

## LAGRÅDET

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 2020-10-16

**Närvarande:** F.d. justitierådet Eskil Nord samt justitieråden Inga-Lill Askersjö och Petter Asp

### **Tillträdesförbud till butik och förstärkt straffrättsligt skydd mot tillgreppsbrottslighet**

Enligt en lagrådsremiss den 24 september 2020 har regeringen (Justitiedepartementet) beslutat 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).

Förslagen har inför Lagrådet föredragits av kanslirådet Cecilia Eneman och rättssakkunniga Ida Olsson.

Förslagen föranleder följande yttrande.

## Förslaget till lag om tillträdesförbud till butik

### 1 §

Lagens syfte är att stärka skyddet mot brott och allvarliga trakasserier som äger rum i butiker. Av lagrådsremissen framgår att bestämmelserna i den föreslagna lagen i många delar avses motsvara de bestämmelser som gäller för kontaktförbud och för tillträdesförbud vid idrottsarrangemang.

Tillträdesförbudet avseende skydd vid idrottsarrangemang kom till i syfte att skydda mot vissa brott på och i anslutning till idrottsarenor. Åklagare beslutar om tillträdesförbud efter ansökan av den idrottsorganisation som anordnar de arrangemang som förbudet är avsett att skydda eller efter anmälan av Polismyndigheten. Förbudet innebär att en enskild person förbjuds att vistas på en inhägnad plats som huvudsakligen är avsedd för idrottsändamål.

I det nu föreliggande förslaget finns inte på motsvarande sätt någon närmare beskrivning av vad förbudet omfattar. I första stycket anges endast att en person får förbjudas att få tillträde och vistas i en butik.

I författningskommentaren utvecklas vad som avses med begreppet butik. Det framgår där att det som utgångspunkt är själva lokalen som utgör gränsen i fysisk bemärkelse. Emellertid anges också att det förhållandet att verksamheten till viss del bedrivs utomhus inte utesluter att det kan vara fråga om en plats som lagen omfattar. Det exempel som ges är en handelsträdgård. Men i sådana fall anges att platsen dock måste vara avgränsad på ett sådant sätt att det tydligt framgår när man befinner sig i eller utanför butiken, dvs. innanför eller utanför avgränsningen.

Lagrådet inser att det kan vara svårare än beträffande tillträdesförbudet till idrottsarrangemang att i lagtext beskriva skyddsområdet. Men det står ändå klart att det nu aktuella tillträdesförbudet måste gälla en fysisk plats, en yta, som inte får beträdas av den som förbudet riktas emot.

Av författningskommentaren framgår vidare att det till begreppet butik knyts ytterligare ett moment, nämligen att det på den plats som förbudet avser huvudsakligen ska bedrivas handel med varor. I författningskommentaren anges också exempel på vad som kan avses med den huvudsakliga verksamheten.

Dessa för begreppet butik centrala moment utgör rent faktiskt rekvisit som ska vara uppfyllda för att lagen ska kunna tillämpas. Enligt Lagrådets mening bör de därför – på motsvarande sätt som gäller enligt lagen om tillträdesförbud vid idrottsarrangemang – tas in direkt i lagen och inte endast anges i förarbetena.

Lagrådet föreslår att paragrafen tillförs ett nytt andra stycke av följande lydelse.

Med butik avses i denna lag en lokal, en inhägnad eller en på annat sätt avgränsad plats där det bedrivs verksamhet som huvudsakligen avser försäljning av varor.

## 2 §

Enligt paragrafen ska ett tillträdesförbud kunna meddelas någon bl.a. om det på grund av särskilda omständigheter finns risk för att han eller hon kommer att begå brott i butiken och det anges också att det vid den bedömningen särskilt ska beaktas om personen begått brott i eller i anslutning till butiken. Med hänsyn till att stöld och ringa stöld i butik är ett mycket vanligt förekommande brott (det anmäls drygt

40 000 brott per år) är det angeläget att det inte lämnas öppet hur bestämmelsen är avsedd att tillämpas i enkla standardsituationer, t.ex. när någon har begått en enstaka stöld eller ringa stöld. Det finns skrivningar i lagrådsremissen som möjligen skulle kunna läsas så att det är tänkt att ett tillträdesförbud ska kunna komma till användning i ett sådant fall (jfr s. 33 och 99), men en sådan tillämpning framstår bl.a. med hänsyn till det samtidigt uttryckta kravet på en klar och konkret risk för vidare brottslighet som långtgående. Enligt Lagrådets mening bör det till stöd för rättstillämpningen utvecklas i författningskommentaren hur lagstiftningen är tänkt att användas i situationer som de ovan angivna.

