Socialnämnden

Kallelse och föredragningslista

Sammanträdedatum: 2024-06-18

Sammanträdestid: kl. 08:30-12:00

Plats: Välfärd Gävle, Magasinsplan 19, Gevaliasalen

Övrig information:

Om du inte kan delta anmäler du det till Nadina Alimanovic.

Gruppmöte, den 18 juni, kl. 07.30-08.30, Magasinsplan 19

Lokaler finns tillgängliga enligt följande:

(M) Ebony plan 1

(SD) Bistro plan 4

Martina Kyngäs (KD), ordförande

1. Mötets öppnande

2. Upprop och val av justerare

3. Fastställande av föredragningslistan

4. Anmälan av ordförandeberedning

Ärendebeskrivning

Beredning har ägt rum 2024-06-04 kl. 08.15 - 08.30.
Närvarande var ordförande Martina Kyngäs (KD) och 2:e vice ordförande Cecilia Eriksson Ajanovic (M).

5. Borttagen på grund av sekretess

Borttagen på grund av sekretess

6. Borttagen på grund av sekretess

Borttagen på grund av sekretess

7. Borttagen på grund av sekretess

Borttagen på grund av sekretess

8. Borttagen på grund av sekretess

Borttagen på grund av sekretess

9. Borttagen på grund av sekretess

Borttagen på grund av sekretess

10. Borttagen på grund av sekretess

Borttagen på grund av sekretess

11. Borttagen på grund av sekretess

Borttagen på grund av sekretess

12. Informationsärende: Aktuellt från Sektor Välfärd

Ärendebeskrivning

Informationsärende. Föredragande: Magnus Höijer

- Lägesbild - Samverkan med Uppsala och Västerås kring familjehem
- Lägesbild - Barn och unga i organiserad brottslighet (BOB) - nationellt, regionalt och lokalt uppdrag
- Pågående hemtagningsarbete

13. Beslutsärende: Ekonomisk månadsrapport för Socialnämnden, maj 2024

Diarienummer: 24SON12

Förslag till beslut

- Att godkänna den ekonomiska månadsrapporten för socialnämnden avseende maj 2024

Ärendebeskrivning

Beslutsärende. Föredragande: Emma Edorsson

Handlingar i ärendet

- Missiv - Ekonomisk månadsrapport för Socialnämnden, maj 2024
- Bilaga 1 - Ekonomisk månadsrapport maj 2024

14. Beslutsärende: Remiss av SOU 2024:13 En effektivare kontaktförbudslagstiftning – ett utökat skydd för utsatta personer

Diarienummer: 24SON73

Förslag till beslut

- Att anta yttrandet som sitt eget

Ärendebeskrivning

Beslutsärende

Handlingar i ärendet

- Remissyttrande -SOU 202413 En effektivare kontaktförbudslagstiftning
- Remiss av SOU 2024:13 En effektivare kontaktförbudslagstiftning – ett utökat skydd för utsatta personer

15. Beslutsärende: Remiss - Riktlinje - Hantering av otillåten påverkan mot förtroendevalda

Diarienummer: 24SON72

Förslag till beslut

- Att anta yttrandet som sitt eget

Ärendebeskrivning

Beslutsärende.

Handlingar i ärendet

- Yttrande - Remiss - Riktlinjer vid otillåten påverkan mot förtroendevalda
- Remissmissiv - Riktlinje - Hantering av otillåten påverkan mot förtroendevalda, Gävle kommunkoncern, Dnr 24KS178
- Riktlinje - Hantering av otillåten påverkan mot förtroendevalda, Gävle kommunkoncern, Dnr 24KS178

16. Beslutsärende: Val till Socialnämndens individ- och myndighetsutskott

Diarienummer: 24SON33

Förslag till beslut

- Att utse Anneli Törnblom (KD) till ledamot tillika ordförande i Socialnämndens individ- och myndighetsutskott
- Att utse Fredrik Åberg Jönsson (V) från oppositionen till ersättare i Socialnämndens individ- och myndighetsutskott
- Att utse Cecilia Eriksson Ajanovic (M) till andre vice ordförande i Socialnämndens individ- och myndighetsutskott
- Att beslutet ska börja gälla omedelbart
- Att paragrafen förklaras omedelbart justerad

Ärendebeskrivning

Beslutsärende. Föredragande: Lena Lundgren Rörick

Handlingar i ärendet

- Tjänsteskrivelse - Val till Socialnämndens individ- och myndighetsutskott

17. Beslutsärende: Förordnande till ledamöter att fatta beslut i individärenden i brådskande fall

Diarienummer: 24SON34

Förslag till beslut

- Att besluta om förordnande av ledamot med plats ett i enlighet med tidigare fastställd turordning, att dels fatta beslut inom individärenden i brådskande fall enligt 6 kap. 39 § kommunallagen (2017:725) (s.k. ordförandebeslut), dels fatta beslut med stöd av kompletterande beslutanderätt enligt 6, 6 a, 11 och 27 §§ lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU) samt 13 § lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall (LVM):
  1. Anneli Törnblom (KD)

- Att Socialnämndens besluts- och delegationsförteckning revideras/kompletteras i enlighet med ovanstående beslut
- Att beslutet ska börja gälla omedelbart
- Att paragrafen förklaras omedelbart justerad

Ärendebeskrivning

Beslutsärende. Föredragande: Lena Lundgren Rörick

Handlingar i ärendet

- Tjänsteskrivelse - Förordnande till ledamöter att fatta beslut i individärenden i brådskande fall

18. Beslutsärende: Initiativärende (M) – Socialnämndens uppföljning av statsbidrag

Diarienummer: 24SON102

Förslag till beslut

- Att initiativärendet och dess yrkande skall anses besvarat

Ärendebeskrivning

Beslutsärende. Föredragande: Emma Edorsson, Caroline Engberg

Handlingar i ärendet

- Yttrande/svar angående: Initiativärende (M) – Socialnämndens uppföljning av statsbidrag
- Initiativärende (M) - Socialnämndens uppföljning av statsbidrag

19. Beslutsärende: Besluts- och delegationsförteckning för Socialnämnden

Diarienummer: 23SON230

Förslag till beslut

- Att anta reviderad bilaga 1, tillhörande socialnämndens besluts- och delegationsförteckning.

Ärendebeskrivning

Beslutsärende.

Handlingar i ärendet

- Missiv - Besluts- och delegationsförteckning
- Bilaga 1 - Besluts - och delegationsförteckning

20. Borttagen på grund av sekretess

Borttagen på grund av sekretess

21. Beslutsärende: Kurser/konferenser

Ärendebeskrivning

Beslutsärende.

22. Kommande beslut: Remiss- Nödvattenplan i Gävle kommun

Diarienummer: 24SON88

Ärendebeskrivning

Kommande beslut. Föredragande: Maria Vidman, Morgan Österström

Handlingar i ärendet

- Remissyttrande - Nödvattenplan Gävle kommun
- Remiss Nödvattenplan i Gävle kommun, dnr 24KS129
- Remissversion Utkast - Nödvattenplan för Gävle kommun

23. Kommande beslut: Socialnämndens synpunkter på preliminära ramar 2025 med utblick 2026-2028

Diarienummer: 24SON107

Ärendebeskrivning

Kommande beslut. Föredragande: Magnus Höijer

24. Kommande beslut: Verksamhetsrapport delår 2 år 2024 för Socialnämnden

Diarienummer: 24SON108

Ärendebeskrivning

Beslutsärende i september.

25. Informationsärende: Anmälningsärenden

Ärendebeskrivning

Informationsärende.

Handlingar i ärendet

- §10 KF Avsägelser samt fyllnadsval 2024
- §105 KS Sammanställning av konsekvenser efter skyfall och översvämningar i Gävle kommun - augusti 2021
- Sammanställnning av konsekvenser efter skyfall och översvämningar i Gävle kommun - augusti 2021
- Tjänsteskrivelse - Sammanställning av konsekvenser efter skyfall och översvämningar i Gävle kommun - augusti 2021

Beslutsärende: Ekonomisk månadsrapport för Socialnämnden, maj 2024

13

24SON12

Gävle
KOMMUN

Tjänsteskrivelse

2024-06-10

Diarienummer: 24SON12

Handläggare:

Emma Edorsson
026-17 88 37
emma.edorsson@gavle.se

Nämnd:

Socialnämnd

Ekonomisk månadsrapport för socialnämnden, maj 2024

Förslag till beslut

Att godkänna den ekonomiska månadsrapporten för socialnämnden avseende maj 2024.

Ärendebeskrivning

Det ackumulerade resultatet t.o.m. maj är minus 34,8 mnkr för hela nämndens ansvarsområde. Avvikelsen mot den periodiserade budgeten är för samma period minus 38,0 mnkr.

Nämndens största avvikelser består av placeringskostnader och köpt öppenvård. Hemtagningsarbete pågår för att minska kostnader för placering genom ökade förebyggande insatser.

De besparingsbeslut som Socialnämnden fattade i februari innebär helårseffekter på 40 mnkr (med helårseffekt avses vad som kan uppnås under en 12-månadersperiod). En del av denna summa (inte hela) kommer alltså att uppnås i form av besparingar under 2024. Detta på grund av att nämnden fattade beslut om budget i december 2023 utifrån de ramar som alltså gavs den 27 november 2023. För mer detaljerade kommentarer om åtgärder från och med maj, se nämndens rapport delår 1.

Helårsprognos för nämnden är -62,7 mnkr, varav 3,5 mnkr avser ökade pensionsavgifter.

Beslutsunderlag

I bifogad bilaga 1 redovisas socialnämndens prognos, samt resultat och investeringar för maj 2024.

Magnus Höijer
Sektorchef
Sektor Välfärd

Gävle
KOMMUN

Månadsrapport till nämnd

Socialnämnden

Maj 2024

2024-06-10
Diarienummer: 24SON12
Handläggare: Emma Edorsson

Innehållsförteckning

1 Resultatrapport 3
2 Resultat 3
3 Årsprognos 10
4 Investeringsverksamhet 12
5 Sammanfattande kommentarer till kommunstyrelsen (FU) 12

1 Resultatrapport

Socialnämnden TOTALT	Utfall 202401-202405	Budget 202401-202405	Avvikelse mot budget	Förändring % 2023 / 2024	Budget 202401-202412
Intäkter					
Taxor och avgifter	2 179	2 113	66	16,2%	5 070
Hyresintäkter	4 211	6 390	-2 178	-35,8%	15 335
Statsbidrag	13 336	9 474	3 862	-1,3%	22 737
Övriga intäkter	13 457	12 295	1 162	3,6%	29 507
Kommunbidrag	264 338	264 338	0	4,9%	634 411
Summa intäkter	**297 521**	**294 608**	**2 913**	**3,7%**	**707 060**
Kostnader					
Personalkostnader	-162 883	-156 975	-5 908	12,8%	-384 410
Inhyrd personal och konsulter	-4 061	-823	-3 238	-49,6%	-1 976
Bidrag och transfereringar	-5 330	-5 242	-89	11,7%	-12 580
Köp av verksamhet och entreprenad	-124 518	-94 377	-30 141	7,4%	-226 505
Hyror och fastighetskostnader	-20 623	-21 744	1 121	-3,4%	-52 069
Övriga kostnader	-11 518	-9 660	-1 858	8,7%	-23 185
Material och förbrukning	-1 838	-1 292	-546	6,0%	-3 101
Fordon och transporter	-949	-692	-257	-2,7%	-1 662
Måltider	-290	-292	1	-5,0%	-700
Avskrivningar och intern ränta	-356	-363	7	9,1%	-872
Summa kostnader	**-332 369**	**-291 462**	**-40 907**	**7,7%**	**-707 060**
Resultat	**-34 848**	**3 147**	**-37 994**		**0**

2 Resultat

Sammanfattning av resultatet för socialnämnden, maj 2024

Enligt bokföringen är det ackumulerade resultatet t.o.m. maj minus 34,8 mnkr för hela nämndens ansvarsområde. Avvikelsen mot den periodiserade budgeten är för samma period minus 38,0 mnkr. KS/KF beslutade i februari om att omfördela 247 tkr från SON till den centrala bemanningsenheten. Samtidigt beslutades om kompensation till nämnden för helårseffekt av kapitaltjänstkostnad och hyra för fastställda investeringar under 2023, vilket ger SON ökat kommunbidrag med 73 tkr. Total justering för nämnden uppgår till -174 tkr.

Från och med 13 mars har Gävle kommun ett nytt inköps- och fakturahanteringssystem Proceedo. Det nya systemet har medfört ny hantering av fakturor som inte attesterats vid månadsskiftet. De fakturor/kostnader som inte har beslutsattesterats per den sista kan vara poster som inte ska belasta resultatet. Likaså kan uppbokning av kostnader skett trots att dessa kostnader redan resultatförts. I dagsläget finns inte rapporter framtagna för att kunna kvalitetssäkra denna information.

Påbörjade besparingar under 2024 ger effekter på de ekonomiska förutsättningarna för 2025. (Välfärdsnämnderna hade ett totalt besparingskrav på 180 mnkr för 2024, som

en konsekvens av nämndernas underskott för 2023, samt de krav på besparingar som ligger för 2024).

Notera att vad gäller just ekonomin så är det som nu läggs fram en ekonomisk prognos, dvs en bedömning av hur väl verksamheten förmår klara den budget som verksamheten har. Prognosen påverkas av hur de inre processerna utvecklas, och i detta fall särskilt av hur hemtagningsarbetet fortskrider. Men påverkan på prognosen sker också av yttre faktorer, såsom inflöde av ärenden och t ex antal skyddsplaceringar som görs. Därmed kan inte prognosen tolkas som ett löfte om hur resultatet kommer vara 31 december.

Nämnden fattade besparingsbeslut den 20 februari. De beslut som Socialnämnden fattade innebär helårseffekter på 40 mnkr (med helårseffekt avses vad som kan uppnås under en 12-månadersperiod). En del av denna summa (inte hela) kommer alltså att uppnås i form av besparingar under 2024. Detta på grund av att nämnden fattade beslut om budget i december 2023 utifrån de ramar som alltså gavs den 27 november 2023.

För mer detaljerade kommentarer om åtgärder från och med maj, se nämndens rapport delår 1.

Kommentarer och åtgärder till större avvikelser i resultatet t.o.m. maj 2024

<u>Utredningsenhet vuxen -12,2 mnkr (apr -9,4 mnkr)</u>

Kommentar till avvikelsen

Utredningsenhet vuxens resultat avviker med -12,2 mnkr mot periodens budget på grund av högre kostnader för placeringar än budgeterat (12 mnkr). De största placeringskostnaderna avser stödboende samt HVB och behandlingshem, de flesta avser placeringar enligt SoL (4 st är del av avhopparprogrammet i samverkan med polisen, av totalt 13 st som är placerad utifrån behov av skydd (både män och kvinnor, blandade åldrar)). 8 placeringar avser LVM och 7 LVU.

Åtgärd till avvikelsen

Fortsätta arbeta aktivt med att hitta rätt boende och stöd på hemmaplan för att undvika återfall i missbruk.

Fortsätta arbetet med avhopparverksamheten men också samverkan internt gällande

såväl boende som Försörjningsstöd och arbete.

En ökad avtalstrohet på de externa köp som görs och där HVB-samordnare kommer bidra till både matchning av köp, säkerhetsställa rätt dygnskostnad samt att följa upp att den vården som erbjuds håller förväntad kvalitet. Det innebär att vi både kommer kunna spara pengar samtidigt som vi håller en högre kvalitet. (HVB-samordnare vuxna jobbar heltid from mitten av maj vilket möjliggör arbetet).

Utredningsenheter barn -4,6 mnkr (apr -3,4 mnkr)

Kommentar till avvikelsen

Utredningsenhet barns resultat avviker med -4,6 mnkr mot periodens budget. Detta beror främst på ökade kostnader för placeringar, men även personal och konsulter avviker negativt. På grund av ett ökat inflöde av ärenden har verksamheten fortsatt behov av konsulter men de planeras att avslutas under hösten. För att klara ökat inflöde av ärenden utan att öka konsultköp så pågår en omfördelning av ärenden till samtliga enheter inom Socialnämndens myndighetsenheter.

Lönetillägg för socialsekreterare är inte budgeterat.

Åtgärd till avvikelsen

En organisationsöversyn med förslag på förändring av organisering av handläggningen av målgruppen Barn och unga kommer att inledas till hösten. Två konsulter finns kvar i verksamheten men planeras att avslutas sista aug och sista september.

Rekryteringsenheten -1,3 mnkr (apr -0,7 mnkr)

Kommentar till avvikelsen

Verksamhetens negativa avvikelse beror på köp av konsulentstödda jourhem på grund av att det är fullt i egna kontrakterade jourhem, samt att det saknas familjehem vilket gör att barnen blir kvar i jourhem.

Åtgärd till avvikelsen

Rekryteringskampanj. Fortsätta och att mer grundligt inventera nätverket på uppdrag av mottagningsenheten samt utredningsenheterna. Verksamheten har lyckats rekrytera fler familjehem vilket förväntas påverka kostnaderna för köp av konsulentstödda

jourhem i positiv riktning. Verksamheten har idag uppnått målet om 10 kontrakterade jourhem. Ökat stöd till befintliga familjehem.

Utredningsenhet ungdom -14,4 mnkr (apr -12,0 mnkr)

Kommentar till avvikelsen

Utredningsenhet ungdoms resultat avviker med -14,4 mnkr mot periodens budget på grund av höga kostnader för externa placeringar (främst LVU) samt köpt öppenvård. Föregående års omplaceringar påverkar kostnaderna även för 2024. Ungefär lika stor andel ungdomar har problematik kopplat till missbruk, neuropsykiatri samt kriminalitet. Antalet placeringar uppgår till 42 (maj 2024).

Lönetillägg för socialsekreterare är inte budgeterat.

Åtgärd till avvikelsen

Utifrån besparingskraven pågår ett hemtagningsarbete, detta påverkar den interna öppenvården men även extern öppenvård. Insatser mot gängkriminalitet pågår sedan årsskiftet (SIG) för att motverka en fortsatt ökning samt möjliggöra tidigare hemtagning där det är möjligt.

Familjehemsenheten -4,0 mnkr (apr -3,3 mnkr)

Kommentar till avvikelsen

Kostnader för placeringar är något högre än förväntat för perioden och avviker mot budget med -5 mnkr. Denna kostnad beror på att vi inte har tillräckligt många familjehem i egen regi. Intäkter för ensamkommande barn täcker en del av budgetunderskottet.

Lönetillägg för socialsekreterare är inte budgeterat.

Åtgärd till avvikelsen

För att matcha familjehemmens behov av stöd, för att kunna konkurrera med konsulentstödet som externa utförare kan ge har familjehemsenheten delats upp i två enheter. Syftet med förändringen av organisationen är att öka fokuset på stöd till våra egna familjehem. För att ge familjehemmen rätt stöd har verksamheten arbetat med tjänstedesign.

Enheten för våld i nära relation +0,8 mnkr (apr +1,0 mnkr)

Kommentar till avvikelsen

Verksamhetens positiva resultat beror på vakanta, ännu inte tillsatta tjänster. Ny lagstiftning 1 april med krav på kompetens och HVB-tillstånd kan innebära ökade kostnader. Utifrån nya lagstiftningen har man blivit beviljad en utökning av personalramen med 1 socialsekreterare. Utifrån ovan beräknas överskottet att minska under hösten.

Lönetillägg för socialsekreterare är inte budgeterat.

Åtgärd till avvikelsen

Ingen åtgärd för den positiva avvikelsen, däremot en åtgärd för att minska kostnaderna för köp av skyddat boende. Verksamheten har idag ett utkast till avtal mellan flera kommuner som innebär förbindelse om att växelvis ta emot våldsutsatta som på grund av skyddsbehov behöver byta bostadsort. Ytterligare två kommuner har ett avtal för påseende.

Flyktingboende Kristinelundsgården +1,0 mnkr (apr +0,9 mnkr)

Kommentar till avvikelsen

Schablonintäkterna från Migrationsverket är högre än de kostnader verksamheten har för personal, vilket ger en positiv avvikelse mot budget. Delar av intäkter från Migrationsverket täcker Kristinelunds hyreskostnad.

Åtgärd till avvikelsen

Kommunen inväntar beslut från staten angående vad som ska ske med Ukrainaflyktingarna i Sverige. Bedömningen så här långt är att kommunerna kommer få fortsatt uppdrag rörande boende för denna målgrupp, och att staten även fortsatt kommer tillföra statsstöd för detta till kommunerna.

Mottagningsenheten -0,7 mnkr (apr -0,6 mnkr)

Kommentar till avvikelsen

Enheten har under året haft behov av mer personal, rekrytering har möjliggjort avslut

av tidigare konsulter.

Lönetillägg för socialsekreterare är inte budgeterat.

Åtgärd till avvikelsen

Ingen åtgärd i dagsläget.

Öppenvårdsenheter/Stödboende -0,4 mnkr (apr -0,9 mnkr)

Kommentar till avvikelsen

Verksamheten har negativ avvikelse mot budget då finansiering saknas för sociala insatsgrupper.

Åtgärd till avvikelsen

Ingen åtgärd i dagsläget.

Förebyggande enheter -1,8 mnkr (apr -1,7 mnkr)

Kommentar till avvikelsen

Riktade statsstöd för psykisk hälsa beviljades med ca 1 mnkr lägre än planerat och ansökt om för Förebyggande sociala insatser. Intäkterna blir därigenom lägre än budgeterat vilket gör att det saknas finansiering av två fältare som beslutats som förstärkning utifrån läget i Gävle.

Finns här ett fiktivt minus. Lönekostnad för en drogsamordnare sker på område FIA, men budget för denna ligger hos kontorschef Förebyggande och kompetens. Detta ser alltså ut som ett minus men matchas rakt av mot motsvarande plus på Kontoret.

Kostnad om ca 300 tkr för möbler och inredning till lokalerna för ”Grinden” har belastat Förebyggandenhetens budget 2024, vilket inte var planerat.

Åtgärd till avvikelsen

Arbetet med att förebygga placering vid HVB, samt att möjliggöra tidigare hemtagning har inletts under våren. Familjestödet samt fältarna hos Förebyggandeenheterna har påbörjat att ta ärenden i detta arbete, totalt ca 10 ärenden hanteras av familjestöd och fältare, i början av maj. Detta kommer rendera minskade placeringskostnader hos Kontor myndighet.

Tillståndsenheten -1,4 mnkr (apr -1,2 mnkr)

Kommentar till avvikelsen

Tillståndsenhetens årliga avgifter är den största intäkten. Faktureringen av de årliga avgifterna sker under september/oktober, således avviker intäkter mot budget då dessa inte är periodiserade. För närvarande finns negativ avvikelse på personalkostnader, men kostnaderna förväntas sjunka from maj.

Åtgärd till avvikelsen

Ingen åtgärd.

Boendeenheten +0,5 mnkr (apr 0 mnkr)

Kommentar till avvikelsen

Positiv avvikelse på Boendeenheten beror på låga personalkostnader.

Åtgärd till avvikelsen

Ingen åtgärd.

