning att den sekretess till skydd för uppgifter om enskilds hälsa och sexualliv som följer av 21 kap. 1 § OSL (det s.k. minimiskyddet) inte kan anses ge ett tillräckligt skydd.

Det är angeläget att den myndighet som ska besluta i fråga om tillträdesförbud får del av alla de uppgifter som kan vara av betydelse för prövningen, 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. Det är även viktigt att en butik inte avstår från att ansöka om tillträdesförbud av rädsla eller oro för att uppgifter om personliga förhållanden rörande exempelvis personalen blir offentliga. Vid en avvägning mellan sekretessintresset och insynsintresset anser regeringen att intresset för sekretess väger tyngre. En särskild regel om sekretess bör därför införas. *Datainspektionen* avstyrker förslaget med hänvisning till att analysen i fråga om personuppgiftsbehandling behöver fördjupas. Som framgår under avsnitt 3 har det tagits fram en kompletterande promemoria avseende denna fråga, som i sak behandlas i avsnitt 4.3.8.

Sekretessens föremål bör vara enskilds personliga förhållanden och det bör vara en presumtion för offentlighet (rakt skaderekvisit). Sekretessen bör således gälla för uppgift om en enskilds personliga förhållanden, om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider men om uppgiften röjs. Däremot bör, i likhet med sekretessregeln avseende ärenden om kontaktförbud, sekretess inte gälla för beslut i ärendet. Sekretessen bör gälla i högst sjuttio år. Regeringen instämmer i promemorians bedömning att det inte finns skäl att inskränka rätten att

meddela och offentliggöra uppgifter enligt 1 kap. 7 § tryckfrihetsförordningen och 1 kap. 10 § yttrandefrihetsgrundlagen.

I den mån en fråga om tillträdesförbud till butik aktualiseras i samband med en förundersökning om brott kommer bestämmelserna om sekretess beträffande förundersökning att vara tillämpliga. Enligt huvudregeln upphör den sekretessen emellertid 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 till butik skulle få ett sämre sekretesskydd om frågan prövas i samband med brott än om frågan hanteras i ett fristående ärende. 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 uppgift som förekommer i ärende om tillträdesförbud till butik oavsett var detta handläggs, dvs. hos polis, åklagare eller domstol. Om det finns flera sekretessbestämmelser som är tillämpliga i samma ärende, har den strängare sekretessbestämmelsen företräde (7 kap. 3 § OSL).

Regeringen föreslår att de nya bestämmelserna införs genom ett tillägg i 35 kap. 5 §.

4.3.10 Registrering i belastningsregistret

Regeringens förslag: Beslut om tillträdesförbud till butik ska registreras i belastningsregistret. Uppgifterna i belastningsregistret ska gallras fem år efter beslutet eller om tillträdesförbudet dessförinnan upphävts.

Promemorians förslag, som lämnas i enlighet med uppdraget, överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: De flesta remissinstanser yttrar sig inte särskilt i frågan. *Datainspektionen* avstyrker förslaget mot bakgrund av att det dels saknas en analys kring vilken inverkan förslaget till lag om tillträdesförbud har på enskildas personliga integritet, dels saknas en närmare beskrivning av vilka överväganden som har gjorts i förhållande till dataskyddsförordningen och annan dataskyddslagstiftning.

Skälen för regeringens förslag: Enligt 1 § lagen (1998:620) om belastningsregister ska Polismyndigheten med hjälp av automatiserad behandling föra ett belastningsregister. Ändamålet med registret är att ge information om sådana belastningsuppgifter som behövs bl.a. i verksamhet hos Polismyndigheten för att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet och utreda brott, hos Åklagarmyndigheten för beslut om förundersökning och åtal samt utfärdande av strafföreläggande samt hos allmänna domstolar för straffmätning och val av påföljd (2 §). Kontaktförbud och tillträdesförbud vid idrottsarrangemang registreras i belastningsregistret (3 § 5).

Överträdelser av tillträdesförbud till butik kommer på samma sätt som överträdelser av kontaktförbud och tillträdesförbud vid idrottsarrangemang att kunna leda till dels ingripande enligt polislagen, t.ex. avlägsnande av den som överträder förbudet, dels straffrättsliga konsekvenser. För att detta ska kunna ske på ett effektivt sätt är det

nödvändigt att uppgifter om förbudet registreras. Registrering av sådana uppgifter måste anses förenligt med ändamålet med belastningsregistret (jfr prop. 2004/05:77 s. 56). Regeringen anser mot denna bakgrund att registreringen bör ske enligt bestämmelserna i lagen om belastningsregister. Det föreslås därför ett tillägg i 3 § 5 som innebär att registret ska innehålla uppgifter om den som har meddelats tillträdesförbud till butik. *Datainspektionen* avstyrker förslaget med hänvisning till att analysen i fråga om personuppgiftsbehandling behöver fördjupas. Som framgår under avsnitt 3 har det tagits fram en kompletterande promemoria avseende denna fråga, som i sak behandlas i avsnitt 4.3.8.

En uppgift i belastningsregistret ska gallras bl.a. om ett kontaktförbud eller ett tillträdesförbud har upphävts (16 § 6). Därutöver ska en uppgift om beslut om kontaktförbud gallras tio år efter beslutet, medan motsvarande uppgift om tillträdesförbud ska gallras efter fem år (17 § 12 och 13). Anledningen till den kortare gallringstiden vid beslut om tillträdesförbud vid idrottsarrangemang angavs i förarbetena vara dels att uppgifter om böter gallras efter fem år, att straffskalan för överträdelse av tillträdesförbud sträcker sig från böter till fängelse sex månader medan straffmaximum för överträdelse av kontaktförbud är ett år och att normalstraffet för den som överträder ett tillträdesförbud torde bli böter, dels att det kan antas att tillträdesförbud i stor utsträckning kommer att avse unga personer (se samma prop. s. 56).

Straffskalan för överträdelse av tillträdesförbud till butik föreslås motsvara den som gäller för överträdelse av tillträdesförbud vid idrottsarrangemang. Straffet bedöms i normalfallet kunna stanna vid böter. Därtill bör beaktas att meddelade tillträdesförbud i viss utsträckning kan komma att avse unga personer. I promemorian föreslås en gallringstid om fem år i enlighet med vad som gäller för tillträdesförbud vid idrottsarrangemang. Ingen remissinstans har några synpunkter på detta. Mot denna bakgrund instämmer regeringen i det förslag som lämnas i promemorian.

I lagen om belastningsregister anges att gallringstiden för tillträdesförbud vid idrottsarrangemang gäller "tillträdesförbud" (se 17 § 13). Lagtexten är således inte begränsad till förbud vid idrottsarrangemang. Med denna utformning kommer tillträdesförbud till butik att omfattas av regleringen utan att det behövs någon lagändring. Samma sak gäller för 16 § 6.

5 Inbrottsstöld

5.1 Inbrott som skäl att bedöma en stöld som grov

Om en stöld är att anse som grov, döms för grov stöld till fängelse i lägst sex månader och högst sex år (8 kap. 4 § första stycket brottsbalken). Enligt paragrafens andra stycke ska det vid bedömningen av om brottet är grovt särskilt beaktas bl.a. om tillgreppet har skett efter intrång i bostad eller annat liknande boende eller om gärningen annars varit av särskilt farlig eller hänsynslös art.

Enligt den ursprungliga straffbestämmelsen i brottsbalken om grov stöld skulle det vid bedömningen av om en stöld var grov särskilt beaktas bl.a. om brottet förövats ”medelst inbrott”.

Denna kvalifikationsgrund ersattes 1976 av omständigheten att gärningen varit av särskilt hänsynslös art. Ändringen innebar att tonvikten skulle ligga på det obehag och lidande som ett hänsynslöst tillvägagångssätt vid stölden innebar snarare än på tillvägagångssättet som sådant. Det anfördes att enbart den omständigheten att ett tillgrepp skett efter inbrott inte mer eller mindre regelmässigt borde få till följd att tillgreppet bedöms som grov stöld. Med anledning av vissa remissynpunkter angavs att det var naturligt att ett inbrott i någons bostad bedöms som allvarligare än ett inbrott i ett vindskontor eller en lagerlokal, men att t.ex. det mått av hänsynslöshet som visas vid själva inbrottet också bör beaktas. (Se prop. 1975/76:42 med förslag till lag om ändring i brottsbalken, m.m. s. 22.)

Genom en lagändring 1988 återinfördes en kvalifikationsgrund som tog sikte på inbrott, nämligen om tillgreppet skett efter intrång i bostad. Det anfördes som skäl att bostadsinbrott ofta är djupt kränkande för de personer som drabbas av dem. Bortsett från de rent ekonomiska förlusterna framhölls att ett bostadsinbrott innebär 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. Tillfälliga boenden som t.ex. hotellrum, tält, båtar och husvagnar skulle däremot normalt falla utanför bestämmelsens tillämpningsområde. Det skulle inte krävas att stölden skett genom inbrott, utan det räckte att den skett genom intrång. En stöld angavs kunna vara lika allvarlig även om gärningsmannen t.ex. inte hade behövt bryta upp ett lås. (Se prop. 1987/88:14 om ändring i brottsbalken [grov misshandel och grov stöld] s. 7–9.)

Kvalifikationsgrunden fick sin nuvarande lydelse 2017 genom att den utvidgades till att omfatta även intrång i annat liknande boende. Ändringen syftade till att integritetskränkande inslag i samband med gärningen ska få större genomslag vid bedömningen av om en stöld ska anses vara grov. I förhållande till den dåvarande rättstillämpningen ansåg regeringen att det fanns anledning att ifrågasätta om inte även stölder efter intrång i utrymmen där man mera tillfälligt vistas – som hotellrum eller hytter på ett fartyg – som utgångspunkt bör bedömas som grova, i vart fall om brottsoffret inte haft något alternativ till att förvara den stulna egendomen där. Det anfördes att 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, bör sådana omständigheter i större utsträckning kunna leda till att stölden hänförs till den grova svårhetsgraden. Skyddet omfattar inte alla utrymmen där vem som helst kan övernatta utan endast boenden som har karaktär av hem eller som präglas av avskildhet och där ett intrång utgör en kränkning av vad som bör vara den boendes fredade sfär. (Se prop. 2016/17:131 s. 56–57 och 67.)

5.2 En ny straffbestämmelse införs

Regeringens förslag: En ny straffbestämmelse ska införas i 8 kap. brottsbalken. Straffansvaret ska omfatta stöld som har skett efter intrång i bostad eller annat liknande boende.

I straffbestämmelsen om grov stöld ska kvalifikationsgrunden att tillgreppet har skett efter intrång i bostad eller annat liknande boende tas bort.

Promemorians förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Ett flertal remissinstanser, däribland *Borås tingsrätt, Hovrätten för Övre Norrland, Malmö tingsrätt, Ångermanlands tingsrätt, Arbetsmiljöverket, Brottsoffermyndigheten, Diskrimineringsombudsmannen, Domstolsverket, Ekobrottsmyndigheten, Göteborgs universitet (Juridiska institutionen), Justitiekanslern, Kriminalvården, Kustbevakningen, Polismyndigheten, Riksdagens ombudsmän, Tullverket, Svensk Försäkring, Svensk Handel, Sveriges Kommuner och Regioner* och *Villaägarnas Riksförbund*, tillstyrker eller har inte något att invända mot förslaget, även om några framför synpunkter bl.a. beträffande den nya straffbestämmelsens utformning. *Åklagarmyndigheten* framför att man rent allmänt bör vara återhållsam med att införa nya straffbestämmelser för sådant som redan är straffbelagt i befintlig lagstiftning eftersom risken ökar för tillämpningssvårigheter och konkurrensproblem, men tillstyrker införandet av ett nytt brott mot bakgrund av att myndigheten ser ett behov av en höjd straffnivå för stölder som begås genom inbrott i bostad. *Sveriges advokatsamfund* har inte något att invända mot förslaget om att införa ett nytt brott och bedömer det som ett ändamålsenligt sätt att markera allvaret i denna typ av gärningar utan att generellt höja straffskalan för grov stöld. Advokatsamfundet anger dock att det, bl.a. mot bakgrund av att möjligheten att döma till strängare påföljd vid inbrottsstölder i hem än vid andra typer av tillgreppsbrott redan finns, i och för sig kan ifrågasättas om det behövs ny lagstiftning i den riktning som promemorian föreslår.

Företagarna och Butikerna anför att man delar bilden att straffet för särskilt integritetskränkande brott bör skärpas, men menar att även brott som begås mot butiker och affärslokaler kan ge lika kännbara effekter och upplevas vara lika kränkande som en stöld i bostaden. Enligt *Företagarna* och *Butikerna* framstår det därför som en mer lämplig åtgärd att i stället höja minimistraffet för grov stöld.

Några remissinstanser avstyrker eller invänder mot förslaget.

Ett antal av de synpunkter som dessa remissinstanser framför tar sin utgångspunkt i hur nuvarande lagstiftning är utformad och fungerar. Exempelvis anger *Jönköpings tingsrätt*, som avstyrker förslaget, att sådana omständigheter som bestämmelsen behandlar även nu ska beaktas vid bedömningen av om en stöld är grov och att den integritetskränkning som gärningen inneburit dessutom kan vägas in ytterligare vid bedömningen av gärningens straffvärde. Enligt tingsrätten uppnås ur ett tillämpningsperspektiv en högre grad av flexibilitet genom att behålla den nuvarande formuleringen av straffbestämmelsen beträffande grov stöld. Därigenom kan straffets längd dessutom i högre grad bestämmas på ett sätt som harmoniserar med hur straffvärdet av andra brott som kränker den

personliga integriteten bedöms. *Stockholms tingsrätt*, som också avstyrker förslaget, och *Hovrätten över Skåne och Blekinge* lämnar liknande synpunkter och framför att befintliga bestämmelser ger goda möjligheter att hantera inbrottsstöld på ett nyanserat och adekvat sätt. Hovrätten anser att det bör övervägas om syftet, att ytterligare beakta integritetskränkningen vid bostadsinbrott, i stället kan uppfyllas på något annat sätt och inom ramen för den nuvarande lagstiftningen samt hänvisar i denna del till rättsfallet NJA 2009 s. 559. *Sveriges Domareförbund*, som ställer sig avvisande till förslaget, anger att det redan finns tillräckliga möjligheter att beakta den integritetskränkning som ett bostadsinbrott typiskt sett medför. Förbundet framför att om lagstiftaren anser att sådan kränkning bör beaktas i högre grad bör det övervägas om detta inte kan ske på något annat sätt, t.ex. genom ändringar i 29 kap. brottsbalken. Om ändå en viss typ av grov stöld normalt ska ges ett högre straffvärde än andra grova stölden bör detta dock, enligt förbundet, ske genom en strängare straffskala för just det aktuella brottet och inte genom en generell höjning av straffskalan för grov stöld. *Brottsförebyggande rådet*, som ställer sig tveksam till förslaget, anser att det kan ifrågasättas om minimistraffet för just inbrottsstöld behöver höjas. Enligt myndigheten kan ett högre minimistraff för inbrottsstöld leda till obefogade skillnader i minimistraff mellan å ena sidan mindre allvarliga bostadsinbrott (exempelvis i sommarstugor) och inbrott som nog kan uppfattas som lika eller närapå lika integritetskänsliga som bostadsinbrott (exempelvis inbrott i företagslokaler i anslutning till bostad).

Därutöver har *Hovrätten över Skåne och Blekinge*, *Jönköpings tingsrätt* och *Sveriges Domareförbund* invändningar som tar sikte på systematik och tillämpning. De ifrågasätter bl.a. om det är lämpligt att bryta systematiken i brottsbalken genom att särreglera bostadsinbrotten och gör gällande att en särreglering av vissa brott innebär att straffbestämmelserna kan bli alltmer fragmentiserade, systemet mer svåröverskådligt och att riskerna ökar för avgränsnings- och tillämpningssvårigheter.

Vad gäller förslagets effekt framför *Brottsförebyggande rådet* att bakgrunden till initiativet inte minst är det ökande problemet med organiserad stöldbrottslighet som begås av internationella brottsnätverk. När gärningspersonerna kommer utifrån är de dock svårare för polisen att identifiera och ett antagande är därför, enligt *Brottsförebyggande rådet*, att ganska få utländska gärningspersoner lagförs. Det skulle betyda att straffskärpningen i huvudsak kommer att omfatta andra gärningspersoner än vad som motiverade reformen och att den eventuella preventiva effekten av en straffskärpning riktad mot potentiella utländska gärningspersoner måste anses mycket begränsad. *Stockholms tingsrätt* anger att statistiken i promemorian visar på en överlag stabil eller minskande trend för tillgreppsbroten generellt. Bland annat mot denna bakgrund är tingsrättens allmänna utgångspunkt att det saknas tillräckligt starka skäl för ytterligare kriminaliseringar på området.

Skälen för regeringens förslag

Integritetskränkningen vid stölder i boenden bör beaktas i större utsträckning än i dag

Det råder en bred enighet om vikten av att skydda den enskildes rätt till en fredad sfär för sin fysiska person och sin egendom. Det straffrättsliga regelsystemet måste därför ge den enskilde ett starkt skydd mot integritetskränkningar.

Även om kränkningar av den personliga integriteten ofta är mest framträdande vid brott som innebär angrepp på den fysiska eller sexuella integriteten och vid brott mot någons frihet och frid, kan betydande integritetskränkande inslag förekomma även vid brott mot egendom. Som framgår av avsnitt 5.1 fångas sådana förhållanden upp t.ex. i bestämmelsen om grov stöld genom att det vid bedömningen av om brottet är grovt särskilt ska beaktas om tillgreppet har skett efter intrång i bostad eller annat liknande boende. Ett annat exempel är att det i straffbestämmelsen om grov utpressning anges en omständighet som tar fasta på integritetskränkande inslag, nämligen den mer generella kvalifikationsgrunden att brottet varit av särskilt hänsynslös art. Bestämmandet av brottets svårhetsgrad ska alltid göras med beaktande av samtliga omständigheter vid brottet. Integritetskränkningar kan alltså vidare beaktas vid rubriceringen av andra förmögenhetsbrott utan att detta särskilt angetts i den enskilda straffbestämmelsen. Sådana kränkningar kan enligt 29 kap. brottsbalken också beaktas vid bedömningen av straffvärdet.

Det straffrättsliga skyddet för den personliga integriteten har successivt byggts ut till följd av samhällsutvecklingen. Under senare tid har förstärkningar av detta skydd i flera fall föranletts av den tekniska utvecklingen och de risker för integritetskränkningar som denna medfört. Exempelvis har det införts nya straffbestämmelser om kränkande fotografering, olovlig identitetsanvändning och olaga integritetsintrång. Även när det saknats koppling till den tekniska utvecklingen har kränkningar av den personliga integriteten framhållits som en relevant omständighet vid såväl nykriminalisering som straffskärpning (se genomgången i SOU 2013:38 Vad bör straffas? Del 1 s. 379–390 samt exempelvis prop. 2012/13:108 Förstärkt straffrättsligt skydd vid grov fridskränkning och grov kvinnofridskränkning och prop. 2016/17:131 s. 78).

Flera lagändringar som tar sikte på integritetskränkningar vid förmögenhetsbrott har nyligen gjorts. Som redogörs för i avsnitt 5.1 utvidgades 2017 kvalifikationsgrunden avseende grov stöld till att omfatta inte bara bostäder utan också andra liknande boenden. Även andra ändringar som gjordes samtidigt motiverades av integritetshänsyn. Således ska det numera, vid bedömningen av om en stöld är grov, särskilt beaktas inte bara om tillgreppet avsett en sak som någon bar på sig, utan också om det avsett något som den bestulne hade i sin omedelbara närhet. Även beträffande grov skadegörelse kompletterades kvalifikationsgrunderna så att förekomsten av integritetskränkande inslag i samband med en gärning skulle få större genomslag. Därtill skärptes straffskalorna för skadegörelse och grov skadegörelse bl.a. med beaktande av att brottet kan rymma sådana inslag. (Se prop. 2016/17:131 s. 56–57, 65–68 och 76–79).