## 6 §

I författningskommentaren sägs att det i paragrafen anges vem som är behörig att initiera och pröva en fråga om tillträdesförbud. Det första momentet framgår dock inte klart av paragrafen, eftersom det i andra stycket endast anges att en fråga om tillträdesförbud tas upp på skriftlig ansökan av "butikerna".

En butik kan emellertid inte ansöka om ett förbud eller föra någon talan i ett ärende, eftersom en butik i nu aktuellt sammanhang är en fysisk plats, en yta. Om emellertid Lagrådets resonemang under 1 § kring detta begrepps centrala moment godtas och 1 § tillförs ett andra stycke på det sätt Lagrådet föreslagit skulle det vara möjligt att tillämpa förevarande paragraf genom att man anger att ansökan kan göras av en företrädare för den verksamhet som bedrivs i butiken. Frågan om vem som kan vara företrädare kan sedan belysas i författningskommentaren och exemplifieras med t.ex. ägaren, butikschefen, ett ombud eller någon som handlar med utgångspunkt i sin ställning (ställningsfullmakt).

Lagrådet föreslår att paragrafens andra stycke ges följande lydelse

En fråga om tillträdesförbud tas upp på skriftlig ansökan av företrädare för den verksamhet som bedrivs i butiken

## 12 §

Även i denna paragraf återkommer den otydlighet som Lagrådet diskuterat under 1 och 6 §§. I första stycket anges att åklagaren får utvidga ett förbud endast om det begärs av "butiken". Av samma skäl som anförts i det föregående bör åklagaren få besluta på det sättet endast om det begärs av "företrädare för den verksamhet som bedrivs i butiken".

Lagrådet antecknar här också att det i paragrafen anges att åklagaren får "häva eller ändra ett tillträdesförbud". Enligt Lagrådets mening bör det i stället anges att åklagaren får häva eller ändra "ett beslut om tillträdesförbud".

Lagrådet föreslår att paragrafen ges följande lydelse.

Om det på grund av ändrade förhållanden finns skäl till det, får åklagaren häva eller ändra ett beslut om tillträdesförbud som har fattats av åklagaren eller domstolen. Åklagaren får dock utvidga ett förbud endast om det begärs av företrädare för den verksamhet som bedrivs i butiken.

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

## 22 §

I paragrafen som innehåller regler om straff för överträdelse av ett tillträdesförbud finns i andra stycket en undantagsregel som föreskriver att det i ringa fall inte ska dömas till ansvar. Lagtextens ord tar närmast sikte på gärningens svårhet i största allmänhet. I författningskommentaren anges emellertid att regeln kan bli tillämplig

när överträdelsen framstår som klart ursäktlig, vilket antyder att det inte är tänkt att undantagsregeln ska tillämpas vid bagatellartade överträdelser utan att det ska finnas något särskilt skäl som gör att det framstår som begripligt att en överträdelse har begåtts. Motsvarande uttalande gjordes när lagen om besöksförbud infördes på 1980-talet och tog då sikte på fall där ”kontaktagandet visserligen inte framstår som uppenbart befogat men ändå får anses ursäktligt” (se prop. 1987/88:137 s. 35), dvs. uttalandet skedde mot bakgrund av den regel som fanns i 1 § fjärde stycket i den då föreslagna lagen om besöksförbud. En motsvarande regel finns i lagen (1988:688) om kontaktförbud. Enligt den regeln omfattar ett kontaktförbud inte sådana kontakter som med hänsyn till särskilda omständigheter är uppenbart befogade. Något sådant undantag finns inte i den föreslagna lagen. Det bör därför närmare utvecklas i författningskommentaren hur bestämmelsen är avsedd att tillämpas i det nu aktuella sammanhanget.

## 23 §

Paragrafen reglerar behandling av personuppgifter enligt EU:s dataskyddsförordning. I paragrafen anges att sådan behandling får göras av en ”butik”. Också i denna paragraf gör sig alltså samma synpunkter gällande som Lagrådet anfört i det föregående beträffande begreppet butik. Vad som avses är i själva verket behandling ”i den verksamhet som bedrivs i den butik som anges i beslutet om tillträdesförbud”. Paragrafen bör preciseras genom att den tillförs de nu citerade orden.

Lagrådet föreslår att paragrafen ges följande lydelse.

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 den verksamhet som bedrivs i den butik som anges i beslutet om tillträdesförbud om det behövs för att förhindra eller upptäcka överträdelse av tillträdesförbudet.