Utveckling och stöd -0,2 mnkr (apr -0,7 mnkr)

Åtgärd till avvikelsen

Övergripande ska sektorn minska administrationen med 11 årsarbetare, motsvarande ca 7 mnkr på helårsbasis. För Socialnämnden uppskattas detta innebära ca 2,2 mnkr. Inventering har påbörjats för att identifiera lagstyrda funktioner, se över möjliga kostnadsminskningar generellt samt kommande vakanser eller ej tillsatta tjänster, men även bedöma vilka funktioner som har beröringspunkter till varandra samt efterfrågan av resurser/bedömning av kommande behov. Det ligger till grund för besparing och en omorganisation av kontoret, Först 2025 uppnås helårseffekt.

Mindre avvikelser +0,7 mnkr

Utsluss +0,3 mnkr

Övergripande +0,4 mnkr

3 Årsprognos

Prognos SON -62,7 mnkr

Ökade kostnader för pensionsavgifter är inbakade i respektive verksamhetsområdes prognos nedan, och innebär totalt ca 3,5 mnkr för nämnden.

Utredning Vuxen -24,9 mnkr

Enheten fortsätter att arbeta aktivt med att hitta rätt boende och stöd på hemmaplan för att undvika återfall i missbruk, samt fortsätter arbetet med avhopparverksamheten men också samverkan internt gällande såväl boende som Försörjningsstöd och arbete.

En ökad avtalstrohet på de externa köp som görs och där HVB-samordnare kommer bidra till både matchning av köp, säkerhetsställa rätt dygnskostnad samt att följa upp att den vården som erbjuds håller förväntad kvalitet. Det innebär att vi både kommer kunna spara pengar samtidigt som vi håller en högre kvalitet. (HVB-samordnare vuxna jobbar heltid from mitten av maj vilket möjliggör arbetet). De placerade ungdomar som förs över till vuxen har ofta ett omfattande vårdbehov och bedöms pågå under året. Bedömningen är därför att enhetens resultat blir ett underskott på -24,9 mnkr.

Utredning Barn -6,6 mnkr

En organisationsöversyn med förslag på förändring av organisering av handläggningen av målgruppen Barn och unga kommer att inledas till hösten. Två konsulter finns kvar i verksamheten men planeras att avslutas sista aug och sista september.

Rekryteringsenheten -4,0 mnkr

Som ett led i att förkorta eller undvika HVB-placering, så kommer kostnaderna för jourhem att öka.

Utredning Ungdom -16,7 mnkr

Utifrån besparingskraven pågår ett hemtagningsarbete, detta påverkar den interna öppenvården men även extern öppenvård. Insatser mot gängkriminalitet pågår sedan årsskiftet (SIG) för att motverka en fortsatt ökning samt möjliggöra tidigare hemtagning där det är möjligt. En ökad avtalstrohet på de externa köp som görs och där HVB-samordnare kommer bidra till både matchning av köp, säkerhetsställa rätt

dygnskostnad samt att följa upp att den vården som erbjuds håller förväntad kvalitet. Det innebär att vi både kommer kunna spara pengar samtidigt som vi håller en högre kvalitet. Omställning av resurser till hemmaplanslösningar samt SIG:s insatser förväntas ge effekt på helåret.

Familjehemsenheten -9,9 mnkr

Familjehemsplaceringarna förväntas öka utifrån strävan mot att minska HVB-placeringar.

Enheten för våld i nära relationer 0 mnkr

Ny lagstiftning from 1 april med krav på kompetens och HVB-tillstånd kan innebära ökade kostnader. Utifrån ny lagstiftning har det beviljats en utökning av personalram med en socialsekreterare. Utifrån ovan beräknas överskottet att minska under hösten.

Mottagningsenheten -1,1 mnkr

Avslutat köp av konsult kommer att på helåret minska underskottet. Lönetillägg kvarstår.

Öppenvårdsenheter/Stödboende -2,0 mnkr

Finansiering saknas för sociala insatsgrupper.

Förebyggande insatser och aktiviteter -2,0 mnkr

Beslut om besparing: Förstärkt öppenvård möjliggörs genom att Förebyggandeenheten tillsammans med öppenvården arbetar tillsammans i ett gemensamt uppdrag för att minska placeringar (ej angivet som besparing på viss summa för förebyggandeenheten), arbete pågår med att planera och driftsätta detta. Effekt ska ges på socialnämndens placeringskostnader för HVB, vilket inte framgår i Förebyggandeenhetens budget. Arbete i detta uppdrag kommer dock utföras av Förebyggandeenhetens personal.

Arbetet med att förebygga placering vid HVB, samt att möjliggöra tidigare hemtagning har inletts under våren. Familjestödet samt fältarna hos Förebyggandeenheterna har påbörjat att ta ärenden i detta arbete, totalt ca 10 ärenden hanteras av familjestöd och fältare, i början av maj. Detta kommer rendera minskade placeringskostnader hos Kontor myndighet.

Flyktingboende Kristinelund +2,5 mnkr

Kommunen inväntar beslut från staten angående vad som ska ske med

Ukrainaflyktingarna i Sverige. Bedömningen så här långt är att kommunerna kommer få fortsatt uppdrag rörande boende för denna målgrupp, och att staten även fortsatt kommer tillföra statsstöd för detta till kommunerna.

Tillståndsenheten 0 mnkr

Intäkter för fortsatta kontroller inom tobak, läkemedel och folköl kommer täcka de högre personalkostnaderna och enheten förväntas hålla sin ram.

Utveckling och stöd 0 mnkr

Övergripande ska sektorn minska administrationen med 11 årsarbetare, motsvarande ca 7 mnkr på helårsbasis. För Socialnämnden innebär detta ca 1,5 mnkr. Inventering har påbörjats för att identifiera lagstyrda funktioner, se över möjliga kostnadsminskningar generellt samt kommande vakanser eller ej tillsatta tjänster, funktioner med beröringspunkter till varandra samt efterfrågan av resurser/bedömning av kommande behov.

Först 2025 uppnås helårseffekt. Pga ökade IT-kostnader och lägre bidrag från Omställningsfonden är prognosen 0.

Övergripande samt övriga enheter +2,0 mnkr

Familjerätten samt ledningsansvar för verksamhetschefer har lägre personalkostnader till följd av vakanser samt rekryteringsglapp, vilket sammanlagt väntas ge ett positivt resultat.

4 Investeringsverksamhet

Utfallet på investeringsverksamheten är 0 mnkr av den totala budgeten på 4,3 mnkr.

5 Sammanfattande kommentarer till kommunstyrelsen (FU)

Resultat / Årsprognos/Investeringsverksamhet

Det ackumulerade resultatet t.o.m. maj är minus 34,8 mnkr för hela nämndens ansvarsområde. Avvikelsen mot den periodiserade budgeten är för samma period minus 38,0 mnkr.

Nämndens största avvikelser består av placeringskostnader och köpt öppenvård.

Hemtagningsarbete pågår för att minska kostnader för placering genom ökade förebyggande insatser.

De besparingsbeslut som Socialnämnden fattade i februari innebär helårseffekter på 40 mnkr (med helårseffekt avses vad som kan uppnås under en 12-månadersperiod). En del av denna summa (inte hela) kommer alltså att uppnås i form av besparingar under 2024. Detta på grund av att nämnden fattade beslut om budget i december 2023 utifrån de ramar som alltså gavs den 27 november 2023. För mer detaljerade kommentarer om åtgärder från och med maj, se nämndens rapport delår 1.

Helårsprognos för nämnden är -62,7 mnkr, varav 3,5 mnkr avser ökade pensionsavgifter.

Beslutsärende: Remiss av SOU 2024:13 En effektivare kontaktförbudslagstiftning – ett utökat skydd för utsatta personer

14

24SON73

Gävle KOMMUN

Tjänsteskrivelse

2024-05-28

Handläggare:

Lisa Allemo, Per Åsbrink
026-17 80 00
lisa.allemo@gavle.se
per.asbrink@gavle.se

Diarienummer: 24SON73

Nämnd:

Socialnämnden

Remissyttrande – SOU 2024:13 En effektivare kontaktförbuds-lagstiftning – ett utökat skydd för utsatta personer

Förslag till beslut

Att anta yttrandet som sitt eget

Sammanfattning

Socialnämnden har av Justitiedepartementet fått möjlighet att yttra sig gällande remissen av SOU 2024:13 En effektivare kontaktförbudslagstiftning – ett utökat skydd för utsatta personer.

Begäran om yttrande inkom till Socialnämnden 2024-04-04.

Välfärd Gävle ställer sig positiv till utredningens förslag som i korthet innebär utökade möjligheter att meddela kontaktförbud och skärpta straff för brott mot lagen om kontaktförbud med mera. Förslaget innebär inga större konsekvenser för socialnämndens verksamheter men kommer att innebära att fler av nämndens klienter får ett ändamålsenligt skydd mot brott och andra trakasserier.

Yttrande

Den 7 juli 2022 beslutade regeringen om en utvärdering av tillämpningen av lagen om kontaktförbud. Utredningen skulle ta ställning till om lagen är modernt och

ändamålsenligt utformad samt om möjligheterna till att meddela kontaktförbud bör utvidgas. Uppdraget innefattade även att ta ställning till om straffskalorna för barnfridsbrott, grov fridskränkning och grov kvinnofridskränkning bör skärpas samt att lämna författningsförslag som tydliggör att anstiftan och medhjälp till brott kan ingå i de särskilda brotten hedersförtryck och grov fridskränkning respektive grov kvinnofridskränkning. I förekommande fall ska även försök, förberedelse och stämpling till brott kunna ingå (dir. 2022:114). Genom tilläggsdirektiv den 9 mars 2023 fick utredaren också i uppdrag att bland annat ta ställning till om det finns ett behov av att förbättra möjligheterna till delgivning av beslut om kontaktförbud, hur kontaktförbud ska kunna användas som ett skydd i en rättsprocess samt om det i frågor om kontaktförbud finns behov av att ändra rätten till offentligt biträde för unga förbudspersoner. Utredaren skulle även lämna författningsförslag som innebär att det geografiska området för särskilt utvidgade kontaktförbud, vid en särskilt allvarlig hotbild, utökas kraftigt och ska kunna omfatta hela kommuner eller motsvarande (dir. 2023:36).

Utredningens förslag

Kriterier för kontaktförbud

Utredningen förslår att införa två ytterligare grunder för att utfärda kontaktförbud.

- Risk för otillbörlig övervakning. Till exempel att förbudspersonen övervakar skyddspersonen med hjälp av GPS-utrustning eller andra digitala hjälpmedel.
- Risk för påverkan i syfte att förhindra att uppgifter lämnas till domstol eller brottsbekämpande myndighet. Till exempel när personer utsätts för påtryckningar i syfte att förhindra vittnesmål eller dylikt.

Utredningen föreslår också att de omständigheter som ska beaktas särskilt vid riskbedömning inför kontaktförbud ska utökas med motsvarande kriterier. Det ska alltså särskilt beaktas om personen tidigare utsatt skyddspersonen för förföljelser, otillbörlig övervakning eller andra allvarliga trakasserier alternativt påverkat personen i syfte att hindra att denne lämnar uppgifter till domstol eller brottsbekämpande myndighet. Detta för att öka förutsättningarna för en nyanserad riskbedömning och en enhetlig rättstillämpning.

Särskilt utvidgade kontaktförbud

Utredningen föreslår att ett särskilt utvidgat kontaktförbud ska kunna utfärdas som en förstahandsåtgärd när det föreligger en påtaglig risk för brott som innebär ett allvarligt angrepp på den andra personens liv, hälsa eller trygghet. Enligt nuvarande ordning

måste ett utvidgat kontaktförbud överträdas innan ett särskilt utvidgat kontaktförbud kan utfärdas.

Vid bedömning av förbudsområdets storlek ska beaktas att området är tillräckligt stort för att tillgodose behovet av skydd i det enskilda fallet. Detta torde innebära att förbudet i vissa fall ska omfatta en kommun eller ett ännu större område.

Presumtion för kontaktförbud

Mot bakgrund av att risken för återfall i partnervåld är hög föreslår utredningen att det ska föreligga presumtion om kontaktförbud om förbudspersonen tidigare dömts för brott mot närstående eller tidigare närstående persons liv, hälsa eller trygghet. Brottets straffvärde ska vara minst sex månaders fängelse.

Presumtion om kontaktförbud ska också gälla om förbudspersonen tidigare dömts för olaga förföljelse eller hedersförtryck, oavsett brottets straffvärde eller om parterna inte är eller varit närstående.

Presumtionen om kontaktförbud kan brytas om det föreligger särskilda skäl mot ett kontaktförbud.

Utökad rätt till rättsligt biträde för barn

För att säkerställa att barns rättigheter tas tillvara föreslås att rätten till offentligt biträde för förbudspersoner under 18 år ska gälla oavsett vilken typ av kontaktförbud som är aktuellt. Denna rätt gäller för närvarande inte ordinära kontaktförbud eller utvidgade kontaktförbud utan villkor om digital övervakning.

Utredningen föreslår också att det införs en möjlighet att förordna en särskild företrädare när skyddspersonen är under 18 år.

Ökade förutsättningar för att kombinera ett kontaktförbud med andra skyddande åtgärder

Underrättelseskyldighet till socialnämnden

För att socialnämnden ska kunna erbjuda stöd och hjälp till personer som utsätts för våld eller övergrepp samt till dem som utsätter andra så behöver myndigheten få kännedom om personerna. Utredningen föreslår därför att socialnämnden alltid ska underrättas när ett beslut om kontaktförbud har meddelats.

Skyldighet för Polismyndigheten att vidta individuella skyddsbedömningar

Utredningen föreslår att införa en författningsreglerad skyldighet för polisen att vidta en individuell skyddsbedömning i samtliga fall då ett beslut om kontaktförbud har

meddelats. Detta anses vara av avgörande betydelse för att kunna kombinera kontaktförbudet med relevanta stöd- och skyddsåtgärder.

En kontaktperson ska utses för skyddspersonen och förbudspersonen
Efterlevnaden av kontaktförbud påverkas positivt av uppföljning varför utredningen föreslår att polismyndigheten blir skyldig att utse en kontaktperson som ska hålla fortlöpande kontakt med både förbudsperson och skyddsperson för att följa upp efterlevnaden av kontaktförbudet.

Skärpta straff för brott mot lagen om kontaktförbud
Minimistraffet för överträdelser av utvidgat eller särskilt utvidgat kontaktförbud föreslås höjas till tre månaders fängelse oavsett om förbudet övervakas elektroniskt eller ej. För närvarande är det en strängare straffskala kopplad till digitalt övervakade kontaktförbud men denna föreslås alltså i stället kopplas till utvidgat och särskilt utvidgat kontaktförbud med höjt minimistraff.

Utredningen ser också skäl att skärpa straffskalan för hindrande och försvårande av elektronisk övervakning. För brott som begås med uppsåt föreslås fängelseminimum och för gärningar som begås av grov oaktsamhet föreslås en oförändrad straffskala som sträcker sig från böter till fängelse i högst ett år.

Straffet för barnfridsbrott
Utredningen bedömer att det saknas skäl att höja minimistraffet för barnfridsbrott av normalgraden då det många gånger skulle leda till att straffvärdet för barnfridsbrott skulle bedömas högre än straffet för grundbrottet. Straffskalan för grovt barnfridsbrott föreslås däremot skärpas på så sätt att minimistraffet höjs till fängelse i lägst ett år och maximistraffet höjs till fängelse i sex år.

Brottskatalogen för hedersförtryck och fridskränkningsbrotten
Lagtexten i straffbestämmelserna avseende hedersförtryck, grov fridskränkning och grov kvinnofridskränkning föreslås förtydligas så det framgår att även försök, förberedelse och stämpling till sådana brott omfattas.

Konsekvenser av förslagen
Bedömningen är att förslaget kommer att öka antalet ansökningar och utfärdade kontaktförbud med 30–40 procent. Den direkta konsekvensen för socialnämnden i Gävle kommun är att antalet anmälningar gällande utfärdade kontaktförbud kommer att öka något då förslaget innebär socialnämnden ska informeras om samtliga utfärdade kontaktförbud. Uppskattningsvis rör det sig om under 20 anmälningar per år.

I övrigt påverkas socialnämnden indirekt i och med att berörda förbuds- och skyddspersoner inte sällan har kontakt med socialnämndens verksamheter.

Sammanfattning

Välfärd Gävle ställer sig positiv till utredningens förslag. Förslaget innebär inga större konsekvenser för socialnämndens verksamheter men kommer att innebära att fler av nämndens klienter får ett ändamålsenligt skydd mot brott och andra trakasserier. Förslaget bidrar också till det jämställdhetspolitiska målet om att mäns våld mot kvinnor ska upphöra och ger positiva effekter för barns rättigheter.

Förslagen bör träda i kraft den 1 juli 2025.

Magnus Höijer
Sektorchef
Sektor Välfärd

Socialnämnden har ålagts yttra sig över remiss gällande SOU 2024:13. En effektivare kontaktförbudslagstiftning – ett utökat skydd för utsatta personer.

Ärendet hanteras för beslut, av Socialnämnden, vid sammanträdet den 18 juni. Utredare Lisa Allemo och Per Åsbrink har varit ansvariga handläggare i ärendet. I den slutgiltiga handläggningen har synpunkter inkommit från representanter för Välfärd Gävle. Enhetschef Christina Andersson, Familjerättsenheten.

En effektivare kontaktförbudslagstiftning

– ett utökat skydd för utsatta personer

Betänkande av Utredningen om en översyn av kontaktförbudslagstiftningen

Stockholm 2024

STATENS OFFENTLIGA UTREDNINGAR

SOU 2024:13

SOU och Ds finns på regeringen.se under Rättsliga dokument.

Svara på remiss – hur och varför
Statsrådsberedningen, SB PM 2021:1.
Information för dem som ska svara på remiss finns tillgänglig på regeringen.se/remisser.

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet
Omslag: Elanders Sverige AB
Tryck och remisshantering: Elanders Sverige AB, Stockholm 2024

ISBN 978-91-525-0866-4 (tryck)
ISBN 978-91-525-0867-1 (pdf)
ISSN 0375-250X

Till statsrådet och chefen för Justitiedepartementet

Regeringen beslutade den 7 juli 2022 att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att utvärdera tillämpningen av lagen om kontaktförbud och ta ställning till om lagen är modernt och ändamålsenligt utformad samt om möjligheterna till att meddela kontaktförbud bör utvidgas. Utredaren hade också i uppdrag att ta ställning till om straffskalorna för barnfridsbrott, grov fridskränkning och grov kvinnofridskränkning bör skärpas samt lämna författningsförslag som tydliggör att anstiftan och medhjälp till brott samt i förekommande fall försök, förberedelse och stämpling till brott kan ingå i de särskilda brotten hedersförtryck och grov fridskränkning respektive grov kvinnofridskränkning (dir. 2022:114). Genom tilläggsdirektiv den 9 mars 2023 fick utredaren också i uppdrag att bl.a. ta ställning till om det finns ett behov av att förbättra möjligheterna till delgivning av beslut om kontaktförbud, hur kontaktförbud ska kunna användas som ett skydd i en rättsprocess samt om det i frågor om kontaktförbud finns behov av att ändra rätten till offentligt biträde för unga förbudspersoner. Utredaren skulle även lämna författningsförslag som innebär att det geografiska området för särskilt utvidgade kontaktförbud, vid en särskilt allvarlig hotbild, utökas kraftigt och ska kunna omfatta hela kommuner eller motsvarande (dir. 2023:36).

Som särskild utredare förordnades den 7 juli 2022 hovrättsrådet tillika vice ordföranden Lars Wallinder.

Som sakkunnig i utredningen förordnades den 18 augusti 2022 rättssakkunniga vid Justitiedepartementet Anna Olsson. Som experter att biträda utredningen förordnades samma dag processledaren vid Polismyndigheten Susanna Bellander, seniora åklagaren vid Åklagarkammaren i Gävle Carl-Johan Granlund, advokaten Silvia Ingolfsdottir Åkermark, professorn vid Stockholms universitet Claes Lernestedt,

hovrättsrådet vid Svea hovrätt Viveca Lång, juristen vid Socialstyrelsen Johanna Nilsson och utredaren vid Brottsförebyggande rådet Olle Westlund.

Genom beslut den 12 oktober 2023 entledigades Anna Olsson som sakkunnig i utredningen och kanslirådet vid Justitiedepartementet Lisa Cederberg förordnades i hennes ställe samma dag.

Som sekreterare i utredningen anställdes från och med den 21 augusti 2022 hovrättsassessorn Amanda Kåhlin.

Utredningen har antagit namnet Utredningen om en översyn av kontaktförbudslagstiftningen (Ju 2022:14).

Arbetet har bedrivits i nära samråd med de sakkunniga och experterna. De har ställt sig bakom utredningens överväganden och förslag. Betänkandet har därför avfattats med användning av vi-form.

Utredningen överlämnar härmed betänkandet *En effektivare kontaktförbudslagstiftning – ett utökat skydd för utsatta personer* (SOU 2024:13).

Utredningens uppdrag är med detta slutfört.

