

Kommittédirektiv



Ett stärkt straffrättsligt skydd för egendom

Dir.
2012:73

Beslut vid regeringssammanträde den 28 juni 2012

Sammanfattning

En särskild utredare ska undersöka om det finns ett behov av att stärka det straffrättsliga skyddet för egendom och föreslå de författningsändringar som det finns anledning till.

Utredaren ska bland annat

- ta ställning till om sådana omständigheter som att brottsligheten haft systematiska inslag, t.ex. vid bluffakturor, eller kan innebära en särskild integritetskränkning, t.ex. vid bostadsinbrott, bör få större betydelse för brottsrubriceringen av förmögenhetsbrotten,
- överväga behovet av förändringar i straffskalorna för förmögenhetsbrotten, exempelvis stöld och skadegörelse,
- överväga om försök till häleri bör kriminaliseras, och
- överväga om det bör införas en möjlighet att vid straffansvar utestänga personer från bland annat butiker och i samband med detta överväga en annan brottsrubricering för brottet snatteri.

Uppdraget ska redovisas senast den 20 december 2013.

Uppdraget att utforma ett stärkt straffrättsligt skydd för egendom

Den centrala straffrättsliga regleringen när det gäller skyddet för egendom finns i 8–10 och 12 kap. brottsbalken.

Under den senaste femårsperioden har det totala antalet anmälningar av brott som finns i 8 kap. brottsbalken, såsom stöld, snatteri, rån m.m., minskat. Under samma period har det emellertid skett en kraftig ökning av antalet anmälda bedrägeri- och förskingringsbrott. Dessutom har stöld genom bostadsinbrott ökat betydligt under perioden.

Att vissa brottstyper ökar har sannolikt delvis sin förklaring i att sättet att begå sådana brott har förändrats under senare år. Den tekniska utvecklingen har medfört att det i dag är relativt enkelt att sätta vissa gärningar i system. It-utvecklingen innebär exempelvis att det snabbt och med små medel går att skicka ut oriktiga fakturor till ett stort antal mottagare, s.k. bluffakturor. De drabbade är ofta småföretagare och andra enskilda. Sådana bluffakturor förekommer i form av erbjudanden som ser ut som fakturor eller som rent påhittade fakturor. Bluffakturering kan även föregås av telefonkontakter eller andra kontakter där offret på olika sätt vilseleds om att ett avtal har ingåtts. En annan typ av seriebrottslighet är stöldbrott som genomförs systematiskt genom flera på varandra följande tillgrepp i olika butiker. Dessa gärningar kan var för sig framstå som mindre allvarliga. Tillsammans kan de dock avse stora belopp och förorsaka problem för den enskilde utöver den ekonomiska förlusten. Det är också en brottslighet som kan innebära stora kostnader och problem för näringslivet och som kan upplevas svår att hantera för rättsväsendet.

För att möta de problem som brottslighet av detta slag medför har stora satsningar gjorts för att förbättra och effektivisera myndigheternas hantering av bedrägerier och andra typer av mängdbrott. Bland annat har polisen, Skatteverket och Kronofogdemyndigheten intensifierat sitt samarbete. Brottsutvecklingen på vissa områden tyder dock på att det finns anledning att ytterligare överväga om rättsväsendet i alla delar på ett

ändamålsenligt sätt möter de behov som brottsligheten ger upphov till.

Mot denna bakgrund ges en särskild utredare i uppdrag att undersöka om det finns ett behov av att i vissa avseenden stärka det straffrättsliga skyddet för egendom och föreslå de författningsändringar som det finns anledning till.