Integritetskränkande inslag kan således förekomma vid olika slags förmögenhetsbrott. Bland stöldbrotten upplevs dock bostadsinbrott ofta som allvarligare och mer integritetskränkande än många andra brott (se Brås rapport 2019:11 Nationella trygghetsundersökningen 2019 – Om utsatthet, otrygghet och förtroende s. 99). Vidare har Högsta domstolen bedömt att bostadsinbrott under vissa förutsättningar kan innefatta en sådan allvarlig kränkning av målsäganden att denne har rätt till skadestånd i form av s.k. kränkningsersättning (se rättsfallet NJA 2011 s. 3). Enligt regeringens mening är det tydligt att den integritetskränkning som det innebär att en stöld sker efter intrång i en persons bostad eller annat liknande boende är särskilt allvarlig. Ett sådant tillgrepp innefattar ett påtagligt intrång i individens personliga sfär och kan ofta vara djupt kränkande för den som drabbas.

I utredarens uppdrag ingick bl.a. att 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. Av promemorian framgår att sådana stölder regelmässigt anses vara grova och att tillgrepp efter intrång i bostad ofta bedöms ha ett straffvärde som ligger på eller strax över minimistraffet för grov stöld, dvs. fängelse i sex månader (se även Borgeke och Månsson, Studier rörande påföljdspraxis m.m., elektronisk utgåva 2019 s. 671). Flera remissinstanser lämnar synpunkter som på olika sätt går ut på att befintliga regler ger tillräckliga möjligheter att beakta den integritetskränkning som ett bostadsinbrott typiskt sett medför. *Jönköpings tingsrätt* framför bl.a. att omständigheterna redan i dag ska beaktas vid bedömningen av om en stöld är grov och att integritetskränkningen dessutom kan vägas in ytterligare vid bedömningen av gärningens straffvärde. *Hovrätten över Skåne och Blekinge, Stockholms tingsrätt, Brottsförebyggande rådet, Sveriges advokatsamfund* och *Sveriges Domareförbund* lämnar liknande synpunkter och uppger bl.a. att befintliga bestämmelser ger goda möjligheter att hantera inbrottsstölder på ett nyanserat och adekvat sätt. Brottsförebyggande rådet anför även att den eventuella preventiva effekten när det gäller organiserad tillgreppsbrottlighet som begås av internationella brottsnätverk måste anses mycket begränsad, utifrån antagandet att få utländska gärningspersoner kommer att lagföras.

Det har visserligen vidtagits lagstiftningsåtgärder för att integritetsintresset ska få ett större genomslag när det gäller stölder som sker efter intrång i bostad eller annat liknande boende. Däremot kan enligt regeringens mening nuvarande straffmättningspraxis för brotten inte anses tillräckligt återspegla brottslighetens allvar. Sådana stölder bör – på grund av den påtagliga integritetskränkning som de innefattar – anses ha ett straffvärde som klart överstiger minimistraffet för grov stöld. Detta gäller alldeles oavsett om det rör sig om brott som begås inom ramen för internationella brottsnätverk eller av någon annan.

Av den officiella kriminalstatistiken framgår att under perioden 2010–2019 minskade det totala antalet anmälda bostadsinbrott med 26 procent. År 2019 anmäldes omkring 14 700 bostadsinbrott, vilket innebär en minskning med 14 procent jämfört med året innan. Regeringen konstaterar att antalet anmälda bostadsinbrott således har gått ned på senare tid. Som *Stockholms tingsrätt* är inne på kan brottsutvecklingen avseende sådana stölder därför inte sägas tala för att det finns ett behov av att stärka det

straffrättsliga skyddet mot dessa brott. Samtidigt rör det sig, totalt sett, fortfarande om en stor mängd anmälda fall av bostadsinbrott. Regeringen anser därför inte att statistiken utgör ett avgörande skäl mot att genomföra ytterligare lagändringar avseende dessa brott.

Sammanfattningsvis bör integritetskränkningen vid stölder som sker efter intrång i bostad eller annat liknande boende alltså beaktas i större utsträckning än i dag genom att straffnivån för brottsligheten höjs. I det följande överväger regeringen hur det bör ske.

Det bör införas en särskild straffbestämmelse om stöld efter intrång i bostad eller annat liknande boende

Promemorian föreslår att en ny straffbestämmelse, med ett högre minimistraff än vad som gäller för grov stöld, ska införas i 8 kap. brottsbalken. Bestämmelsen ska enligt förslaget omfatta stöld som har skett efter intrång i bostad eller annat liknande boende.

Regeringen konstaterar inledningsvis att en majoritet av de remissinstanser som yttrar sig i sak tillstyrker eller inte har något att invända mot att det införs en straffbestämmelse av detta slag. Som anges i promemorian innebär en sådan bestämmelse att det straffvärda i just stölder som sker efter intrång i bostad eller annat liknande boende framhålls. Det rör sig således om en riktad åtgärd för att säkerställa att integritetskränkningen vid dessa gärningar beaktas i tillräcklig grad. En skärpning av minimistraffet för grov stöld, som *Företagarna och Butikerna* i stället förespråkar, skulle däremot innebära en generell höjning av straffnivån för stölder som rubriceras som grova. Visserligen kan även andra stölder innehålla integritetskränkande inslag, något som också *Brottsförebyggande rådet* tar upp. Som regeringen konstaterar ovan finns det emellertid anledning att se särskilt allvarligt på just stölder som sker efter intrång i bostad eller annat liknande boende. Det är därför befogat att straffvärdemässigt nu göra skillnad på sådana och andra stölder. Regeringen anser således att en höjning av minimistraffet för grov stöld inte bör övervägas vidare i detta sammanhang. Av liknande skäl menar regeringen att det inte nu är aktuellt att, som *Sveriges Domareförbund* tar upp, göra ändringar i 29 kap. brottsbalken. Reglerna i det kapitlet är generellt tillämpliga och ändringar där skulle alltså påverka bedömningen även av andra brott. Inte heller anser regeringen att det finns något annat lämpligt sätt att inom ramen för den nuvarande lagstiftningen säkerställa att integritetskränkningen vid bostadsinbrott beaktas tillräckligt.

Den föreslagna straffbestämmelsen innebär en särreglering av stölder som sker efter intrång i bostad eller annat liknande boende. Dessa omständigheter utgör i dag en kvalifikationsgrund för grov stöld. Förslaget innebär ingen utvidgning av det kriminaliserade området, utan straffbestämmelsen skulle avse en kvalificerad form av stöld med ett snävare tillämpningsområde än vad som gäller för stöld i allmänhet. Några remissinstanser är kritiska till införandet av en sådan reglering. I stort sett i linje med vad som diskuteras i promemorian ifrågasätter *Hovrätten över Skåne och Blekinge*, *Jönköpings tingsrätt* och *Sveriges Domareförbund* lämpligheten i att bryta systematiken i brottsbalken genom att särreglera vissa stölder och gör bl.a. gällande att straffbestämmelserna kan bli alltmer fragmentiserade och systemet mer svåröverskådligt samt att riskerna ökar

för avgränsnings- och tillämpningssvårigheter. Bland andra *Åklagarmyndigheten* lyfter liknande frågor men tillstyrker införandet av ett nytt brott mot bakgrund av att myndigheten ser ett behov av en höjd straffnivå för stölder som begås genom inbrott i bostad.

Regeringen instämmer i att utgångspunkten bör vara en återhållsamhet när det gäller att införa överlappande straffbestämmelser. Samtidigt förekommer det situationer där det finns skäl att införa ett brott som ska utgöra en kvalificerad form av ett annat brott. Regleringar av det slaget är inte något unikt, jfr t.ex. förhållandet mellan straffbestämmelsen om våld eller hot mot tjänsteman (17 kap. 1 § brottsbalken) och brott i 3 respektive 4 kap. brottsbalken. I sådana fall regleras förhållandet mellan brotten av den straffrättsliga konkurrensläran. Som framgår ovan anser regeringen att straffnivån för stölder som begås efter intrång i bostad eller annat liknande boende bör höjas. Den föreslagna straffbestämmelsens tillämpningsområde framgår direkt av lagtexten och därmed avgränsas på ett tydligt sätt bestämmelsen i förhållande till den generella regleringen om stöld. Mot den bakgrunden görs bedömningen att några beaktansvärda avgränsnings- eller tillämpningssvårigheter inte skulle uppkomma med en bestämmelse av den innebörd som promemorian föreslår.

Enligt regeringen finns det alltså inte skäl att avstå från att införa en reglering av detta slag. Tvärtom framstår införandet av ett särskilt brott, med ett högre minimistraff än vad som gäller för grov stöld, som det mest ändamålsenliga sättet att straffrättsligt ge integritetskränkningen vid tillgrepp som sker efter intrång i bostad eller annat liknande boende ett större genomslag.

Vad gäller bestämmelsens utformning bör straffansvaret avse stöld enligt 8 kap. 1 § brottsbalken. Vidare bör ansvaret omfatta samma omständigheter som i dag återfinns i kvalifikationsgrunden om tillgrepp som skett efter intrång i bostad eller annat liknande boende. Avsikten är inte att rekvisiten ska ges någon annan innebörd än de har som kvalifikationsgrund för grov stöld enligt nuvarande ordning.

Straffbestämmelsen bör med hänsyn till det nära sambandet med bestämmelserna om stöld och grov stöld placeras direkt efter dessa i en ny 4 a § i 8 kap. brottsbalken. Placeringen innebär för övrigt att brottet kommer att omfattas av bestämmelsen i 5 § lagen (2003:148) om straff för terroristbrott, som i dag omfattar bl.a. grov stöld.

Sammanfattningsvis föreslår regeringen att det ska införas en ny straffbestämmelse i 8 kap. brottsbalken som omfattar stöld som har skett efter intrång i bostad eller annat liknande boende, med ett högre minimistraff än vad som gäller för grov stöld. I nästa avsnitt överväger regeringen brottsbeteckningen och straffskalans närmare utformning.

I likhet med promemorian föreslår regeringen att kvalifikationsgrunden att tillgreppet har skett efter intrång i bostad eller annat liknande boende ska tas bort i bestämmelsen om grov stöld, eftersom sådana fall kommer att omfattas av den nya straffbestämmelsen.

5.3 Brottsbeteckning och straffskala

Regeringens förslag: Brottet ska betecknas inbrottsstöld. Straffet ska vara fängelse i lägst ett och högst sex år.

Promemorians förslag överensstämmer med regeringens, utom vad gäller brottets straffminimum. Utredaren föreslår att detta ska vara fängelse i nio månader. I enlighet med uppdraget lämnas dock ett författningsförslag med ett straffminimum om fängelse i ett år. Det förslaget överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Några remissinstanser lämnar synpunkter på brottsbeteckningen. *Hovrätten över Skåne och Blekinge* och *Sveriges Domareförbund* anger att inbrottsstöld kan ge intrycket av att vara ett lindrigare brott än grov stöld. *Företagarna och Butikerna* är inne på samma linje och anför att det rent semantiskt blir svårt att begripa att minimistrafet för inbrottsstöld ska vara högre än minimistrafet för grov stöld. *Åklagarmyndigheten* är tveksam till rubriceringen och instämmer i de synpunkter som utredaren för fram, men kan på de skäl utredaren anför ändå acceptera den. *Brottsförebyggande rådet* anser att beteckningen är något missvisande eftersom inbrott kan ske i andra lokaler och utrymmen än bostäder.

Ett antal remissinstanser yttrar sig över brottets straffminimum. *Borås tingsrätt*, *Hovrätten för Övre Norrland*, *Hovrätten över Skåne och Blekinge*, *Malmö tingsrätt* och *Sveriges Domareförbund* instämmer i promemorians förslag att minimistrafet ska vara fängelse i nio månader. *Malmö tingsrätt* framför att detta är ett lämpligare straffminimum än fängelse i ett år, särskilt med hänsyn till att minimistrafet för grov stöld uppgår till sex månaders fängelse. *Borås tingsrätt* anser att minimistrafet inte i allt för hög grad bör avvika mot vad som är föreskrivet för annan brottslighet som innebär en många gånger mer allvarlig kränkning av den personliga integriteten. Andra remissinstanser förordar i stället ett års fängelse som straffminimum, däribland *Ångermanlands tingsrätt*, *Polismyndigheten*, *Åklagarmyndigheten*, *Svensk Försäkring* och *Villaägarnas Riksförbund*. Som skäl framhåller *Ångermanlands tingsrätt*, *Polismyndigheten*, *Svensk Försäkring* och *Villaägarnas Riksförbund* bl.a. den integritetskränkning som brottet medför för den enskilde. Dessa remissinstanser för också fram synpunkter som tar sikte på vilka effekter som det höjda straffet kan förväntas få i praktiken, t.ex. att ett straffminimum på nio månaders fängelse sannolikt inte skulle ge ett tillräckligt avtryck i praxis och att ett straffminimum på fängelse i ett år innebär att det kommer att föreligga en presumtion för att bestämma påföljden till fängelse. *Åklagarmyndigheten* framför liknande synpunkter och anför därtill bl.a. att det inte är alldeles verklighetsfrämmande att straffvärdemässigt jämställa inbrott i bostad med exempelvis rån av normalgraden, särskilt inte om båda straffbestämmelserna har likartade undantagsregleringar för mindre allvarliga fall. Enligt myndigheten innefattar rån, liksom inbrottsstöld, gärningar av mycket olika slag och med stora skillnader i straffvärde. *Ångermanlands tingsrätt* lyfter fram att ett alternativ till att straffminimum bestäms till fängelse ett år är att uttala att brottet är av sådan art att det finns en presumtion för att påföljden ska bestämmas till fängelse. *Svensk Försäkring* framhåller att ett straffminimum på fängelse i ett år

utsträcker den tidsperiod som det är möjligt att hålla en person häktad för att kunna utreda brott. Svensk Försäkring och Villaägarnas Riksförbund framför även att ett sådant straffminimum kan ge ökade möjligheter att utvisa utländska medborgare som begår brott, något som enligt Svensk Försäkring kan bidra till att Sverige blir mindre attraktivt att verka i för internationella brottsnätverk.

Skälen för regeringens förslag

Brottet bör betecknas inbrottsstöld

En grundläggande förutsättning för att en straffbestämmelse ska ha den avhållande verkan som är tänkt är att befolkningen förstår dess innebörd. Det är därför viktigt att allmänheten förstår vad som avses med brottsbeteckningen. Utöver att vara informativ bör den även vara kort och inte förväxlingsbar med andra brottsbeteckningar. (Se prop. 2016/17:131 s. 71 och prop. 2018/19:155 Ett stärkt straffrättsligt skydd för blåljusverksamhet och myndighetsutövning s. 25.)

I promemorian föreslås att brottet benämns inbrottsstöld, även om det påpekas att beteckningen delvis är missvisande eftersom straffbestämmelsen tar sikte inte endast på tillgrepp som sker efter inbrott utan även på tillgrepp som sker efter intrång. Som *Brottsförebyggande rådet* lyfter fram är beteckningen något missvisande också eftersom bestämmelsen om inbrottsstöld inte omfattar alla former av inbrott, utan endast sådana som sker i bostad eller annat liknande boende.

Regeringen har förståelse för invändningarna som riktas mot den föreslagna brottsbeteckningen. Det är dock inte alltid möjligt att utforma en brottsbeteckning som precis beskriver de handlingar som täcks av bestämmelsen. Det föreslagna brottet är ett stöldbrott och ordet stöld bör därför förekomma i brottets beteckning. Även om straffbestämmelsen omfattar stölder som sker efter intrång, och inte bara efter inbrott, samt inte täcker in alla slags inbrott anser regeringen i likhet med promemorian att beteckningen inbrottsstöld framstår som lämpligare än längre alternativ såsom ”stöld i bostad eller annat liknande boende”. När det gäller kritiken att brottsbeteckningen inbrottsstöld kan medföra att brottet framstår som ett lindrigare brott än grov stöld konstaterar regeringen att det genom att begreppet inbrott finns med i beteckningen är tydligt att det rör sig om en stöld som innehåller integritetskränkande inslag utöver själva tillgreppet. Att brottet inte är ett lindrigare brott än grov stöld framgår dessutom av den strängare straffskalan (se nedan). Brottsbeteckningen föreslås därför vara inbrottsstöld.

Straffskalan bör vara fängelse i lägst ett och högst sex år

Utgångspunkten för bedömningen av en gärnings straffvärde är den straffskala som gäller för den aktuella brottstypen. Straffskalan ger uttryck för hur allvarlig lagstiftaren anser att brottstypen är. Grundläggande principer att ta hänsyn till vid bestämmandet av straffskalan är proportionalitet och ekvivalens. Dessa principer innebär att svårare brottstyper ska bestraffas strängare än lindrigare brottstyper och att lika svåra brottstyper ska bestraffas lika strängt.

Som framgår av avsnitt 5.2 ska brottet ha ett högre minimistraff än vad som gäller för grov stöld. Det har inte framkommit skäl att indela brottet i flera svårhetsgrader. I promemorian föreslås att straffskalan ska vara fängelse i lägst nio månader och högst sex år. I enlighet med uppdraget lämnas även ett författningsförslag som innebär att minimistraffet är fängelse i ett år.

Flera remissinstanser instämmer i promemorians förslag att minimistraffet ska vara fängelse i nio månader och anför bl.a. att fängelse i ett år skulle vara för strängt i förhållande till vad som är föreskrivet för annan brottslighet som många gånger innebär en mer allvarlig kränkning av den personliga integriteten. Andra instanser förespråkar emellertid ett straffminimum på fängelse i ett år. Till exempel är det enligt *Åklagarmyndigheten* inte främmande att straffvärdemässigt jämställa inbrott i bostad med exempelvis rån av normalgraden.

Regeringen har tidigare, beträffande frågan hur stora höjningarna av minimistraff rent allmänt bör vara, uttalat att storleken dels ska sättas i relation till den befintliga straffskalan och inte ske i alltför stora steg, dels inte motsvara mer än hälften av det befintliga minimistraffet (se prop. 2016/17:108 s. 29). Eftersom de gärningar som omfattas av det föreslagna brottet ofta bedöms som grov stöld enligt den nu gällande lagstiftningen talar dessa utgångspunkter för att minimistraffet för inbrottsstöld bör bestämmas till nio månaders fängelse. Som *Ångermanlands tingsrätt*, *Polismyndigheten*, *Svensk Försäkring* och *Villaägarnas Riksförbund* för fram motiverar den integritetskränkning som dessa tillgrepp innebär för målsäganden emellertid ett högre minimistraff än så. Regeringen anser att ett minimistraff på ett års fängelse bättre skulle återspegla brotts straffvärde på en lägsta nivå. Att välja ett lägre minimistraff än ett år och uttala att brottet är av sådan art att det finns en presumtion för att påföljden ska bestämmas till fängelse, som *Ångermanlands tingsrätt* lyfter fram som ett alternativ, framstår därför inte som en lämplig lösning. Det kan också konstateras att det förekommer större höjningar än vad som följer av regeringens tidigare allmänna uttalanden (se t.ex. prop. 2019/20:69 Barnpornografibrottet och preskription av brott mot barn s. 24–26).

Det är angeläget att den höjda straffnivån också får ett genomslag i praktiken. *Åklagarmyndigheten* anser att straffminimum inte bör sättas så högt att undantagsregeln för förfaranden av mindre allvarlig art (se nedan) kommer att tillämpas i alltför många fall. Regeringen konstaterar emellertid att utgångspunkten är att sådana fall av tillgrepp efter intrång i bostad eller annat liknande boende som i dag bedöms som grov stöld framöver ska bedömas som inbrottsstöld. Undantaget för förfaranden av mindre allvarlig art ska, som utvecklas nedan, endast säkerställa att det även i fortsättningen är möjligt att göra en nyanserad bedömning. Ett minimistraff på ett års fängelse, vilket enligt regeringen alltså motsvarar brotts straffvärde på en lägsta nivå, ger därför inte anledning att tro annat än att lagstiftningen kommer att tillämpas på avsett vis.