### Förslaget till lag om ändring i brottsbalken

#### 8 kap. 4 §

Förslaget i lagrådsremissen innebär att det införs en särskild kvalifikationsgrund som tar sikte på att gärningen ingått som ett led i en brottslighet som utövats systematiskt. I många fall – det gäller inte minst vid stöld – återspeglas det förhållandet att en brottslighet utövas systematiskt också i att gärningsmannen har begått, och samtidigt lagförs för, en mer eller mindre lång rad av likartade brott. Det väcker frågan om hur kvalifikationsgrunden ska tillämpas i relation till en sådan serie av brott: innebär kvalifikationsgrunden att vart och ett av de i brottsligheten ingående brotten ska bedömas som grova? Visserligen förekommer denna kvalifikationsgrund vid ett antal andra brottstyper, men det har med åren blivit allt tydligare att det inte finns någon given lösning på den beskrivna problematiken. Tvärtom kan den sägas ha accentuerats både av en större noggrannhet i praxis vad gäller frågan om antalsräkning (dvs. frågan om ett eller flera brott har begåtts) och av att särskilda bestämmelser har införts som tillåter att vad som tidigare utgjort flera brott bedöms som ett (jfr 9 kap. 3 a § brottsbalken).

Eftersom det i sådana fall där brotten är likartade sällan är ett alternativ att rubricera de i serien ingående brotten på olika sätt, blir det för domstolen ett val mellan två alternativ som ger helt olika utgångspunkter för straffmätningen. Antingen blir resultatet en lång rad brott av normalgraden eller en lång rad av grova brott. Detta medför ofrånkomligen – och oavsett vilken väg man går – att det uppstår mycket påtagliga tröskeeffekter som sedan måste hanteras av domstolarna på ett eller annat sätt. (Jfr här de utförliga analyser

som gjordes av Egendomsskyddsutredningen i SOU 2013:85 kap. 8, särskilt s. 133 ff., och som fick utredningen att avstå från att föreslå en kvalifikationsgrund av detta slag. Jfr även prop. 2016/17:131 s. 57.)

I lagrådsremissen besvaras de frågor som väcks av det sagda framför allt (se s. 86) genom hänvisning till att en helhetsbedömning alltid ska ske vid gradindelningsfrågor. Det är naturligtvis riktigt att en helhetsbedömning alltid ska ske vid bedömning av om ett brott är att bedöma som grovt eller inte, men att en helhetsbedömning ska ske vid rubricering av det enskilda brottet ger ingen vägledning när det gäller frågan om hur kvalifikationsgrunden ska tillämpas i förhållande till en serie av brott.

Det finns enligt Lagrådet därför skäl att, till underlättande av rättstillämpningen, i författningskommentaren utveckla och klargöra hur den föreslagna kvalifikationsgrunden är avsedd att tillämpas vid flerfaldig brottslighet. Detta gäller framför allt när de gärningar som lagförs är mycket likartade.

#### 9 kap. 11 §

I lagrådsremissen föreslås att försök, förberedelse och stämpling till häleri kriminaliseras. Lagrådet noterar att detta innebär att stämpling till häleri av normalgraden kommer att vara kriminaliserad samtidigt som stämpling till stöld (och andra centrala förmögenhetsbrott av normalgraden) inte är det. Detta framstår som en klar avvikelse från den gängse synen på relationen mellan stöld och häleri. Den föreslagna regleringen får exempelvis till följd att två personer som kommer överens om att begå en stöld inte begår något brott, medan så däremot blir fallet om de samtidigt kommer överens om att de efteråt ska sälja stöldgodset. Några särskilda förhållanden som –



trots att det på angivet sätt innebär en tydlig avvikelse från gängse systematik – skulle kunna motivera att stämpling till häleri kriminaliseras har inte anförts. Det är visserligen så att stämpling till penningtvättsbrott av normalgraden sedan tidigare är kriminaliserad utan att stämpling till t.ex. stöld eller bedrägeri är det, men den kriminaliseringen infördes närmast som ett direkt svar på kritik från bl.a. FATF (Financial Action Task Force) som avsåg just penningtvätt (se prop. 2013/14:121 s. 64). Den bör därför knappast läggas till grund för bedömningar av huruvida en kriminalisering av stämpling bör ske vid andra brottstyper. Det kan i sammanhanget framhållas att det, med hänsyn till att penningtvättsbrott kan ses som en mer kvalificerad form av häleri (se t.ex. a. prop. s. 112), inte är helt onaturligt att kriminaliseringen av stämpling till penningtvättsbrott går något längre än när det gäller vanligt häleri.

Frågan om det mot den angivna bakgrunden är lämpligt att kriminalisera stämpling till häleri av normalgraden bör övervägas i den fortsatta beredningen av förslagen.

#### Övriga lagförslag

Lagrådet lämnar förslagen utan erinran.