Ökad betydelse av andra omständigheter än värdet vid brottsrubricering

De inledande huvudbrotten i kapitel 8–10 och 12 brottsbalken, dvs. stöld, bedrägeri, förskingring och skadegörelse är indelade i tre svårhetsgrader med egna brottsbeteckningar. Straffskalan för brott som varken är ringa eller grova är fängelse i högst två år medan de ringa brotten har en straffskala som sträcker sig från böter till fängelse i högst sex månader. För de grova brotten är straffskalan fängelse i lägst sex månader och högst sex år. Straffskalorna för skadegörelsebrotten utgör undantag från detta och ligger något lägre. Med mindre variationer beroende på brottens karaktär är de omständigheter som särskilt ska beaktas vid bedömningen av vilken svårhetsgrad som gärningen ska hänföras till i huvudsak de samma. Gemensamt för de ringa brotten är att de omfattar gärningar som med hänsyn till det tillgripnas värde eller skadan och övriga omständigheter vid brottet kan anses som ringa. Även vid bedömningen av om ett brott är grovt anges värdet som en omständighet att beakta tillsammans med exempelvis om gärningen varit av särskild hänsynslös art eller inneburit synnerligen kännbar skada.

I den praktiska tillämpningen av stöld-, bedrägeri- och skadegörelsebrotten har ofta värdet av det tillgripna eller storleken på den skada som orsakats fått stor betydelse för brottsrubriceringen och därmed för samhällets reaktion på brottet. Detta tillgodoser i och för sig ett befogat intresse av ett enhetligt och lättillämpat system för vanligt förekommande brott. Att värdet av det tillgripna eller den ekonomiska skadan får en så avgörande betydelse för rubriceringen kan emellertid ifrågasättas. Det kan finnas andra omständigheter som i allmänhet bör tillmätas lika stor betydelse. Två omständigheter kan

särskilt framhållas. Det gäller dels systematiska inslag vid vissa typer av brottslighet, exempelvis vid bedrägerier med bluffakturor, dels den integritetskränkning som det innebär att bli utsatt för vissa brott, t.ex. vid inbrott i bostaden.

Det finns exempel på straffbestämmelser där det särskilt anges att det förhållande att gärningen ingått som ett led i en brottslighet som utövats systematiskt ska beaktas vid rubriceringen. Det gäller bland annat grovt bokföringsbrott, 11 kap. 5 § andra stycket brottsbalken. Beträffande t.ex. brotten stöld och bedrägeri saknas däremot särskild reglering i lagtexten om vad som ska gälla vid systematisk brottslighet. Detta hindrar dock inte att systematiken vid en helhetsbedömning av förhållandena vid brottet behandlas som en omständighet som kan göra att ett brott hänförs till en allvarligare grad. Högsta domstolen har emellertid i NJA 2006 s. 524 slagit fast att den omständigheten att ett butikstillgrepp ingår i en serie av tillgrepp som sammantaget men inte var för sig överstiger snatteri-gränsen inte är tillräckligt för att tillgreppen ska rubriceras som stöld. I NJA 2007 s. 973 bekräftas motsvarande synsätt för bedrägerier och gränsdragningen mellan bedrägeri och grovt bedrägeri.

När det gäller brott som utöver egendomsförlusten kan innebära en särskild kränkning av den drabbades integritet finns i och för sig redan i dag stöd för att vid bedömningen av om en stöld är grov beakta att ett tillgrepp skett efter intrång i bostad, 8 kap. 4 § andra stycket brottsbalken. Detsamma gäller om ett tillgrepp avsett något som brottsoffret burit på sig. Det finns dock anledning att se över om det finns behov av att ytterligare stärka skyddet i denna del.

Utredaren ska mot den bakgrunden

- analysera rättsläget avseende brottslighet med systematiska inslag och hur den omständigheten att ett tillgrepp skett efter intrång i bostad eller avsett något som brottsoffret burit på sig har beaktats i praxis,
- utifrån analysen ta ställning till om sådana omständigheter som att brottsligheten haft systematiska inslag eller kan innebära en särskild integritetskränkning har fått tillräckligt genomslag eller om de bör få större

betydelse för brottsrubriceringen vid sidan av värdet av det tillgripna eller den ekonomiska skadan, och

- redovisa för- och nackdelar med en ordning där systematisk brottslighet ges en självständig betydelse i rubriceringshänseende eller där flera mindre allvarliga gärningar tillsammans anses utgöra ett eller flera allvarligare brott.