När det gäller maximistraffet bör det, som föreslås i promemorian, vara samma som för grov stöld, dvs. fängelse i sex år. Enligt regeringen ger det tillräckligt utrymme för en nyanserad och adekvat straffmätning även i de allvarligaste fallen.

Regeringen föreslår alltså att straffskalan för inbrottsstöld ska vara fängelse i lägst ett och högst sex år.

Förhållandet till annan lagstiftning

Frågor om konkurrens mellan inbrottsstöld och andra brott som förfarandet samtidigt innebär bör lösas genom att sedvanliga principer tillämpas. Det innebär normalt att när det är fråga om konkurrens mellan inbrottsstöld och ett annat brott med samma skyddsintresse, som har en lindrigare straffskala, ska domstolen döma för inbrottsstöld. Om en stöld som skett efter intrång i bostad eller annat liknande boende exempelvis avsett betydande värde kan det uppstå konkurrensfrågor mellan inbrottsstöld och grov stöld, eftersom värdet är en kvalifikationsgrund som skulle kunna utgöra skäl att bedöma stölden som grov. Som konstateras i promemorian bör i ett sådant fall endast dömas för inbrottsstöld, eftersom det brottet dels är en särreglering av stöldbrottet, dels har ett högre minimistraff än grov stöld. Att tillgreppet har avsett betydande värde eller att brottet har inrymt någon annan försvårande omständighet bör i stället få genomslag i skärpande riktning vid straffvärdebedömningen av inbrottsstölden. Ett hemfridsbrott bör precis som i dag enligt allmänna principer normalt konsumeras av inbrottsstölden och ska alltså inte föranleda särskilt straffansvar (se prop. 1987/88:14 s. 9 och Bäcklund m.fl., Brottsbalken m.m. [1 juli 2019, JUNO], kommentaren till 4 kap. 6 §).

Ytterst får domstolen göra en prövning i varje enskilt fall enligt gällande konkurrensprinciper.

5.4 Gärningar av mindre allvarlig art

Regeringens förslag: Är en gärning med hänsyn till integritetskränkningen eller omständigheterna i övrigt av mindre allvarlig art, ska det inte dömas för inbrottsstöld utan för annat brott som gärningen innefattar.

Promemorians förslag överensstämmer i huvudsak med regeringens. I promemorians lagförslag anges dock inte exempel på omständigheter som ska beaktas vid bedömningen av om ett förfarande är av mindre allvarlig art.

Remissinstanserna: *Hovrätten för Övre Norrland* instämmer i promemorians förslag, men anser till skillnad från promemorian att det brott som oftast borde bli aktuellt att döma för i sådana fall är stöld av normalgraden, inte grov stöld. Om förfarandet är så allvarligt att det kan rubriceras som grov stöld torde det, enligt hovrätten, mycket sällan finnas anledning att inte döma för inbrottsstöld. Hovrätten påpekar dessutom att de kvalificerande rekvisiten avseende intrång i bostad enligt förslaget inte längre finns kvar i bestämmelsen om grov stöld. Även *Hovrätten över Skåne och Blekinge* och *Sveriges Domareförbund* tar upp den sistnämnda frågan och att, enligt promemorian, gärningar av mindre allvarlig art i stället ska kunna bedömas som grov stöld. De framhåller att detta riskerar att leda till tillämpningsproblem eftersom kvalifikationsgrunden inte kommer att framgå direkt av lagtexten i bestämmelsen om grov stöld. Dessa remissinstanser anser även att det språkligt framstår som vilseledande att en inbrottsstöld av mindre allvarlig art i stället ska

bedömas som grov stöld. *Svensk Försäkring* ställer sig bakom förslaget, men ifrågasätter lämpligheten i författningskommentarens exempel att förfarandet är av mindre allvarlig art när det varit fråga om ett impulsartat tillgrepp i en bostad som står öppen och värdet av den tillgripna egendomen är obefintligt eller mycket lågt. *Åklagarmyndigheten* anser att det, för att skapa så goda förutsättningar som möjligt för en enhetlig rättstillämpning som ligger i linje med lagstiftarens intentioner, kan övervägas att – i likhet med motsvarande reglering avseende rån – i straffbestämmelsen ange vilken typ av omständigheter som lagstiftaren anser typiskt sett bör beaktas vid bedömningen, exempelvis omständigheter som rör graden av integritetsintrång eller det tillgripnas värde. Under alla förhållanden bör enligt myndigheten förtydligande exempel ges i förarbetena.

Skälen för regeringens förslag: När förutsättningarna att döma för inbrottsstöld är uppfyllda är utgångspunkten att domstolen ska döma till ansvar enligt den nya straffbestämmelsen. Att rekvisiten intrång i bostad eller annat liknande boende, som enligt nuvarande reglering utgör försvårande omständigheter vid bedömningen av om en stöld är grov, i stället kommer bestämma det straffbara området för inbrottsstöld innebär emellertid att domstolen inte kommer att ha någon möjlighet att lägga större respektive mindre vikt vid dessa omständigheter. Enligt regeringens mening bör det därför säkerställas att det även i fortsättningen är möjligt för domstolen att göra en nyanserad bedömning när det handlar om mindre allvarliga gärningar, på sätt som föreslås i promemorian. I straffbestämmelsen om rån finns det en regel 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 (8 kap. 5 § andra stycket brottsbalken). De båda brotten har likheter med varandra och motsvarande synsätt som vid rån kan därför göras gällande vid tillgrepp som sker efter intrång i bostad eller annat liknande boende. Regeringen anser alltså att det i straffbestämmelsen om inbrottsstöld bör finnas en reglering om undantag från ansvar för detta brott om gärningen är av mindre allvarlig art och att det i dessa fall i stället ska dömas för annat brott som gärningen innefattar.

I promemorians förslag till straffbestämmelse anges inte vilka omständigheter som bör beaktas vid bedömningen av om ett förfarande är av mindre allvarlig art. *Åklagarmyndigheten* anser att det kan övervägas att ange sådana omständigheter i straffbestämmelsen och lyfter som exempel fram graden av integritetsintrång och det tillgripnas värde. Regeringen håller med om att det – i likhet med motsvarande reglering avseende rån – i straffbestämmelsen bör ges exempel på omständigheter som kan medföra att en gärning är av mindre allvarlig art. En sådan utformning har fördelen att bestämmelsen blir mer informativ och ger bättre vägledning för den som ska tillämpa den.

Som framgår av avsnitt 5.2 är integritetskränkningen vid stölder efter intrång i bostad eller annat liknande boende något som bör beaktas i större utsträckning än i dag och det som motiverar den höjda straffnivån för dessa brott. Gradens av identitetskränkning är något som även bör ha betydelse vid bedömningen av om en gärning kan anses vara mindre allvarlig. Regeringen anser därför att det är en sådan omständighet som uttryckligen bör anges i bestämmelsen om gärningar av mindre allvarlig art. Däremot

bör enligt regeringen inte värdet på det tillgripna nämnas i bestämmelsen. Även brott som rör begränsade ekonomiska värden kan av den drabbade upplevas som djupt integritetskränkande eller särskilt kännbara av något annat skäl (se prop. 2016/17:131 s. 55). I straffbestämmelsen om rån nämns inte heller det tillgripnas värde som en uttrycklig faktor som ska vägas in vid bedömningen av om förfarandet är av mindre allvarlig art. Regeringen utesluter visserligen inte att det tillgripnas värde kan vara en av flera omständigheter som kan beaktas inom ramen för en helhetsbedömning av om gärningen varit av mindre allvarlig art. Syftet med denna reglering är, som framgår ovan, emellertid att säkerställa att det är möjligt att göra en nyanserad bedömning när det handlar om mindre allvarliga gärningar. Bestämmelsen är avsedd att tillämpas restriktivt. Om värdet på det tillgripna skulle anges i straffbestämmelsen finns det en risk att det i rättstillämpningen skulle läggas alltför stor vikt vid denna omständighet. För att avgöra om en gärning är av mindre allvarlig art måste en samlad bedömning göras av omständigheterna i det enskilda fallet.

Regeringen föreslår alltså att om en gärning med hänsyn till integritetskränkningen eller omständigheterna i övrigt är av mindre allvarlig art, ska det inte dömas för inbrottsstöld utan för annat brott som gärningen innefattar.

I promemorian anförs att de andra brott som förfaranden av mindre allvarlig art kan tänkas aktualisera i första hand är grov stöld och i undantagsfall stöld. Några remissinstanser invänder mot den slutsatsen. *Hovrätten för Övre Norrland* framhåller att om förfarandet är så allvarligt att det kan rubriceras som grov stöld torde det mycket sällan finnas anledning att inte döma för inbrottsstöld. *Hovrätten över Skåne och Blekinge* och *Sveriges Domareförbund* anser att det kan leda till tillämpningsproblem om gärningar av mindre allvarlig art ska kunna bedömas som grov stöld. Regeringen konstaterar att syftet med att införa en bestämmelse för förfaranden av mindre allvarlig art är, som framgår ovan, att säkerställa att domstolen ges en fortsatt möjlighet att göra nyanserade bedömningar. Det innebär att det inte kan uteslutas att förfaranden av mindre allvarlig art kan bedömas som grov stöld. För att ett tillgrepp som skett efter intrång i bostad eller annat liknande boende och som bedöms vara av mindre allvarlig art ska bedömas som grov stöld bör det dock krävas att det finns någon annan omständighet vid gärningen, utöver intrånget, som talar för att brottet ska rubriceras som grovt. Finns det inte någon annan försvårande omständighet bör brottet normalt bedömas som stöld av normalgraden. Omständigheten att tillgreppet skett efter intrång i bostad eller annat liknande boende bör då i stället få genomslag vid bedömningen av straffvärdet. I likhet med vad som gäller i dag bör det, även om värdet på det tillgripna är obetydligt, inte komma i fråga att bedöma tillgreppet som ringa stöld (jfr rättsfallet NJA 1982 s. 102, där Högsta domstolen bedömde ett tillgrepp av en punschflaska som skett efter intrång i en persons bostad som stöld och inte som grov stöld). Samma principer som för konkurrens ska tillämpas.

5.5 Försök, förberedelse och stämpling samt åtalsbegränsning

Regeringens förslag: Försök, förberedelse och stämpling till inbrottsstöld ska kriminaliseras.

Inbrottsstöld ska vara undantagen från reglerna om åtalsbegränsning för brott mot vissa närstående.

Promemorians förslag överensstämmer med regeringens såvitt gäller försök, förberedelse och stämpling. Promemorian lämnar inte något förslag avseende reglerna om åtalsbegränsning för brott mot vissa närstående.

Remissinstanserna har inte några synpunkter på promemorians förslag och kommenterar inte frågan om åtalsbegränsning för brott mot vissa närstående.

Skälen för regeringens förslag: Försök, förberedelse och stämpling till grov stöld är i dag kriminaliserat (8 kap. 12 § brottsbalken). Genom att stölder som skett efter intrång i bostad eller annat liknande boende föreslås regleras i en särskild straffbestämmelse omfattas dessa brott inte av regleringen om osjälvständiga brott. Det finns dock inte något skäl att frångå den nu gällande ordningen. Regeringen föreslår därför att försök, förberedelse och stämpling till inbrottsstöld ska kriminaliseras.

För de flesta av brotten i 8 kap. brottsbalken gäller en särskild begränsning i åklagarens åtalsrätt när brottet har begåtts mot vissa närstående (8 kap. 13 § brottsbalken). Den innebär att åklagaren får väcka åtal för brott som förövats mot någon i den personkrets som nämns i bestämmelsen endast om målsäganden anger brottet till åtal eller åtalet är bestämt påkallat ur allmän synpunkt. Grov stöld, rån och grovt rån är dock undantagna från denna åtalsbegränsning. Genom att stölder som skett efter intrång i bostad eller annat liknande boende föreslås regleras i en särskild straffbestämmelse skulle åklagaren få väcka åtal för ett sådant brott som förövats mot en sådan närstående endast om brottet anges till åtal av målsäganden eller åtalet är påkallat ur allmän synpunkt. Enligt regeringen bör emellertid samma ordning gälla som i dag. Regeringen föreslår därför att bestämmelsen i 8 kap. 13 § brottsbalken kompletteras så att det framgår att det för inbrottsstöld inte finns någon särskild begränsning i åklagarens åtalsrätt.

6 Systematiska stölder och hälerier

6.1 Systematik som skäl att bedöma ett stöld- eller häleribrott som grovt

Grov stöld

Om en stöld är att anse som grov, döms för grov stöld till fängelse i lägst sex månader och högst sex år (8 kap. 4 § första stycket brottsbalken).

Enligt paragrafens andra stycke ska det vid bedömningen av om brottet är grovt särskilt beaktas bl.a. om gärningen varit av särskilt farlig art.

Straffrättskommittén uttalade i sitt betänkande med förslag till lagstiftning om förmögenhetsbrott att rekvisitet särskilt farlig art bl.a. tar sikte på fall då gärningsmannen försett sig med särskilda tekniska hjälpmedel. Också en stöld som ingår i organiserad verksamhet av två eller flera angavs kunna rubriceras som grov även om inga särskilda tekniska hjälpmedel använts. Emellertid var det inte tillräckligt att flera personer handlat i förening, utan handlingen måste vara uttryck för ett visst mått av organisation eller yrkesmässighet. Eftersom detta ansågs vara svårt att uttrycka i lagtext valdes i stället uttrycket särskilt farlig art. Även en stöld där gärningsmannen handlar ensam och utan hjälpmedel kan vara av särskilt farlig art om gärningen visar på särskild förlagenhet eller synnerlig brottslig företagsamhet. (Se SOU 1940:20 s. 107.) I propositionen gavs inte några exempel på vilka typer av situationer som rekvisitet var tänkt att träffa (prop. 1942:4 med förslag till lag om ändring i vissa delar av strafflagen m. m. s. 87). Inte heller i samband med brottsbalkens tillkomst gavs några exempel på vad som avses med rekvisitet särskilt farlig art. Departementschefen underströk emellertid att rubriceringen alltid ska ske med hänsyn tagen till samtliga omständigheter vid brottet och att lagtextens exempel på omständigheter som särskilt ska beaktas varken är uttömmande eller i och för sig avgörande. (Se prop. 1962:10 med förslag till brottsbalk s. B 193.)

Grovt häleri

Om ett häleri är grovt, döms för grovt häleri till fängelse i lägst sex månader och högst sex år (9 kap. 6 § tredje stycket brottsbalken). Även vid bedömningen av om ett häleribrott är grovt ska det särskilt beaktas bl.a. om gärningen varit av särskilt farlig art.

Vid brottsbalkens tillkomst angavs det inte i bestämmelsen om grovt häleri vilka omständigheter som särskilt skulle beaktas vid bedömningen av om ett brott var grovt. I samband med att Sverige ratificerade FN:s konvention mot olaglig hantering av narkotika och psykotropa ämnen infördes nya häleriformer. Av förarbetena framgår att vid bedömningen av om brottet är grovt borde det i fråga om de nya häleriformerna beaktas vilka värden gärningen avsett samt om de brottsliga åtgärderna satts i system eller vidtagits inom ramen för en omfattande ekonomisk verksamhet (se prop. 1990/91:127 om Sveriges tillträde till FN:s narkotikabrottskonvention, m.m. s. 56). När maximistraflet för grovt häleri skärptes 1993 betonades allvaret i häleribrott som begås i stor omfattning, med internationell anknytning och som avser stora värden (se prop. 1992/93:141 om ändring i brottsbalken m.m. s. 37–38). År 2017 förtydligades bestämmelsen om grovt häleri genom att det uttryckligen infördes omständigheter som särskilt ska beaktas vid bedömningen av om brottet är grovt. Av förarbetena till lagändringen framgår att om gärningen varit av särskilt farlig art – t.ex. därför att den föregåtts av planering, bedrivits inom ramen för organiserad brottslighet, haft internationell anknytning eller liknande – bör detta tala för att brottet bedöms som grovt (se prop. 2016/17:131 s. 63).

6.2 Behovet av att kunna beakta systematiska inslag ytterligare

Systematik kan beaktas på olika sätt

För gradindelade brott kan systematiska inslag beaktas på så sätt att dessa omständigheter medför att brottet bedöms som grovt. För en del brott anges systematik uttryckligen i straffbestämmelsen som något som särskilt ska beaktas vid bedömningen av om brottet är grovt. Exempelvis finns i straffbestämmelsen om grovt bokföringsbrott kvalifikationsgrunden att gärningen ingått som ett led i en brottslighet som utövats systematiskt (11 kap. 5 § brottsbalken). Liknande formuleringar beträffande systematik återfinns i straffbestämmelserna om grovt barnpornografibrott (16 kap. 10 a § sjätte stycket brottsbalken), grovt skattebrott (4 § skattebrottslagen [1971:69]) och grovt penningtvåtsbrott (5 § lagen [2014:307] om straff för penningtvåtsbrott). Systematik kan emellertid också beaktas inom ramen för den mer allmänna kvalifikationsgrunden att gärningen har varit av särskilt farlig art. Så är exempelvis fallet, som framgår i avsnitt 6.1, när det gäller grov stöld och grovt häleri. Av praxis från framför allt senare år framgår dock en tydlig återhållsamhet när det gäller att bedöma gradindelade brott som grova med hänvisning till att de har skett systematiskt eller föregåtts av särskild planering utan att dessa omständigheter anges i straffbestämmelsen. För att sådana förhållanden ska föranleda en gradhöjning bör det enligt Högsta domstolen normalt krävas att brotten har en frekvens och präglas av en förslagenhet som klart går utöver vad som gäller för annan, i och för sig upprepad och likartad, brottslighet (se rättsfallet NJA 2016 s. 1143 p. 25). Högsta domstolen har uttalat 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 brottsbalken. Enligt Högsta domstolen finns det ändå skäl till viss restriktivitet vid bedömningen av vad som utgör ett systematiskt tillvägagångssätt även när den omständigheten utgör en särskild kvalifikationsgrund. (Se rättsfallet NJA 2018 s. 634 p. 19–20.) Vidare är de uppräkningsfrågor av försvårande omständigheter som finns för vissa gradindelade brott inte uttömmande utan ska ses enbart som vägledande exempel. Det är alltså inte nödvändigt att bedöma brottet som grovt när dessa 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 det 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 samma rättsfall p. 10.)

Därutöver förekommer systematik som en försvårande omständighet i 29 kap. 2 § 6 brottsbalken. Av denna bestämmelse framgår att den omständigheten att brottet utgjort ett led i en brottslighet som utövats i organiserad form eller systematiskt eller föregåtts av särskild planering är en allmän straffskärpningsgrund som, vid sidan av vad som gäller för varje särskild brottstyp, särskilt ska beaktas vid bedömningen av straffvärdet. Högsta domstolen har uttalat att vid flerfaldig brottslighet är det i regel

naturligt att systematiken främst ges betydelse när straffvärdet av den samlade brottsligheten bestäms (se rättsfallet NJA 2018 s. 378 p. 21).

Några brottskonstruktioner har tillkommit delvis för att det ska vara möjligt att beakta systematiska inslag vid viss typ av brottslighet. För de grova fridskränkningssbrotten och olaga förföljelse framhölls det i förarbetena att ett systematiskt upprepande av relativt lindriga gärningar sammantaget kan leda till en betydande kränkning av den utsatta personen (se prop. 1997/98:55 Kvinnofrid s. 76–77 och prop. 2010/11:45 Förbättrat skydd mot stalkning s. 67–68). I förarbetena till straffbestämmelsen om grovt fordringsbedrägeri angavs 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). Även när det saknas särreglering för brott som begås systematiskt uppkommer ibland frågan om det finns ett sådant samband mellan flera gärningar att det är befogat att frånga principerna för hur den typen av brott vanligtvis avgränsas från varandra och i stället betrakta samtliga gärningar som ett brott. Avgöranden från senare tid visar dock att fullbordade brott ofta bedöms som separata brott (se rättsfallen NJA 2006 s. 524, NJA 2007 s. 973 och NJA 2012 s. 886).