Stockholm i februari 2024

Lars Wallinder

/ Amanda Kåhlin

Innehåll

Sammanfattning 15

1 Författningsförslag 27

1.1 Förslag till lag om ändring i brottsbalken (1962:700) 27

1.2 Förslag till lag om ändring i lagen (1988:688) om kontaktförbud 30

1.3 Förslag till lag om ändring i lagen (1999:997) om särskild företrädare för barn 38

1.4 Förslag till lag om ändring i lagen (2015:642) om europeisk skyddsorder 40

1.5 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1988:691) om kontaktförbud 42

1.6 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1998:641) om verkställighet av sluten ungdomsvård 44

1.7 Förslag till förordning om ändring i fängelseförordningen (2010:2010) 46

1.8 Förslag till förordning om ändring i häktesförordningen (2010:2011) 48

2 Utredningens uppdrag och genomförande 51

2.1 Utredningens uppdrag 51

2.2 Utredningens arbete 52

2.3 Betänkandets disposition 54

2.4 Terminologi 55

3 Kontaktförbud – den nuvarande regleringen och tidigare överväganden ... 57

3.1 Gällande rätt ... 57
3.1.1 De olika formerna av kontaktförbud ... 57
3.1.2 Handläggningen hos polis och åklagare ... 64
3.1.3 Rättens handläggning av ärenden om kontaktförbud ... 67
3.1.4 Överträdelse av kontaktförbud ... 68

3.2 Tidigare överväganden ... 69
3.2.1 2003 års lagstiftningsärende ... 69
3.2.2 2011 års lagstiftningsärende ... 71
3.2.3 2018 års lagstiftningsärende ... 73
3.2.4 2022 års lagstiftningsärende ... 74

4 Internationell utblick ... 79

4.1 Norge ... 79

4.2 Danmark ... 80

4.3 Finland ... 82

4.4 Storbritannien ... 83
4.4.1 England och Wales ... 83
4.4.2 Skottland ... 84
4.4.3 Nordirland ... 85

5 Statens ansvar att förebygga brott ... 87

5.1 Inledning ... 87

5.2 Statens skyldighet att skydda enskilda från brott ... 87
5.2.1 Europakonventionen ... 87
5.2.2 Istanbulkonventionen ... 93
5.2.3 Barnkonventionen ... 95
5.2.4 Sammanfattande slutsatser ... 96

5.3 Stöd- och skyddsåtgärder vid risk för brott ... 97
5.3.1 Polisens arbete med brottsoffer- och personsäkerhet ... 97

5.3.2 Socialtjänstens arbete med våldsutsatta och våldsutövare ... 103
5.3.3 Exempel på skyddsåtgärder ... 104

5.4 Strukturerade riskbedömningar ... 107
5.4.1 Olika metoder för riskbedömningar ... 107
5.4.2 Vanligt förekommande instrument för strukturerade riskbedömningar inom svensk polis och socialtjänst ... 108
5.4.3 Forskning avseende riskbedömning för återupprepning av våld ... 112

6 Statens skyldighet att skydda respekten för de grundläggande fri- och rättigheterna ... 115

6.1 Inledning ... 115

6.2 Kontaktförbud som rättslig figur ... 116
6.2.1 Individuella straffsanktionerade förbud ... 116
6.2.2 Klassificeringen av kontaktförbud ... 118

6.3 Regeringsformen ... 122

6.4 Europakonventionen ... 122

6.5 Sammanfattning och slutsatser ... 123

7 Tillämpningen av lagen om kontaktförbud ... 125

7.1 Inledning ... 125

7.2 Statistik ... 126
7.2.1 Ansökningar och beslut om kontaktförbud ... 126
7.2.2 Genomströmningstider ... 129
7.2.3 Begäran om överprövning av beslut om kontaktförbud ... 131
7.2.4 Handlagda brott mot lagen om kontaktförbud ... 131

7.3 Tidigare rapporter och utvärderingar ... 132
7.3.1 Utvärdering av Brå 2015 ... 132
7.3.2 Åklagarmyndighetens och Polismyndighetens tillsynsrapport 2020 ... 134

7.3.3 Socialstyrelsens utredningar av vissa skador och dödsfall 2018–2021 ... 138
7.3.4 Åklagarmyndighetens kartläggning av avslagsbeslut 2023 ... 140

7.4 Utredningens hearings och åklagarintervjuer ... 143
7.4.1 Hearing med brottsoffer- och kvinnorättsorganisationer ... 144
7.4.2 Hearing med advokater ... 145
7.4.3 Intervjuer med åklagare ... 146

7.5 Grevios granskning av Sverige ... 150

8 En modern och ändamålsenlig kontaktförbudslagstiftning ... 153

8.1 Inledning ... 153

8.2 Behovet av och inriktningen för en reform ... 153
8.2.1 Den brottspreventiva funktionen behöver förstärkas ... 153
8.2.2 Den tekniska utrustningen för elektronisk övervakning behöver förbättras ... 160
8.2.3 Frågor kring handläggningen behöver vara ändamålsenligt reglerade ... 164
8.2.4 Förutsättningarna för att kombinera ett kontaktförbud med andra skyddsåtgärder behöver förbättras ... 166
8.2.5 Sammanfattning ... 168

8.3 En utökad möjlighet att utfärda kontaktförbud ... 169
8.3.1 Inledning ... 169
8.3.2 Risk för otillbörlig övervakning ska utgöra en grund för kontaktförbud ... 169
8.3.3 Förutsättningarna för att utfärda kontaktförbud som skydd i rättsprocessen ska förtydligas ... 175
8.3.4 Fler omständigheter ska beaktas vid riskbedömningen ... 186
8.3.5 Bör den s.k. sanktionstrappan behållas? ... 196

8.3.6 Särskilt utvidgade kontaktförbud som en förstahandsåtgärd ... 200
8.3.7 Det geografiska områdets storlek vid särskilt utvidgade kontaktförbud ... 205
8.3.8 En presumtion för kontaktförbud i vissa fall ... 213
8.3.9 Kontaktförbud avseende den gemensamma bostaden ... 224

8.4 Elektronisk övervakning ... 229
8.4.1 Inledning ... 229
8.4.2 Allmänna utgångspunkter ... 230
8.4.3 Bör elektronisk övervakning kunna användas vid samtliga former av kontaktförbud? ... 232
8.4.4 Bör elektronisk övervakning vara obligatoriskt i vissa fall? ... 240
8.4.5 Det straffbara området för hindrande av elektronisk övervakning ska utvidgas ... 242

8.5 En effektiv handläggning ... 248
8.5.1 Inledning ... 248
8.5.2 Sammanträde ska kunna underlåtas om det är uppenbart obehövligt ... 250
8.5.3 Särskild reglering vid omedelbar fara och interimistiska beslut ... 257
8.5.4 Åklagaren ska underrättas i samband med att verkställigheten av fängelsestraff och sluten ungdomsvård upphör ... 263
8.5.5 Förbättrade möjligheter att delge beslut om kontaktförbud ... 274
8.5.6 Rätten till offentligt biträde för unga förbudspersoner ska utökas ... 280
8.5.7 Det ska införas en möjlighet att förordna en särskild företrädare för barn i ärenden om kontaktförbud ... 285

8.6 Ökade förutsättningar för att kombinera ett kontaktförbud med andra skyddande åtgärder ... 294
8.6.1 Inledning ... 294
8.6.2 Underrättelseskyldighet till socialnämnden ska utvidgas ... 295

8.6.3 En förtydligad skyldighet för polisen att vidta individuella skyddsbedömningar ... 298
8.6.4 En kontaktperson ska utses för parterna ... 300
8.6.5 Övriga överväganden ... 302

8.7 Åtgärder för en enhetlig tillämpning ... 305

9 Straffskalorna för vissa brott ... 309

9.1 Inledning ... 309

9.2 Straffteoretiska utgångspunkter ... 312
9.2.1 Något om syftet med kriminalisering ... 312
9.2.2 Allmänt om straffvärde ... 313
9.2.3 Straffnivåer ... 315
9.2.4 Straffskalans påverkan på straffprocessen ... 316
9.2.5 Straffmätning och påföljdsval ... 317

9.3 Överträdelse av kontaktförbud ... 321
9.3.1 Gällande rätt och tidigare överväganden ... 321
9.3.2 Statistik ... 325
9.3.3 Våra överväganden och förslag ... 329

9.4 Överträdelse av europeisk skyddsorder ... 340
9.4.1 Den nuvarande ordningen ... 340
9.4.2 Våra överväganden och förslag ... 341

9.5 Hindrande av elektronisk övervakning ... 342
9.5.1 Gällande rätt och tidigare överväganden ... 342
9.5.2 Praxis i fråga om hindrande av elektronisk övervakning ... 344
9.5.3 Våra överväganden och förslag ... 345

9.6 Barnfridsbrott ... 348
9.6.1 Gällande rätt och tidigare överväganden ... 348
9.6.2 Praxis i fråga om barnfridsbrottet ... 352
9.6.3 Våra överväganden och förslag ... 359

9.7 Grov fridskränkning och grov kvinnofridskränkning ... 364
9.7.1 Gällande rätt och tidigare överväganden ... 364
9.7.2 Statistik ... 366
9.7.3 Våra överväganden och förslag ... 371

10 Brottskatalogen för hedersförtryck och fridskränkningsbrotten 383

10.1 Inledning 383

10.2 Osjälvständiga brottsformer 384
10.2.1 Försök, förberedelse och stämpling 384
10.2.2 Medverkan 386

10.3 De aktuella straffbestämmelserna och tidigare överväganden 387
10.3.1 Straffbestämmelserna angående hedersförtryck och fridskränkningsbrotten 387
10.3.2 Tidigare överväganden gällande brottskatalogerna och de osjälvständiga brottsformerna 387

10.4 Jämförelse med annan lagstiftning 389

10.5 Överväganden 391
10.5.1 Inledande utgångspunkter 391
10.5.2 Frågeställningar angående den praktiska tillämpningen 393
10.5.3 Lagteknisk lösning för att förtydliga omfattningen av det straffbara området 399

11 Konsekvensanalys 401

11.1 Inledning 401

11.2 De som berörs av våra förslag 402

11.3 Ekonomiska konsekvenser 403
11.3.1 Förslagen om ändringar i lagen om kontaktförbud 403
11.3.2 Förslaget om en skärpt straffskala för grovt barnfridsbrott 410

11.4 Konsekvenser för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet 411

11.5 Konsekvenser för jämställdheten 412

11.6 Konsekvenser för barns rättigheter 413

12 Ikraftträdande och övergångsbestämmelser Sid 42(667) **415**

12.1 Ikraftträdande 415

12.2 Övergångsbestämmelser 415

13 Författningskommentar 417

13.1 Förslaget till lag om ändring i brottsbalken (1962:700) 417

13.2 Förslaget till lag om ändring i lagen (1988:688) om kontaktförbud 421

13.3 Förslaget till lag om ändring i lagen (1999:997) om särskild företrädare för barn 441

13.4 Förslaget till lag om ändring i lagen (2015:642) om europeisk skyddsorder 444

14 Författningsförslag som inte följer av ställningstagandena 447

14.1 Alternativt författningsförslag 447

14.1.1 Alternativt förslag till lag om ändring i brottsbalken (1962:700) 447

14.2 Ikraftträdande och övergångsbestämmelser 449

14.3 Konsekvenser 449

14.3.1 Konsekvenser av att höja minimistraffet för barnfridsbrott 450

14.3.2 Konsekvenser av att höja maximistraffet för grov fridskränkning och grov kvinnofridskränkning 452

14.4 Författningskommentar 453

14.4.1 Det alternativa förslaget till lag om ändring i brottsbalken (1962:700) 453

Bilagor

Bilaga 1 Kommittédirektiv 2022:114 459

Bilaga 2 Kommittédirektiv 2023:36 477

Bilaga 3 Deltagare och frågeställningar vid hearings och intervjuer 483

Bilaga 4 Praxisgenomgång barnfridsbrott 487

Sammanfattning

Vårt uppdrag

Vårt huvudsakliga uppdrag har varit att se över kontaktförbudslagstiftningen i syfte att säkerställa att lagstiftningen i så hög grad som möjligt tillgodoser intresset av att förebygga och ge skydd till främst kvinnor och barn som är utsatta för våld och andra kränkningar i nära relationer. I uppdraget har ingått att utvärdera tillämpningen av lagen om kontaktförbud och ta ställning till om lagen är modernt och ändamålsenligt utformad samt om möjligheterna till att meddela kontaktförbud bör utvidgas, t.ex. genom en omvärdering av kriterierna för de olika typerna av förbud. Uppdraget i denna del har bl.a. omfattat att ta ställning till om särskilt utvidgade kontaktförbud ska kunna omfatta större områden och meddelas i fler fall än i dag, överväga om samtliga former av kontaktförbud ska kunna förenas med elektronisk övervakning, ta ställning till om det bör införas en presumtion för kontaktförbud i vissa situationer, överväga behovet av åtgärder för att komplettera kontaktförbud med andra skyddande åtgärder samt ta ställning till åtgärder för att säkerställa en effektiv handläggning av ärenden om kontaktförbud. Vi har även haft i uppdrag att ta ställning till hur kontaktförbud ska kunna användas som ett skydd i en rättsprocess där förhörspersoner riskerar att hotas eller utsättas för våld samt ta ställning till om straffet för överträdelse av kontaktförbud bör skärpas. Enligt våra direktiv har vi varit oförhindrade att överväga andra näraliggande frågor.

Uppdraget har också omfattat att ta ställning till om straffskalan för barnfridsbrott bör skärpas samt överväga för- och nackdelar med att skärpa maximistraffet för grov fridskränkning och grov kvinnofridskränkning och ta ställning till om en sådan ändring bör genomföras.

Slutligen har vi haft i uppdrag att lämna författningsförslag som tydliggör att anstiftan och medhjälp till brott samt i förekommande

fall försök, förberedelse och stämpling till brott kan inga i de särskilda brotten hedersförtryck och grov fridskränkning respektive grov kvinnofridskränkning.

Nedan följer en sammanfattande redovisning av våra bedömningar och förslag.

Kontaktförbudslagstiftningen

En utökad möjlighet att utfärda kontaktförbud

Behovet av en reform

Vår utvärdering visar att tillämpningen av lagen om kontaktförbud, trots de lagändringar som genomförts de senaste åren, är restriktiv i förhållande till lagens syfte att förebygga och förhindra brott. Vi bedömer att det finns ett behov av att stärka lagens brottspreventiva funktion genom att utöka möjligheterna att meddela kontaktförbud. Lagstiftningen behöver även på ett tydligare sätt ge utrymme för nyanserade riskbedömningar. När situationen kräver det måste det också finnas förutsättningar för att utfärda särskilt utvidgade kontaktförbud som en förstahandsåtgärd. För att kontaktförbud ska kunna utgöra ett reellt skydd är det nödvändigt att det kan beslutas om stora förbudsområden som medger att polisen hinner rycka ut och gripa den som förbudet gäller mot (förbudspersonen) vid en eventuell överträdelse. Det är också en förutsättning för flera av dessa förslag att det finns tillgång till fungerande utrustning för elektronisk övervakning.

Vi har även identifierat ett behov av att förbättra verktygen för att säkerställa en effektiv och rättssäker handläggning i ärenden om kontaktförbud. Myndigheterna behöver ta ett tydligare ansvar för att initiera frågan om kontaktförbud. Bestämmelserna om delgivning av beslut om kontaktförbud och sammanträde i tingsrätten behöver vara ändamålsenligt reglerade. Därtill finns det ett behov av att stärka barns ställning i ärenden om kontaktförbud.

Slutligen behöver förutsättningarna för att kombinera ett kontaktförbud med andra skyddande åtgärder förstärkas.

Kriterierna för kontaktförbud

Vi bedömer att det finns ett behov av att kunna meddela kontaktförbud vid vissa former av kontrollerande beteenden som i dag inte alltid omfattas av de befintliga grunderna för att utfärda ett kontaktförbud. Ett exempel är att förbudspersonen övervakar den som förbudet avses skydda (skyddspersonen), t.ex. genom GPS-utrustning eller andra slags digitala hjälpmedel, i syfte att kontrollera var han eller hon befinner sig. Sådana former av kontrollerande beteenden kan orsaka mycket negativa konsekvenser för den utsatta personen. Vi föreslår därför att risk för *otillbörlig övervakning* ska införas som en ytterligare grund för att utfärda kontaktförbud.

En grundläggande förutsättning för ett fungerande rättsväsende är att brott anmäls och att vittnen och andra förhörspersoner medverkar under rättsprocessen. När personer utsätts för påtryckningar i syfte att hindra information från att nå de brottsbekämpande myndigheterna, hotas rättsväsendets fundament. Mot den bakgrunden föreslår vi att ett kontaktförbud även ska kunna utfärdas när det finns risk för *påverkan i syfte att förhindra att uppgifter lämnas till en domstol eller brottsbekämpande myndighet*.

Vi föreslår också att exemplifieringen i lagtexten avseende de omständigheter som ska beaktas särskilt vid riskbedömningen ska utökas och även omfatta den omständigheten att förbudspersonen tidigare har utsatt skyddspersonen för förföljelser, otillbörlig övervakning eller andra allvarliga trakasserier, eller för påverkan i syfte att hindra att denne lämnar uppgifter till en domstol eller brottsbekämpande myndighet. Det ska även beaktas särskilt om andra omständigheter hänförliga till förbudspersonen innebär en ökad risk för att han eller hon ska göra sig skyldig till ett sådant beteende som kan läggas till grund för ett kontaktförbud. Syftet med ändringen är att öka förutsättningarna för en nyanserad riskbedömning och en enhetlig rättstillämpning.

Mot bakgrund av den forskning som finns på området, bedömer vi att användningen av strukturerade riskbedömningar i ärenden om kontaktförbud kan bidra till ett mer kvalitativt beslutsunderlag. Vi föreslår därför att Åklagarmyndigheten och Polismyndigheten ska ges i uppdrag att gemensamt se över hur användningen av strukturerade riskbedömningar kan öka i ärenden om kontaktförbud.

Särskilt utvidgade kontaktförbud

I vissa situationer är hotbilden så allvarlig att det inte framstår som rimligt att skyddspersonen ska behöva invänta att ett utvidgat kontaktförbud utfärdas och därefter överträds, innan det kan bli aktuellt att utfärda den mest ingripande formen av kontaktförbud. Vi föreslår därför att ett särskilt utvidgat kontaktförbud, förutom vid en överträdelse av ett utvidgat kontaktförbud, ska kunna meddelas redan som en förstahandsåtgärd när det föreligger en påtaglig risk för brott som innebär ett allvarligt angrepp på den andra personens liv eller hälsa eller trygghet till person.

Vi föreslår även att det vid bedömningen av förbudsområdets storlek särskilt ska beaktas att området är tillräckligt stort för att tillgodose behovet av skydd i det enskilda fallet. I vissa fall torde detta kunna leda till bedömningen att förbudet ska omfatta en kommun eller ett ännu större område.

Presumtion för kontaktförbud

Forskning visar att risken för återfall i partnervåld är hög. Risken är förhöjd det närmsta året från ett lagakraftvunnet lagföringsbeslut eller frigivning från fängelsestraff respektive sluten ungdomsvård. Mot den bakgrunden föreslår vi att det ska föreligga en presumtion för kontaktförbud om förbudspersonen har dömts för brott mot en närstående eller tidigare närstående persons liv, hälsa, frihet eller frid och brottets straffvärde uppgår till minst sex månaders fängelse. Om förbudspersonen har dömts för olaga förföljelse eller hedersförtryck, ska presumtionen för kontaktförbud gälla oavsett vilket straffvärde brottet har och även om parterna inte är närstående eller tidigare närstående. Presumtionen för kontaktförbud kan brytas, om det föreligger särskilda skäl mot ett kontaktförbud.

Kontaktförbud avseende den gemensamma bostaden

Kontaktförbud avseende den gemensamma bostaden förutsätter att det bedöms föreligga en risk för brott mot en sammanboendes liv, hälsa, frihet eller frid. Det finns skäl som talar för att ett sådant kontaktförbud bör kunna meddelas även vid en risk för förföljelse eller

andra allvarliga trakasserier. Ett kontaktförbud avseende den gemensamma bostaden innebär dock betydande inskränkningar av flera grundläggande fri- och rättigheter. Mot den bakgrunden bedömer vi att skälen för att utvidga tillämpningsområdet inte är tillräckligt starka. Vi föreslår därför inte några ändringar beträffande rekvisiten för att utfärda ett kontaktförbud avseende den gemensamma bostaden.

Elektronisk övervakning

Behovet av en förbättrad teknisk utrustning

Vår utvärdering visar att den tekniska utrustningen som i dag används för att övervaka kontaktförbud elektroniskt är behäftad med stora brister. Det finns dock tekniska lösningar som fungerar bättre än de som används i Sverige. För att det ska vara möjligt att åstadkomma en effektiv användning av elektroniskt övervakade kontaktförbud bedömer vi att det är en absolut förutsättning att den nuvarande tekniska utrustningen ersätts med en mer ändamålsenlig utrustning.

Elektronisk övervakning av samtliga former av kontaktförbud

Elektronisk övervakning förstärker de preventiva effekterna av ett kontaktförbud och ökar möjligheterna till bevissäkring vid överträdelser. Det framstår dock inte som proportionerligt och heller inte som ändamålsenligt att införa en möjlighet att övervaka även ordinära kontaktförbud och kontaktförbud avseende den gemensamma bostaden elektroniskt, bl.a. eftersom elektronisk övervakning enbart skyddar mot fysiska överträdelser. Dessutom finns det praktiska och kostnadsmässiga aspekter som talar mot att utvidga användningsområdet på det sättet. Vi bedömer därför att elektronisk övervakning även i fortsättningen bör kunna användas bara vid utvidgade och särskilt utvidgade kontaktförbud.

Obligatorisk elektronisk övervakning

Rättssäkerhetsskäl och praktiska aspekter talar starkt för att det även fortsättningsvis bör vara möjligt att ta hänsyn till omständigheter som talar mot att förena ett kontaktförbud med villkor om elektronisk

övervakning. Vi bedömer därför att det inte bör införas en reglering som innebär att elektronisk övervakning är obligatoriskt vid kontaktförbud som meddelats på grund av allvarligare brott i nära relationer.

Rekvisiten för hindrande av elektronisk övervakning

Straffansvar för hindrande av elektronisk övervakning förutsätter att förbudspersonen genom aktivt handlande eller underlåtenhet föranleder att den elektroniska övervakningen inte kommer till stånd eller kan fortgå. Vi föreslår att det straffbara området ska utvidgas till att även omfatta beteenden som är ägnade att försvåra övervakningen, mot bakgrund av att det i dag kan vidtas åtgärder som försvårar den elektroniska övervakningen men som inte omfattas av straffansvar. Brottsbeteckningen föreslås ändras till hindrande eller försvårande av elektronisk övervakning.

En effektiv handläggning

Rätten till sammanträde

Enligt dagens ordning ska sammanträde i tingsrätten alltid hållas om en part begärt det. Vi föreslår att domstolen ska kunna underlåta att hålla sammanträde om ett sammanträde är uppenbart obehövligt. Omfattar ärendet en prövning av ett beslut om kontaktförbud avseende gemensam bostad bedömer vi emellertid att tingsrätten även fortsättningsvis alltid ska hålla sammanträde i ärendet, även utan särskild begäran.

Särskild reglering vid omedelbar fara och interimistiska beslut

Vi bedömer att det saknas behov av att införa en särskild reglering för att avlägsna en misstänkt gärningsperson från en gemensam bostad. I likhet med vad som framförts i tidigare lagstiftningsärenden har vi kommit fram till att reglerna om gripande, anhållande och häktning är tillräckliga för att åstadkomma detta. Vi bedömer även att det saknas tillräckligt starka skäl för att införa en möjlighet till att meddela interimistiska beslut om kontaktförbud. Det främsta skälet

är att det inte bedöms vara möjligt att åstadkomma ett snabbare förfarande genom att införa en sådan ordning.

Kontaktförbud i samband med frigivning från fängelse och sluten ungdomsvård

Vi föreslår att Kriminalvården och Statens institutionsstyrelse ska underrätta åklagaren i samband med att en person friges från ett fängelsestraff respektive sluten ungdomsvård. Underrättelseskyldigheten ska gälla om påföljden avser brott som riktat sig mot en närstående eller tidigare närstående persons liv, hälsa, frihet eller frid. Om domen avser olaga förföljelse, hedersförtryck eller överträdelse av kontaktförbud ska underrättelseskyldigheten gälla även om parterna inte är närstående eller tidigare närstående. I samband med en sådan underrättelse ska Kriminalvården och Statens institutionsstyrelse även vara skyldiga att lämna ut uppgifter som kan antas ha betydelse för beslut om kontaktförbud. Vi föreslår även att Åklagarmyndigheten ges i uppdrag att ta fram lämpliga rutiner för framställan av en sådan begäran och att se över myndighetens föreskrifter i syfte att säkerställa att lämpliga åtgärder vidtas i samband med att myndigheten underrättas om att verkställigheten av vissa påföljder upphör samt då myndigheten får kännedom om vårdens upphörande för en person som undergår rättspsykiatrisk vård med särskild utskrivningsprövning.

Husrannsakan i delgivningssyfte

Vi bedömer att det finns ett behov av att förbättra möjligheterna att delge beslut om kontaktförbud. Vi föreslår därför att det införs en möjlighet att genomföra husrannsakan i syfte att delge ett beslut om kontaktförbud. Ett sådant beslut om husrannsakan föreslås kunna fattas av åklagare eller av domstol.