Bör straffskalorna ändras?

Utgångspunkten för bedömningen av en gärnings straffvärde är den straffskala som gäller för den aktuella brottstypen. Straffskalan för en brottstyp ger uttryck för hur allvarlig lagstiftaren anser att brottstypen är. Grundläggande principer att ta hänsyn till vid bestämmandet av brottstypernas straffskalor 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. Samhällets utveckling medför förändringar i synen på hur allvarliga olika brottstyper anses vara. Om synen har förändrats mera varaktigt och inte ges ett tillräckligt genomslag inom ramen för gällande lagstiftning, finns det skäl att ändra lagstiftningen. Den varaktiga utvecklingen bör speglas i straffskalorna på så vis att de bör stämma överens med hur klandervärda olika brottstyper bedöms vara.

Förmögenhetsbrotten kan i vissa fall innehålla inslag som är särskilt integritetskränkande. I detta avseende kan i första hand lägenhets- eller villainbrotten framhållas. Som framgår ovan ingår det i utredarens uppdrag att analysera om det finns behov av att förstärka betydelsen av sådana omständigheter när det gäller rubriceringen av ett brott. Det är möjligt att utredaren finner att omständigheterna inte kan beaktas i tillräcklig mån genom förändringar av förutsättningarna för att hänföra ett brott till en allvarligare form. Ett alternativ kan då vara att förändra brottens straffskalor. Förändringar av ett eller flera brotts straffskalor kan emellertid inte göras utan en analys av förhållandet till gällande straffskalor för andra brott, t.ex. våldsbrotten eller utan att iaktta den proportionalitet som ska råda mellan brotten i

brottsbalken. Särskilt uppmärksamhet bör ägnas åt vad regeringen uttalat i prop. 2009/10:147 angående brottens inbördes relation.

En särskild fråga är förhållandet mellan skadegörelsebrotten och övriga egendomsbrott. Straffskalan för skadegörelse är i dag böter eller fängelse i högst ett år, 12 kap. 1 § brottsbalken. Detta kan jämföras med straffskalorna för stöld, bedrägeri och förskingring som är fängelse i högst två år. Skillnader i straffskalorna finns även för de ringa och de grova brotten. Både exempelvis stöld och skadegörelse utgör angrepp på människors egendom och medför därutöver ofta en framträdande integritetskränkning. För den som utsätts för skadegörelse är skadan och kränkningen ofta likvärdig med den som drabbar den som utsätts för stöld. Detta särskilt då en skadegörelse många gånger framstår som ett helt meningslöst angrepp.

Mot den bakgrunden ska utredaren

- analysera om det finns behov av att förändra straffskalorna för något eller några av brotten i 8–10 eller 12 kap. brottsbalken.

Försök till häleri

En särskild utredare har haft i uppdrag att se över kriminaliseringen av penningtvätt och vissa därmed sammanhängande frågor. Utredaren har i sitt betänkande Penningtvätt – kriminalisering, förverkande och dispositionsförbud (SOU 2012:12), lämnat förslag som syftar till att förenkla och förtydliga kriminaliseringen av penningtvätt. Förslagen innebär bland annat att penninghäleribrottet bryts ut från brottsbalken och förs till en egen lag. Vidare kriminaliseras försök till penningtvättsbrott, vilket utgör en utvidgad kriminalisering i förhållande till dagens reglering i brottsbalken. Det finns mot den bakgrunden skäl att överväga om även straffansvaret för häleri ska utsträckas till att omfatta försök.

Utredaren ska därför

- följa beredningen av Penningtvättsutredningens betänkande och överväga om försök till häleri bör kriminaliseras.