Systematisk brottslighet är inte ett enhetligt begrepp

När någon begår upprepade brott av samma eller likartat slag som dessutom har ett visst tidsmässigt samband talar man normalt om s.k. seriebrottslighet (se SOU 2013:85 s. 115). I sådana situationer beskrivs brottsligheten dock ibland även som systematisk. Systematisk brottslighet är inte något enhetligt begrepp. Som regel avses emellertid att det är fråga om brott som upprepas på ett likartat sätt, men det krävs i allmänhet också att brottsligheten har föregåtts av planering eller att gärningsmannen använder en särskild metod för att begå brotten. De vanligaste sätten att beskriva systematisk brottslighet tar sikte på mängden brott, att samma beteende upprepas och att brotten följer en uppgjord plan eller föregås av noggranna förberedelser. (Se rättsfallet NJA 2018 s. 634 p. 14 och SOU 2013:85 s. 116 och 126.) Jämfört med seriebrottslighet kännetecknas systematisk brottslighet enligt denna beskrivning alltså av något ytterligare moment (såsom en särskild metod, en uppgjord plan eller noggranna förberedelser) utöver det upprepade, likartade förfarandet.

Systematiska inslag ska, som redovisas ovan, särskilt beaktas som en försvårande omständighet vid straffvärdebedömningen (29 kap. 2 § 6 brottsbalken). Av förarbetena framgår att med brottslighet som utövas 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. (Se prop. 2009/10:147 Skärpta straff för allvarliga våldsbrott m.m. s. 43.)

Frågan om sammanläggning av flera förmögenhetsbrott har övervägts tidigare

Frågan om hur systematik bör beaktas vid flera förmögenhetsbrott, t.ex. vid upprepade stöldbrott, är inte ny. I början av 1980-talet övervägde Förmögenhetsbrottsutredningen en regel som gick ut på att rätten – i stället för att döma för flera brott – skulle kunna döma såsom för ett 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 Översyn av lagstiftningen om förmögenhetsbrott utom gäldenärsbrott s. 122–123.)

Senare under 1980-talet behandlade Fängelsestraffkommittén frågan om möjligheterna att döma till fängelse vid brottslighet som endast har böter i straffskalan (vilket kommittén föreslog att snatteri, numera ringa stöld, skulle ha) men som begåtts i en serie. Kommittén lade fram ett förslag som innebar att om det med hänsyn till brottens antal, svårhet och inbördes samband förelåg synnerliga skäl, skulle annan påföljd än böter få användas som gemensamt straff för flera brott enligt brottsbalken, även om endast böter finns i straffskalan. Däremot avvisade kommittén tanken på att bedöma flera brott som ett grövre brott. (Se SOU 1986:14 Påföljd för brott – om straffskalor, påföljdsval, straffmätning och villkorlig frigivning m.m. s. 114–116.)

Egendomsskyddsutredningen resonerade i sitt betänkande från 2013 kring olika lösningar för hur systematiska inslag vid förmögenhetsbrott skulle kunna beaktas ytterligare. Utredningen övervägde bl.a. en generell bestämmelse om att flera förmögenhetsbrott skulle läggas samman till ett eller flera allvarigare brott. Utredningen framhöll 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. Rättssäkerhetsskäl ansågs därför tala mot en sådan ordning. Inte heller ansåg utredningen att behovet av att kunna lägga samman flera tillgreppsbrott till ett grovt brott var så framträdande att det fanns skäl att överväga en särskild bestämmelse av detta slag, bl.a. eftersom de flesta tillgreppsbrott som begås systematiskt – såsom fickstölder och inbrottsstölder – redan bedöms som grova brott. I undantagsfall borde det enligt utredningen 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 hjälp av s.k. bluffakturor, vilket resulterade i regleringen om grovt fordringsbedrägeri. (Se SOU 2013:85 s. 129–141 och prop. 2016/17:131 s. 22–36.)

Systematiska inslag vid stöld- och häleribrott bör beaktas i större utsträckning

Organiserade tillgreppsbrott är ett betydande problem. Internationella brottsnätverk står för en stor del av tillgreppsbrottsligheten i Sverige och uppvisar en hög organisationsgrad. Även enklare brott som butiksstölder och snatterier begås på ett systematiskt och omfattande sätt. (Se

Polismyndighetens Nationella operativa avdelnings [NOA] rapport Mobil organiserad brottslighet. Erfarenhetsberättelse 2011–2015, 2016 s. 5.) När det gäller stölder av bilar, bildelar, båtmotorer och jordbruksmaskiner begås uppskattningsvis ungefär 90 procent av dessa brott av internationella brottsnätverk (se NOA:s rapport Internationella brottsnätverk inom organiserad tillgreppsbrotslighet. Erfarenhetsberättelse 2016–januari 2019, 2019 s. 3).

Att begå ett flertal brott är som utgångspunkt mer klandervärdt än att begå endast ett brott. Om brottsligheten dessutom t.ex. ingår i en plan eller på annat sätt är systematisk bör den anses som mer straffvärd än om sådana inslag saknas. Det finns alltså anledning att se särskilt strängt på brott av detta slag.

Stöld och häleri utgör några av de mest centrala förmögenhetsbrotten och begås inte sällan systematiskt. Sådana inslag vid dessa brott måste därför kunna hanteras på ett adekvat sätt. Genom att se till att det systematiska inslaget vid organiserade tillgreppsbrott får genomslag vid den straffrättsliga bedömningen av brotten kan det också bli mindre attraktivt för bl.a. internationella brottsnätverk att verka i Sverige. I straffbestämmelserna om grov stöld och grovt häleri anges det inte uttryckligen att det vid bedömningen av om brottet är grovt särskilt ska beaktas om det begåtts systematiskt. Som framgår ovan finns det i praxis en tydlig återhållsamhet att utan sådana kvalifikationsgrunder ge systematiken genomslag vid rubriceringen. Det finns inte heller någon särskild straffbestämmelse som gör det möjligt att lägga samman flera enklare brott, såsom butiksstölder, som begås på ett systematiskt sätt till ett allvarligare brott. Det kan mot denna bakgrund ifrågasättas om den straffrättsliga regleringen på området är lämpligt avpassad efter systematiska inslag i brottsligheten.

Sammantaget finns det enligt regeringen anledning att överväga på vilket sätt det kan säkerställas att det klander som systematiska inslag vid stöld- och häleribrottslighet förtjänar beaktas i större utsträckning än vad som sker i dag.

6.3 Bestämmelser om sammanläggning av stölder respektive hälerier införs inte

Regeringens bedömning: Det bör inte införas nya straffbestämmelser som ger möjlighet att lägga samman flera stölder respektive hälerier till ett allvarligare brott.

Promemorians bedömning överensstämmer med regeringen. I enlighet med uppdraget lämnas dock författningsförslag till två nya straffbestämmelser som innebär att den som begår flera stölder respektive hälerier ska dömas för grov systematisk stöld respektive grovt systematiskt häleri, om var och en av gärningarna har utgjort ett led i ett systematiskt förfarande.

Remissinstanserna: En klar majoritet av de remissinstanser som yttrar sig i frågan ansluter sig till eller har inte något att invända mot promemorians bedömning, däribland *Borås tingsrätt*, *Hovrätten för Övre*

Norrland, Hovrätten över Skåne och Blekinge, Jönköpings tingsrätt, Malmö tingsrätt, Stockholms tingsrätt, Ångermanlands tingsrätt, Brottsförebyggande rådet, Polismyndigheten, Riksdagens ombudsmän, Åklagarmyndigheten, Sveriges advokatsamfund och Sveriges Domareförbund.

Några av dessa remissinstanser, nämligen *Malmö tingsrätt* och *Stockholms tingsrätt*, anser att det inte finns något behov av särskilda straffbestämmelser. Stockholms tingsrätt påpekar att de grova fridskränkningssbrotten, som utgjort förebild för de föreslagna straffbestämmelserna, har tillkommit för att kunna beakta den samlade effekten av att en och samma målsägande utsätts för systematisk press och kränkningar och att dessa skäl inte gör sig gällande när det gäller tillgreppsbrottslighet. Enligt *Borås tingsrätt* bör det, för att uppnå en enhetlig och harmoniserad straffrätt, vid lagstiftning rent allmänt undvikas att bryta ut särskilda gärningsmoment, som närmast är att hänföra till bedömningen av hur allvarligt ett brott är, till helt nya straffbestämmelser.

Flera av de remissinstanser inom rättsväsendet som anser att straffbestämmelserna inte bör införas tar upp att dessa riskerar att leda till tillämpnings- och avgränsningssvårigheter. Exempelvis anför *Jönköpings tingsrätt* att de förefaller leda till beaktansvärda tillämpningssvårigheter och att ändamålsenligheten dessutom kan ifrågasättas. *Malmö tingsrätt* framhåller att det torde finnas en överhängande risk för såväl avgränsnings- som tillämpningsproblem, bl.a. vid bedömningen av vilka gärningar som skulle omfattas av straffbestämmelserna. *Polismyndigheten* anser att bestämmelserna skulle leda till bedömnings- och tillämpningssvårigheter för polis och åklagare. *Sveriges Domareförbund* uppger att de föreslagna bestämmelserna skulle kunna leda till stora avgränsningssvårigheter och skapa en betydande osäkerhet i rättstillämpningen. *Åklagarmyndigheten* tar upp brister i förutsebarhet liksom rättssäkerhetsaspekter. Myndigheten framhåller vidare att det framstår som otillfredsställande om uppdelningen i två olika brott, ett för systematiska stöldbrott och ett för systematiska häleribrott, skulle få till följd att systematiken vid "blandbrottslighet" som i övrigt uppfyller kraven på att vara ett systematiskt förfarande, inte fullt ut skulle beaktas. Därutöver påpekas att det kan leda till konkurrensproblem och även till vissa tillämpningssvårigheter att också grov stöld respektive grovt häleri föreslås kunna ingå i de nya brotten.

Åklagarmyndigheten saknar en analys av vilka eventuella effekter förslaget om nya straffbestämmelser kan komma att få för möjligheten att besluta om förundersökningsbegränsning för mindre allvarliga fall av stöld eller häleri och framhåller att denna fråga måste utredas och analyseras. *Polismyndigheten* är inne på en liknande linje.

De remissinstanser som anser att det bör införas nya straffbestämmelser om grov systematisk stöld och grovt systematiskt häleri är *Företagarna och Butikerna* och *ICA-handlarnas Förbund*. Därutöver ifrågasätter *Svenskt Näringsliv* promemorians uppfattning att nackdelarna med en brottskonstruktion som tillåter sammanläggning av flera stölder eller hälerier överväger fördelarna och framhåller att det är viktigt att konsekvenserna för personer som begår multipla brott blir mer kännbara.

Skälen för regeringens bedömning

Det finns skäl som talar för att införa nya straffbestämmelser som ger möjlighet att lägga samman flera stölder respektive hälerier...

Att förmögenhetsbrott ofta upprepas av samma gärningsmän gör att rättssystemet på ett adekvat sätt måste kunna hantera ett flertal gärningar av samma slag som har visst samband med varandra. Av praxis och doktrin framgår att detta ibland är svårt, bl.a. utifrån de bedömningar som måste göras om vad som ska anses utgöra en brottsenhet, hur ett brott ska rubriceras och vilket straffvärdet är.

De förslag till nya straffbestämmelser som lämnas i promemorian har de grova fridskränkningssbrotten som förebild och innebär att varje enskild gärning, exempelvis varje stöld eller ringa stöld, fortfarande skulle betraktas som ett brott. Om de olika gärningarna utgjort ett led i ett systematiskt förfarande skulle de dock läggas samman och tillsammans skapa ett nytt brott, med en strängare straffskala. Under förutsättning att minimistraffet för brottet är högre än vad som i allmänhet blir utfallet vid straffmätningen av t.ex. flera stölder av normalgraden, skulle brottslighetens systematiska inslag därmed kunna få ett större genomslag än vad som nu är fallet. Den strängare straffskalan skulle även vid ringa brott återspegla det straffvärda i brottslighet med systematiska inslag.

... men nackdelarna med sådana straffbestämmelser överväger fördelarna

Det finns dock ett flertal nackdelar med att införa bestämmelser som ger möjlighet till en sammanläggning av flera stölder respektive hälerier.

I de flesta fall skulle det troligen inte vara samma målsägande som drabbats av de enskilda brotten. Rekvisit motsvarande de som finns vid de grova fridskränkningssbrotten, dvs. att var och en av gärningarna utgjort led i en upprepad kränkning av målsägandens integritet och gärningarna varit ägnade att allvarligt skada dennes självkänsla, skulle därmed inte hålla ihop brotten (jfr 4 kap. 4 a § brottsbalken). Att formulera rekvisit för stöld- och häleribrottslighet som skulle fylla motsvarande funktion är svårt. Det avgörande kriteriet för när sammanläggning av flera brott får ske skulle således vara brottslighetens systematik. Detta ställer emellertid högre krav på precision avseende vad systematik innebär än vad som gäller vid exempelvis gradindelning och straffvärdebedömning. I begreppet systematik ligger att ett förfarande upprepas. Som framgår i avsnitt 6.2 är emellertid upprepningen i sig, även om brotten har skett på ett likartat sätt, oftast inte tillräcklig för att det ska vara fråga om ett systematiskt förfarande. En utgångspunkt bör i stället vara, på sätt som framgår av promemorian och i linje med vad som i allmänhet motiverar sammanläggning av flera brott, att det framstår som naturligt att betrakta den samlade brottsligheten som en enhet. Så kan exempelvis vara fallet om gärningarna föregåtts av planering eller kan betraktas som en avgränsad närmast yrkesmässig eller organiserad verksamhet. Även med sådana kriterier för när systematik föreligger och sammanläggning får ske kan det emellertid antas att gränsdragningsproblem kan uppstå. Att de föreslagna straffbestämmelserna riskerar att leda till tillämpnings- och avgränsningssvårigheter är också något som flera remissinstanser, exempelvis *Malmö tingsrätt*, *Åklagarmyndigheten* och *Sveriges Domare-*

förbund, tar upp. Det är vidare troligt att flera fall av stölder respektive hälerier som utförts i en serie skulle falla utanför ramen för när sammanläggning kan ske. Av rättssäkerhetsskäl är det inte heller lämpligt att tillämpa mindre precisa kriterier för sammanläggning.

De två bestämmelserna som föreslås i promemorian är utformade för att tillämpas på stöld- respektive häleribrott. Straffbestämmelsen om grov systematisk stöld ska enligt förslaget omfatta ringa stöld, stöld och grov stöld samt försök, förberedelse och stämpling till sådana gärningar i den mån det är kriminaliserat. På motsvarande sätt ska den föreslagna straffbestämmelsen om grovt systematiskt häleri omfatta häleriförseelse, häleri och grovt häleri samt kriminaliserade förstadier till sådana gärningar. Bestämmelserna har således – jämfört med de grova fridskränkingsbrotten och olaga förföljelse – mycket korta brottskataloger och omfattar endast ett brott vardera om än i olika svårhetsgrader. Det kan ifrågasättas om det är ändamålsenligt med ett sammanslaget brott när så få brott skulle omfattas. Därtill kan det, med hänsyn till straffskalans utformning, ifrågasättas om grova brott verkligen bör ingå. Som *Åklagarmyndigheten* påpekar kan man dessutom tänka sig situationer där ett relativt litet antal stölder men också ett antal hälerier har begåtts och dessa brott tillsammans ingår i en systematisk brottslighet. Vid sådan ”blandbrottslighet”, som i övrigt uppfyller kravet att var och en av gärningarna har utgjort ett led i ett systematiskt förfarande, riskerar uppdelningen i två straffbestämmelser på sätt som föreslås leda till att systematiken i brottsligheten inte fullt ut beaktas.

Utöver de ovan nämnda betänkligheterna aktualiserar de föreslagna straffbestämmelserna praktiska problem. Medan de gärningar som kan ligga till grund för de grova fridskränkingsbrotten ofta kommer till rättsväsendets kännedom i ett sammanhang i samband med anmälan, är förhållandet vid förmögenhetsbrott såsom stöld många gånger annorlunda. Anmälningarna sker inte sällan fortlöpande av olika målsägande i anslutning till att gärningarna begås och åtal kan då komma att väckas allteftersom. Det kan alltså uppstå situationer där åtal hunnit väckas, och dom kanske meddelas, även för gärningar som hade kunnat ingå i ett senare åtal enligt de föreslagna straffbestämmelserna. Även om en del av dessa situationer sannolikt skulle gå att lösa finns det fortfarande en risk att gärningar i alltför stor utsträckning skulle falla utanför straffbestämmelsernas tillämpningsområde. En sådan ordning framstår varken som tillfredsställande eller önskvärd.

Sammantaget anser regeringen att de skäl som talar mot att införa straffbestämmelser om grov systematisk stöld och grovt systematiskt häleri väger tyngre än de skäl som talar för. Sådana bestämmelser bör därför inte införas.

6.4 En ny kvalifikationsgrund för grov stöld och grovt häleri införs

Regeringens förslag: I straffbestämmelserna om grov stöld och grovt häleri ska det införas en ny kvalifikationsgrund som innebär att det vid

bedömningen av om brottet är grovt särskilt ska beaktas om gärningen ingått som ett led i en brottslighet som utövats systematiskt.

Promemorians förslag överensstämmer i huvudsak med regeringens. I promemorian föreslås att kvalifikationsgrunden ska formuleras ”om gärningen utövats systematiskt”.

Remissinstanserna: En stor majoritet av de remissinstanser som yttrar sig i frågan tillstyrker eller har inte några synpunkter på promemorians förslag att det införs en ny kvalifikationsgrund för grov stöld respektive grovt häleri som tar sikte på brott som utövats systematiskt. Bland dessa återfinns bl.a. *Borås tingsrätt*, *Hovrätten för Övre Norrland*, *Hovrätten över Skåne och Blekinge*, *Malmö tingsrätt*, *Stockholms tingsrätt*, *Ångermanlands tingsrätt*, *Ekobrottsmyndigheten*, *Polismyndigheten*, *Riksdagens ombudsmän*, *Åklagarmyndigheten*, *Bil Sweden*, *ICA-handlarnas Förbund*, *Motorbranschens Riksförbund*, *Svensk Försäkring*, *Svensk Handel* och *Sveriges Domareförbund*. Några av dessa framför dock vissa synpunkter.

När det gäller effekten av den föreslagna kvalifikationsgrunden uppger *Åklagarmyndigheten* att ett framhållande av systematik kan förväntas leda till att sådana inslag i större utsträckning kommer göra att stöld- respektive häleribrott bedöms som grova, men påpekar samtidigt att systematik redan i dag särskilt ska beaktas inom ramen för kvalifikationsgrunden att gärningen varit av särskilt farlig art och att det därför kan vara tveksamt om de avsedda förändringarna i praxis verkligen kommer att uppnås. Även enligt *Borås tingsrätt* finns det anledning att ifrågasätta om ett nytt kvalificerande rekvisit om systematik kommer att få något större genomslag i rättstillämpningen, mot bakgrund av den restriktivitet som finns i praxis när det gäller frågan om ett brott ska anses begånget systematiskt. *Polismyndigheten* anser emellertid att lagändringen kan leda till att fler gärningar rubriceras som grova brott och instämmer, precis som *Svensk Försäkring* och *Svensk Handel*, i promemorians bedömning att genomslaget kan bli större än om man lägger samman flera brott till ett allvarligare brott.