En utökad rätt till rättsligt biträde för barn

Enligt den nuvarande ordningen föreligger det inte någon rätt till offentligt biträde i frågor om ordinära kontaktförbud eller utvidgade kontaktförbud utan villkor om elektronisk övervakning. För att säker-

ställa att barns rättigheter tas tillvara på ett fullgott sätt, föreslår vi att rätten till offentligt biträde för förbudspersoner under 18 år ska gälla oavsett vilken form av kontaktförbud som är aktuell.

Vi föreslår också att det införs en möjlighet att förordna en särskild företrädare för barn när skyddspersonen är under 18 år. Den särskilda företrädaren ska bevaka barnets rätt i ett ärende om kontaktförbud. Om en särskild företrädare som förordnats med anledning av misstankar om brott mot en underårig anser att det finns skäl att utfärda ett kontaktförbud, ska detta meddelas till åklagaren.

Ökade förutsättningar för att kombinera ett kontaktförbud med andra skyddande åtgärder

Underrättelseskyldighet till socialnämnden

En grundläggande förutsättning för att socialnämnden ska kunna erbjuda stöd och hjälp till personer som utsatts för våld och andra övergrepp samt till dem som utövar våldet är att dessa personer kommer till myndighetens kännedom. Vi föreslår därför att socialnämnden alltid ska underrättas när ett beslut om kontaktförbud har meddelats.

Skyldighet för Polismyndigheten att vidta individuella skyddsbedömningar

För att ett kontaktförbud ska kunna kombineras med relevanta stöd- och skyddsåtgärder är det av avgörande betydelse att Polismyndigheten genomför en individuell skyddsbedömning, t.ex. genom att vidta en strukturerad riskbedömning. Vi föreslår att det införs en författningsreglerad skyldighet i förordningen om kontaktförbud för polisen att vidta en individuell skyddsbedömning i samtliga fall då ett beslut om kontaktförbud har meddelats.

En kontaktperson ska utses för skyddspersonen och förbudspersonen

Uppföljning av ett utfärdat kontaktförbud har visat sig vara en nyckelfaktor när det gäller efterlevnaden av ett sådant förbud och för att öka tryggheten generellt för skyddspersonen. Mot den bakgrunden

föreslår vi att det införs en skyldighet i förordningen om kontaktförbud för polisen att utse en kontaktperson för både skyddspersonen och förbudspersonen när ett beslut om kontaktförbud har meddelats. Kontaktpersonen ska bl.a. hålla fortlöpande kontakt med parterna och följa upp efterlevnaden av kontaktförbudet.

Straffet för brott mot lagen om kontaktförbud

Skärpt minimistraff för överträdelse av utvidgat och särskilt utvidgat kontaktförbud

Den strängare straffskala som i dag gäller för överträdelser av kontaktförbud som övervakas elektroniskt, bör enligt vår bedömning i stället kopplas till överträdelser av utvidgade och särskilt utvidgade kontaktförbud oavsett om förbudet övervakas elektroniskt eller inte. Vi föreslår därtill att minimistraffet för överträdelse av ett utvidgat eller särskilt utvidgat kontaktförbud ska höjas till tre månaders fängelse. Enligt vår bedömning finns det goda skäl att behandla en sådan typ av överträdelse som ett s.k. artbrott i påföljdshänseende. Vi bedömer vidare att det inte finns tillräckliga skäl för några övriga förändringar i straffskalan för överträdelse av kontaktförbud.

Skärpt minimistraff för hindrande och försvårande av elektronisk övervakning

Mot bakgrund av att lagstiftaren de senaste åren har anlagt en allvarligare syn på överträdelser av kontaktförbud anser vi att det även finns skäl att skärpa straffskalan för hindrande och försvårande av elektronisk övervakning. Enligt vår bedömning bör minimistraffet för sådana brott som begås med uppsåt motsvara minimistraffet för överträdelse av kontaktförbud, dvs. fängelseminimum. För gärningar som begås av grov oaktsamhet föreslås att straffskalan alltjämt sträcker sig från böter till fängelse i högst ett år.

Straffskalorna för barnfridsbrott och fridskränkningsbrotten

Straffet för barnfridsbrott

Utredningens praxisgenomgång visar att straffvärdet för barnfridsbrott ofta bedöms vara lika högt som straffvärdet för grundbrottet, dvs. det brott som barnet bevittnat. Vi bedömer att det saknas tillräckliga skäl för att höja minimistraffet för barnfridsbrott av normalgraden. En sådan ändring skulle bl.a. medföra att straffvärdet för ett barnfridsbrott många gånger skulle bedömas som högre än straffvärdet för själva grundbrottet, t.ex. lindrigare fall av misshandel av normalgraden. Detta framstår inte som motiverat. Eftersom vi, oavsett bedömning i sak, ska lämna författningsförslag om att skärpa minimistraffet för barnfridsbrott av normalgraden, lämnar vi dock ett alternativt förslag om att skärpa minimistraffet till tre månaders fängelse.

Beträffande grovt barnfridsbrott bedömer vi att det finns ett behov av mer nyanserade straffmätningar för de allvarligaste fallen. I enlighet med vad som uttalats i tidigare förarbeten anser vi att straffskalan för grovt barnfridsbrott åtminstone bör motsvara straffskalan för grov fridskränkning och grov kvinnofridskränkning. Vi föreslår därför att straffskalan för grovt barnfridsbrott skärps på så sätt att minimistraffet höjs till fängelse i lägst ett år och maximistraffet höjs till fängelse i sex år.

Straffet för grov fridskränkning och grov kvinnofridskränkning

I våra direktiv anges att riksdagen har tillkännagett för regeringen att maximistraffet för grov fridskränkning och grov kvinnofridskränkning ska höjas till tio års fängelse. Enligt vår bedömning ger dock den nuvarande straffskalan tillräckligt utrymme för en nyanserad straffvärdebedömning i de allvarligaste fallen. En höjning av maximistraffet till tio års fängelse skulle medföra att grövre brott (t.ex. våldtäkt och grov misshandel), som domstolen i dag har att döma särskilt för, skulle ingå som en del i fridskränkningsbrotten. En sådan ordning skulle innebära ett tydligt avsteg från syftet bakom fridskränkningsbrottens konstruktion och riskerar att leda till oönskade konsekvenser i straffvärdehänseende. Det skulle också bli svårare att utläsa i belastningsregistret om en person t.ex. har dömts för allvarliga sexualbrott.

Vi bedömer därför att maximistraffet för fridskränkningsbrotten inte bör skärpas. Eftersom vi, oavsett bedömning i sak, ska lämna författningsförslag om ett skärpt maximistraff för fridskränkningsbrotten, lämnar vi dock ett alternativt förslag om att skärpa maximistraffet till tio års fängelse.

Brottskatalogen för hedersförtryck och fridskränkningsbrotten

Vi föreslår att det straffbara området avseende hedersförtryck och grov fridskränkning respektive grov kvinnofridskränkning ska förtydligas på så sätt att det ska framgå av lagtexten i straffbestämmelserna att ansvar kan utdömas för den som ”begår eller annars medverkar” till de gärningar som kan ingå som en del i respektive brott. Vi föreslår vidare att det, efter uppräkningen av vilka brottsliga gärningar som omfattas, framgår att även försök, förberedelse och stämpling till sådana brott omfattas. Vi lyfter även fram några praktiska frågeställningar och tolkningsfrågor som kan uppstå i praktiken beträffande de osjälvständiga brottsformerna i relation till de särskilda brottskonstruktionerna hedersförtryck och grov fridskränkning respektive grov kvinnofridskränkning, samt hur de kan hanteras.

Konsekvenser av våra förslag

Förslagen om ändringar i lagen om kontaktförbud

Vi har uppskattat att våra förslag om att utöka möjligheterna att utfärda kontaktförbud kan komma att medföra en ökning av såväl antalet ansökningar om kontaktförbud som beslut om att bevilja kontaktförbud med 30–40 procent. Antalet beslut om kontaktförbud med elektronisk övervakning uppskattas öka till cirka 100 per år. Ökningen av antalet ärenden och beslut om kontaktförbud förväntas medföra kostnadsökningar för främst Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten. Vårt förslag om att införa en författningsreglerad skyldighet för Polismyndigheten att utse en kontaktperson för skyddspersonen och förbudspersonen i ett ärende om kontaktförbud medför också kostnadsökningar för Polismyndigheten. Kostnadsökningarna för

Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten bedöms dock rymmas inom befintliga anslag.

I den mån våra förslag om ändringar i kontaktförbudslagstiftningen berör övriga delar av rättsväsendet, bedömer vi att kostnadsökningarna ryms inom respektive myndighets befintliga anslag.

Förslagen förväntas ha positiva effekter för det brottsförebyggande arbetet. Om våra förslag genomförs kan det antas att fler personer kommer att få ett ändamålsenligt skydd mot brott och andra trakasserier. Förslagen bedöms också bidra till det jämställdhetspolitiska målet om att mäns våld mot kvinnor ska upphöra. Vidare bedöms förslagen medföra positiva effekter för barns rättigheter.

Förslagen om skärpta straffskalor

Förslagen bedöms inte medföra annat än begränsade effekter i kostnadshänseende för Kriminalvården. De kostnadsökningar som kan uppstå bedöms rymmas inom befintliga anslag.

Förslaget om att skärpa straffskalan för grovt barnfridsbrott bedöms kunna ge signaler till berörda myndigheter om vikten av att prioritera åtgärder som syftar till att förebygga och bekämpa sådan brottslighet.

Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

Vi föreslår att de författningsändringar vi föreslår träder i kraft den 1 juli 2025. Det bedöms inte krävas några särskilda övergångsbestämmelser.

1 Författningsförslag

1.1 Förslag till lag om ändring i brottsbalken (1962:700)

Härigenom föreskrivs att 4 kap. 3, 4 a och 4 e §§ brottsbalken (1962:700) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse *Föreslagen lydelse*

4 kap.

3 §[1]

Den som begår en brottslig gärning som utgör

1. mord, dråp, misshandel, grov misshandel eller synnerligen grov misshandel enligt 3 kap. 1, 2, 5 eller 6 §,

2. människorov, olaga frihetsberövande, olaga tvång, grovt olaga tvång, olaga hot, grovt olaga hot, hemfridsbrott, grovt hemfridsbrott eller ofredande enligt 4 kap. 1, 2, 4, 5, 6 eller 7 §,

3. våldtäkt, grov våldtäkt, sexuellt övergrepp, grovt sexuellt övergrepp, våldtäkt mot barn, grov våldtäkt mot barn, sexuellt utnyttjande av barn, sexuellt övergrepp mot barn, grovt sexuellt övergrepp mot barn, sexuellt ofredande mot barn, sexuellt ofredande, grovt sexuellt ofredande mot barn eller grovt sexuellt ofredande enligt 6 kap. 1, 2, 4, 5, 6 eller 10 §,

4. skadegörelse eller grov skadegörelse enligt 12 kap. 1 eller 3 §, eller

5. straffbart försök till brott enligt någon av 1–4

döms, om gärningen har bevittnats av ett barn som är närstående eller tidigare närstående till både gärningsmannen och den som gärningen begås mot, för *barnfridsbrott* till fängelse i högst två år. Om brottet är ringa, döms till böter eller fängelse i högst sex månader.

[1] Senaste lydelse 2022:1043.

Om brottet är grovt, döms för *grovt barnfridsbrott* till fängelse i lägst *nio månader* och högst *fyra* år. Vid bedömningen av om brottet är grovt ska det särskilt beaktas om den gärning som har bevittnats har varit av mycket allvarlig art eller om gärningsmannen visat särskild hänsynslöshet.	Om brottet är grovt, döms för *grovt barnfridsbrott* till fängelse i lägst *ett* och högst *sex* år. Vid bedömningen av om brottet är grovt ska det särskilt beaktas om den gärning som har bevittnats har varit av mycket allvarlig art eller om gärningsmannen visat särskild hänsynslöshet.

4 a §[2]

Den som begår brottsliga gärningar enligt 3 eller 4 kap., 5 kap. 1 eller 2 §, 6 eller 12 kap. eller enligt 24 § lagen (1988:688) om kontaktförbud mot en närstående eller tidigare närstående person, döms, om var och en av gärningarna utgjort led i en upprepad kränkning av personens integritet och gärningarna varit ägnade att allvarligt skada personens självkänsla, för *grov fridskränkning* till fängelse i lägst ett och högst sex år.	Den som begår *eller på annat sätt medverkar till* brottsliga gärningar enligt 3 eller 4 kap., 5 kap. 1 eller 2 §, 6 eller 12 kap. eller enligt 24 § lagen (1988:688) om kontaktförbud *eller som begår försök, förberedelse eller stämpling till sådana brott*, mot en närstående eller tidigare närstående person, döms, om var och en av gärningarna utgjort led i en upprepad kränkning av personens integritet och gärningarna varit ägnade att allvarligt skada personens självkänsla, för *grov fridskränkning* till fängelse i lägst ett och högst sex år.

Har gärningar som anges i första stycket begåtts av en man mot en kvinna som han är eller har varit gift med eller som han bor eller har bott tillsammans med under äktenskapsliknande förhållanden, ska han i stället dömas för *grov kvinnofridskränkning* till samma straff.

4 e §[3]

Den som mot en person begår brottsliga gärningar enligt 3 eller 4 kap., 5 kap. 1 eller 2 §, 6 eller	Den som mot en person begår *eller på annat sätt medverkar till* brottsliga gärningar enligt 3

[2] Senaste lydelse 2021:1108.
[3] Senaste lydelse 2022:310.

12 kap. eller enligt 24 § lagen (1988:688) om kontaktförbud och ett motiv varit att bevara eller återupprätta en persons eller familjs, släkts eller annan liknande grupps heder, döms, om var och en av gärningarna utgjort led i en upprepad kränkning av personens integritet och gärningarna varit ägnade att allvarligt skada personens självkänsla, för *hedersförtryck* till fängelse i lägst ett och högst sex år.

eller 4 kap., 5 kap. 1 eller 2 §, 6 eller 12 kap. eller enligt 24 § lagen (1988:688) om kontaktförbud *eller som begår försök, förberedelse eller stämpling till sådana brott*, och ett motiv varit att bevara eller återupprätta en persons eller familjs, släkts eller annan liknande grupps heder, döms, om var och en av gärningarna utgjort led i en upprepad kränkning av personens integritet och gärningarna varit ägnade att allvarligt skada personens självkänsla, för *hedersförtryck* till fängelse i lägst ett och högst sex år.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2025.

1.2 Förslag till lag om ändring i lagen (1988:688) om kontaktförbud

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1988:688) om kontaktförbud[1]

dels att 1, 2, 2 a, 5, 7 a, 19 och 24–26 §§ ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas två nya paragrafer, 1 b och 2 b §§, med följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	1 §[2]
Enligt denna lag får förbud meddelas för en person att besöka eller på annat sätt ta kontakt med en annan person eller att följa efter denna person (kontaktförbud).	
Kontaktförbud får meddelas om det på grund av särskilda omständigheter finns risk för att den *mot vilken* förbudet avses gälla kommer att begå brott mot, förfölja eller på annat sätt allvarligt trakassera den som förbudet avses skydda. *Vid bedömningen av om det finns en sådan risk ska det särskilt beaktas om den mot vilken förbudet avses gälla har begått brott mot någon persons liv, hälsa, frihet eller frid.*	Kontaktförbud får meddelas om det på grund av särskilda omständigheter finns risk för att den *som* förbudet avses gälla *mot* kommer att *1.* begå brott mot, förfölja, *otillbörligt övervaka*, eller på annat sätt allvarligt trakassera den som förbudet avses skydda *eller* *2. utsätta den som förbudet avses skydda för påverkan i syfte att förhindra att denne lämnar uppgifter till domstol eller brottsbekämpande myndighet.* *Vid bedömningen av om det finns en sådan risk som avses i andra stycket ska det särskilt beaktas* *1. om den som förbudet avses gälla mot har begått brott mot någon annan persons liv, hälsa, frihet eller frid, eller har utsatt den som förbudet avses skydda för förföljelse, otillbörlig övervakning eller andra allvarliga trakasserier eller ett så-*

[1] Senaste lydelse av lagens rubrik 2011:487.
[2] Senaste lydelse 2011:487.

dant beteende som avses i andra stycket 2, eller

2. om andra omständigheter hänförliga till den som förbudet avses gälla mot innebär en ökad risk för att han eller hon ska göra sig skyldig till ett sådant beteende som avses i andra stycket mot den som förbudet avses skydda.

Ett kontaktförbud får meddelas endast om skälen för ett sådant förbud uppväger det intrång eller men i övrigt som förbudet innebär för den *mot vilken* förbudet avses gälla.

Ett kontaktförbud får meddelas endast om skälen för ett sådant förbud uppväger det intrång eller men i övrigt som förbudet innebär för den *som* förbudet avses gälla *mot*.

Ett kontaktförbud omfattar inte kontakter som med hänsyn till särskilda omständigheter är uppenbart befogade.

1 b §

Om den som förbudet avses gälla mot har dömts för brott som riktar sig mot en närstående eller tidigare närstående persons liv, hälsa, frihet eller frid och brottets straffvärde uppgår till minst sex månaders fängelse, ska ett kontaktförbud enligt 1 § utfärdas till skydd för den som brottet riktades mot, om det inte föreligger särskilda skäl mot ett kontaktförbud. Om domen avser olaga förföljelse enligt 4 kap. 4 b § brottsbalken eller hedersförtryck enligt 4 kap. 4 e § brottsbalken, ska det som sägs i första meningen gälla oberoende av brottets straffvärde och även om brottet riktat sig mot någon annan än en närstående eller tidigare närstående.

Ett sådant beslut som avses i första stycket kan meddelas fram till den tidpunkt då den påföljd som utdömts för brottet helt har verkställts. I fråga om sluten om ungdomsvård och rättspsykiatrisk vård enligt lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård kan dock ett sådant beslut meddelas senast ett år från det att tvångsvården upphört.

2 §[3]

Om det kan antas att ett kontaktförbud enligt 1 § inte är tillräckligt, får förbudet utvidgas till att avse förbud att uppehålla sig i närheten av en annan persons bostad eller arbetsplats eller annat ställe där den personen brukar vistas (utvidgat kontaktförbud). Ett beslut om utvidgat kontaktförbud får förenas med villkor om elektronisk övervakning. Om den mot vilken förbudet avses gälla har överträtt ett kontaktförbud, ska beslutet förenas med villkor om elektronisk övervakning, om det inte finns särskilda skäl mot det.

Om det kan antas att ett kontaktförbud enligt 1 § inte är tillräckligt, får förbudet utvidgas till att avse förbud att uppehålla sig i närheten av en annan persons bostad eller arbetsplats eller annat ställe där den personen brukar vistas (utvidgat kontaktförbud).

Den som har överträtt ett utvidgat kontaktförbud får meddelas förbud att uppehålla sig inom ett större område än som följer av första stycket (särskilt utvidgat kontaktförbud). Förbudet får omfatta ett eller flera områden i anslutning till sådana platser där den andra personen har

Ett beslut om utvidgat kontaktförbud får förenas med villkor om elektronisk övervakning. Om den som förbudet avses gälla mot har överträtt ett kontaktförbud, ska beslutet förenas med villkor om elektronisk övervakning, om det inte finns särskilda skäl mot det.

[3] Senaste lydelse 2021:1109.

sin bostad eller arbetsplats eller annars brukar vistas. Det får inte avse ett större område än vad som är nödvändigt. Ett beslut om särskilt utvidgat kontaktförbud ska förenas med villkor om elektronisk övervakning, om det inte finns särskilda skäl mot det.

Särskilt utvidgat kontaktförbud får meddelas endast om skälen för ett sådant förbud väger tyngre än den inskränkning i rörelsefriheten som förbudet innebär för den mot vilken förbudet avses gälla.

2 a §

Den som har överträtt ett utvidgat kontaktförbud får meddelas förbud att uppehålla sig inom ett större område än som följer av 2 § (särskilt utvidgat kontaktförbud). Ett sådant förbud får även meddelas om det på grund av särskilda omständigheter finns en påtaglig risk för att den som förbudet avses gälla mot kommer att begå brott som innebär ett allvarligt angrepp på den andra personens liv eller hälsa eller trygghet till person.

Förbudet får omfatta ett eller flera områden i anslutning till sådana platser där den andra personen har sin bostad eller arbetsplats eller annars brukar vistas. Vid bestämmandet av områdets eller områdenas storlek ska det särskilt beaktas att behovet av skydd för den

När ett beslut om kontaktförbud med villkor om elektronisk övervakning har meddelats, är den mot vilken förbudet gäller skyldig att medverka till att den elektroniska övervakningen kommer till stånd och kan fortgå.

som förbudet avses skydda tillgodoses. Det får dock inte avse ett större område än vad som är nödvändigt. Ett sådant beslut ska förenas med villkor om elektronisk övervakning, om det inte finns särskilda skäl mot det.

Särskilt utvidgat kontaktförbud får meddelas endast om skälen för ett sådant förbud väger tyngre än den inskränkning i rörelsefriheten som förbudet innebär för den som förbudet avses gälla mot.

2 b §

När ett beslut om kontaktförbud med villkor om elektronisk övervakning har meddelats, är den som förbudet gäller mot skyldig att medverka till att den elektroniska övervakningen kommer till stånd och kan fortgå.

5 §[4]

Ett beslut om kontaktförbud ska delges den *mot vilken* förbudet avses gälla. Delgivning får inte ske enligt 34–38 och 47–51 §§ delgivningslagen (2010:1932).

Ett beslut om kontaktförbud ska delges den *som* förbudet avses gälla *mot*. Delgivning får inte ske enligt 34–38 och 47–51 §§ delgivningslagen (2010:1932).

Husrannsakan får företas för eftersökande av den som ska delges ett beslut om kontaktförbud. Vid husrannsakan gäller i tillämpliga delar 28 kap. 2, 3, 3 a och 6–10 §§ rättegångsbalken. Vid tillämpningen av 2 § ska bestämmelserna om den som är tilltalad i stället avse den som förbudet avses gälla mot.

[4] Senaste lydelse 2011:487.

Förordnande om husrannsakan för delgivning meddelas av åklagaren eller rätten. Rätten får ta upp frågan om husrannsakan självmant eller på yrkande av Polismyndigheten eller åklagaren.

7 a §[5]

I fråga om kontaktförbud avseende gemensam bostad, utvidgat kontaktförbud med villkor om elektronisk övervakning eller särskilt utvidgat kontaktförbud ska ett offentligt biträde förordnas för den *mot vilken* förbudet gäller eller avses gälla, om det inte måste antas att behov av biträde saknas. Frågan om förordnande ska prövas så snart som möjligt.

I fråga om kontaktförbud avseende gemensam bostad, utvidgat kontaktförbud med villkor om elektronisk övervakning eller särskilt utvidgat kontaktförbud ska ett offentligt biträde förordnas för den *som* förbudet gäller eller avses gälla *mot*, om det inte måste antas att behov av biträde saknas. Frågan om förordnande ska prövas så snart som möjligt.