Tillträdesförbud till butiker

En sedan länge omdiskuterad fråga är möjligheten att vid någon form av straffsanktionerat förbud utestänga personer från butiksägares och andra näringsidkares lokaler. Högsta domstolen slog i en dom år 1995 fast att straffbestämmelsen om olaga intrång inte är tillämplig när en person besöker en plats som allmänheten har tillträde till, trots att han eller hon har förbjudits att besöka platsen av den som förfogar över denna (NJA 1995 s. 84).

Frågan om att vid straffansvar utestänga personer från butiker och liknande platser dit allmänheten har tillträde har mot den bakgrunden varit föremål för överväganden vid flera tillfällen (se SOU 1995:146, Ds 2002:25 och Ds 2004:40). Förslagen har dock inte lett till någon lagstiftning. Viktiga frågor som har uppmärksammats vid tidigare tillfällen har varit proportionaliteten mellan det eller de brott som läggs till grund för ett tillträdesförbud och de sammantagna följderna av brottet eller brotten samt förhållandet till diskrimineringslagstiftningen. Bland annat har framförts att ett tillträdesförbud kan få mycket ingripande konsekvenser för den enskilde, särskilt för boende på landsbygden, och att lagstiftningen därför bör innehålla en ventil som säkerställer att den inte leder till otillfredsställande resultat i det enskilda fallet. Branschen, bland annat genom Svensk Handel, Svenskt Näringsliv och Kooperativa Förbundet, och Rikspolisstyrelsen anser dock att behovet av en reglering av tillträdesförbud kvarstår och är kritiska till att det inte finns en sådan reglering. Mot denna bakgrund fick en utredare i uppdrag att biträda Justitiedepartementet med att överväga och föreslå en reglering av detta slag. Det uppdraget omfattade också frågan om rubriceringen snatteri är lämplig eller om beteckningen kan uppfattas förminska gärningens allvar. Regeringen gör nu bedömningen att frågorna bör behandlas inom ramen för denna utredning.

Utredaren ska mot den bakgrunden

- överväga behovet av lagstiftning som ger möjlighet att vid straffansvar utestänga personer från butikslokaler och andra liknande platser dit allmänheten har tillträde,

- överväga om brottsrubriceringen snatteri är lämplig eller om den ska ersättas med rubriceringen ringa stöld eller stöld,
- redovisa för- och nackdelar med möjliga förslag och särskilt belysa vilka konsekvenser ett tillträdesförbud kan få för enskilda i olika avseenden,
- belysa hur ett eventuellt förslag om tillträdesförbud förhåller sig till de övriga förslag som utredaren lämnar och göra en helhetsbedömning av hur förslagen förhåller sig till proportionalitetsprincipen, och
- redovisa hur ett förslag om tillträdesförbud skulle förhålla sig till diskrimineringslagstiftningen.

Arbetets bedrivande och redovisning av uppdraget

Utredaren ska undersöka och beskriva hur de frågor som uppdraget omfattar behandlas i några andra länder, däribland de nordiska länderna. Utredaren bör hålla sig informerad om arbete som bedrivs inom Regeringskansliet och utredningsväsendet på det område som utredningen avser.

Utredaren ska vid behov samråda med berörda myndigheter, särskilt Brottsförebyggande rådet, Rikspolisstyrelsen, Ekobrottsmyndigheten, Åklagarmyndigheten och Diskrimineringsombudsmannen. Utredaren kan även behöva samråda med näringslivsorganisationer.

Förslagets konsekvenser ska redovisas enligt 14–15 a §§ kommittéförordningen (1998:1474).

Uppdraget ska redovisas senast den 20 december 2013. Anser utredaren det lämpligt kan den del av uppdraget som avser förmögenhetsbrotten i brottsbalken redovisas i ett delbetänkande.

(Justitiedepartementet)