Flera remissinstanser har synpunkter på kvalifikationsgrundens utformning och den innebörd som promemorian har gett begreppet systematik. Exempelvis anser *Ekobrottsmyndigheten* att, för att stöld- och häleribrott ska bedömas som grova i större utsträckning än i dag och även när endast ett brott har begåtts, detta tydligare bör framgå av lagtexten, t.ex. genom att samtliga de försvårande omständigheter som enligt 29 kap. 2 § 6 brottsbalken ska beaktas vid bedömningen av straffvärdet införs som kvalifikationsgrunder. Enligt myndigheten skulle då såväl syftet med de föreslagna lagändringarna som legalitetsaspekter tillgodoses i större utsträckning. *Hovrätten för Övre Norrland* anser att det är tveksamt om alla de omständigheter som tas upp i författningskommentaren ryms i begreppet systematiskt. *Åklagarmyndigheten* är inne på en liknande linje och anser att uttryckssättet även ger intryck av att det avgörande är själva sättet på vilket gärningen genomförs, men påpekar att avsikten inte är att begreppet ska tolkas så snävt och att uttrycket ur tydlighetssynpunkt därför kan vara mindre lyckat. *Stockholms tingsrätt* ifrågasätter om den valda formuleringen rent semantiskt tydliggör att det inte krävs upprepade gärningar och föreslår i stället lydelsen ”utövats på ett systematiskt sätt”.

Denna lydelse lyfts fram även av *Sveriges Domareförbund*. *Sveriges advokatsamfund* bedömer att förslaget kan förväntas medföra uppenbara tillämpningsproblem i fråga om vad som är att anse som systematiskt eller inte. *Ångermanlands tingsrätt* framför att det kvalificerande rekvisitet även bör ta sikte på seriebrottslighet, dvs. ett upprepat förfarande som sker på ett likartat eller identiskt sätt. *Svensk Handel* anser att det vore önskvärt med ett förtydligande och en utvidgad tolkning av begreppet systematik då det finns risk för ineffektivitet på grund av för snäva tolkningar och gränsdragningsproblematik. *Kungliga biblioteket* invänder mot att det i författningskommentaren anges att när värdet på det som tillgripits är lågt bör brottet endast i undantagsfall kunna anses som grovt med hänvisning till att det utövats systematiskt. *Åklagarmyndigheten* framhåller att det är angeläget att systematiken behandlas på samma sätt och får samma genomslag för de förmögenhetsbrott som är av likartad karaktär. Enligt myndigheten framstår det som mindre lämpligt att enbart i straffbestämmelserna om grov stöld och grovt häleri ge begreppet en delvis annan betydelse än den innebörd begreppet har getts i andra sammanhang. *Sveriges Domareförbund* ifrågasätter det lämpliga i att nu införa ännu ett rekvisit som tar sikte på systematik i själva utförandet av brott, särskilt som det inte framstår som alldeles klart vad som avses med förslaget. Även *Hovrätten över Skåne och Blekinge* framför att det vore lämpligt att rekvisiten i straffbestämmelserna om grov stöld och grovt häleri har samma lydelse som andra grova förmögenhetsbrott. Om det föreslagna rekvisitet införs bör det enligt hovrätten också övervägas att införa det i bestämmelsen om grovt bedrägeri.

Åklagarmyndigheten anser att det är angeläget att i den fortsatta beredningen belysa och analysera vilka konsekvenser en ökad betydelse av systematiska inslag i stöld- och häleribrottslighet får för den brottsutredande verksamheten när utrymmet att besluta om förundersökningsbegränsning minskar. *Polismyndigheten* är inne på samma linje.

Jönköpings tingsrätt avstyrker förslaget och uppger att det skulle medföra vissa tolkningssvårigheter och att behovet kan ifrågasättas eftersom systematik redan ska vägas in vid bedömningen. Tingsrätten förklarar sig dock förorda detta alternativ framför förslaget om nya straffbestämmelser.

När det gäller promemorians bedömning att ett brottsinternt rekvisit som tar sikte på systematik inte bör införas i bestämmelsen om ringa stöld instämmer *Hovrätten över Skåne och Blekinge* i denna slutsats och hänvisar till att frågan om systematik vid ringa stöld redan kan hanteras inom ramen för rekvisitet övriga omständigheter vid brottet. *Jönköpings tingsrätt* påpekar däremot att det är ologiskt att ett kvalificerande rekvisit om systematik endast omnämns i bestämmelsen avseende grovt brott om avsikten är att systematik ska få genomslag även vid bedömningen av om en gärning är av normalgraden i stället för ringa. *Ångermanlands tingsrätt* anser att det bör införas ett icke-kvalificerande rekvisit som tar sikte på systematik i straffbestämmelsen om ringa stöld. Enligt tingsrätten bör dessutom seriebrottslighet kunna beaktas i bestämmelsen om ringa stöld.

Åklagarmyndigheten framför att eftersom systematiska inslag vid en gärning även ryms under begreppet särskilt farlig art bör ordet ”annars” finnas med också i straffbestämmelsen om grovt häleri, i likhet med vad

som gäller vid grov stöld. *Borås tingsrätt och Hovrätten över Skåne och Blekinge* lämnar motsvarande synpunkt.

Skälen för regeringens förslag

Det bör av lagtexten uttryckligen framgå att systematik ska beaktas vid bedömningen av om ett stöld- eller häleribrott är grovt

Straffbestämmelserna om grov stöld och grovt häleri innehåller båda kvalifikationsgrunden att gärningen varit av särskilt farlig art. I begreppet särskilt farlig art ligger att gärningen måste vara uttryck för ett visst mått av organisation eller yrkesmässighet respektive att gärningen t.ex. föregåtts av planering, bedrivits inom ramen för organiserad brottslighet, haft internationell anknytning eller liknande. Denna typ av systematiska inslag kan alltså redan enligt nu gällande rätt beaktas vid bedömningen av om ett stöld- eller häleribrott bör bedömas som grovt. Några remissinstanser ifrågasätter mot denna bakgrund om det finns ett behov av en lagändring liksom om en uttrycklig kvalifikationsgrund om systematik kommer att ha någon effekt i praktiken.

Av praxis från framför allt senare år framgår en tydlig återhållsamhet när det gäller att bedöma gradindelade brott som grova med hänvisning till att de har skett systematiskt eller föregåtts av särskild planering utan att dessa omständigheter anges i straffbestämmelsen (se avsnitt 6.2 och rättsfallet NJA 2018 s. 634 p. 16). Ett sätt att säkerställa att försvärande omständigheter får ett tydligt genomslag är att i lagtexten ange vad som särskilt ska beaktas vid bedömningen av om brottet är grovt. Genom att ställa upp sådana kvalifikationsgrunder kan man också få till stånd ett utvidgat tillämpningsområde för det grova brottet. Att ange kvalifikationsgrunder har dessutom den fördelen att bestämmelserna blir mer informativa och ger bättre vägledning för den som ska tillämpa dem. (Se prop. 2015/16:113 Bättre straffrättsliga verktyg mot organiserad brottslighet s. 59.) Enligt regeringen talar det anförda för att en sådan kvalifikationsgrund som föreslås i promemorian kan leda till att fler brott rubriceras som grova. Detta är även *Polismyndighetens* bedömning.

Regeringen har tidigare valt att inte i vidare omfattning än vad som redan är fallet föreslå att systematik i brottsligheten anges som kvalifikationsgrund för vissa förmögenhetsbrott. Som skäl angavs då att en kvalifikationsgrund som tar fasta på systematik vid brotten inte skulle lösa de problem som förknippas med att vissa förmögenhetsbrott utövas systematiskt. Dessutom ansågs det finnas 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. I stället gjordes bedömningen att den omständigheten att brottsligheten utövats systematiskt borde vara en av flera omständigheter som kan beaktas inom ramen för bedömningen av om ett förmögenhetsbrott har varit av särskilt farlig art och av det skälet bör rubriceras som grovt. (Se prop. 2016/17:131 s. 57.) Regeringen konstaterar att det i och för sig är riktigt att även med en kvalifikationsgrund som tar sikte på systematik kommer vissa av de problem som är kopplade till att stölder och hälerier utövas systematiskt att kvarstå. En särskild kvalifikationsgrund kan dock

vara ett ändamålsenligt sätt att säkerställa att det systematiska inslaget vid t.ex. organiserade tillgreppsbrott får ett tydligt genomslag vid den straffrättsliga bedömningen. Vad gäller risken för att kvalifikationsgrunden skulle ges den felaktiga tolkningen att samtliga brott kan betraktas som ett grovt brott gör regeringen följande överväganden. Som framgår av promemorian vållar frågan om vad som utgör en brottsenhet vid stöld respektive häleri normalt sett inte några problem. Som regel finns det alltså inte några svårigheter att avgränsa vad som utgör ett eller flera stöld- respektive häleribrott. Mot denna bakgrund framstår risken för en rättstillämpning som innebär att flera brott skulle läggas samman på sätt som inte är avsett inte som påtaglig. Vad det handlar om är i stället att ytterligare framhålla omständigheter av systematisk karaktär som skäl till att bedöma den enskilda gärningen som grov. När det gäller risken att varje enskilt brott i alltför stor utsträckning skulle bedömas som grovt konstaterar regeringen att rubriceringen av brottet alltid ska avgöras efter en helhetsbedömning av samtliga omständigheter i det enskilda fallet. De avvägningar som behöver göras i detta avseende skiljer sig alltså inte från de bedömningar som görs även vid andra brott där systematik utgör en kvalifikationsgrund för grovt brott.

Åklagarmyndigheten och *Polismyndigheten* uppger att införandet av en kvalifikationsgrund av aktuellt slag påverkar utrymmet att besluta om förundersökningsbegränsning. Regeringen konstaterar att syftet med kvalifikationsgrunden är att systematiska inslag vid stöld- och häleribrottslighet ska få ett större genomslag än vad som sker i dag. Detta är också något som båda myndigheterna framhåller som önskvärt. För att sådana inslag ska påverka rubriceringen av brottet behöver dessa omständigheter utredas och presenteras för domstolen. Att utrymmet att besluta om förundersökningsbegränsning liksom behovet av utredningsåtgärder därmed kan komma att påverkas utgör enligt regeringens mening således inte ett skäl mot att införa en kvalifikationsgrund avseende systematik.

Sammanfattningsvis anser regeringen alltså att det i straffbestämmelserna om grov stöld och grovt häleri bör införas en kvalifikationsgrund som uttryckligen tar sikte på systematik.

Kvalifikationsgrunden bör avse att gärningen har ingått som ett led i en brottslighet som utövats systematiskt

Frågan är då hur kvalifikationsgrunden närmare bör utformas. Regeringens utgångspunkt är att dess tillämpningsområde inte bör bli alltför begränsat och att den så långt som möjligt bör stämma överens med hur liknande kvalifikationsgrunder är formulerade.

Av promemorians genomgång av hur kvalifikationsgrunder rörande systematik uttrycks i olika straffbestämmelser framgår att dessa skiljer sig åt men att de vanligtvis relaterar till andra gärningar, exempelvis genom att gärningen ska ha ingått i en brottslighet som utövats systematiskt. Enligt promemorian behöver ett systematiskt förfarande dock inte endast ta sikte på upprepning utan kan vara ett sätt att beskriva gärningsmannens tillvägagångssätt, hur noggrant han eller hon planerat brottsligheten, om det skett tillsammans med andra, motiv osv. För att tydliggöra att även enskilda gärningar kan bedömas som grova med hänvisning till dess

systematiska karaktär förespråkas i promemorian att begreppet systematik inte relaterar till andra gärningar. Det rekvisit som promemorian således föreslår är att gärningen ”utövats systematiskt”.

Av de ursprungliga förarbetena till straffbestämmelsen om grov stöld framgår att en gärning kan vara av särskilt farlig art t.ex. när gärningsmannen försett sig med ett särskilt tekniskt hjälpmedel. Detsamma gäller när gärningen visar på särskild förslagenhet eller synnerlig brottslig företagsamhet hos gärningsmannen. (Se SOU 1940:20 s. 107.) Enstaka gärningar av detta slag kan alltså redan i dag bedömas som grova med hänvisning till att de varit av särskilt farlig art. Som t.ex. *Åklagarmyndigheten* framhåller är det angeläget att systematik behandlas på samma sätt och får samma genomslag för de förmögenhetsbrott som är av likartad karaktär. Vidare påpekar *Sveriges advokatsamfund* att det kan leda till tillämpningsproblem om även ett enstaka brott ska kunna bedömas som systematiskt utan att det behöver ske någon upprepning. Mot denna bakgrund anser regeringen att begreppet systematik, i två straffbestämmelser på förmögenhetsbrottens område, inte bör ges en innebörd som betyder att det inte behöver röra sig om upprepad brottslighet. I stället bör en formulering som liknar kvalifikationsgrunder för närliggande brottstyper väljas. Att i kvalifikationsgrunden ange samtliga de omständigheter som finns i 29 kap. 2 § 6 brottsbalken, vilket *Ekobrottsmyndigheten* förespråkar, bedöms därför inte som lämpligt. Som möjliga förebilder lyfter *Åklagarmyndigheten* fram grovt bidragsbrott och grovt penningtvättsbrott. Regeringen anser, utifrån hur dessa bestämmelser men även bestämmelserna om bl.a. grov smuggling och grovt bokföringsbrott är utformade, att kvalifikationsgrunden bör formuleras att gärningen har ingått som ett led i en brottslighet som utövats systematiskt. Enligt regeringen bör det inte nu övervägas, som *Hovrätten över Skåne och Blekinge* förordar, att införa motsvarande kvalifikationsgrund i bestämmelsen om grovt bedrägeri.

Även med den nya kvalifikationsgrunden bedömer regeringen att det är motiverat att behålla omständigheten att gärningen varit av särskilt farlig art eftersom detta rekvisit delvis rymmer andra situationer än de som träffas av den nya kvalifikationsgrunden.

Som *Borås tingsrätt*, *Hovrätten över Skåne och Blekinge* och *Åklagarmyndigheten* tar upp, bör straffbestämmelsen om grovt häleri ändras på så sätt att ordet ”annars” läggs till framför ”särskilt farlig art”.

Sammanfattningsvis föreslår regeringen att det i straffbestämmelserna om grov stöld och grovt häleri ska införas en ny kvalifikationsgrund som innebär att det vid bedömningen av om brottet är grovt särskilt ska beaktas om gärningen ingått som ett led i en brottslighet som utövats systematiskt. Syftet är att systematiska inslag vid stöld- och häleribrott ska beaktas i större utsträckning. Regeringen avser att fortlöpande följa tillämpningen av den nu föreslagna kvalifikationsgrunden.

Ringa stöld

I promemorian övervägs frågan om att införa systematik som ett icke-kvalificerande rekvisit i straffbestämmelsen om ringa stöld. Enligt promemorian är det emellertid inte lämpligt att införa ett sådant rekvisit. Som skäl anges att det finns en risk att det leder till vissa

tillämpningssvårigheter. *Hovrätten över Skåne och Blekinge* instämmer i promemorians bedömning och anför att systematiken redan kan beaktas inom ramen för rekvisitet övriga omständigheter vid brottet i straffbestämmelsen om ringa stöld. *Ångermanlands tingsrätt* anser däremot att ett sådant rekvisit bör införas.

Är en stöld med hänsyn till det tillgripnas värde och övriga omständigheter vid brottet att anse som ringa, döms för ringa stöld (8 kap. 2 § brottsbalken). Vid bedömningen av om en stöld är ringa ska alltså samtliga omständigheter vid brottet beaktas. Som *Hovrätten över Skåne och Blekinge* anför kan således systematiska inslag redan i dag beaktas på så sätt att det medför att en gärning bedöms som stöld i stället för ringa stöld, trots att värdet av det tillgripna är lågt. I likhet med promemorian bedömer regeringen vidare att det kan finnas nackdelar med att införa ett icke-kvalificerande rekvisit i straffbestämmelsen. För att kunna ta ställning till om bestämmelsen om ringa stöld ändå bör ändras, liksom frågor av lagteknisk natur, krävs ytterligare beredningsunderlag. Frågan bereds vidare inom Regeringskansliet.

7 Försök, förberedelse och stämpling till häleri

7.1 Förstadier till brott och utgångspunkter för en utökad kriminalisering

Försök, förberedelse och stämpling till brott

Det är främst fullbordade brott som föranleder straffansvar men även vissa gärningar på vägen mot ett fullbordat brott har straffbelagts. Detta har skett genom kriminalisering av de osjälvständiga brottsformerna försök, förberedelse och stämpling till brott. Straffansvar förutsätter att det för brottet är särskilt föreskrivet att brottet är straffbelagt på dessa förstadier.

Har någon påbörjat utförandet av ett visst brott utan att det kommit till fullbordan, ska han eller hon dömas för försök till brottet (23 kap. 1 § brottsbalken). För ansvar krävs enligt bestämmelsen att det förelegat fara för att handlingen skulle leda till brottets fullbordan eller att sådan fara varit utesluten endast på grund av tillfälliga omständigheter. Försök är kriminaliserat i relativt stor omfattning.

Ansvar för förberedelse kan dömas ut då det inte är fråga om fullbordat brott eller försök till brott men 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 (23 kap. 2 § första stycket). För förberedelse döms enligt den bestämmelsen också 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.

Att exempelvis komma överens med någon om ett brott rubriceras som stämpling. Det är straffbart att i samråd med någon annan besluta att en

brottslig gärning ska begås, att söka anstifta någon annan eller att åta sig eller erbjuda sig att utföra gärningen (23 kap. 2 § andra stycket).

För såväl förberedelse som stämpling gäller att om faran för att brottet skulle fullbordas var ringa eller om gärningen med hänsyn till andra omständigheter är mindre allvarlig, ska det inte dömas till ansvar (23 kap. 2 § fjärde stycket).

Allmänna utgångspunkter för en utökad kriminalisering av förstadier till brott

För att en 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 brottet 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.

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. Stämpling till brott bör inte generellt betraktas som mindre allvarligt än förberedelse till samma brott.

Tidigare överväganden

När häleribrottet infördes i strafflagen gjordes bedömningen att det inte skulle kriminaliseras på försöksstadiet. I förarbetena anfördes att bestämmelsen om häleri är så utformad att brottet för varje särskilt fall ska anses fullbordat vid den tidpunkt då ingripande med straff synes påkallat (se SOU 1940:20 s. 155).

Straffansvaret för grovt häleri, liksom det numera upphävda brottet grovt penninghäleri, utvidgades 2002 till att omfatta även försök, förberedelse och stämpling till brottet. Kriminaliseringen ansågs, såvitt gällde försök och stämpling, vara nödvändig för att uppfylla Sveriges åtaganden enligt andra tilläggsprotokollet till konventionen om skydd av Europeiska gemenskapernas finansiella intressen. Mot bakgrund av det nära samband som råder mellan stämpling och vissa förberedelsegärningar straffbelades även förberedelse. Bedömningen gjordes att kriminaliseringen av de osjälvständiga brottsformerna borde inskränkas till att gälla enbart grova brott. Vid övervägandena framhölls att det bör

finnas ett visst utrymme för att se till att de nykriminaliseringar som krävs går att passa in i den nationella systematiken samt att det torde kunna sägas ligga i de osjälvständiga brottsformernas natur att de i regel ska vara förbehållna mer allvarlig brottslighet. (Se prop. 2000/01:133 Tillträde till andra tilläggsprotokollet till bedrägerikonventionen s. 13–19.)

År 2014 bröts bestämmelserna om straff för penninghäleri ut ur brottsbalken och placerades i den nya lagen (2014:307) om straff för penningtvättsbrott. Försök, förberedelse och stämpling till penningtvättsbrott kriminaliserades även vid brott av normalgraden. I förarbetena hänvisades bl.a. till Sveriges internationella åtaganden och, beträffande förberedelse, även till brottets allvar och förberedelsebrottets avstånd till skyddsintresset att effektivt kunna bekämpa ekonomisk och organiserad brottslighet. I fråga om stämpling nämndes särskilt att penningtvätt utgör en viktig beståndsdel när det gäller ekonomisk och organiserad brottslighet och därmed många gånger kan utgöra ett led i en brottslighet som utövas i organiserad form eller systematiskt. (Se prop. 2013/14:121 En effektivare kriminalisering av penningtvätt s. 62–64.)