Om den som förbudet gäller eller avses gälla mot är under 18 år, ska det som sägs i första stycket gälla i fråga om kontaktförbud enligt 1–2 a §§. Detta gäller dock inte i fråga om förlängning av ett meddelat kontaktförbud, om den som förbudet gäller mot vid den tidpunkten har fyllt 18 år.

Ett sådant biträde har samma rättigheter som en offentlig försvarare.

Ett sådant biträde *som avses i första och andra stycket* har samma rättigheter som en offentlig försvarare.

19 §[6]

Sammanträde inför rätten ska *alltid* hållas om någon part begär det.

Sammanträde inför rätten ska hållas om någon part begär det, *om det inte är uppenbart obehövligt*.

[5] Senaste lydelse 2018:408.
[6] Senaste lydelse 2011:487.

Omfattar ärendet en prövning av ett beslut om kontaktförbud avseende gemensam bostad ska tingsrätten även utan särskild begäran hålla sammanträde i ärendet så snart det kan ske och, om det inte finns något synnerligt hinder, senast på fjärde dagen efter det att rättens prövning begärdes hos åklagaren. Ärendet ska, om det inte finns något synnerligt hinder, avgöras i anslutning till sammanträdet.

Omfattar ärendet en prövning av ett beslut om kontaktförbud avseende gemensam bostad ska tingsrätten även utan särskild begäran *alltid* hålla sammanträde i ärendet så snart det kan ske och, om det inte finns något synnerligt hinder, senast på fjärde dagen efter det att rättens prövning begärdes hos åklagaren. Ärendet ska, om det inte finns något synnerligt hinder, avgöras i anslutning till sammanträdet.

24 §[7]

Den som bryter mot ett kontaktförbud med villkor om elektronisk övervakning döms för *överträdelse av kontaktförbud med elektronisk övervakning* till fängelse i högst två år. Den som i övrigt bryter mot ett kontaktförbud döms för *överträdelse av kontaktförbud* till fängelse i högst ett år.

Den som bryter mot ett *utvidgat eller särskilt utvidgat* kontaktförbud döms för *överträdelse av utvidgat eller särskilt utvidgat kontaktförbud* till fängelse i *lägst tre månader och* högst två år. Den som i övrigt bryter mot ett kontaktförbud döms för *överträdelse av kontaktförbud* till fängelse i högst ett år.

Om ett brott som avses i första stycket är ringa, döms till böter.

25 §[8]

Den som har meddelats ett kontaktförbud med villkor om elektronisk övervakning och som uppsåtligen *eller av grov oaktsamhet* hindrar att den elektroniska övervakningen kommer till stånd eller kan fortgå döms för *hindrande av elektronisk övervakning*

Den som har meddelats ett kontaktförbud med villkor om elektronisk övervakning och som uppsåtligen hindrar att den elektroniska övervakningen kommer till stånd eller kan fortgå, *eller som i övrigt hanterar den elektroniska utrustningen på ett sätt som*

[7] Senaste lydelse 2021:1109.
[8] Senaste lydelse 2018:408.

till *böter eller* fängelse i högst ett år.	*är ägnat att försvåra övervakningen*, döms för *hindrande eller försvårande av elektronisk övervakning* till fängelse i högst ett år. *Om en gärning enligt första stycket har begåtts av grov oaktsamhet, döms till böter eller fängelse i högst ett år.*

26 §[9]

Uppgifter om den övervakades position vid elektronisk övervakning får registreras och tas fram endast när 1. den övervakade träder in i eller vistas inom det område som avses i 2 § *första eller andra stycket*, eller 2. en beslutad elektronisk övervakning hindras.	Uppgifter om den övervakades position vid elektronisk övervakning får registreras och tas fram endast när 1. den övervakade träder in i eller vistas inom det område som avses i 2 *eller 2 a* §§, eller 2. en beslutad elektronisk övervakning hindras *eller försvåras*.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2025.

[9] Senaste lydelse 2018:408.

1.3 Förslag till lag om ändring i lagen (1999:997) om särskild företrädare för barn

Härigenom föreskrivs att 1 och 3 §§ lagen (1999:997) om särskild företrädare för barn ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	1 §[1]
När en förundersökning har inletts eller återupptagits i fråga om ett brott som kan leda till fängelse och har begåtts mot någon som är under 18 år, ska en särskild företrädare förordnas för barnet om	
1. en vårdnadshavare kan misstänkas för brottet, eller	
2. det kan befaras att en vårdnadshavare på grund av sitt förhållande till den som kan misstänkas för brottet inte kommer att ta till vara barnets rätt.	
	Därutöver ska en särskild företrädare förordnas när det har inletts ett ärende om kontaktförbud enligt lagen (1988:688) om kontaktförbud till skydd för en person som är under 18 år, om den förbudet avses gälla mot är vårdnadshavare till barnet, eller om det kan befaras att barnets vårdnadshavare på grund av sitt förhållande till den förbudet avses gälla mot inte kommer att ta tillvara barnets rätt. Om det redan har utsetts en företrädare med stöd av första stycket, företräder denne utan särskilt förordnande barnet i ärendet om kontaktförbud i de fall den som kan misstänkas för brott är densamme som förbudet avses gälla mot.
En särskild företrädare ska inte förordnas om det med hänsyn till barnet är obehövligt eller särskilda skäl annars talar mot det.	

[1] Senaste lydelse 2012:661.

3 §[2]

En särskild företrädare ska, i stället för barnets vårdnadshavare, som ställföreträdare ta till vara barnets rätt under förundersökningen och i efterföljande rättegång samt vid åtgärder som rör verkställighet av skadestånd och ansökan om brottsskadeersättning. Företrädaren får dock inte väcka åtal och får inte heller väcka någon skadeståndstalan utan att ett allmänt åtal har väckts.	En särskild företrädare ska, i stället för barnets vårdnadshavare, som ställföreträdare ta till vara barnets rätt under förundersökningen och i efterföljande rättegång samt *i ärenden om kontaktförbud enligt lagen (1988:688) om kontaktförbud och* vid åtgärder som rör verkställighet av skadestånd och ansökan om brottsskadeersättning.
	En särskild företrädare ska anmäla till åklagaren om företrädaren bedömer att det finns skäl att utfärda ett kontaktförbud enligt lagen (1988:688) om kontaktförbud till skydd för barnet.

Det som i 23 kap. 10 och 11 §§ rättegångsbalken sägs om målsägandebiträdes närvaro vid förhör ska tillämpas på den särskilda företrädaren.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2025.

[2] Senaste lydelse 2021:398.

1.4 Förslag till lag om ändring i lagen (2015:642) om europeisk skyddsorder

Härigenom föreskrivs att 3 kap. 5 och 14 §§ lagen (2015:642) om europeisk skyddsorder ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	3 kap.
	5 §[1]
Om en europeisk skyddsorder kan erkännas i Sverige, ska åklagaren meddela den som skyddsordern gäller mot förbud att	
1. besöka eller på annat sätt ta kontakt med den person som skyddsordern avses skydda eller att följa efter denna person,	
2. uppehålla sig i en bostad som brukas gemensamt med den person som skyddsordern avses skydda,	
3. uppehålla sig i närheten av en bostad eller arbetsplats eller annat ställe där den person som skyddsordern avses skydda brukar vistas, eller	
4. uppehålla sig inom ett större område än som följer av ett förbud enligt 3.	
Ett förbud enligt första stycket 4 får omfatta ett eller flera områden i anslutning till sådana platser där den person som skyddsordern avses skydda har sin bostad eller arbetsplats eller annars brukar vistas.	Ett förbud enligt första stycket 4 får omfatta ett eller flera områden i anslutning till sådana platser där den person som skyddsordern avses skydda har sin bostad eller arbetsplats eller annars brukar vistas. *Vid bestämmandet av områdets eller områdenas storlek ska det särskilt beaktas att behovet av skydd för den som skyddsordern avses skydda tillgodoses.*
Ett förbud enligt denna paragraf ska i största möjliga utsträckning stämma överens med den skyddsåtgärd som ligger till grund för skyddsordern.	

[1] Senaste lydelse 2015:642.

14 §[2]

Den som bryter mot ett förbud som har meddelats enligt 5 § döms för överträdelse av europeisk skyddsorder till *böter eller* fängelse i högst ett år.

I ringa fall ska det inte dömas till ansvar.

Den som bryter mot ett förbud som har meddelats enligt 5 § döms för överträdelse av europeisk skyddsorder till fängelse i högst ett år.

Om ett brott som avses i första stycket är ringa, döms till böter.

Åtal för brott enligt första stycket får väckas endast om det står klart att överträdelsen inte kommer att leda till att det i den andra medlemsstaten inleds ett förfarande för att skärpa skyddsåtgärden eller för att upphäva skyddsåtgärden och i stället påföra en frihetsberövande åtgärd.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2025.

[2] Senaste lydelse 2015:642.

1.5 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1988:691) om kontaktförbud

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (1998:691) om kontaktförbud

dels att 4 a § ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas två nya paragrafer, 4 d och 4 e §§ av följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	4 a §[1]
Om en domstol eller en åklagare meddelar beslut om kontaktförbud ska socialnämnden genast underrättas, *om den mot vilken beslutet avses gälla och den som förbudet avses skydda har gemensamma barn under 18 år eller om någon av dem bor tillsammans med barn under 18 år eller om barn under 18 år har umgänge med någon av dem. När ett beslut om kontaktförbud avseende gemensam bostad meddelas ska socialnämnden alltid underrättas. Underrättelse ska ske till socialnämnden på den ort där förbudet helt eller huvudsakligen ska gälla och i förekommande fall även till socialnämnden på den ort där barnet bor, om det är en annan ort.*	Om en domstol eller en åklagare meddelar beslut om kontaktförbud ska socialnämnden genast underrättas. *Underrättelse ska ske till socialnämnden på den eller de orter där den som förbudet avses gälla mot och den som förbudet avses skydda har sin hemvist. Om den som förbudet avses gälla mot och den som förbudet avses skydda har gemensamma barn under 18 år eller om någon av dem bor tillsammans med barn under 18 eller om barn under 18 år har umgänge med någon av dem, ska underrättelse även ske till socialnämnden på den ort där barnet bor, om det är en annan ort.*
	4 d § *Om en domstol eller en åklagare meddelar beslut om kontaktförbud ska Polismyndigheten så snart som möjligt göra en indivi-*

[1] Senaste lydelse 2016:1012.

duell skyddsbedömning för att fastställa behovet av särskilda skyddsåtgärder under kontaktförbudets giltighetstid för den som förbudet avses skydda, om en sådan skyddsbedömning inte redan har utförts i ärendet.

Om den som förbudet gäller mot är misstänkt för brott mot den som förbudet avses skydda och en skyddsbedömning har gjorts med stöd av 13 f § förundersökningskungörelsen (1947:948) behöver en ny skyddsbedömning enligt denna bestämmelse inte göras, om det inte finns skäl för det.

En skyddsbedömning ska omprövas vid behov.

4 e §

I samband med att ett kontaktförbud meddelas ska Polismyndigheten utse en kontaktperson för den som förbudet gäller mot och för den som förbudet avses skydda. Kontaktpersonen ska hålla löpande kontakt med den som förbudet gäller mot respektive den som förbudet avses skydda och verka för att kontaktförbudet följs samt lämna stöd och hjälp.

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2025.

1.6 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1998:641) om verkställighet av sluten ungdomsvård

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (1998:641) om verkställighet av sluten ungdomsvård att det ska införas en ny paragraf, 10 §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	10 § *Om den dömde undergår sluten ungdomsvård för ett sådant brott som avses i 21 § lagen (1998:603) om verkställighet av sluten ungdomsvård och brottet har begåtts mot en närstående eller tidigare närstående person, ska Statens institutionsstyrelse underrätta Åklagarmyndigheten om tidpunkt för verkställighetens avslut. Statens institutionsstyrelse ska även, på begäran av Åklagarmyndigheten eller Polismyndigheten, i samband med en sådan underrättelse lämna ut uppgifter som kan antas ha betydelse i frågor om kontaktförbud enligt lagen (1988:688) om kontaktförbud.* *Om den dömde undergår sluten ungdomsvård för olaga förföljelse enligt 4 kap. 4 b § brottsbalken, hedersförtryck enligt 4 kap. 4 e § brottsbalken eller överträdelse av kontaktförbud enligt 24 § lagen (1988:688) om kontaktförbud, ska en underrättelse enligt första stycket lämnas även om den dömde inte är närstående*

eller tidigare närstående till mål-säganden.

Underrättelsen ska lämnas i lämplig tid före frigivningen.

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2025.

1.7 Förslag till förordning om ändring i fängelseförordningen (2010:2010)

Härigenom föreskrivs i fråga om fängelseförordningen (2010:2010) att det ska införas en ny paragraf, 36 a § och närmast före 36 a § en ny rubrik av följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	Utlämnande av uppgifter till Åklagarmyndigheten
	36 a §
	Om en intagen avtjänar straff för ett sådant brott som avses i 35 § och brottet har begåtts mot en närstående eller tidigare närstående person, ska Kriminalvården underrätta Åklagarmyndigheten om tidpunkt för frigivning. Kriminalvården ska även, på begäran av Åklagarmyndigheten eller Polismyndigheten, i samband med en sådan underrättelse lämna ut uppgifter som kan antas ha betydelse i frågor om kontaktförbud enligt lagen (1988:688) om kontaktförbud.
	Om den intagna avtjänar straff för olaga förföljelse enligt 4 kap. 4 b § brottsbalken, hedersförtryck enligt 4 kap. 4 e § brottsbalken eller överträdelse av kontaktförbud enligt 24 § lagen (1988:688) om kontaktförbud, ska en underrättelse enligt första stycket lämnas även om den intagna inte är närstående eller tidigare närstående till målsäganden.

Underrättelsen ska lämnas i lämplig tid före frigivningen.

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2025.

1.8 Förslag till förordning om ändring i häktesförordningen (2010:2011)

Härigenom föreskrivs i fråga om häktesförordningen (2010:2011) att det ska införas en ny paragraf, 28 a § och närmast före 28 a § en ny rubrik av följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	Utlämnande av uppgifter till Åklagarmyndigheten
	28 a §
	Om en intagen avtjänar straff för ett sådant brott som avses i 27 § och brottet har begåtts mot en närstående eller tidigare närstående person, ska Kriminalvården underrätta Åklagarmyndigheten om tidpunkt för frigivning. Kriminalvården ska även, på begäran av Åklagarmyndigheten eller Polismyndigheten, i samband med en sådan underrättelse lämna ut uppgifter som kan antas ha betydelse i frågor om kontaktförbud enligt lagen (1988:688) om kontaktförbud.
	Om den intagna avtjänar straff för olaga förföljelse enligt 4 kap. 4 b § brottsbalken, hedersförtryck enligt 4 kap. 4 e § brottsbalken eller överträdelse av kontaktförbud enligt 24 § lagen (1988:688) om kontaktförbud, ska en underrättelse enligt första stycket lämnas även om den intagna inte är närstående eller tidigare närstående till målsäganden.

Underrättelsen ska lämnas i lämplig tid före frigivningen.

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2025.

2 Utredningens uppdrag och genomförande

2.1 Utredningens uppdrag

Regeringen beslutade den 7 juli 2022 att ge en särskild utredare i uppdrag att se över kontaktförbudslagstiftningen (dir. 2022:114). Det huvudsakliga uppdraget har varit att utvärdera tillämpningen av lagen om kontaktförbud och ta ställning till om lagen är modernt och ändamålsenligt utformad samt om möjligheterna till att meddela kontaktförbud bör utvidgas. Syftet med översynen har varit att åstadkomma ett modernt och ändamålsenligt regelverk som är anpassat till Sveriges internationella åtaganden och som i så hög utsträckning som möjligt tillgodoser intresset av att förebygga och ge skydd till främst kvinnor och barn som är utsatta för våld och andra kränkningar i nära relationer. I uppdraget har bl.a. ingått att överväga om det finns anledning att utvidga lagens tillämpningsområde, t.ex. genom en omvärdering av kriterierna för de olika typerna av förbud. Oavsett ställningstagande i sak, har utredningen haft att lämna nödvändiga författningsförslag som medger att särskilt utvidgade kontaktförbud kan beslutas oftare och att det geografiska området för sådana beslut ska utökas. Vidare har uppdraget innefattat bl.a. att överväga om elektronisk övervakning ska kunna beslutas oftare, ta ställning till åtgärder för en effektivare handläggning samt överväga om straffet för överträdelse av kontaktförbud ska skärpas.

Uppdraget har också omfattat att ta ställning till om straffskalorna för barnfridsbrott, grov fridskränkning och grov kvinnofridskränkning bör skärpas. Oavsett ställningstagande i sak har utredningen haft att lämna författningsförslag om att skärpa minimistraffet för barnfridsbrott av normalgraden samt att skärpa maximistraffet för fridskränkningsbrotten.

Därtill har utredningen haft i uppdrag att lämna författningsförslag som tydliggör att anstiftan och medhjälp till brott samt i förekommande fall försök, förberedelse och stämpling till brott kan ingå i de särskilda brotten hedersförtryck och grov fridskränkning respektive grov kvinnofridskränkning.

Den 9 mars 2023 beslutade regeringen om tilläggsdirektiv för utredningen (dir. 2023:36). Genom dessa har utredningen även fått i uppdrag att ta ställning till hur kontaktförbud kan användas som ett skydd i en rättsprocess samt ta ställning till behov av ändringar av rätten till offentligt biträde för unga förbudspersoner. Oavsett ställningstagande i sak, har utredningen haft att lämna författningsförslag som möjliggör delgivning av beslut om kontaktförbud via husrannsakan samt lämna författningsförslag som innebär att det geografiska området för särskilt utvidgade kontaktförbud, vid en särskilt allvarlig hotbild, utökas kraftigt och ska kunna omfatta hela kommuner eller liknande.

En fullständig uppdragsbeskrivning finns i regeringens direktiv och tilläggsdirektiv, som bifogas som bilaga 1 och 2 till betänkandet.

2.2 Utredningens arbete

Vårt arbete har bedrivits på sedvanligt sätt med regelbundna sammanträden med förordnade sakkunniga och experter. Utredningen har haft 12 protokollförda sammanträden, varav ett tvådagars slutsammanträde i internatform. Utöver dessa möten har täta underhandskontakter skett mellan den särskilde utredaren, sekretariatet samt utredningens sakkunniga och experter.

Vi har sammanträffat med Åklagarmyndighetens utvecklingscentrum vid två tillfällen. Kontakterna har skett med kontoret i Göteborg, som inom utvecklingscentrumet ansvarar för de frågor som utredningen har behandlat. Vi har samrått med flera representanter från Polismyndigheten, däribland har vi haft två möten med polisinspektören och gruppledaren för projekt IGOR, Markus Antonsson. Vi har även genomfört intervjuer med särskilt utvalda åklagare från samtliga åklagarområden. I bilaga 3 anges vilka som deltog i intervjuerna samt de intervjufrågor som användes som utgångspunkt. Utredningen har även samrått med Kriminalvården, Statens institutionsstyrelse samt representanter för den rättspsykiatriska vården i region Stock-

holm. Utredningens sekreterare har därtill deltagit på ett seminarium angående Polismyndighetens brottsförebyggande metod RRI (riskreducerande insatser).

Vi har anordnat en hearing till vilka representanter från utvalda intresseorganisationer var inbjudna och en annan hearing med advokater och representanter från Advokatsamfundet. Syftet med dessa hearings var att inhämta synpunkter från olika aktörer angående de frågor om kontaktförbudslagstiftningen som väcks av våra direktiv. I bilaga 3 anges vilka som deltog vid dessa tillfällen samt de diskussionsfrågor som användes som utgångspunkt.

Vi har sammanträffat med Nationellt centrum för kvinnofrid vid Uppsala universitet vid ett tillfälle och därutöver haft två särskilda möten med medicine doktor Susanne Mattsson som är verksam vid centrumet och som är forskare med inriktning mot mäns våld mot kvinnor. Susanne Mattson har därtill på uppdrag av utredningen upprättat en forskningssammanställning angående strukturerade riskbedömningar som redovisas i avsnitt 8.3.4. Utredningen har även haft ett möte med behandlingsorganisationen Manscentrum i Stockholm och ett möte med Brottsofferjouren Sverige.

Vidare har vi haft kontakter med Susanne Strand, forskningsledare för forskningsprogrammet RISKSAM vid Örebro universitet. Utredningens sekreterare har därtill deltagit i en digital konferens anordnad av RISKSAM angående riskhantering i praktiken.

Som en del av uppdraget att ta ställning till om straffskalan för barnfridsbrottet ska skärpas har vi gjort en genomgång av domstolspraxis avseende domar gällande barnfridsbrott. Praxisgenomgången redovisas i bilaga 4 till betänkandet.

Under arbetet har vi inhämtat statistik och annan information som vi bedömt relevant från Brottsförebyggande rådet (Brå), Åklagarmyndigheten och Domstolsverket.

Vi har också studerat lagstiftningen i Danmark, Norge, Finland och Storbritannien i fråga om kontaktförbud. I detta syfte har vi haft kontakt med företrädare för berörda departement i Finland och Danmark. Vi har även haft ett möte med representanter från polisen i Norge. Lagstiftning och i förekommande fall förarbeten och annan information har i huvudsak inhämtats från officiella webbplatser.

Vi har samrått med Utredningen om påföljder, återfall och verkställighet (Ju 2022:10).

2.3 Betänkandets disposition

Betänkandet innehåller fjorton numrerade kapitel. I kapitel 1 redovisas våra författningsförslag.

Kapitel 3–7 utgör bakgrunden till våra överväganden avseende kontaktförbudslagstiftningen. Kapitel 3 innehåller en redogörelse av gällande rätt samt en översiktlig beskrivning av de överväganden som gjorts i tidigare lagstiftningsärenden. I kapitel 4 görs en internationell utblick. I kapitel 5 redogörs för några utgångspunkter beträffande statens skyldighet att skydda enskilda mot brott. I kapitlet beskrivs även olika stöd- och skyddsåtgärder som kan vidtas av polis och socialtjänst när det föreligger en risk för brott. Därtill behandlas olika metoder för strukturerade riskbedömningar och evidensläget för dessa. I kapitel 6 redogörs för grundläggande fri- och rättigheter enligt regeringsformen och Europakonventionen som har betydelse för utredningens överväganden. I det sammanhanget behandlas också vad ett beslut om kontaktförbud är för slags rättslig figur. I kapitel 7 behandlas den praktiska tillämpningen av kontaktförbudslagstiftningen. Kapitlet innehåller statistik samt en sammanfattning av tidigare utvärderingar och rapporter som gjorts på området. Därtill redovisas resultatet av de hearings och intervjuer som utredningen har anordnat. Kapitel 8 innehåller våra överväganden och förslag beträffande kontaktförbudslagstiftningen, undantaget straffskalorna för brott mot lagen om kontaktförbud och lagen om europeisk skyddsorder, som behandlas i kapitel 9.

Kapitel 9 inleds med en beskrivning av straffteoretiska utgångspunkter. Därefter följer våra överväganden och förslag beträffande straffskalorna för vissa brott.

I kapitel 10 behandlas brottskatalogen för hedersförtryck och fridskränkningsbrotten. Kapitlet inleds med en beskrivning av de aktuella straffbestämmelserna samt de osjälvständiga brottsformerna. Därefter redogörs för våra överväganden och förslag i denna del.