Frågan om att straffbelägga försök till häleri övervägdes av Egendoms-skyddsutredningen. Bakgrunden var de utredningsförslag som hade lämnats avseende kriminalisering av försök till penningtvättsbrott och som låg till grund för de lagändringar som redogörs för ovan. Utredningen gjorde emellertid bedömningen att det då inte fanns skäl att kriminalisera försök till häleri (se SOU 2013:85 s. 330–333).

7.2 Kriminalisering av försök, förberedelse och stämpling till häleri

Regeringens förslag: Försök, förberedelse och stämpling till häleri ska kriminaliseras.
--

Promemorians bedömning överensstämmer inte med regeringens förslag. Enligt utredaren bör försök och förberedelse till häleri inte kriminaliseras. I enlighet med uppdraget lämnas dock ett sådant författningsförslag. Under förutsättning att försök och förberedelse till häleri kriminaliseras anser utredaren att även stämpling till häleri bör kriminaliseras och lämnar ett sådant författningsförslag. Dessa förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: En klar majoritet av de remissinstanser som yttrar sig i frågan, bl.a. *Hovrätten för Övre Norrland*, *Hovrätten över Skåne och Blekinge*, *Jönköpings tingsrätt*, *Malmö tingsrätt*, *Stockholms tingsrätt*, *Ångermanlands tingsrätt*, *Åklagarmyndigheten*, *Sveriges advokatsamfund* och *Sveriges Domareförbund*, ansluter sig till eller har inte något att invända mot promemorians bedömning att försök och förberedelse till häleri inte bör kriminaliseras. Som skäl anges främst att häleribrottets konstruktion innebär att det straffbara utrymmet skulle bli mycket begränsat och att bevissvårigheterna bedöms bli stora.

Polismyndigheten anför att en kriminalisering av försök och förberedelse till häleri skulle få liten effekt eftersom häleribrottet fullbordas på ett så tidigt stadium men har inget att invända mot en kriminalisering.

Borås tingsrätt anser att behovet av en kriminalisering kan ifrågasättas men ser i och för sig inga hinder mot en sådan lagstiftning. Enligt tingsrätten talar en ökad harmonisering till lagen om straff för penningtvättsbrott för en kriminalisering.

Brottsförebyggande rådet och *Företagarna och Butikerna* anser att försök, förberedelse och stämpling till häleri ska kriminaliseras. Brottsförebyggande rådet pekar bl.a. på att vissa personer i en hälerihärva kan ha begränsade uppgifter och sakna kunskap om verksamhetens omfattning och att deras straffansvar därför ibland kan omfatta endast häleri av normalgraden. Genom att ingripa mot försök och förberedelse till sådana hälerier uppges vissa systematiska eller organiserade förfaranden kunna motverkas genom att inblandade personer lagförs i ett tidigare skede. Myndigheten framför även att kunskapsläget om hälerier är begränsat samt att det finns behov av att inta ett marknadsperspektiv på tillgreppsbrotten och att det främst är i häleriledet som organisationsgraden träder fram. *Företagarna* och *Butikerna* ser en kriminalisering som en del av flera åtgärder som behövs för att motverka den mängd stölder som dagligen drabbar svenska företag.

Samtliga remissinstanser som yttrar sig över hur stämpling bör hanteras, anser att för det fall försök och förberedelse till häleri kriminaliseras så bör även stämpling straffbeläggas. Till dessa remissinstanser hör *Borås tingsrätt*, *Hovrätten över Skåne och Blekinge*, *Polismyndigheten* och *Åklagarmyndigheten*. Några av dem anmärker att stämpling till stöld inte är kriminaliserat.

Skälen för regeringens förslag: Försök, förberedelse och stämpling till grovt häleri är straffbelagt medan dessa förstadier till häleri inte har kriminaliserats.

För att det ska vara befogat att kriminalisera förstadier till brott krävs det att brottet är av visst allvar. Straffskalan för häleri är fängelse i högst två år. Samma, eller lägre, straff är föreskrivet för flera andra förmögenhetsbrott som har straffbelagts på försöks- och förberedelsestadiet, bl.a. stöld, tillgrepp av fortskaffningsmedel, olovlig energiavledning, bedrägeri, utpressning och ocker. Stämpling till dessa brott är däremot inte kriminaliserat. Penningtvättsbrott har straffskalan fängelse i högst två år och är straffbart på samtliga dessa förstadier. I jämförelse med andra brott är häleri därmed ett så allvarligt brott att en kriminalisering av såväl försök och förberedelse som stämpling framstår som befogad. Inte heller systematiska skäl talar mot detta.

Häleribrottet har ett brett tillämpningsområde och handlingsrekvisiten är utformade så att de träffar en rad åtgärder, i många fall utan krav på att gärningarna ska leda till någon särskild effekt. Flera förfaranden som beträffande andra brott skulle ses som ett förstadium till brottet utgör därmed ett fullbordat häleri. Som framhålls i promemorian minskar den tidiga fullbordanspunkten utrymmet för att straffbelägga förstadier till brottet. Flera remissinstanser, bl.a. *Jönköpings tingsrätt* och *Ångermanlands tingsrätt*, pekar särskilt på det begränsade straffbara utrymmet som skäl mot en sådan kriminalisering. Att handlingsutrymmet generellt sett är snävt behöver emellertid inte utesluta ett straffbeläggande, om det finns andra godtagbara skäl för detta. *Företagarna* och *Butikerna* anser att en kriminalisering av försök, förberedelse och stämpling till häleri behövs för att motverka den mängd stölder som drabbar företag. Enligt

Brottsförebyggande rådet skulle vissa systematiska eller organiserade förfaranden kunna motverkas om det vore möjligt att ingripa även mot försök och förberedelse till mindre allvarliga brott som häleri. På sätt som redogörs för i promemorian kan det handla om personer som visserligen är delaktiga i ett större förfarande men som endast utför vissa begränsade uppgifter eller saknar insyn i förfarandet i dess helhet. Genom att kriminalisera försök och förberedelse till sådana hälerier kan personer som ingår i kriminella nätverk och organisationer lagföras i tidigare skeden. Det finns således praktiskt tänkbara fall som skulle träffas av en kriminalisering i ett tidigare skede än i dag och som även är så allvarliga att ett ingripande framstår som motiverat. Enligt regeringens mening finns det därmed skäl att utgå från att kriminaliseringen skulle ha praktisk betydelse även om det, som bl.a. *Jönköpings tingsrätt* pekar på, kan uppstå bevisvårigheter. Det kan också konstateras att vid införandet av straff för försök, förberedelse och stämpling till grovt häleri och grovt penninghäleri (numera grovt penningtvättsbrott) diskuterades huruvida det, i förhållande till det internationella åtagande som skulle genomföras, vore tillräckligt att kriminalisera förstadier till grovt penninghäleri men inte till grovt häleri. En sådan lösning uppgavs emellertid få oönskade konsekvenser, bl.a. eftersom det skulle innebära att häleri och penninghäleri skulle komma att behandlas olika på ett sätt som, med hänsyn till brottstypernas abstrakta straffvärde och de likheter som i övrigt föreligger mellan brottstyperna, var svårt att motivera. (Se prop. 2000/01:133 s. 16.) Som framgår ovan har därefter försök, förberedelse och stämpling till penningtvättsbrott kriminaliserats. Sammantaget anser regeringen att det finns tillräckliga skäl för att införa en kriminalisering som gör det möjligt att ingripa mot häleri innan brottet fullbordas.

Utrymmet för att straffbelägga försök till brott är något större än beträffande förberedelse. Som anförs i promemorian kan dock både behovet och utrymmet för en reglering av förstadier till häleri vara större på förberedelsenivå än på försöksnivå. Eftersom förberedelseansvar förhåller sig till tiden innan brottet påbörjas blir handlingsutrymmet inte fullt så begränsat som vid försöksansvar. Åtskilliga förmögenhetsbrott med samma straffskala som häleri har också kriminaliserats på båda dessa förstadier. Såväl försök som förberedelse till häleri bör därför vara straffbart.

Regeringen har tidigare uttalat att stämpling till brott som huvudregel inte bör betraktas som en mindre allvarlig osjälvständig brottsform än förberedelse till samma brott (se prop. 2015/16:113 s. 40–41). Systematiska skäl talar alltså för att kriminalisera stämpling till häleri när förberedelse kriminaliseras. Dessutom kan utformningen av häleri-regleringen och det snäva handlingsutrymmet innan brottet fullbordats medföra att gränsdragningen mellan olika förstadier till brott blir komplicerad. I praktiken kan det alltså ibland bli svårt att utreda vilken eventuell förstadieform som olika inblandade personer agerande motsvarar. Att samtliga förstadier till brott har kriminaliserats vid grovt häleri och penningtvättsbrott talar i viss mån också för en sådan kriminalisering vid häleri. De remissinstanser som särskilt uttalar sig i frågan anser att om försök och förberedelse till häleri kriminaliseras så bör även stämpling straffbeläggas. Mot denna bakgrund anser regeringen att stämpling till häleri bör vara straffbart.

Regeringen föreslår alltså att försök, förberedelse och stämpling till häleri ska kriminaliseras.

8 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Regeringens förslag: Lagändringarna ska träda i kraft den 1 mars 2021.

Regeringens bedömning: Några särskilda övergångsbestämmelser behövs inte.

Promemorians förslag och bedömning överensstämmer med regeringens utom vad gäller förslaget datum för ikraftträdande. I promemorian föreslås att lagändringarna beträffande brottsbalken ska träda i kraft den 1 juli 2020 och i övrigt ska träda i kraft den 1 januari 2021.

Remissinstanserna: De flesta remissinstanser yttrar sig inte särskilt över förslaget och bedömningen. *Företagarna och Butikerna* anser att det bör vara möjligt att införa lagen om tillträdesförbud tidigare än 2021.

Skälen för regeringens förslag och bedömning: Lagändringarna bör träda i kraft så snart som möjligt. Det föreslås därför att ändringarna ska träda i kraft den 1 mars 2021.

Enligt 5 § lagen (1964:163) om införande av brottsbalken får ingen dömas för en gärning för vilken det inte var stadgat straff när den begicks. Vidare framgår att straff ska bestämmas efter den lag som gällde när gärningen företogs, om inte annan lag som leder till frihet från straff eller till lindrigare straff gäller när dom meddelas. Några särskilda övergångsbestämmelser beträffande straffbestämmelserna behövs därför inte. Inte heller i fråga om övriga lagförslag finns det behov av några övergångsbestämmelser.

9 Konsekvenser av förslagen

9.1 Ekonomiska konsekvenser

Regeringens bedömning: Förslaget till lag om tillträdesförbud till butik medför ökade kostnader för Åklagarmyndigheten men även i viss mån för Polismyndigheten och Sveriges Domstolar. Kostnaderna kan hanteras inom ramen för befintliga anslag. För Kriminalvården medför förslaget till lag om tillträdesförbud till butik inte några ökade kostnader.

Förslagen om ändringar i brottsbalken medför ökade kostnader för Kriminalvården. Utgifterna för Kriminalvården till följd av dessa förslag kan hanteras inom beslutade ekonomiska ramar. För

rättsväsendets övriga myndigheter medför förslagen inte några ökade kostnader som inte ryms inom befintliga anslag.

Promemorians bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: *Borås tingsrätt* anför i fråga om tillträdesförbud att även om samtliga ärenden inte kommer att nå domstolarna kan det finnas skäl att belysa frågan vilka undanträngningseffekter en ökad tillströmning av ärenden med förturskaraktär kan medföra i domstolarnas verksamhet, om merkostnaderna härför ska rymmas inom de befintliga anslagen. *Domstolsverket* anser att ökade kostnader till följd av de författningsförslag som följer av utredarens ställningstagande kan hanteras inom ram, men invänder att såväl förslaget att införa en lag om tillträdesförbud som förslaget att kriminalisera förstadier till häleri medför ökade kostnader för Sveriges Domstolar som inte ryms inom befintliga anslag. *Kriminalvården* instämmer i promemorians bedömning att förslagen att införa en ny straffbestämmelse om inbrottsstöld och en ny kvalifikationsgrund medför ökade kostnader för Kriminalvården och att kostnaderna bör finansieras genom att medel skjuts till myndigheten. *Polismyndigheten* anser att kostnaderna för förslaget om en lag om tillträdesförbud kan komma att överstiga vad utredaren har indikerat, bl.a. mot bakgrund av att utredaren uppskattat ärendemängden till 5 000 ärenden per år. Myndigheten framför vidare att det kan ifrågasättas om förslagen att införa en särskild straffbestämmelse för inbrottsstöld och en ny kvalifikationsgrund i straffbestämmelserna om grov stöld och grovt häleri inte kommer att innebära en ökad arbetsbörda för aktörerna inom rättskedjan. Som exempel anger Polismyndigheten att utrymmet att fatta beslut om förundersökningsbegränsning torde minska om ändringarna införs. När det gäller tillträdesförbud ifrågasätter *Åklagarmyndigheten* att kostnadsökningarna kommer att rymmas inom befintliga anslag och ser ett behov av en mer djupgående kostnadsanalys. Enligt myndigheten torde utrymmet för åklagare att utan resurstillskott hantera en ny stor grupp av ärenden vara närmast obefintlig. Åklagarmyndigheten efterlyser vidare en bredare och djupare analys av de ekonomiska konsekvenser som en ny kvalifikationsgrund för grov stöld och grovt häleri kan få. Myndigheten anför bl.a. att utredningarna kan förväntas bli mer omfattande. *Saco-S föreningen vid Åklagarmyndigheten* framför att om tillträdesförbud införs kommer Åklagarmyndigheten att behöva en rejäl resursförstärkning för att kunna hantera den nya ärendetypen. Föreningen anför vidare att det behöver göras en omfattande analys över vilka följer de övriga lagändringarna får och att det kan vara så att de ökade kostnaderna för Åklagarmyndigheten inte ryms inom nuvarande anslag.

Skälen för regeringens bedömning: Regeringen föreslår att det ska införas en lag om tillträdesförbud till butik. Vidare föreslår regeringen en ny straffbestämmelse med beteckningen inbrottsstöld, en ny kvalifikationsgrund i straffbestämmelserna om grov stöld och grovt häleri samt att förstadier till häleri av normalgraden ska kriminaliseras.

Den föreslagna regleringen om tillträdesförbud till butik kommer att medföra en ökad arbetsbörda för framför allt Åklagarmyndigheten, vilket kan förväntas leda till att kostnaderna för myndigheten ökar något. Vissa initiala kostnader kan även uppstå till följd av utveckling av it-system och utbildning. Samtidigt borde viss nytta kunna dras av de erfarenheter och

rutiner som finns rörande handläggningen av kontaktförbud och tillträdesförbud vid idrottsarrangemang. I viss utsträckning kommer regleringen även att medföra en ökad arbetsbörda och därmed i någon mån ökade kostnader för Polismyndigheten och Sveriges Domstolar. Förslaget kan också leda till marginellt ökade kostnader för rättsliga biträden.

Några remissinstanser, bl.a. *Domstolsverket* och *Åklagarmyndigheten*, anför att kostnaderna för myndigheterna inte kommer att rymmas inom befintliga ramar eller i vart fall att det kan ifrågasättas. I promemorian uppskattas antalet ärenden om tillträdesförbud till butiker, badanläggningar och bibliotek uppgå till cirka 5 000 per år. Regeringens lagförslag avser dock endast en av dessa tre platser. Enligt regeringen är det inte möjligt att med någon större exakthet uppskatta hur många ärenden som kommer att bli resultatet av den nya regleringen. Polismyndigheten kommer att beröras i den mån åklagaren anlitar hjälp för utredningen medan belastningen på domstolarna blir beroende av i vilken utsträckning prövning begärs av åklagarens beslut. I likhet med promemorian bedömer regeringen att kostnadsökningarna för Åklagarmyndigheten, Polismyndigheten och Sveriges Domstolar inte blir större än att de kan rymmas inom befintliga anslag. Vidare anser regeringen att den risk för undanträngningseffekter i verksamheten till följd av kravet på skyndsamhet i dessa ärenden som *Borås tingsrätt* pekar på inte ska överdrivas. Med hänsyn till att påföljden för överträdelse av tillträdesförbud i de flesta fall torde stanna vid böter kommer förslaget inte att leda till några kostnadsökningar för Kriminalvården.

Den föreslagna straffbestämmelsen om inbrottsstöld träffar gärningar som redan i dag är kriminaliserade. Införandet av bestämmelsen kommer emellertid att leda till att minimistraffet för vissa gärningar, som tidigare bedömdes som grov stöld, höjs från fängelse i sex månader till fängelse i ett år. Detta torde förutom längre strafftider även leda till fler domar med fängelse som påföljd eftersom det i högre utsträckning kan bli aktuellt att döma till fängelse med hänsyn till brottets straffvärde. Detta leder till ökade kostnader för Kriminalvården. Förslaget att införa en ny kvalifikationsgrund i straffbestämmelserna om grov stöld och grovt häleri förväntas leda till att fler brott bedöms som grova. Även detta förslag bedöms således medföra ökade kostnader för Kriminalvården. Förslaget att kriminalisera försök, förberedelse och stämpling till häleri av normalgraden innebär att det kriminaliserade området utvidgas något. Påföljderna för dessa brott torde dock endast i undantagsfall bestämmas till fängelse. Kostnaderna för Kriminalvården till följd av det förslaget bedöms således inte öka annat än marginellt.

Sammanfattningsvis innebär förslagen i brottsbalken nya och förlängda anstaltsvistelser och således ökade kostnader för Kriminalvården. Medel för detta har beräknats i budgetpropositionen för 2020. Kriminalvårdens utgifter till följd av förslagen bedöms kunna hanteras inom beslutade ekonomiska ramar.

Några remissinstanser, bl.a. *Domstolsverket*, *Åklagarmyndigheten* och *Polismyndigheten*, framför att vissa av de föreslagna ändringarna i brottsbalken kommer att medföra en ökad arbetsbörda för rättsväsendets myndigheter. Regeringen bedömer dock att ärendena till följd av förslagen inte kommer att bli fler eller mer resurskrävande än att kostnaderna för Sveriges Domstolar, Åklagarmyndigheten och Polismyndigheten kan

finansieras inom ramen för befintliga anslag. Förslagen kan också leda till marginellt ökade kostnader för rättsliga biträden.

9.2 Övriga konsekvenser

Regeringens bedömning: Förslaget till lag om tillträdesförbud till butik kommer att leda till att brottsligheten som begås på den platsen i viss mån minskar. Det förslaget bidrar också till att uppnå det jämställdhetspolitiska målet om att kvinnor och män ska ha samma makt att forma samhället och sitt eget liv. Förslaget kommer även i viss mån att förbättra arbetsmiljön i butik.

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

Remissinstanserna yttrar sig inte särskilt i frågan.

Skälen för regeringens bedömning: Regeringen bedömer, i likhet med promemorian, att en reglering om tillträdesförbud till butik kommer innebära att brottsligheten som begås där i viss mån sjunker.

Målet för jämställdhetspolitiken är att kvinnor och män ska ha samma makt att forma samhället och sina egna liv. Regeringen arbetar efter sex delmål för att uppnå detta. Det andra delmålet avser ekonomisk jämställdhet och inkluderar att kvinnor och män ska ha samma möjligheter och förutsättningar när det gäller tillgången till arbete, att de ska ha samma arbetsvillkor och samma utvecklingsmöjligheter i arbetet. Det finns ingen officiell kriminalstatistik, eller annat underlag, som visar på skillnader i utsatthet för kvinnor och män i butik. Däremot är enligt statistikmyndigheten SCB majoriteten av anställda butikssäljare kvinnor (63 procent). Det innebär att lagstiftningen, som kan leda till viss minskad utsatthet för de butiker där brottslighet utgör ett problem, bidrar till att uppnå det jämställdhetspolitiska målet om att kvinnor och män ska ha samma makt att forma samhället och sitt eget liv.