Kapitel 11 behandlar konsekvenserna av våra förslag och i kapitel 12 redogörs för ikraftträdande- och övergångsbestämmelser. I kapitel 13 finns en författningskommentar. I betänkandets fjortonde och sista kapitel finns våra alternativa författningsförslag.

2.4 Terminologi

I lagen om kontaktförbud används begreppen *den mot vilken förbudet avses gälla* och *den som ålagts ett kontaktförbud* respektive *den som ett förbud avses skydda* som benämning på den som åläggs eller ålagts ett kontaktförbud respektive den som ska skyddas av ett kontaktförbud. För att underlätta läsningen har vi valt att i löptexten i stället använda begreppen *förbudsperson* respektive *skyddsperson*, även i de fall som åsyftar tiden före det att ett kontaktförbud har utfärdats. Vår uppfattning är dock, i likhet med vad regeringen anfört i tidigare förarbeten, att det inte är lämpligt att använda begreppen *förbudsperson* respektive *skyddsperson* i författningstext.[1]

Som framgår av våra förslag till författningsändringar, föreslår vi dock att begreppet *den mot vilken förbudet avses gälla* ersätts med *den som förbudet avses gälla mot*. Syftet är att modernisera språket.

[1] Se prop. 2010/11:45 s. 37.

3 Kontaktförbud – den nuvarande regleringen och tidigare överväganden

3.1 Gällande rätt

3.1.1 De olika formerna av kontaktförbud

Ordinärt kontaktförbud

Kontaktförbudets innebörd

Av 1 § första stycket lagen om kontaktförbud framgår att förbud får meddelas för en person att besöka eller på annat sätt ta kontakt med en annan person eller att följa efter denna person. Gemensamt för alla former av kontaktförbud är att de innebär ett generellt förbud mot aktivt kontaktsökande. Förbudet omfattar att personligen söka upp eller följa efter den som förbudet avses skydda (skyddspersonen), men även icke-fysiska kontakter är förbjudna, t.ex. per telefon, brev eller via sociala medier. Förbudet omfattar dessutom andra åtgärder som sker i kontaktsyfte, såsom att lämna ett meddelande till en tredje person för vidarebefordran till skyddspersonen.[1] Oplanerade kontakter faller utanför förbudet, om inte den som förbudet gäller mot (förbudspersonen) utnyttjar tillfället till att aktivt söka kontakt eller trakassera skyddspersonen.[2]

Enligt fjärde stycket omfattas inte kontakter som med hänsyn till särskilda omständigheter är uppenbart befogade. Undantagsregeln ska tillämpas restriktivt och det ska vara fråga om en objektivt sett klart befogad kontakt. I förarbetena nämns som exempel att parternas

[1] Prop. 2010/11:45 s. 37.
[2] Prop. 1987/88:137 s. 15.

gemensamma barn insjuknar akut eller att kontakten är medgiven av skyddspersonen.[3]

Riskbedömningen

Av 1 § andra stycket följer att kontaktförbud får meddelas om det på grund av särskilda omständigheter finns risk för att förbudspersonen kommer att begå brott mot, förfölja eller på annat sätt allvarligt trakassera skyddspersonen.

Med förföljelse avses att någon vid upprepade tillfällen på ett mycket påträngande eller annars besvärande sätt söker kontakt med en person mot dennes vilja. Allvarliga trakasserier kan exempelvis utgöras av upprepade, mycket aggressiva uttalanden som i och för sig inte är av straffbar karaktär, eller av annat beteende som allmänt sett är ägnat att skrämma den andra personen.[4]

Av 1 § framgår vidare att det vid riskbedömningen ska beaktas särskilt om förbudspersonen har begått brott mot någon persons liv, hälsa, frihet eller frid. Det är i första hand risken för brott mot någons liv, hälsa, frihet eller frid som ska beaktas, men även risken för andra brott kan ha betydelse vid bedömningen.[5] Risken ska vara klar och konkret. Bedömningen ska grundas på omständigheterna i det enskilda fallet. Tidigare brottslighet mot skyddspersonen väger tungt vid riskbedömningen. Även brott mot andra personer ska beaktas, framför allt när det gäller brott i nära relationer. Gärningarnas allvar, omfattning och hur nära de ligger i tiden är omständigheter av betydelse.[6] Om det tidigare brottet inte lett till lagföring (t.ex. i de fall en förundersökning alltjämt pågår eller en tidigare förundersökning har lagts ned), får en bedömning göras i det enskilda fallet av i vilken utsträckning ett påstående om tidigare brottslighet kan tillmätas vikt vid prövningen av frågan om kontaktförbud.[7]

[3] A. prop. s. 15 f. och 41 f.
[4] A. prop. s. 20.
[5] A. prop. s. 18.
[6] A. prop. s. 19 och prop. 2010/11:45 s. 79.
[7] Prop. 1987/88:137 s. 41.

Proportionalitetsbedömningen

Av tredje stycket följer att ett kontaktförbud får meddelas endast om skälen för ett sådant förbud uppväger det intrång eller men i övrigt som förbudet innebär för förbudspersonen. I förarbetena anges att en avvägning ska göras mellan å ena sidan intresset av att förebygga brott och å andra sidan integritetsaspekten och rätten att röra sig fritt. Vid bedömningen ska bl.a. beaktas karaktären på brottsligheten eller trakasserierna, risken för att förbudspersonen kommer att göra sig skyldig till brott eller allvarliga trakasserier och hur länge risken kan förväntas föreligga. Dessa omständigheter måste ställas mot omfattningen av de konsekvenser som ett kontaktförbud förväntas få för förbudspersonen.[8]

Enligt 3 § lagen om kontaktförbud ska ett kontaktförbud förses med de begränsningar och undantag som är påkallade med hänsyn till förhållandena i det enskilda fallet. Bestämmelsen är tillämplig på alla former av kontaktförbud. Möjligheterna att förse ett beslut om kontaktförbud med undantag måste vägas in i bedömningen av proportionaliteten av ett tänkt kontaktförbud. En situation när det kan vara påkallat att ange ett undantag är om parterna har gemensamma barn. Praktiska frågor kring umgänge mellan barnen och förbudspersonen kan i många fall lösas genom socialtjänstens försorg.[9] Om det inte är möjligt kan det vara nödvändigt att förse kontaktförbudet med ett uttryckligt undantag.

Kontaktförbud avseende gemensam bostad

Ett kontaktförbud får enligt 1 a § lagen om kontaktförbud också avse förbud att uppehålla sig i en bostad som brukas gemensamt med annan, om det på grund av särskilda omständigheter finns risk för att förbudspersonen kommer att begå brott mot en sammanboendes liv, hälsa, frihet eller frid. Risken måste alltså avse allvarligare gärningar än vad som kan vara tillräckligt vid övriga typer av kontaktförbud. Det är inte heller tillräckligt att det finns en risk för förföljelse eller andra allvarliga trakasserier.

Ett kontaktförbud avseende gemensam bostad får meddelas endast om skälen för ett sådant förbud väger tyngre än det intrång eller

[8] Prop. 2010/11:45 s. 79.
[9] Prop. 1987/88:137 s. 16 f. och 42.

Sid 90(667)

men i övrigt som förbudet innebär för förbudspersonen. Enligt förarbetena ska det vid proportionalitetsbedömningen beaktas att ett kontaktförbud avseende den gemensamma bostaden är betydligt mer ingripande än ett ordinärt kontaktförbud.[10] Ett kontaktförbud avseende den gemensamma bostaden förutsätter även att skyddspersonen förbinder sig att medverka till att förbudspersonen i rimlig utsträckning får tillgång till sina personliga tillhörigheter.

Syftet med ett kontaktförbud avseende den gemensamma bostaden är dels att avvärja den omedelbara fara som kan uppstå när förbudspersonen bor tillsammans med skyddspersonen, dels att ge skyddspersonen ett visst rådrum att kunna vidta de åtgärder som är nödvändiga, t.ex. väcka talan om äktenskapsskillnad, begära kvarsittanderätt eller hitta en ny bostad.[11]

Utvidgat kontaktförbud

Om det kan antas att ett ordinärt kontaktförbud inte är tillräckligt, får förbudet enligt 2 § första stycket lagen om kontaktförbud utvidgas till att avse förbud att uppehålla sig i närheten av en annan persons bostad eller arbetsplats eller annat ställe där den personen brukar vistas (utvidgat kontaktförbud).

Ett beslut om utvidgat kontaktförbud får förenas med villkor om elektronisk övervakning. Ett kontaktförbud kan alltså (men måste inte), förenas med elektronisk övervakning som en förstahandsåtgärd, dvs. även utan tidigare överträdelser. Om förbudspersonen har överträtt ett kontaktförbud, *ska* dock beslutet förenas med villkor om elektronisk övervakning, om det inte finns särskilda skäl mot det. Som exempel på vad som kan utgöra särskilda skäl mot elektronisk övervakning anges i förarbetena att förbudspersonen saknar möjlighet att sköta en övervakning pga. hemlöshet eller sjukdom.[12]

Det saknar betydelse vilken form av kontaktförbud som den tidigare överträdelsen avser. Det kan alltså vara tillräckligt att ett ordinärt kontaktförbud har överträtts. Alla överträdelser av ett kontaktförbud, även icke-fysiska sådana, kan i och för sig ligga till grund för ett beslut om att förena ett utvidgat kontaktförbud med elektronisk övervakning. Å andra sidan är det tveksamt om det överhuvudtaget finns

[10] Prop. 2020/21:217 s. 29.
[11] Prop. 2002/03:70 s. 30 f.
[12] Prop. 2010/11:45. s. 80 och prop. 2017/18:81 s. 49.

förutsättningar för att besluta om ett utvidgat kontaktförbud om det inte finns risk för fysiska överträdelser, eftersom det i en sådan situation bör vara tillräckligt med ett ordinärt kontaktförbud. Av förarbetena framgår att bevisen för överträdelsen bör vara så starka att det föreligger tillräckliga skäl för åtal.[13]

I förarbetena har det uttalats att de generella omständigheter som kan beaktas vid bedömningen av om ett kontaktförbud ska meddelas eller inte kan vara relevanta även vid bedömningen av om ett utvidgat kontaktförbud bör förenas med elektronisk övervakning i de fall förbudspersonen inte har överträtt ett tidigare utfärdat kontaktförbud. Tidigare brott mot skyddspersonen, karaktären av sådana brott och om det rör sig om enstaka eller flera gärningar är exempel på sådana omständigheter. Om parterna bor eller arbetar i samma stad eller nära varandra kan det oftare finnas skäl att överväga elektronisk övervakning än om parterna bor eller arbetar längre ifrån varandra. En ytterligare omständighet som kan beaktas är att förbudspersonen redan före det att beslutet meddelats gett uttryck för att denne inte avser att respektera beslutet. Enligt förarbetena bör det vid bedömningen beaktas att det förutsätts för att besluta om ett utvidgat kontaktförbud att ett ordinärt kontaktförbud inte bedöms tillräckligt och att skyddsbehovet därför ofta kan ofta medföra att det finns skäl för elektronisk övervakning.[14]

Särskilt utvidgat kontaktförbud

Av 2 § andra stycket lagen om kontaktförbud följer att den som har överträtt ett utvidgat kontaktförbud får meddelas ett förbud att uppehålla sig inom ett större område än vad som följer av ett utvidgat kontaktförbud (särskilt utvidgat kontaktförbud). Förbudet får omfatta ett eller flera områden i anslutning till sådana platser där den andra personen har sin bostad eller arbetsplats eller annars brukar vistas. Det får inte avse ett större område än vad som är nödvändigt. Ett beslut om särskilt utvidgat kontaktförbud ska förenas med villkor om elektronisk övervakning, om det inte finns särskilda skäl mot det (se avsnittet ovan avseende utvidgade kontaktförbud för exempel på vad som kan utgöra särskilda skäl).

[13] Prop. 2017/18:81 s. 20 f.
[14] Prop. 2020/21:217 s. 24 och 40.

Någon formell gräns för hur stort förbudsområdet kan vara finns inte. Av förarbetena framgår att det normalt är tillräckligt att förbudet omfattar ett visst kvarter eller stadsdel, men att det i vissa fall kan vara nödvändigt att utsträcka förbudet till ett större område än så.[15]

När det gäller kravet på att det tidigare skett en överträdelse av ett utvidgat kontaktförbud för att ett särskilt utvidgat kontaktförbud ska kunna meddelas, är det normalt tillräckligt att bevisläget är sådant att det i princip föreligger tillräckliga skäl för åtal. Det krävs alltså inte en lagakraftvunnen dom. Tillräckliga skäl för åtal innebär ett högt ställt krav på bevisningens robusthet och överstiger nivåerna skälig misstanke och sannolika skäl.[16] Det uppställs inte något krav på att överträdelsen ska vara fysisk, utan även icke-fysiska överträdelser av ett utvidgat kontaktförbud kan i och för sig ligga till grund för ett beslut om särskilt utvidgat kontaktförbud, även om det torde vara sällsynt. Vid allt för lindriga överträdelser kan ett särskilt utvidgat kontaktförbud framstå som oproportionerligt ingripande.[17]

Ett särskilt utvidgat kontaktförbud får meddelas endast om skälen för ett sådant förbud väger tyngre än den inskränkning i rörelsefriheten som förbudet innebär förbudspersonen. I förarbetena anges att proportionalitetsbedömningen också omfattar frågan om förbudsområdets storlek. Vid bedömningen måste det vägas in om förbudspersonen har naturliga skäl att vistas i ett visst område.[18]

Av rättssäkerhetsskäl är det viktigt att det på ett klart och tydligt sätt framgår av ett beslut om utvidgat eller särskilt utvidgat kontaktförbud vilka geografiska områden som avses med förbudet. Enligt Åklagarmyndighetens rättsliga vägledning om kontaktförbud ska förbudsområdet markeras av en karta som biläggs beslutet.[19]

Särskilt om elektronisk övervakning

De grundläggande syftena bakom möjligheterna att förena ett kontaktförbud med villkor om elektronisk övervakning är att möjliggöra kontroll av efterlevnaden av förbudet samt att skydda den som fått ett kontaktförbud utfärdat, men som riskerar att utsättas för brott

[15] Prop. 2002/03:70 s. 72.
[16] Prop. 2017/18:81 s. 17.
[17] Se Ds 2017:1 s. 61 f., jfr prop. 2010/11:45 s. 50. Se även Hovrätten för Västra Sveriges beslut den 13 april 2017 i ärende nr ÖÄ 2265-17.
[18] Prop. 2002/03:70 s. 72.
[19] Åklagarmyndigheten, Kontaktförbud. Handläggning och beslut, rättslig vägledning 2023:1, s. 21.

och andra trakasserier. Ett annat syfte är att göra det möjligt att säkra bevis för att en överträdelse har skett, vilket i sig kan ha en avhållande effekt.[20]

När ett beslut om kontaktförbud med villkor om elektronisk övervakning har meddelats, är förbudspersonen enligt 2 a § lagen om kontaktförbud skyldig att medverka till att den elektroniska övervakningen kommer till stånd och kan fortgå. Skyldigheten är straffsanktionerad enligt 25 § lagen om kontaktförbud. Av bestämmelsen följer att den som har meddelats ett kontaktförbud med villkor om elektronisk övervakning och som uppsåtligen eller av grov oaktsamhet hindrar att den elektroniska övervakningen kommer till stånd eller kan fortgå döms för hindrande av elektronisk övervakning till böter eller fängelse i högst ett år.

Polismyndigheten är ansvarig för verkställigheten av den elektroniska övervakningen. Det innebär att polisen bl.a. ska se till att den elektroniska övervakningen installeras och ansvarar för att övervaka larmet och hantera larmsituationer.

Av 26 § lagen om kontaktförbud följer att uppgifter om den övervakades position får registreras och tas fram endast när den övervakade träder in i eller vistas inom förbudsområdet eller om en beslutad elektronisk övervakning hindras. Enligt 27 § får uppgifterna om den övervakades position bevaras i högst två månader. De ska därefter omedelbart förstöras.

Förbudstidens längd

Enligt 4 § lagen om kontaktförbud ska ett kontaktförbud meddelas för viss tid, högst ett år. Kontaktförbud avseende gemensam bostad får dock meddelas för högst två månader.

Vid bestämmandet av förbudstidens längd ska hänsyn ska tas till vad som krävs för att förebygga farliga och hotfulla situationer. Förbudstidens längd får dock inte gå utöver vad som är proportionerligt i det enskilda fallet.[21] Vid bedömningen bör allvaret i den brottslighet eller de trakasserier som förbudspersonen gjort sig skyldig till beaktas, liksom graden av skada, fara och olägenhet för skyddspersonen.[22] I Åklagarmyndighetens rättsliga vägledning om kontakt-

[20] Prop. 2010/11:45 s. 45 ff.
[21] Prop. 1987/88:137 s. 43.
[22] Prop. 2017/18:81 s. 50.

Sid 94(667)

förbud anges att det i många fall kan vara lämpligt med en förbudstid om sex månader, men att det är omständigheterna i det enskilda fallet som avgör förbudstidens längd.[23]

Ett kontaktförbud får förlängas med högst ett år i taget. För kontaktförbud avseende gemensam bostad gäller dock att ett sådant förbud får förlängas endast om det finns särskilda skäl och med högst två veckor i taget. Ett kontaktförbud som förenats med villkor om elektronisk övervakning får förlängas med högst tre månader i taget. Ett beslut om kontaktförbud börjar som huvudregel att gälla omedelbart, om inte annat bestäms.

3.1.2 Handläggningen hos polis och åklagare

Ansökan om kontaktförbud

Frågor om kontaktförbud prövas enligt 7 § lagen om kontaktförbud av allmän åklagare och tas upp på begäran av skyddspersonen eller när det annars finns anledning till det. Möjligheterna för en annan person än skyddspersonen att initiera en begäran om kontaktförbud kan få betydelse om skyddspersonen inte vill framstå som den som formellt sett har framställt ansökan. Ansökan kan i ett sådant fall inledas av t.ex. polis eller tjänsteman på socialförvaltningen. Ett kontaktförbud förutsätter dock att skyddspersonen inte har någon invändning mot att förbud meddelas.[24]

Ansökan kan göras skriftligen eller muntligen till åklagare eller polis. Lagen ställer inte upp några formkrav på ansökan. Det vanliga är att ansökan om kontaktförbud görs i samband med en polisanmälan. I ett sådant fall är Polismyndigheten, enligt 3 § förordningen (1988:691) om kontaktförbud, skyldig att omedelbart underrätta åklagaren om begäran.

Skyndsamhetskravet

Av 6 a § lagen om kontaktförbud följer att ärenden om kontaktförbud ska handläggas skyndsamt. Bestämmelsen är tillämplig hos både polis, åklagare och domstolar. För kontaktförbud avseende ge-

[23] Åklagarmyndigheten, Kontaktförbud. Handläggning och beslut, rättslig vägledning 2023:1, s. 12.
[24] Prop. 1987/88:137 s. 26.

mensam bostad gäller att åklagarens beslut ska meddelas med särskild skyndsamhet. Om förbudspersonen tagits med till förhör ska beslut i ärendet, om det inte finns något synnerligt hinder, meddelas i samband med att förhöret avslutas. Enligt Åklagarmyndighetens föreskrifter ska beslut i fråga om ordinära kontaktförbud som utgångspunkt meddelas senast inom två veckor från det att ansökan om kontaktförbud kommit in. Beslut i fråga om kontaktförbud avseende gemensam bostad, utvidgade kontaktförbud och särskilt utvidgade kontaktförbud ska som utgångspunkt meddelas senast inom en vecka från det att ansökan kommit in till åklagarkammaren.[25]

Utredningen

Av 9 § första stycket lagen om kontaktförbud följer att åklagaren får anlita biträde av polisen för utredningen av frågor om kontaktförbud. Genom en hänvisning i andra stycket i samma bestämmelse har vissa bestämmelser i 23 kap. rättegångsbalken gjorts tillämpliga vid utredningen. T.ex. gäller alltså objektivitets- och hänsynsprincipen i ärenden om kontaktförbud. Det är också möjligt att i ärenden om kontaktförbud hålla förhör samt att hämta till förhör. När kontaktförbud avseende gemensam bostad aktualiseras är huvudregeln att förhör ska hållas på plats. Förbudspersonen är dock enligt 6 § lagen om kontaktförbud skyldig att på tillsägelse av en polisman följa med till ett förhör som hålls omedelbart därefter, om förhör på platsen inte kan äga rum eller det av annan anledning är av vikt för utredningen att förbudspersonen följer med till förhör. Vägrar han eller hon utan giltig orsak, får polismannen ta med honom eller henne till förhöret.

I fråga om kontaktförbud avseende gemensam bostad, utvidgat kontaktförbud med villkor om elektronisk övervakning eller särskilt utvidgat kontaktförbud ska, enligt 7 a § lagen om kontaktförbud, ett offentligt biträde förordnas för den som förbudet gäller mot eller avses gälla mot, om det inte måste antas att behov av biträde saknas. Frågan om förordnande ska prövas så snart som möjligt. Ett sådant biträde har samma rättigheter som en offentlig försvarare.

10 och 11 §§ lagen om kontaktförbud innehåller bestämmelser om partsinsyn och underrättelseskyldighet. Hos åklagaren gäller en

[25] Se 1 och 2 §§ i Åklagarmyndighetens föreskrifter om kontaktförbud (ÅFS 2011:6).

Sid 96(667)

allmän rätt till partsinsyn. Rätten att ta del av uppgifter gäller med de begränsningar som följer av 10 kap. 3 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400). Utgångspunkten är att beslut i ett ärende om kontaktförbud inte får fattas utan att parterna har fått möjlighet att yttra sig över de uppgifter som någon annan tillfört ärendet. Åklagaren kan endast undantagsvis besluta om kontaktförbud utan föregående kommunikation. Det rör sig om tre situationer; om det är uppenbart obehövligt, om det kan befaras att det annars skulle bli avsevärt svårare att genomföra beslutet i ärendet eller om avgörandet inte kan skjutas upp. Möjligheten att göra undantag från kommunikationsskyldigheten har ett begränsat tillämpningsområde.[26]

I 13 § lagen om kontaktförbud anges vilka delar av förvaltningslagen som ska tillämpas i ärenden om kontaktförbud. Bl.a. gäller förvaltningslagens bestämmelser om serviceskyldighet, tolkning och översättning samt rätt att lämna muntliga uppgifter.

Åtgärder i samband med beslut

De krav som ställs på ett beslut om kontaktförbud som meddelas av åklagaren framgår av 12 och 12 a §§ lagen om kontaktförbud. Beslutet ska vara skriftligt och bl.a. innehålla upplysning om förbudets innebörd och omfattning samt angivande av de skäl som har bestämt utgången.

Ett beslut om kontaktförbud ska enligt 5 § lagen om kontaktförbud delges förbudspersonen. Utöver delgivning innehåller förordningen (1988:691) om kontaktförbud ett antal bestämmelser om underrättelser i samband med att beslut om kontaktförbud meddelas. Polismyndigheten ska genast underrättas om ett beslut om kontaktförbud meddelas, eller om ett sådant beslut ändras eller hävs. Vidare ska socialnämnden underrättas om ett kontaktförbud har meddelats och parterna har gemensamma barn eller någon av dem bor tillsammans med barn eller om ett barn har umgänge med någon av dem. Socialnämnden ska alltid underrättas om ett beslut om kontaktförbud avseende gemensam bostad meddelas.

När ett beslut om kontaktförbud avseende gemensam bostad har meddelats får polisen enligt 13 a § lagen om kontaktförbud avlägsna förbudspersonen från bostaden.

[26] Se bl.a. JO:s beslut den 4 mars 2011, dnr 4293-2010.

Omprövning

Åklagaren får enligt 23 § lagen om kontaktförbud häva eller ändra ett beslut om kontaktförbud om det på grund av ändrade förhållanden finns skäl till det. Bestämmelsen gäller oavsett om beslutet har meddelats av åklagare eller domstol. Undantaget är om beslutet är föremål för rättens prövning. Initiativ till omprövning kan tas antingen av parterna själva eller av åklagaren. Som exempel på när det kan finnas skäl för omprövning anges bl.a. att ett kontaktförbud har meddelats i ett tidigt skede av en förundersökning och förundersökningen senare läggs ned helt eller delvis.[27]

3.1.3 Rättens handläggning av ärenden om kontaktförbud

Särskilda bestämmelser om rättens handläggning finns i 14–22 §§ lagen om kontaktförbud. Övriga regler för handläggningen regleras i lagen (1996:242) om domstolsärenden, förkortad ärendelagen. Följaktligen gäller t.ex. rätten till partsinsyn och kommunikationsskyldighet enligt ärendelagen vid rättens handläggning av ärenden om kontaktförbud.

Åklagarens beslut om kontaktförbud ska enligt 14 § lagen om kontaktförbud prövas av tingsrätten, om någon av parterna begär det. Begäran om prövning görs till åklagaren, som ska överlämna ärendet till rätten. Bestämmelsen innebär att förbudspersonen har en ovillkorlig rätt att få beslutet prövat av tingsrätten. Om åklagaren har beslutat att avslå en ansökan om kontaktförbud föreligger motsvarande rätt för skyddspersonen.

Åklagaren har inte partsställning i ärenden om kontaktförbud. Om åklagaren har beslutat om kontaktförbud är denne däremot enligt 16 § lagen om kontaktförbud skyldig att på begäran föra talan vid rätten åt skyddspersonen. Skyldigheten gäller inte om särskilda skäl talar emot det. Vidare ska rätten begära yttrande från åklagaren, om det inte är obehövligt.

Rätten har enligt 17 § lagen om kontaktförbud möjlighet att förordna att ett kontaktförbud tills vidare inte ska gälla (inhibition). Rätten kan vidare besluta interimistiskt om kontaktförbud om åklagaren har avslagit en ansökan om kontaktförbud.

[27] Åklagarmyndigheten, Kontaktförbud. Handläggning och beslut, rättslig vägledning 2023:1, s. 59 f.

Vid avgörande av saken ska tingsrätten enligt 18 § lagen om kontaktförbud bestå av en lagfaren domare och tre nämndemän. Vid annan handläggning är tingsrätten domför med en lagfaren domare.

Av 19 § första stycket lagen om kontaktförbud följer att parterna har en ovillkorlig rätt till sammanträde i tingsrätten, om sådant begärs. Till skillnad från vad som gäller vid handläggning av ärenden i allmänhet kan tingsrätten alltså inte avslå en parts begäran om att hålla sammanträde (jfr 14 § ärendelagen). Om det krävs för att saken ska kunna utredas på ett tillfredsställande sätt, har rätten även möjlighet att hålla sammanträde utan att parterna har begärt det.

Av andra stycket i samma paragraf följer ett särskilt skyndsamhetskrav i fråga om kontaktförbud avseende gemensam bostad. Vid prövning av sådana beslut ska tingsrätten utan särskild begäran hålla sammanträde i ärendet så snart det kan ske och, om det inte finns något synnerligt hinder, senast på fjärde dagen efter det att rättens prövning begärdes hos åklagaren. Ärendet ska, om det inte finns något synnerligt hinder, avgöras i anslutning till sammanträdet.

I 22 § lagen om kontaktförbud finns bestämmelser som ger rätten möjlighet till gemensam handläggning (kumulation) av ett ärende om kontaktförbud och mål om allmänt åtal. Förutsättningen är att förbudspersonen är misstänkt för brott som har betydelse för prövning av frågan om kontaktförbudet. Om kumulation sker ska bestämmelserna om brottmål i rättegångsbalken tillämpas även på frågan om kontaktförbud.

3.1.4 Överträdelse av kontaktförbud

Den som bryter mot ett kontaktförbud med villkor om elektronisk övervakning, döms enligt 24 § lagen om kontaktförbud för överträdelse av kontaktförbud med elektronisk övervakning till fängelse i högst två år. Den som i övrigt bryter mot ett kontaktförbud döms för överträdelse av kontaktförbud till fängelse i högst ett år. För ringa brott döms, gällande båda slagen av överträdelser, till böter.

Ansvar för brott förutsätter endast att ett kontaktförbud har överträtts. Det finns alltså inte krav på att en viss effekt, t.ex. rädsla, har uppstått hos målsäganden eller ens att målsäganden lagt märke till överträdelsen. Överträdelse av kontaktförbud är ett brott mot staten, även om överträdelsen också kan kränka den enskildes integritet. Av

den anledningen kan inte skyddspersonens samtycke till kontakt föranleda ansvarsfrihet enligt 24 kap. 7 § brottsbalken. Samtycke kan dock medföra att gärningen betraktas som ringa.[28]

Överträdelse av kontaktförbud och överträdelse av kontaktförbud med elektronisk övervakning ingår i den kategori av brott som kan utgöra olaga förföljelse, grov frids- eller kvinnofridskränkning samt hedersförtryck.

3.2 Tidigare överväganden

I prop. 1987/88:137 föreslog regeringen en ny lag om besöksförbud (sedermera lagen om kontaktförbud). Lagen, som trädde i kraft den 1 juli 1988, syftade till att förbättra skyddet för framför allt kvinnor som utsätts för misshandel och andra övergrepp. Lagen om besöksförbud innebar ursprungligen en möjlighet att utfärda ett ordinärt besöksförbud eller ett utvidgat besöksförbud. Lagen har varit föremål för ett flertal lagändringar sedan dess införande. Huvuddragen i dessa berörs närmare nedan.

3.2.1 2003 års lagstiftningsärende

Ds 2001:73

I departementspromemorian *Ytterligare åtgärder för att motverka mäns våld mot kvinnor* (Ds 2001:73) föreslogs bl.a. en möjlighet att besluta om besöksförbud avseende den gemensamma bostaden samt att utöka det geografiska området för utvidgade besöksförbud till att omfatta en viss kommun eller ett område inom en viss kommun. Vidare föreslogs att polisen gavs möjlighet att i vissa fall besluta om tillfälliga besöksförbud. I promemorian presenterades även tre olika idéskisser för hur elektronisk övervakning av besöksförbud skulle kunna regleras. Brister i tekniken gjorde dock att det inte ansågs vara möjligt att lägga fram ett fullständigt förslag på en rättslig lösning för elektronisk övervakning av besöksförbud.[29]

[28] Prop. 2020/21:217 s. 27 f.
[29] Ds 2001:73 s. 13 ff. och 91–149.

Regeringen instämde i utredningens bedömning att det fanns behov av att utvidga möjligheterna att meddela besöksförbud och föreslog två nya former av besöksförbud; besöksförbud avseende den gemensamma bostaden och särskilt utvidgat besöksförbud. Beträffande besöksförbud avseende den gemensamma bostaden uttalade regeringen att det inte kunde anses acceptabelt att en person ska behöva fly från sin bostad för att skydda sig. Utgångspunkten borde i stället vara att det är den kränkandes rörelsefrihet som ska få tåla en inskränkning vid en konflikt mellan motstående intressen. Regeringen bedömde att ett sådant besöksförbud borde förutsätta att det på grund av särskilda omständigheter förelåg en *påtaglig* risk för att förbudspersonen skulle begå brott mot den sammanboendes liv, hälsa, frihet eller frid. Vidare förutsattes att skälen för ett förbud vägde *väsentligt* tyngre än det intrång eller men i övrigt som åtgärden innebär.[30]

Gällande särskilt utvidgade besöksförbud konstaterades att det förekom ett stort antal överträdelser av kontaktförbud och att det var vanligt att förbudspersonen fortsatte sina trakasserier genom att ofta befinna sig på platser som skyddspersonen mer eller mindre var tvungen att passera. Regeringen uttalade att det bör vara en utgångspunkt att det är den som trakasserar eller som på annat sätt utgör ett hot mot en annan person som ska få tåla inskränkningar i sin rörelsefrihet och inte den som trakasseras. Möjligheten att öka förbudsområdet syftade till att åstadkomma en ökad frihet och trygghet för skyddspersonen, genom att denne inte längre behövde avstå från att vistas på vissa platser av rädsla för att stöta ihop med förbudspersonen.[31]

I fråga om att utvidga det geografiska området för besöksförbud hade Lagrådet i samband med lagrådsremissen uttalat att det var betänkligt i detta sammanhang att anknyta till kommunbegreppet. Det angavs även av Lagrådet att förbudsområdet borde avgränsas i relation till var den person som ska skyddas normalt befinner sig. Enligt förslaget i lagrådsremissen skulle det vara möjligt att meddela ett särskilt utvidgat kontaktförbud även utan föregående överträdelse, om det förelåg särskilda skäl. Lagrådet påpekade att en sådan ordning skulle tillåta att även en person som inte begått något brott underkastades

[30] Prop. 2002/03:70 s. 30 och 34 f.
[31] Prop. 2002/03:70 s. 26 f.

betydande inskränkningar i rörelsefriheten och att det var tveksamt om en sådan inskränkning i rörelsefriheten skulle vara förenlig med artikel 2 i protokoll nr 4 till den Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och grundläggande friheterna (Europakonventionen). Regeringen godtog Lagrådets bedömningar, och föreslog att ett särskilt utvidgat besöksförbud skulle förutsätta att förbudspersonen överträtt ett utvidgat besöksförbud. Gällande det geografiska förbudsområdet föreslog regeringen att förbudsområdet bara skulle få omfatta ett eller flera områden i anslutning till sådana platser där den andra personen har sin bostad eller arbetsplats eller annars brukar vistas, samt att det inte heller skulle få avse ett större område än vad som är nödvändigt. I likhet med besöksförbud avseende gemensam bostad bedömdes att ett särskilt utvidgat besöksförbud endast skulle kunna meddelas om skälen för ett sådant förbud vägde väsentligt tyngre än det intrång eller men i övrigt som åtgärden innebär.[32]

Regeringen gick inte vidare med förslaget i promemorian om att införa en möjlighet för poliser att besluta om tillfälliga besöksförbud. Som skäl angavs att besöksförbud är en mycket ingripande åtgärd och att det finns andra myndigheter som är bättre skickade att ta ställning till de relativt svåra frågor som kan aktualiseras i denna typ av ärenden.[33]

De lagändringar som föreslogs av regeringen trädde i kraft i september 2003.

3.2.2 2011 års lagstiftningsärende

SOU 2008:81

I Stalkningsutredningens betänkande *Stalkning – ett allvarligt brott* (SOU 2008:81) föreslogs en större reform av den dåvarande besöksförbudslagstiftningen. Utredningen konstaterade att den tidigare reformen 2003 inte hade fått avsedd effekt. Lagstiftningen ansågs svårtillämpad och oklar och ett stort antal besöksförbud överträddes utan att det ledde till någon straffrättslig påföljd för gärningspersonen.[34] Enligt utredningen fanns det därför behov av att införa en ny lag om

[32] A. prop. s. 27 f.
[33] A. prop. s. 40.
[34] SOU 2008:81 s. 139 ff.

kontaktförbud. Begreppet kontaktförbud ansågs på ett bättre sätt spegla förbudets innebörd.[35]

För att förstärka lagens brottspreventiva funktion ansåg Stalkningsutredningen att möjligheterna att utfärda kontaktförbud utan att skyddspersonen tidigare hade utsatts för brott behövde utvidgas. För att åstadkomma detta ansåg utredningen att större vikt borde läggas vid den riskbedömning som ska föregå ett beslut samt att användningen av strukturerade riskbedömningar borde öka. Utredningen föreslog därtill att lagen inte längre skulle innehålla en hänvisning till att tidigare brottslighet mot skyddspersonen skulle beaktas särskilt vid riskbedömningen.[36]

Stalkningsutredningen behandlade även frågan om elektronisk övervakning. Mot bakgrund av den tekniska utveckling som skett på området föreslog utredningen att ett kontaktförbud skulle kunna förenas med villkor om elektronisk övervakning om en överträdelse skett av ett tidigare meddelat kontaktförbud eller om sannolika skäl förelåg för att en överträdelse skett.[37]

Prop. 2010/11:45

Regeringen instämde i Stalkningsutredningens bedömning att det fanns behov av åtgärder för att stärka lagstiftningens brottspreventiva funktion. Det konstaterades dock att riskbedömningar, även om de utförs i strukturerad form, bygger på många osäkra faktorer och att det fanns ett behov av att följa upp arbetet med dessa bedömningar. Vidare hade Åklagarmyndigheten i remissyttrandet framfört att tillämpningen skulle riskera att bli mer skönsmässig om lagen inte skulle innehålla någon upplysning om att tidigare brottslighet mot skyddspersonen ska beaktas. Mot den bakgrunden ansåg regeringen att exemplifieringen av de omständigheter som ska beaktas vid hot- och riskbedömningen inte borde tas bort. Enligt regeringens förslag skulle i stället exemplifieringen utökas till att även omfatta tidigare brott mot någon annan persons liv, hälsa, frihet eller frid. Sådan tidigare brottslighet ansågs utgöra en tydlig indikator på en risk för att förbudspersonen kommer att begå brott mot skyddspersonen.[38]

[35] A.a. s. 149 f.
[36] A.a. s. 150 ff.
[37] A.a. s. 200 f.
[38] Prop. 2010/11:45 s. 39 f.

Gällande frågan om elektronisk övervakning framhöll regeringen att utredningens förslag innebar att en person skulle kunna underkastas betydande inskränkningar i rörelsefriheten trots att någon överträdelse av ett kontaktförbud inte hade kunnat konstaterats. En sådan ordning ansågs betänklig ur rättssäkerhetssynpunkt. Regeringen föreslog i stället att det skulle införas en presumtion för elektronisk övervakning vid ett särskilt utvidgat kontaktförbud, om inte särskilda skäl talade emot det. Mot bakgrund av de högt ställda kraven för att kunna meddela ett särskilt utvidgat kontaktförbud, var det enligt regeringen endast vid sådana situationer som elektronisk övervakning framstod som proportionerlig.[39]

De lagförslag som presenterades i propositionen trädde i kraft i oktober 2011. Genom reformen fick kontaktförbudslagstiftningen i huvudsak den utformning som den fortfarande har i dag.

3.2.3 2018 års lagstiftningsärende

Ds 2017:1

I departementspromemorian *Elektronisk övervakning av kontaktförbud* (Ds 2017:1) föreslogs att även utvidgade kontaktförbud skulle kunna villkoras med elektronisk övervakning om förbudspersonen tidigare överträtt ett kontaktförbud. Enligt förslaget skulle presumtionen för elektronisk övervakning vara lika stark som vid särskilt utvidgade kontaktförbud. Genom att ställa upp ett krav på tidigare överträdelse bedömdes kopplingen till risken för våld, hot och allvarliga trakasserier bli tydlig. Kravet på tidigare överträdelser bedömdes dock inte få någon större betydelse för den föreslagna regleringens genomslag, eftersom det i praktiken är mycket ovanligt att det beslutas om ett utvidgat kontaktförbud utan tidigare överträdelser.[40]

I promemorian föreslogs även en skärpning av straffskalan vid överträdelser av kontaktförbud som villkorats med elektronisk övervakning. Enligt förslaget skulle straffskalan begränsas till fängelse i ett år och det skulle alltså inte vara möjligt att döma ut böter för sådana överträdelser. Brotten skulle även ges en egen brottsbeteckning. Det kunde enligt promemorian framstå som mindre ändamålsenligt

[39] A. prop. s. 49 f.
[40] Ds 2017:1 s. 57 f.

att en överträdelse av ett sådant kontaktförbud skulle kunna stanna vid ett bötesstraff i de fall man nått upp så högt i ingripandenivån att elektronisk övervakning blivit aktuell.[41]

Prop. 2017/18:81

Regeringen instämde i promemorians förslag om att möjliggöra elektronisk övervakning vid utvidgade kontaktförbud. En sådan ordning bedömes förstärka lagens preventiva effekter och öka möjligheterna till bevissäkring vid överträdelser. Genom att begränsa tillämpningsområdet för elektronisk övervakning genom ett krav på tidigare överträdelser ansåg regeringen att systemet var förenligt med principen att betydande inskränkningar i någons frihet inte bör kunna ske utan att denne gjort sig skyldig till brott. Med en sådan ordning bibehölls också systematiken i lagstiftningen med en successivt upptrappad ingripandenivå.[42]

Regeringen instämde vidare i promemorians bedömning att överträdelse av kontaktförbud med elektronisk övervakning skulle få en egen brottsbeteckning. Det konstaterades dock att ett maximistraff på ett års fängelse för överträdelse av kontaktförbud med elektronisk övervakning skulle innebära samma maximistraff som för överträdelser av andra kontaktförbud. Mot den bakgrunden tedde det sig enligt regeringen naturligt att höja straffskalan till två års fängelse. Regeringen föreslog därför att böter togs bort ur straffskalan och att maximistraffet höjdes till fängelse två år för överträdelse av kontaktförbud med elektronisk övervakning.[43] Lagändringarna trädde i kraft i juli 2018.

3.2.4 2022 års lagstiftningsärende

SOU 2020:57

Frågan om elektronisk övervakning och straffskärpning behandlades på nytt i Hedersbrottsutredningens betänkande *Ett särskilt hedersbrott* (SOU 2020:57). I betänkandet konstaterades att det inte framstod som rimligt att en utsatt person skulle tvingas vänta på att ett

[41] A.a. s. 67.
[42] Prop. 2017/18:81 s. 20.
[43] A. prop. s. 38.

kontaktförbud utan elektronisk övervakning misslyckas innan det kan bli aktuellt med sådan övervakning. Utredningen resonerade kring den grundlags- och konventionsskyddade rörelsefriheten, men kom till slutsatsen att elektronisk övervakning inte innebär en ytterligare inskränkning av rörelsefriheten. Mot den bakgrunden föreslog utredningen att presumtionen för elektronisk övervakning vid tidigare överträdelse skulle kompletteras med en fakultativ regel som gjorde det möjligt att besluta om elektronisk övervakning även utan en tidigare överträdelse.[44]

Utredningen föreslog även att böter skulle tas bort ur straffskalan för överträdelse av kontaktförbud samt att regeln om ansvarsfrihet skulle ersättas med en bestämmelse om att straffet i ringa fall ska vara böter. Eftersom det krävs starka skäl för att ett kontaktförbud över huvud taget ska meddelas, menade utredningen att det inte framstår som oproportionerligt att straffskalan börjar vid fängelseminimum. Gällande ringa överträdelser ansåg utredningen att också de relativt harmlösa fallen är så pass klandervärda att de förtjänar en straffrättslig sanktion. Som exempel angavs att en skyddsperson bjuder hem förbudspersonen. Enligt utredningen borde ansvaret för om förbudet ska bestå eller inte ligga på staten snarare än på skyddspersonen, som annars skulle kunna utsättas för påtryckningar från förbudspersonen att göra undantag från förbudet.[45]

En del av Hedersbrottsutredningens uppdrag var att analysera de ytterligare förändringar i lagstiftningen om kontaktförbud som var nödvändiga mot bakgrund av den utvärdering av Sverige som Europarådets expertgrupp Grevio genomfört i fråga om Istanbulkonventionen. Grevio hade bl.a. påpekat att det saknas en uttrycklig bestämmelse i kontaktförbudslagstiftningen som möjliggör ett avlägsnande av en misstänkt gärningsperson från ett brottsoffers bostad vid omedelbar fara, vilket ansågs utgöra en brist i det svenska systemet.

Hedersbrottsutredningen menade att det svenska systemet måste ses som en helhet och att reglerna om gripande, anhållande och häktning ger goda möjligheter att avlägsna en misstänkt gärningsperson från en gemensam bostad. Utredningen menade vidare att det inte framstår som förenligt med de allmänna rättssäkerhetskraven att inskränka en persons rätt till sin bostad utan att det finns utredning som talar för att personen kommer att begå brott mot en annan per-

[44] SOU 2020:57 s. 251 f.
[45] A.a. s. 259 ff.

son som bor i bostaden.[46] Utredningen föreslog dock att väsentlighetskravet i bestämmelsen om kontaktförbud avseende gemensam bostad skulle slopas. Enligt utredningen innebar regleringen som föreskrev att skälen för ett förbud skulle väga väsentligt tyngre än skälen mot en sådan åtgärd ett slags dubbla spärrar mot att bevilja ett kontakförbud avseende gemensam bostad. En vanlig proportionalitetsprövning ansågs vara tillräcklig eftersom den i sig innebär ett krav på starka skäl för att ett kontaktförbud ska kunna beviljas.[47]

Utredningen övervägde även om det borde införas en möjlighet att meddela ett interimistiskt kontaktförbud. Eftersom vissa grundläggande förfarandebestämmelser måste följas även vid interimistiska beslut, kom utredningen till slutsatsen att det sannolikt inte skulle gå att åstadkomma en snabbare handläggning av ärenden om kontaktförbud än vad som redan gäller i dag.[48]

Möjligheten att utöka det geografiska området till att avse en kommun vid särskilt utvidgat kontaktförbud diskuterades också i betänkandet. Utredningen hänvisade till Lagrådets tidigare uttalanden och menade att flera skäl kunde anföras till stöd för att en sådan utökning av det geografiska området inte var lämplig. Utredningen menade bl.a. att kommunbegreppet är otympligt och riskerar att göra ett kontaktförbuds innehåll för vitt. Vidare påpekades att kommuner är olika stora och att en person som bor i en stor kommun skulle tvingas flytta betydligt längre bort än en person som bor i en mindre kommun. Som ytterligare skäl lyftes att skyddspersonen kan arbeta och bo i olika kommuner och att det i ett sådant fall skulle vara nödvändigt att utsträcka området till flera kommuner, vilket ofta skulle framstå som oproportionerligt. Det framhölls även att det kunde vara olämpligt att förbjuda en förälder att vistas i den kommun som barnet går i förskola eller skola i. Utredningen kom därför till slutsatsen att övervägande skäl talar emot en utvidgning av det geografiska området.[49]

[46] A.a. s. 266 f.
[47] A.a. s. 273.
[48] A.a. s. 268.
[49] A.a. s. 275 f.