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

10 Författningskommentar

10.1 Förslaget till lag om tillträdesförbud till butik

Bestämmelserna om tillträdesförbud till butik har tagits in i en särskild lag om tillträdesförbud till butik. Lagens uppbyggnad och innehåll har förebild i lagen (1988:688) om kontaktförbud och lagen (2005:321) om tillträdesförbud vid idrottsarrangemang.

Lagen är indelad i sju olika delar. I den första delen finns bestämmelser om vad som avses med tillträdesförbud och om förutsättningarna för förbud (1 och 2 §§). I de två följande delarna finns bestämmelser om tillträdesförbudets längd (3 §) samt delgivning och handläggningstid (4 och 5 §§). Därefter följer en del om förfarandet hos åklagaren i frågor om tillträdesförbud (6–12 §§). Denna innehåller också bestämmelser om hävande eller ändring av förbud. I den femte delen finns bestämmelser om domstolsprövning av åklagarens beslut (13–21 §§). Delen därefter behandlar överträdelse av tillträdesförbud (22 §). I den avslutande delen regleras personuppgiftsbehandling (23 och 24 §§).

Förutsättningar för tillträdesförbud

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

Tillträdesförbud får inte avse den som är under femton år.

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

Paragrafen innehåller bl.a. en definition av begreppet tillträdesförbud. Övervägandena finns i avsnitt 4.2 och 4.3.1.

Enligt *första stycket* avses med tillträdesförbud till butik att en person förbjuds att få tillträde till och vistas i en butik. Med butik avses en lokal som huvudsakligen används för försäljning av varor. Någon begränsning avseende vad som säljs uppställs inte. Att det bedrivs viss annan verksamhet i lokalen, t.ex. ett kafé i en butik, utesluter inte att lagen är tillämplig. Det är den huvudsakliga verksamheten som avgör om det är fråga om en plats som regleringen omfattar.

Som utgångspunkt är det butikslokalen som utgör gränsen 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. Flera butiker i samma köpcentrum kan dock beviljas förbud mot samma person. Att verksamheten till viss del bedrivs utomhus utesluter inte att det kan vara fråga om en plats som lagen omfattar, exempelvis om en handelsträdgård har en del av varorna uppställda utomhus men i omedelbar anslutning till butikslokalen. I sådana fall måste platsen emellertid vara avgränsad på ett sådant sätt att det tydligt framgår när man befinner sig innanför respektive utanför butiken. En helt öppen eller en 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.

Butiker är som regel tillgängliga för allmänheten endast under vissa öppettider och anses då som allmänna platser. Förbudet att vistas där gäller endast under den tiden. Sker ett intrång i en butik efter att den har stängt får detta bedömas enligt andra regler.

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 butiken som tillkommer den som förfogar över denna. Regleringen ska alltså inte påverka de allmänna möjligheter att bestämma vem som ska få besöka en butik, som den som med äganderätt eller annan rätt förfogar över en plats har. En butik kan alltså 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 denna lag som kan medföra straffansvar vid överträdelse av förbudet.

2 § En person kan få tillträdesförbud, om det på grund av särskilda omständigheter finns risk för att han eller hon kommer att begå brott i butiken eller allvarligt trakassera någon som befinner sig där. Vid bedömningen av om det finns en sådan risk ska det särskilt beaktas om personen tidigare har begått brott i eller i anslutning till butiken. 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 ett tillträdesförbud till butik ska få beslutas. Övervägandena finns i avsnitt 4.3.1.

Enligt *första stycket första meningen* kan en person få tillträdesförbud, om det på grund av särskilda omständigheter finns risk för att han eller hon kommer att begå brott i butiken eller allvarligt trakassera någon som befinner sig där. Förbudet grundar sig således på en riskbedömning.

Det uppställs inte något krav på att risken ska avse vissa typer av brott. För att ett förbud ska bli aktuellt bör det dock vara fråga om brott som på något sätt har koppling till butiken och till de intressen som lagen avser att skydda. Framför allt handlar det om intresset av skydd för egendom och skydd för person. Det kan vara brott som riktar sig mot butiken, t.ex. tillgreppsbrott eller skadegörelse, men också brott mot besökare eller personalen. Det kan då exempelvis röra sig om olika former av våldsbrott, olaga hot eller ofredande. Därtill kan det vara fråga om brott som visserligen inte riktar sig mot något enskilt subjekt men som ändå upplevs som störande eller stötande utifrån ordnings- eller säkerhetssynpunkt. Exempel på sådana brott är hets mot folkgrupp och narkotikabrott.

Med att allvarligt trakassera någon avses beteenden som inte nödvändigtvis är straffbara, men som ändå utgör kännbara kränkningar. Ett sådant beteende kan exempelvis vara att en person i syfte att trakassera, besvära eller skrämja följer efter någon i butiken, utan att detta anses utgöra ett brott. Det kan även handla om att framföra grova och detaljerade kränkningar av sexualiserad eller våldsamt natur, om yttrandet i det enskilda fallet inte skulle vara straffbart som ofredande eller annat brott.

Vid riskbedömningen bör förhållanden som hänför sig till den enskildes person också beaktas. Om dessa ger stöd för att det finns en risk för att personen kommer att göra sig skyldig till brott eller allvarliga trakasserier kan tillträdesförbud beslutas. Är risken undanröjd får förbud dock inte beslutas. Det kan t.ex. handla om att personens fysiska status gör att han eller hon inte kan, eller har begränsade möjligheter, att besöka butiken.

Ett tillträdesförbud får beslutas endast om det på grund av särskilda omständigheter finns en sådan risk som anges ovan. I detta ligger att det ska göras en samlad och nyanserad bedömning av risken i det enskilda fallet. För att ett tillträdesförbud ska kunna beslutas måste risken framstå som klar och konkret.

Vid riskbedömningen ska det enligt *första stycket andra meningen* särskilt beaktas om personen tidigare har begått brott i eller i anslutning till butiken. Brott som visserligen begåtts på en sådan plats men där platsen

saknat betydelse för dess utförande bör som regel inte tillmätas någon särskild vikt. Exempel på en sådan situation är att någon begått ett bedrägeri när han eller hon pratat i telefon. Den omständigheten att telefonsamtalet ägde rum i en butik saknar, som regel, betydelse för brottets genomförande. Att ett brott begåtts i anslutning till butiken innebär att exempelvis en skadegörelse som har begåtts utanför en butik men som ändå riktar sig direkt mot denna kan beaktas.

När det gäller frågan om vilken utredning som krävs om ett tidigare brott kan en lagakraftvunnen dom utan vidare läggas till grund för bedömningen. Detsamma gäller ett godkänt strafföreläggande eller en åtalsunderlåtelse. Även en fällande dom som inte vunnit laga kraft bör kunna beaktas. I andra situationer, t.ex. då en förundersökning pågår, är det svårare att generellt ange vad som bör gälla. Inte sällan finns det åtminstone en polisanmälan att utgå ifrån. Skuldfrågan behöver alltså inte vara slutligt avgjord för att förbud ska kunna beslutas (jfr rättsfallet NJA 2019 s. 1021 p. 7). En bedömning måste dock göras i varje enskilt fall.

Det uppställs inte något krav på ett visst tidsmässigt samband mellan brottet och ett förbud. Ju längre tid som gått sedan ett tidigare brott, desto lägre bör dock risken vara för att det sker igen. Allvarligare brott kan i allmänhet beaktas under en längre tid.

Tillträdesförbud bör i de flesta fall komma i fråga när någon tidigare har begått brott i butiken. I andra fall kan det vara svårt att påvisa den risk som krävs för att ett tillträdesförbud ska kunna beslutas. I undantagsfall kan det finnas skäl att besluta om förbud trots att personen tidigare inte har begått brott i eller i anslutning till butiken. Så kan exempelvis vara fallet om en person har utfört handlingar i butiken som har karaktär av förstadium till brott men där brottet inte är straffbelagt som försök, förberedelse eller stämpling, t.ex. ringa stöld eller olaga hot. Det finns inte heller något formellt hinder mot att besluta om ett tillträdesförbud för en annan butik än där ett tidigare brott inträffat. I normala fall är det dock svårare att konstatera att det också finns en risk för brott i den butik som förbudet ska avse.

I *första stycket tredje meningen* framgår att brott som personen har begått före 15 års ålder inte får beaktas vid riskbedömningen. Att tillträdesförbud inte får avse en person under 15 år framgår av 1 § andra stycket.

Andra stycket anger att ett tillträdesförbud inte får meddelas om syftet med ett förbud kan tillgodoses genom en mindre ingripande åtgärd. Ett tillträdesförbud syftar ytterst till att hindra en person från att begå brott i en butik eller allvarligt trakassera någon som befinner sig där. Bestämmelsen innebär att om en mindre ingripande åtgärd än ett tillträdesförbud är tillräcklig för att uppnå syftet får ett förbud inte meddelas. Exempelvis bör frågan om förbud falla om den person mot vilken förbudet har begärts kan talas till rätta i samband med att han eller hon får tillfälle att yttra sig under handläggningen enligt 9 §.

Enligt *tredje 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 således göras i varje enskilt fall. Skälen för ett förbud ska vägas mot de konsekvenser som det innebär för den enskilde. Det innebär att en avvägning måste göras mellan å ena sidan intresset av att förebygga brott och allvarliga trakasserier och

å andra sidan den grundlagsskyddade rätten att röra sig fritt. Det kan finnas flera situationer där det föreligger förutsättningar för ett tillträdesförbud men det kan ifrågasättas om ett sådant är proportionerligt med hänsyn till den inskränkning det skulle innebära för den enskilde. Ett exempel är om tillträdesförbudet skulle avse den enda matbutiken på orten och personen inte, eller endast med svårighet, har möjlighet att handla på annat sätt. Detsamma gäller att utestänga någon från viktiga samhällsfunktioner, exempelvis ortens enda postverksamhet eller apotek. Ju större behov personen har av det som butiken erbjuder, desto starkare talar skälen mot ett förbud.

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

Tillträdesförbudets längd

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

Tillträdesförbudet gäller omedelbart, om inte något annat beslutas.

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

Paragrafen innehåller bestämmelser om tillträdesförbudets giltighetstid. Övervägandena finns i avsnitt 4.3.2.

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 ska vägas in vilket brott eller vilken slags trakasserier som riskbedömningen grundas på, liksom om det är fråga om ett eller flera brott och omfattningen av trakasserier. Också den inverkan förbudet kommer att få för den enskilde bör vägas in. För att åtgärden inte ska bli mer ingripande för den enskilde än nödvändigt ska förbudet inte avse en längre tid än vad som kan anses ändamålsenligt.

Andra stycket anger att förbudet gäller omedelbart, om inte något annat beslutas. Exempelvis kan det vara lämpligare att förbudet börja 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 förbud. Domstolen kan dock besluta om inhibition enligt 16 §. Tillträdesförbud som beslutas av domstol börjar också att gälla omedelbart om inte domstolen beslutar något 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 ske endast om de förutsättningar som anges i 2 § fortfarande är uppfyllda. Ett förbud bör normalt förlängas om förbudet har överträtts eftersom det bör anses innebära att det finns en sådan risk som avses i 2 §. För ett ärende om förlängning av tillträdesförbud gäller samma regler som vid handläggningen av det ursprungliga förbudsärendet. Förlängningstiden får bestämmas med beaktande av omständigheterna i det enskilda fallet.

Delgivning och handläggningstid

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

Enligt denna paragraf ska ett tillträdesförbud delges den som förbudet avser i den ordning som föreskrivs i delgivningslagen (2010:1932). Av paragrafen framgår att 34–38 och 47–51 §§ delgivningslagen dock inte får tillämpas. De bestämmelserna avser surrogatdelgivning, spikning i samband med stämmingsmannadelgivning och kungörelsedelgivning. Övervägandena finns i avsnitt 4.3.2.

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 4.3.2.

Förfarandet hos åklagaren

6 § Allmän åklagare prövar frågor om tillträdesförbud.

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

En fråga om tillträdesförbud tas också upp på anmälan av Polismyndigheten. En sådan anmälan får dock göras endast efter samtycke från butiken. 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. Övervägandena finns i avsnitt 4.3.3 och 4.3.4.

I *första stycket* anges att det är allmän åklagare som prövar frågor om tillträdesförbud.

Enligt *andra stycket* ska en fråga om tillträdesförbud tas upp på skriftlig ansökan av butiken. Med skriftlig ansökan avses även elektroniska ansökningar. Några andra formkrav än att ansökan ska vara skriftlig uppställs inte. En ansökan bör dock 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 ta upp frågan. Som anges i 11 § ska vissa bestämmelser i förvaltningslagen (2017:900) tillämpas vid handläggningen i den utsträckning det saknas särskilda bestämmelser i denna lag. Det innebär bl.a. att den utredningsplikt som följer av förvaltningslagen ligger på åklagaren. Inom ramen för denna kan åklagaren t.ex. kräva att en ansökan om tillträdesförbud kompletteras.

I *tredje stycket första meningen* anges att en fråga om tillträdesförbud också tas upp på anmälan av Polismyndigheten. En sådan anmälan omfattas inte av något skriftlighetskrav och kan därför göras muntligen till åklagaren. Den åklagare som tar emot en muntlig anmälan om behov av tillträdesförbud från Polismyndigheten ska dokumentera denna anmälan skriftligen.

Av *tredje stycket andra meningen* framgår att Polismyndigheten får göra en anmälan endast efter samtycke från butiken. Innan anmälan sker måste Polismyndigheten alltså höra efter med butiken om samtycke finns till att saken anmäls till åklagaren. Det är viktigt att det säkerställs att den som lämnar samtycket har förstått innebörden av samtycket, även om något

krav på skriftlighet inte uppställs. Däremot är det lämpligt att Polismyndigheten dokumenterar att samtycke lämnats.

I *tredje stycket tredje meningen* 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 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 behörig åklagare och en hänvisning till rättegångsbalkens regler om åklagare. Övervägandena finns i avsnitt 4.3.5.

I *första stycket* anges vilken åklagare som är behörig att pröva frågor om tillträdesförbud. En sådan fråga kan prövas av åklagaren i den ort där förbudet avses bli tillämpat. Om det bedöms 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 prövas även av den åklagare som är behörig att väcka åtal för brottet.

Andra stycket innehåller en 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 hjälp 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 4.3.5.

I *första stycket* anges att åklagaren får anlita hjälp av Polismyndigheten för utredning av frågor om tillträdesförbud. Utredningen leds dock alltid av åklagaren.

Enligt *andra stycket* tillämpas vissa bestämmelser i 23 kap. rättegångsbalken vid utredningen av frågor om tillträdesförbud. Det gäller 4 §, som bl.a. innehåller principen om objektivitet. Vidare gäller det 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 obehövligen eller om avgörandet inte kan skjutas upp.

Åklagaren bestämmer hur underrättelsen ska ske.

Underrättelseskyldigheten gäller med de begränsningar som följer av 10 kap. 3 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

I paragrafen behandlas kravet på kommunikation i ärendet. Övervägandena finns i avsnitt 4.3.5.

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 obehövligen. Så kan vara fallet om parten redan har framfört synpunkter i frågan eller om uppgiften saknar betydelse. Dessutom kan frågan avgöras utan kommunikation om avgörandet brådskar och därför inte kan skjutas upp.

Enligt *andra stycket* bestämmer åklagaren hur underrättelsen enligt första stycket ska ske. Åklagaren ska då beakta skyndsamhetskravet enligt 5 §.

Tredje stycket anger att underrättelseskyldigheten gäller med de begränsningar som följer av 10 kap. 3 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), dvs. om det med hänsyn till allmänt eller enskilt intresse är av synnerlig vikt att en sekretessbelagd uppgift inte röjs.

10 § Åklagarens beslut i fråga om tillträdesförbud ska vara skriftligt och ange

1. parterna och Polismyndigheten om den har gjort en 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,

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 §.

Paragrafen innehåller bestämmelser om hur åklagarens beslut i fråga om tillträdesförbud ska utformas. Bestämmelserna gäller både beslut om

förbud och beslut att förbud inte ska gälla. Övervägandena finns i avsnitt 4.3.5.

Ett beslut ska vara skriftligt. Det ska ange parterna men också 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 ska anges. Även förbudets giltighetstid ska framgå. Beslutet ska dessutom ange de skäl som har bestämt utgången och de bestämmelser som åberopas. Av hänvisningen i 11 § till förvaltningslagen, som innehåller bestämmelser om att motiveringen får utelämnas i vissa fall (32 § andra stycket förvaltningslagen), följer dock att åklagaren kan utelämna en motivering bl.a. om ett väsentligt allmänt eller enskilt intresse kräver att beslutet meddelas omedelbart (jfr 9 § första stycket denna lag). I ett sådant fall ska åklagaren om möjligt ge en motivering i efterhand, om någon enskild begär det och det behövs för att han eller hon ska kunna ta till vara sin rätt (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 §.

11 § Vid åklagarens handläggning av ärenden om tillträdesförbud tillämpas i övrigt 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 tolkning och översättning, när man får lämna uppgifter muntligt och utelämnande av motivering för beslut. Övriga bestämmelser i förvaltningslagen är inte tillämpliga. Övervägandena finns i avsnitt 4.3.5.

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 butiken.

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

Paragrafen innehåller bestämmelser om hävande eller ändring av tillträdesförbud. Övervägandena finns i avsnitt 4.3.5.

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 på grund av 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 eller allvarliga trakasserier upphört. Ett exempel på när det kan vara motiverat att utvidga ett förbud är att endast en fristående och separat del av butiken omfattas av förbudet men det på grund av ändrade förhållanden finns skäl att låta det omfatta hela butiken.

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 butiken ha begärt åklagarens omprövning (jfr 6 §). 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 har 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 4.3.3 och 4.3.6.

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 förmånligare riktning. Om det i stället är butiken som begär prövning kan denna begära att domstolen antingen beslutar om ett förbud eller utvidgar ett beslutat förbud. Detta gäller även när ärendet inletts genom anmälan från Polismyndigheten.

En begäran om prövning ska göras skriftligen hos åklagaren. Av 20 § framgår att lagen (1996:242) om domstolsärenden (ärendelagen) 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 § ärendelagen om vilka uppgifter en ansökan ska innehålla blir tillämplig. Enligt den bestämmelsen ska en ansökan innehålla uppgifter om det som yrkas, de omständigheter som åberopas till stöd för yrkandet samt de bevis som åberopas och 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 §. Någon tidsgräns för att begära tingsrättens prövning uppställs inte. Av skynd-

samhetskrevet i 5 § följer dock att åklagaren bör överlämna ärendet till tingsrätten skyndsamt.

I 12 § finns en bestämmelse om att åklagaren kan häva eller ändra tillträdesförbud under vissa förutsättningar.

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 4.3.6.

Prövningen av en åklagares beslut i fråga om tillträdesförbud ska göras av den tingsrätt där åklagaren ska föra 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 det beaktas var ett förbud tillämpas eller 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 butiken föra dess talan vid domstolen, om inte särskilda skäl talar mot det.

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

I paragrafen regleras skyldigheten för åklagaren att föra talan för butiken och för domstolen att begära yttrande av åklagaren. Övervägandena finns i avsnitt 4.3.6.

Enligt *första stycket* är åklagaren, om han eller hon har beslutat om tillträdesförbud, i princip skyldig att på butikens begäran föra dess talan vid domstolen. 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 en begäran om prövning inte kommer att leda till någon ändring av beslutet.

Av *andra stycket* framgår att domstolen ska begära yttrande av åklagaren, om det inte är obehövligt. I yttrandet kan åklagaren bl.a. närmare belysa bakgrunden till frågan om förbud, ge sin syn på hur olika rättsliga frågor bör bedömas och redovisa sin uppfattning om risk för brott eller allvarliga trakasserier. Yttrandet kan vara skriftligt eller avges muntligen i samband med sammanträde (se 17 §) eller 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 har avgjorts slutligt.

Enligt paragrafen får domstolen besluta om inhibition av ett tillträdesförbud, dvs. besluta att förbudet tills vidare inte ska gälla. Domstolen får också besluta om ett tillträdesförbud fram till dess att ärendet har avgjorts slutligt, om ett sådant förbud inte tidigare har beslutats (interimistiskt beslut). Det kan exempelvis handla om att nya omständigheter inträffat

sedan ärendet överlämnades till domstolen, eller att domstolen gör en annan bedömning än åklagaren. Övervägandena finns i avsnitt 4.3.6.

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 ett ärende 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 4.3.6.

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 4.3.6.

Av *första stycket* framgår att tingsrätten består av en lagfaren domare och tre nämndemän när den avgör saken. Eftersom nämndemän ska medverka vid avgörandet av saken, kommer tingsrätten normalt att ha samma sammansättning oavsett om frågan om förbud handläggs som ett ärende enligt ärendelagen eller i ett mål om allmänt åtal. Vid annan handläggning, t.ex. olika förberedande åtgärder, består tingsrätten 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. rättegångsbalken. Vid meningsskiljaktighet kan dessa bestämmelser leda 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 4.3.6.

Enligt huvudregeln ska vardera parten svara för sin kostnad. Det innebär t.ex. att den som har begärt domstolsprövningen men inte fått framgång med sin talan inte kan förpliktas att betala motpartens kostnad. Genom en hänvisning till 18 kap. 6 § rättegångsbalken gäller dock ett undantag för det fallet att en part har 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 paragrafen behandlas vad som gäller vid domstolens handläggning. Övervägandena finns i avsnitt 4.3.6.

Vid domstolens handläggning av ärenden om tillträdesförbud tillämpas, utöver de relevanta bestämmelserna i denna lag, ärendelagen. I fråga om begäran om prövning enligt 13 § tillämpas vad som sägs i den lagen om ansökan. Lagen tillämpas dock inte om förbudsfrågan handläggs i mål om

allmänt åtal rörande brott med stöd av bestämmelsen i 21 §. Då ska i stället rättegångsbalkens regler om rättegången i brottmål tillämpas.

Hänvisningen till ärendelagen innebär bl.a. att förfarandet i princip är skriftligt (jfr dock 17 § denna lag om sammanträde) och att domstolens avgörande sker genom beslut. Av allmänna processrättsliga principer följer att domstolen kan avskriva ett ärende om tillträdesförbud efter återkallelse (jfr kommentaren till 18 § om rättens sammansättning). Tingsrättens beslut kan överklagas till hovrätt och hovrättens beslut kan överklagas till Högsta domstolen. I båda fallen krävs prövningstillstånd.

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.

Paragrafen innehåller regler om gemensam handläggning (kumulation) av ett ärende om tillträdesförbud och ett mål om allmänt åtal rörande brott. Övervägandena finns i avsnitt 4.3.6.

Domstolen får pröva ett beslut i fråga om tillträdesförbud i mål om allmänt åtal rörande brott, under förutsättning att den brottsmisstanke som prövas i målet har betydelse för prövningen av frågan om förbud. Detta bör anses vara fallet när åklagarens beslut i förbudsfrågan helt eller i huvudsak 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. Bestämmelsen är fakultativ, vilket innebär att kumulation inte behöver 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 denna lag 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 det inte dömas till ansvar.

I paragrafen straffbeläggs överträdelse av tillträdesförbud. Övervägandena finns i avsnitt 4.3.7.

Av *första stycket* framgår att den som bryter mot ett tillträdesförbud ska dömas till böter eller fängelse i högst sex månader. Tillträdesförbud grundar sig på en bedömning av risk för brott eller allvarliga trakasserier, där tidigare brott tillmäts särskild vikt (se 2 § första stycket). Skuldfrågan avseende tidigare brott behöver dock inte vara slutligt avgjord för att personen ska kunna dömas för överträdelse av tillträdesförbud.

För att ett tillträdesförbud ska få verkan mot den som avses med förbudet krävs att han eller hon har delgetts det enligt bestämmelserna i 4 §. Delgivning är således en förutsättning för att straffansvar ska kunna utkrävas men även för att ingripanden från en polis eller en ordningsvakt enligt nedan ska kunna komma i fråga.

Straffskalan innebär att straffet normalt bör vara böter. Den innebär också att anhållande och häktning i princip inte kan användas. Däremot gäller bestämmelsen i 24 kap. 7 § andra stycket rättegångsbalken 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. Exempelvis får en polisman eller en ordningsvakt avvisa eller avlägsna en person från visst område eller utrymme, om det behövs för att en straffbelagd gärning ska kunna avvärjas (13 och 29 §§ polislagen [1984:387]). Enligt 13 § andra stycket polislagen kan personen tillfälligt omhändertaras, om ett avvisande eller avlägsnande är otillräckligt för att uppnå avsett resultat. Bestämmelsen i 23 kap. 8 § rättegångsbalken om medföljande eller medtagande till förhör blir också tillämplig.

Enligt *andra stycket* ska det inte dömas till ansvar i ringa fall. Situationerna som avses är sådana där en överträdelse av ett förbud kan anses som klart ursäktlig. Undantaget från straffansvar måste dock, för att förbudets skyddsverkan ska kunna upprätthållas, ges ett snävt tillämpningsområde.

Personuppgiftsbehandling

23 § Personuppgifter som avses i artikel 10 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning) får behandlas av en butik om det behövs för att förhindra eller upptäcka överträdelse av ett tillträdesförbud till butiken.

Paragrafen reglerar möjligheten för en butik att behandla personuppgifter som avses i artikel 10 i EU:s dataskyddsförordning, dvs. uppgifter som rör lagöverträdelser. Övervägandena finns i avsnitt 4.3.8.

Med personuppgifter som rör lagöverträdelser avses i paragrafen sådana uppgifter som förekommer i beslutet om tillträdesförbud. Paragrafen ger alltså bara stöd för en butik att behandla uppgifter om lagöverträdelser som framgår av själva beslutet. Detta följer av att en behandling får ske endast om det behövs för att förhindra eller upptäcka en överträdelse av ett tillträdesförbud till butiken. Behandlingen får alltså ske i syfte att en person med tillträdesförbud hindras från att komma in i butiken och en överträdelse av ett tillträdesförbud därmed förhindras eller, om personen redan har gått in i butiken, att en överträdelse upptäcks. Bestämmelsen omfattar sådan behandling som sker av personer som arbetar i eller utför uppdrag åt butiken.

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

Paragrafen reglerar längsta tid för behandling av personuppgifter. Övervägandena finns i avsnitt 4.3.8.

Personuppgiftsbehandling med stöd av 23 § får inte ske efter det att tillträdesförbudets giltighetstid löpt ut eller om tillträdesförbudet dessför-

innan upphävts. Behovet av att spara personuppgifter måste dock prövas förlöpande utifrån ändamålet med behandlingen.

10.2 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 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, *om gärningen ingått som ett led i en brottslighet som utövats systematiskt* eller om gärningen annars varit av särskilt farlig eller hänsynslös art, avsett betydande värde eller inneburit synnerligen kännbar skada.

Paragrafen reglerar straffansvar för grov stöld. I *andra stycket* görs ändringar beträffande de omständigheter som särskilt ska beaktas vid bedömningen av om brottet är grovt. Övervägandena finns i avsnitt 5.2 och 6.4.

Kvalifikationsgrunden att tillgreppet har skett efter intrång i bostad eller annat liknande boende tas bort. Sådana fall av stöld regleras i den nya straffbestämmelsen om inbrottsstöld (4 a §).

Det införs en ny kvalifikationsgrund. Vid bedömningen av om brottet är grovt ska det särskilt beaktas om gärningen ingått som ett led i en brottslighet som utövats systematiskt. För att brottsligheten ska anses ha utövats systematiskt ska det vara fråga om brott som upprepats på ett likartat sätt, men därutöver krävs något ytterligare moment. Det kan exempelvis handla om att brotten följt en brottsplan, föregåtts av noggranna förberedelser eller utförts på ett förslaget sätt eller att gärningsmannen använt sig av särskild utrustning. Kraven i detta avseende bör inte sättas alltför högt.

Frågan om brottet är grovt ska avgöras efter en helhetsbedömning av samtliga omständigheter i det enskilda fallet.

4 a § *Om brott som avses i 1 § har skett efter intrång i bostad eller annat liknande boende, döms för inbrottsstöld till fängelse i lägst ett och högst sex år.*

Är en gärning som avses i första stycket med hänsyn till integritetskränkningen eller omständigheterna i övrigt av mindre allvarlig art, döms dock inte för inbrottsstöld utan för annat brott som gärningen innefattar.

I paragrafen, som är ny, regleras straffansvar för stöld som har skett efter intrång i bostad eller annat liknande boende. Övervägandena finns i avsnitt 5.2–5.4.

Enligt *första stycket* träffar straffansvaret stölder som har skett efter intrång i bostad eller annat liknande boende. Dessa omständigheter har hittills utgjort kvalificerande rekvisit vid bedömningen av om en stöld är grov, men bestämmer nu det straffbara området för inbrottsstöld. Den brottsbeteckningen är ny. Innebörden av rekvisiten ändras inte.

I *andra stycket* föreskrivs att om en gärning enligt första stycket med hänsyn till integritetskränkningen eller omständigheterna i övrigt är av

mindre allvarlig art ska det inte dömas för inbrottsstöld. Vid bedömningen av integritetskränkningen kan det bl.a. beaktas vilken typ av boende det rör sig om och hur gärningsmannen betett sig på platsen. Även omständigheterna i övrigt har betydelse vid bedömningen av om gärningen är av mindre allvarlig art. Prövningen måste ske efter en samlad bedömning av omständigheterna i det enskilda fallet. Andra stycket är avsett att tillämpas restriktivt.

Om en gärning bedöms vara av mindre allvarlig art ska det i stället dömas för annat brott som gärningen innefattar. Samma principer som för konkurrens ska tillämpas. För att ett tillgrepp som skett efter intrång i bostad eller annat liknande boende och som bedöms vara av mindre allvarlig art ska bedömas som grov stöld, krävs normalt att det finns ytterligare någon omständighet vid gärningen som talar för att brottet ska rubriceras som grovt. Exempel på en sådan omständighet kan vara att gärningen avsett betydande värde. Finns det inte någon annan försvårande omständighet ska brottet som regel bedömas som stöld av normalgraden. Den omständigheten att tillgreppet skett efter intrång i bostad eller annat liknande boende bör då i stället få genomslag vid straffmätningen. Tillgrepp som skett efter intrång i bostad eller annat liknande boende ska inte bedömas som ringa stöld, ens om värdet av det tillgripna är obetydligt.

I subjektivt hänseende krävs uppsåt för samtliga brottsrekvisit.

Allmänna regler om konkurrens gäller. Ett hemfridsbrott bör precis som hittills normalt konsumeras av inbrottsstölden och alltså inte föranleda särskilt straffansvar. Om en stöld som har skett efter intrång i bostad eller annat liknande boende har avsett betydande värde eller inrymt någon annan försvårande omständighet, kan det uppstå konkurrensfrågor mellan inbrottsstöld och grov stöld. I ett sådant fall bör endast dömas för inbrottsstöld. Att tillgreppet har avsett betydande värde eller att brottet har inrymt någon annan försvårande omständighet bör i stället få genomslag i skärpande riktning 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 *eller inbrottsstöld* 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.

Paragrafen reglerar straffansvar för osjälvständiga brottsformer av brott i 8 kap. Ändringen innebär att försök, förberedelse och stämpling till inbrottsstöld kriminaliseras. Övervägandena finns i avsnitt 5.5.

13 § Har annat i detta kapitel angivet brott än grov stöld, *inbrottsstöld*, rån eller grovt rån förövats mot

1. någon som inte endast tillfälligt sammanbodde med gärningsmannen,
2. make, den som är i rätt upp- eller nedstigande släktskap eller svågerlag, syskon, svåger eller svägerska, eller
3. någon annan som på liknande sätt är närstående till gärningsmannen,
får åklagaren väcka åtal endast om målsäganden har angett brottet till åtal eller åtal är påkallat ur allmän synpunkt.

Vid tillämpning av vad nu sagts *ska* med gärningsman likställas *någon* annan som medverkat vid brottet och den som gjort sig skyldig till häleri eller häleriförseelse.

Paragrafen reglerar begränsningar i åklagarens åtalsrätt för brott i 8 kap. som har begåtts mot vissa närstående. Ändringen i *första stycket* innebär att inbrottsstöld undantas från reglerna om åtalsbegränsning. Paragrafen ändras även språkligt och redaktionellt. Övervägandena finns i avsnitt 5.5.

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 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, *ingått som ett led i en brottslighet som utövats systematiskt* eller *annars* varit av särskilt farlig art.

Paragrafen reglerar straffansvar för häleri och grovt häleri. I *tredje stycket* införs en ny kvalifikationsgrund. Övervägandena finns i avsnitt 6.4.

Den nya kvalifikationsgrunden innebär att det vid bedömningen av om brottet är grovt särskilt ska beaktas om gärningen ingått som ett led i en brottslighet som utövats systematiskt. Angående innebörden av detta rekvisit hänvisas till författningskommentaren till 8 kap. 4 §.

Frågan om brottet är grovt ska avgöras efter en helhetsbedömning av samtliga omständigheter i det enskilda fallet.

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 reglerar straffansvar för osjälvständiga brottsformer av brott i 9 kap. Ändringen i *första stycket* innebär att försök, förberedelse och stämpling till häleri kriminaliseras. Övervägandena finns i avsnitt 7.2.

De uttalanden som gjordes i samband med att försök, förberedelse och stämpling till grovt häleri kriminaliserades, kan utgöra vägledning även

när det gäller straffansvar för förstadier till häleri (se prop. 2000/01:133 s. 33).

10.3 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

a) *kontaktförbud enligt lagen (1988:688) om kontaktförbud,*

b) *tillträdesförbud enligt lagen (2005:321) om tillträdesförbud vid idrottsarrangemang, dock inte tillträdesförbud enligt 9 a § i den lagen,*

c) *förbud enligt 3 kap. 5 § lagen (2015:642) om europeisk skyddsorder, eller*

d) *tillträdesförbud enligt lagen (2021:000) om tillträdesförbud till butik.*

Paragrafen anger vilka uppgifter som belastningsregistret ska innehålla. I punkt 5 görs ett tillägg. Punkten ändras även redaktionellt genom att det införs en punktlista. Övervägandena finns i avsnitt 4.3.10.

Ändringen innebär att belastningsregistret ska innehålla uppgifter om den som har meddelats tillträdesförbud enligt lagen om tillträdesförbud till butik. Bestämmelserna i lagen om belastningsregister om t.ex. rätt för enskilda och myndigheter att få ut uppgifter från registret är därmed tillämpliga.

10.4 Förslaget till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)

35 kap.

Kontaktförbud m.m.

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 butik.

Sekretessen gäller inte beslut i ärende.

För uppgift i en allmän handling gäller sekretessen i högst sju tjugo år.

Paragrafen innehåller bestämmelser om att sekretess gäller i vissa ärenden för uppgift om en enskilds personliga förhållanden, om det kan antas att

den enskilde eller någon närstående till denne lider men om uppgiften röjs. I *första stycket* införs en ny punkt. Övervägandena finns i avsnitt 4.3.9.

Den nya punkten (punkt 4) innebär att sekretess gäller även i ärenden enligt lagen om tillträdesförbud till butik. Sekretessen följer ärendet och gäller oberoende av vilken myndighet som hanterar frågan. Paragrafen är alltså tillämplig hos åklagaren men också hos polisen och domstol, om saken behandlas där. I den mån en fråga om tillträdesförbud aktualiseras under en förundersökning gäller i regel även sekretess till förmån för enskild enligt 35 kap. 1 §.

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

Utredarens uppdrag

I denna promemoria övervägs vissa straffrättsliga åtgärder som syftar till att motverka tillgreppsbrott och vissa andra brott. Utredaren har haft i uppdrag att överväga på vilket sätt systematiska inslag i stöld- och häleribrottslighet kan beaktas ytterligare, hur integritetskränkningen vid tillgrepp efter inbrott i bostäder kan beaktas ytterligare, om försök och förberedelse till häleri av normalgraden bör kriminaliseras samt om det bör införas en möjlighet att vid straffansvar stänga ute personer från butiker, simhallar och andra liknande platser dit allmänheten har tillträde. Oavsett vilka bedömningar överväganden leder fram har utredaren getts i uppdrag att lämna vissa författningsförslag. 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 fridskränkningssbrotten. 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 allvarligt brott med förebild i de grova fridskränkningssbrotten 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 gränsdragningsproblemet 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 följa 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 förstadiet till sådana brott. De brott som grovt systematiskt häleri ska omfatta är häleriförseelse, häleri, grovt häleri och kriminaliserade förstadiet 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 allvarligaste 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 allvarlig 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 minimistraffet 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 Egendoms-skyddutredningen 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 enskilda 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.

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.

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

För försök eller förberedelse till stöld, grov stöld, *inbrottsstöld*, rån, grovt rån, tillgrepp av fortskaffningsmedel, grovt tillgrepp av fortskaffningsmedel, olovlig

¹ Senaste lydelse 2017:442

² Senaste lydelse 2017:442

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

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.

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 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 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.

Författningsförslag som inte följer av ställningstagandena

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

Härigenom föreskrivs följande.

Förutsättningar för tillträdesförbud, m.m.

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

Tillträdesförbud får inte avse den som är under femton år.

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

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

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

Vid bedömningen av om det finns en sådan risk som anges i första-andra stycket ska det särskilt beaktas om personen tidigare har begått brott på eller i anslutning till platsen. Brott som personen har begått före femton års ålder får inte beaktas.

Om syftet med ett tillträdesförbud kan tillgodoses genom en mindre ingripande åtgärd, får förbud inte meddelas.

Tillträdesförbud får meddelas endast om skälen för åtgärden uppväger det intrång eller men i övrigt som åtgärden innebär för den enskilde.

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

Tillträdesförbudet börjar gälla omedelbart, om inte annat bestäms.

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

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

5 § Frågor om tillträdesförbud ska handläggas skyndsamt.

Ärendets handläggning

6 § Allmän åklagare prövar frågor om tillträdesförbud.

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

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

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

I fråga om åklagare tillämpas 7 kap. rättegångsbalken.

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

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

4 § om objektivitet,

6 § om rätt att hålla förhör,

7 § om hämtning till förhör,

9 § om skyldighet att stanna kvar för förhör,

10 § om vilka som får närvara vid förhör,

11 § om möjlighet att ställa frågor vid förhör, och

12 § om förbud mot otillbörliga åtgärder under förhör.

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

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

Åklagaren bestämmer hur underrättelsen ska ske. Underrättelseskyldigheten 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 följd 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 obehövligt.

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.

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.

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.

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

Bilaga 2

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

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 §¹

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.

¹ Senaste lydelse 2015:644

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

Kontaktförbud, *tillträdesförbud* och andra skyddsåtgärder

5 §¹

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.

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

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

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

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

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

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

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

[...]

Personuppgiftsbehandling

23 § Personuppgifter som avses i artikel 10 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning) får behandlas i verksamhet som avses i 1 § om det behövs för att förhindra eller upptäcka överträdelse av ett tillträdesförbud till en butik, en badanläggning eller ett bibliotek.

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

[...]

Förteckning över remissinstanserna (den kompletterande promemorian)

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

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

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