Regeringen instämde i huvudsak i Hedersbrottsutredningens förslag. Till skillnad från utredningen föreslog dock regeringen att det s.k. väsentlighetsrekvisitet skulle slopas även i fråga om särskilt utvidgade kontaktförbud. Beträffande frågan om förutsättningarna för att utöka det geografiska området vid särskilt utvidgade kontaktförbud konstaterade regeringen att det saknades beredningsunderlag för att ändra i bestämmelsen eftersom utredningen i den delen inte hade lämnat något förslag om ändring. Regeringen framhöll att tillämpningen av bestämmelsen om särskilt utvidgat kontaktförbud bör följas upp kontinuerligt, särskilt i fråga om hur det geografiska området och omfattningen bestäms i de enskilda besluten om kontaktförbud.[50] De föreslagna lagändringarna trädde i kraft i januari 2022.

[50] Prop. 2020/21:217 s. 33 f.

4 Internationell utblick

4.1 Norge

Det norska kontaktförbudsinstitutet regleras genom bestämmelserna om *besøks- och opholdsforbud* (härefter besöksförbud) i straffeprocessloven § 222 a och *kontaktforbud* (härefter kontaktförbud) enligt straffeloven § 57. Besöksförbud är ett straffprocessuellt tvångsmedel som kan meddelas av *Påtalemyndigheten* (motsvarar Åklagarmyndigheten), medan kontaktförbud utgör en straffrättslig reaktion på brott och beslutas av rätten eller Påtalemyndigheten.

Besöksförbud kan meddelas om det finns grund att tro att en person kommer att begå en straffbar handling mot en annan person, förfölja, på annat sätt kränka dennes frid eller utsätta en annan person för betungande ordningsstörningar. Ett besöksförbud kan innebära förbud att vara på ett visst ställe eller att förfölja, besöka eller på annat sätt kontakta den som förbudet avses skydda (skyddspersonen). Det finns även möjlighet att meddela besöksförbud avseende gemensam bostad. Förutsättningen är att det föreligger en överhängande fara för att den som förbudet avses gälla mot (förbudspersonen) utsätter skyddspersonen för brott.

Innebörden av och förutsättningarna för att meddela ett kontaktförbud är i stort sett desamma som för besöksförbud. Den viktigaste skillnaden är att ett kontaktförbud förutsätter att förbudspersonen har begått en straffbar handling mot skyddspersonen. Rätten ska överväga att besluta om kontaktförbud när någon har begått misshandel mot ett närstående barn samt vid vissa sexualbrott mot barn.

Ett kontaktförbud kan förenas med elektronisk övervakning om det anses nödvändigt för att kontaktförbudet ska följas. Tidigare överträdelser av ett besöks- eller kontaktförbud ska normalt leda till ett beslut om elektronisk övervakning. Även parternas historik och ut-

Sid 110(667)

talanden från den som avses med förbudet kan beaktas.[1] Ett beslut om elektronisk övervakning ska också föregås av en proportionalitetsbedömning där nackdelarna som övervakningen innebär för förbudspersonen ska vägas mot skyddsbehovet för skyddspersonen. Övervakningen sker genom en elektronisk fotboja, ett s.k. *omvendt voldsalarm*, som utlöser ett alarm om förbudspersonen befinner sig inom förbudszonen. Förbudsområdets storlek avgörs med utgångspunkt i polisens utryckningstid i det aktuella området, eller undantagsvis utifrån vad som är nödvändigt för att skyddspersonen ska ha tillräcklig tid för att sätta sig i säkerhet på egen hand.[2] Upplysning om den övervakades position får endast tas fram av polisen när det saknas täckning, när batteriet i utrustningen är urladdat, vid åverkan på utrustningen samt när förbudszonen överträds.[3]

Under sommaren 2023 föreslog den norska regeringen i en proposition att det ska vara möjligt att besluta om elektronisk övervakning även för att kontrollera efterlevnaden av ett besöksförbud. Enligt förslaget ska ett besöksförbud få förenas med elektronisk övervakning om det finns skälig grund för att misstänka att den som ålagts ett besöksförbud har brutit mot förbudet, eller om elektronisk övervakning i annat fall kan antas krävas för att förhindra att förbudspersonen begår en straffbar handling mot en annan person.[4]

Överträdelse av besöksförbud respektive kontaktförbud är straffbelagt med böter eller fängelse i högst ett år. Den som med uppsåt eller grov oaktsamhet hindrar att elektronisk kontroll kan komma till stånd eller som hindrar en pågående kontroll, döms till fängelse i högst ett år.

4.2 Danmark

I Danmark har *politidirektøren* (den högsta chefen i ett polisdistrikt) möjlighet att besluta om flera olika åtgärder som liknar det svenska kontaktförbudsinstitutet; *tilhold*, *opholdsforbud* och *bortvisning*.

[1] Ot. prp. nr 25 (2008–2009) s. 21.
[2] Rundskriv fra Riksadvokaten, nr. 2/2019 s. 6. ff.
[3] Prop. 128 L (2022–2023) s. 18. Det är även tillåtet för polisen att ta fram uppgifter om den övervakades position när förbudspersonen befinner sig i närheten av skyddspersonen, men enligt förarbetena innebär inte den tekniska lösning som i nuläget används för elektronisk övervakning att fotbojan kan registrera när förbudspersonen kommer för nära skyddspersonen, se a. prop. s. 57.
[4] A. prop. s. 69.

Bestämmelserna återfinns i lov nr 112 af 3 februar 2012 om tilhold, opholdsforbud og bortvisning.

Ett tilhold innebär ett förbud att uppsöka, kontakta eller följa efter en annan person. Tilhold förutsätter att det finns grundad misstanke om att en person har kränkt en annan persons frid genom att förfölja eller *genere* (störa) den andra genom kontakt eller att en person har utsatt en annan person för brott som kan likställas med en sådan fridskränkning. Det krävs också att det finns skäl att anta att personen i fråga kommer fortsätta trakasserierna. Tilhold kan också meddelas om det finns grundad misstanke för att en person har begått vissa allvarliga brott enligt straffeloven. Det finns även en möjlighet att meddela interimistiskt tilhold, s.k. *strakstilhold*, När ett strakstilhold har meddelats ska, såvitt möjligt, ett slutligt beslut meddelas inom 60 dagar.

Opholdsforbud innebär att en person förbjuds att vistas eller färdas i ett avgränsat område i närheten av en annan persons bostad eller arbets-, utbildnings- eller vistelseort eller ett annat område där den andra personen ofta befinner sig. Ett opholdsforbud kan meddelas vid särskilt allvarliga förföljelser eller om förbudspersonen har utsatt skyddspersonen för vissa brott. Det krävs även att ett tilhold inte kan anses tillräckligt.

Om det är nödvändigt kan ett tilhold eller opholdsforbud utvidgas till att även omfatta andra medlemmar i skyddspersonens hushåll. Förbudspersonen förbjuds då även att kontakta eller vistas i närheten av dessa personer.

Ett beslut om bortvisning påminner om kontaktförbud avseende gemensam bostad enligt svensk rätt. Bortvisning innebär att en person över 18 år kan förbjudas att vistas i sin bostad. Ett sådant förbud kan meddelas om det finns grundad misstanke om att en person har begått brott (t.ex. hot, brott mot liv, hälsa och frihet eller sexualbrott) mot en person i hushållet eller att personen har uppträtt på ett sådant sätt som i övrigt innebär hot om våld mot en annan person i hushållet. Det krävs även att det finns en risk för att övergreppen kommer att fortsätta om bortvisning inte meddelas. Ett beslut om bortvisning kan gälla i upp till fyra veckor.

Överträdelse av ett tilhold, opholdsforbud eller bortvisning straffas med böter eller fängelse i högst två år.

4.3 Finland

Bestämmelser om besöksförbud finns i lagen om besöksförbud (898/1998). Ett s.k. normalt besöksförbud kan meddelas om det finns grundad anledning att anta att förbudspersonen kommer att begå brott mot en annan persons liv, hälsa, frihet eller frid eller på annat sätt allvarligt trakassera denne.

Ett besöksförbud avseende den gemensamma bostaden kan meddelas, om förbudspersonen genom hotelser, tidigare brott eller annat beteende ger anledning att anta att han eller hon sannolikt kommer att begå ett brott mot skyddspersonens liv, hälsa eller frihet. Det krävs också att ett förbud inte är oskäligt med hänsyn till hur allvarligt det hotande brottet är, de i den gemensamma bostaden boende personernas förhållanden och andra omständigheter i saken.

Ett normalt besöksförbud kan avse ett förbud att träffa skyddspersonen eller på annat sätt kontakta denne eller göra försök därtill. Förbudet omfattar även att följa efter eller iaktta skyddspersonen. Ett besöksförbud avseende gemensam bostad innebär därutöver en skyldighet att avlägsna sig från bostaden och ett förbud att återvända till den.

Ett besöksförbud kan även utvidgas till att omfatta vistelse i närheten av den stadigvarande bostaden, fritidsbostaden, arbetsplatsen eller ett med dessa jämförbart angivet ställe där skyddspersonen vistas. Ett sådant förbud förutsätter att det finns skäl att anta att ett normalt besöksförbud eller besöksförbud avseende gemensam bostad inte är tillräckligt. Genom en lagändring som trädde i kraft den 1 oktober 2023 infördes en möjlighet att besluta att ett utvidgat besöksförbud ska övervakas tekniskt (motsvarande elektroniskt övervakade kontaktförbud i Sverige). Förutsättningen är att teknisk övervakning bedöms nödvändig för att avvärja ett hot om brott mot liv, hälsa eller frihet och övervakningen inte är oskälig med hänsyn till hur allvarligt det hotande brottet är, förhållanden för den som ställs under övervakning och andra omständigheter som framkommit i saken.

Det finns även en möjlighet att meddela ett tillfälligt besöksförbud om skyddspersonen har ett så uppenbart behov av skydd att det förutsätter ett omedelbart beslut.

Beslut om besöksförbud meddelas av tingsrätten. Ett tillfälligt besöksförbud kan dock fattas av en anhållningsberättigad tjänsteman eller av domstol. Om en anhållningsberättigad tjänsteman har fattat

beslutet överlämnas ärendet till tingsrätten, som ska hålla huvudförhandling i ärendet inom en vecka från överlämnandet.

Den som bryter mot ett beslut om besöksförbud döms för brott mot besöksförbud till böter eller fängelse i högst ett år. Detsamma gäller för den som bryter mot sina skyldigheter enligt ett beslut om tekniskt övervakat besöksförbud och därmed förhindrar att sådan övervakning tas i bruk eller genomförs.

4.4 Storbritannien

4.4.1 England och Wales

Det finns flera åtgärder enligt engelsk och walesisk rätt som syftar till att skydda den som är utsatt för trakasserier. I det fortsatta ska *restraining order*, *harassment injunction* och *non-molestation order* beröras. Gemensamt för dessa är att de utfärdas av domstol och innebär ett förbud mot att vidta vissa specificerade handlingar, t.ex. att kontakta skyddspersonen eller att vistas på vissa platser.

En restraining order kan endast utfärdas i samband med en brottmålsdom. Vid en fällande dom regleras förutsättningarna i sections 359–364, part 11, chapter 3 i Sentencing Act 2020. Det är även möjligt att utfärda en restraining order mot den åtalade personen i samband med en frikännande brottmålsdom, enligt bestämmelserna i section 5A i Protection from Harassment Act 1997. En restraining order kan gälla under viss tid, eller tills vidare.

I avgörandet R v Khellaf [2016] EWCA Crim 1297 uttalade domstolen ett antal principer som gäller i fråga om förutsättningarna för en restraining order. Ett sådant förbud ska utfärdas endast om domstolen anser att det är nödvändigt för att skydda brottsoffret. Vidare ska villkoren i en restraining order stå i proportion till syftet med förbudet. Brottsoffrets inställning har betydelse i frågan om en restraining order ska utfärdas, även om det inte är uteslutet att utfärda ett förbud mot brottsoffrets vilja.

Bestämmelserna i section 3 och 3A i Protection from Harassment Act 1997 innebär även en möjlighet att, inom ramen för ett civilrättsligt förfarande, ansöka om att domstolen ska utfärda en s.k. harassment injunction som innebär att svaranden förbjuds att vidta handlingar som utgör trakasserier. Begreppet trakasserier är inte närmare defi-

nierat i lagstiftningen, utan avgörs utifrån en objektiv bedömning. Det är straffbart att bryta mot en harassment injunction.

Section 42 och 42A, part IV i Family Law Act 1996 innehåller bestämmelser om non-molestation order. Syftet med institutet är att skydda mot våld i nära relationer. Talan om en non-molestation order kan väckas i samband med en process rörande andra familjerättsliga frågor, men det är inte ett krav. En non-molestation order innebär ett förbud mot att antasta (*molest*) en närstående (*associated*) person eller ett barn. Förbudet kan vara generellt till sin utformning eller avse vissa specificerade ageranden. Talan kan väckas av skyddspersonen, men frågan kan också initieras av domstolen *ex officio* inom ramen för en pågående familjerättslig process om domstolen anser att det behövs. Vid bedömningen av om en non-molestation order ska utfärdas ska domstolen beakta samtliga omständigheter, inklusive behovet av att säkerställa sökandens eller ett barns hälsa, säkerhet och välbefinnande.

Det är straffbart att utan rimliga skäl (*reasonable excuse)* bryta mot en restraining order, harassment injunction eller non-molestation order. Om det rör sig om en s.k. *conviction on indictment* (brott som prövas i Crown Court och med jury) är straffskalan böter eller fängelse i högst fem år, eller både böter och fängelse. Gäller det en s.k. *summary conviction* (brott som i regel prövas av Magistrate Court) är straffet böter eller fängelse i högst sex månader, eller både böter och fängelse vid överträdelse av en restraining order eller non harassment order. Vid överträdelse av en non molestation order är straffskalan vid en summary conviction böter upp till lagstadgat maximum eller fängelse i högst ett år, eller både böter och fängelse.

4.4.2 Skottland

Den skotska motsvarigheten till kontaktförbud, *non harassment order*, regleras i Protection from Harassment Act 1997. En non harassment order kan utfärdas antingen inom ramen för en brottmålsrättegång eller i ett civilrättsligt förfarande. Enligt section 11 i den nyss nämnda lagen kan domstolen, efter ansökan av åklagaren, utfärda en non harassment order om en person döms för brott som inkluderar trakasserier av brottsoffret. Förutsättningen är att domstolen, efter en riskbedömning anser att det är lämpligt att utfärda ett sådant åläggande för att

skydda brottsoffret från fortsatta trakasserier. En non harassment order innebär att en person förbjuds att vidta vissa handlingar som specificeras i beslutet.

En person som utsätts för trakasserier vid minst två tillfällen kan väcka en civilrättslig talan om att en non harassment order ska utfärdas mot svaranden. Är det fråga om våld i nära relationer är det tillräckligt att det har förekommit trakasserier vid ett enstaka tillfälle. Domstolen kan även utfärda ett interimistiskt beslut som gäller fram till frågan om en non harassment order har prövats slutligt.

Överträdelse av en non harassment order utgör ett brott. Om det rör sig om ett *summary conviction* är straffet böter upp till lagstadgat maximum eller fängelse i högst sex månader, eller både böter och fängelse. Gäller det ett *conviction on indictment* är straffet böter eller fängelse i högst fem år, eller både böter och fängelse.

Domstolen kan även utfärda ett s.k. *interdict* i syfte att skydda mot våld i nära relationer. Ett interdict kan t.ex. innebära ett förbud att vidta vissa handlingar mot den andra parten eller mot ett barn i hushållet, eller att vistas i den gemensamma bostaden eller i anslutning till den andra partens arbetsplats. Det är även möjligt att utfärda ett interimistiskt interdict.

4.4.3 Nordirland

Enligt nordirländsk rätt kan domstolen utfärda en *restraining order* i samband med en brottmålsdom. Bestämmelserna finns i The Protection from Harassment (Northern Ireland) Order 1997. Regleringen motsvarar i allt väsentligt bestämmelserna om restraining order i England och Wales, se avsnittet ovan. I likhet med skotsk rätt, finns det även möjlighet att inom ramen för ett civilrättsligt förfarande, begära att domstolen utfärdar ett åläggande (*injunction*) som innebär att en person förbjuds att trakassera en annan person. Det är straffbart att överträda en restraining order eller en injunction. Straffskalan motsvarar vad som gäller för en non harassment order i Skottland, se avsnittet ovan.

5 Statens ansvar att förebygga brott

5.1 Inledning

I detta kapitel redogörs för några utgångspunkter avseende statens skyldighet att vidta åtgärder för att skydda enskilda från brott. Kapitlet inleds med en redogörelse av relevanta bestämmelser och praxis beträffande Europakonventionen[1], Istanbulkonventionen[2] och Barnkonventionen[3]. Därefter följer en översikt av hur polisen och socialtjänsten arbetar för att förebygga brott. Slutligen behandlas olika utgångspunkter samt evidensläget för strukturerade riskbedömningar inom polis och socialtjänst. Syftet är att kapitlet ska tjäna som underlag till våra överväganden och förslag i fråga om kontaktförbudslagstiftningen.

5.2 Statens skyldighet att skydda enskilda från brott

5.2.1 Europakonventionen

Rätten till liv (artikel 2)

Europakonventionen innehåller flera artiklar som aktualiserar frågan om statens skyldighet att skydda enskilda från våld och andra trakasserier. Av artikel 2 följer att rätten till liv ska skyddas genom lag. Detta innebär en skyldighet för staten att vidta ändamålsenliga åtgärder för att skydda liv, t.ex. att säkerställa att rättsväsendet verksamt beivrar våldsbrott med dödlig utgång. Om en person utsätter

[1] Europeiska konventionen den 4 november 1950 angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.
[2] Europarådets konvention den 11 maj 2011 om förebyggande och bekämpning av våld mot kvinnor och av våld i hemmet.
[3] Förenta nationernas konvention den 20 november 1989 om barnets rättigheter.

en annan person för livsfara kan det också åligga myndigheterna att förse personen med särskilt skydd.[4]

Enligt de s.k. Osmanprinciperna (se *Osman mot Storbritannien*, dom den 24 mars 2011) kan ett brott mot artikel 2 föreligga endast om myndigheterna kände till eller borde känt till att det vid en viss tidpunkt förelåg en konkret och omedelbar risk för en utpekad individs liv och myndigheterna underlåter att vidta relevanta åtgärder som rimligen kan förväntas för att motverka risken. Osmanprinciperna innebär vidare att staternas positiva förpliktelser inte ska tolkas på ett sätt som innebär att det ställs omöjliga eller oproportionerliga krav på myndigheterna mot bakgrund av deras tillgängliga resurser. Vidare måste det säkerställas att respekten för andra mänskliga rättigheter upprätthålls, t.ex. rätten till personlig frihet (artikel 5) och rätten till respekt för privatliv, familjeliv, hem och korrespondens (artikel 8). Osmanprinciperna har över tid kommit att tillämpas av Europadomstolen i många olika situationer. Genom avgörandet *Opuz mot Turkiet*, dom den 9 juni 2009 (se nedan) utsträcktes tillämpningsområdet till våld i nära relationer.[5]

Förbud mot tortyr eller omänsklig eller förnedrande behandling (artikel 3)

Allvarliga kränkningar av den fysiska integriteten kan anses utgöra tortyr eller omänsklig eller förnedrande behandling och därför stå i strid med artikel 3. Av artikeln följer en positiv förpliktelse för staten att ge medborgare skydd mot sådan behandling som strider mot artikeln. Plikten till positivt handlande från statens sida omfattar dels en skyldighet att kriminalisera de handlingar som kan omfattas av artikeln, dels en skyldighet att utreda och beivra brott och se till att gärningspersonerna straffas på ett proportionerligt sätt eller drabbas av andra adekvata påföljder såsom skadestånd.[6] Numera anses artikel 3 även omfatta en skyldighet att skydda mot våld i nära relationer, i vart fall om det är fråga om våld av viss dignitet och omfattning.[7]

[4] Danelius, Mänskliga rättigheter i europeisk praxis. En kommentar till Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna (2023, version 6, JUNO), s. 77 ff.
[5] Harris m.fl., Law of the European Convention on Human Rights, 4:e uppl., 2018, s. 208 f.
[6] Danelius, Mänskliga rättigheter i europeisk praxis. En kommentar till Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna (2023, version 6, JUNO), s. 102 och Jacobs m.fl., The European Convention on Human Rights, 7:e uppl., 2017, s. 213.
[7] Harris m.fl., Law of the European Convention on Human Rights, 4:e uppl., 2018, s. 275.

Rätten till respekt för privatlivet (artikel 8)

Är det fråga om kränkningar av den fysiska integriteten som inte når upp till den nivå som förutsätts enligt artikel 3, kan i stället artikel 8 om rätten till respekt för sitt privatliv vara tillämplig. I likhet med vad som gäller för artikel 2 och 3, innebär artikel 8 inte bara att staten ska avstå från vissa ingrepp i den personliga integriteten, utan ålägger också staten att vidta positiva åtgärder för att skydda den enskildes privata sfär. Sådana positiva åtgärder kan utgöras av lagstiftning, men också skydd mot övergrepp i särskilda situationer. Staten kan alltså bryta mot artikel 8 genom att tolerera en existerande situation eller genom att inte skapa tillräckligt rättsligt skydd, trots att övergreppet i sig utförts av en annan enskild person, vars handlande staten i och för sig inte är ansvarig för.[8]

De krav på skyddsåtgärder som ställs på staten måste vara rimliga. Det som i huvudsak kan förväntas är att staten utfärdar lagar som ger ett tillfredsställande skydd åt privatliv, familjeliv, hem och korrespondens samt att de rättsvårdande myndigheterna kontrollerar att dessa lagar respekteras.[9] Europadomstolen har vidare uttalat att staten åtnjuter en viss tolkningsmarginal, *margin of appreciation*, i fråga om vilka åtgärder som bedöms nödvändiga för att säkerställa att artikel 8 efterlevs. Den fysiska integriteten är en viktig aspekt av skyddet för privatlivet. Staten har därför en positiv förpliktelse att vidta rimliga åtgärder för att skydda sina medborgare från brott såsom misshandel m.m., men även trakasserier och andra icke-fysiska övergrepp omfattas (se t.ex. *F.O. mot Kroatien*, dom den 22 april 2021).

En del av den positiva förpliktelsen att skydda från våld är att se till att den som utsatts för övergrepp tillhandahålls en möjlighet att få upprättelse genom rättsväsendet, dvs. effektiva rättsmedel (se t.ex. *X och Y mot Nederländerna*, dom den 26 mars 1985).

[8] Danelius, Mänskliga rättigheter i europeisk praxis. En kommentar till Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna (2023, version 6, JUNO), s. 445.
[9] A.a. s. 445.

Praxis från Europadomstolen beträffande våld i nära relationer

Opuz mot Turkiet, dom den 9 juni 2009

Domen gällde en kvinna som dödats av sin svärson. Svärsonen hade hotat och trakasserat sin svärmor och sin hustru under många år och vid flera tillfällen tillfogat dem livshotande skador. Med endast ett undantag hade myndigheterna underlåtit att väcka åtal för brotten med hänvisning till att offren dragit tillbaka brottsanmälningarna, trots att de förklarat att mannen hade hotat att döda dem om de inte drog tillbaka sina anklagelser. I domen tillämpades Osmanprinciperna (se ovan) för första gången i ett fall rörande våld i nära relationer. Europadomstolen uttalade att de positiva förpliktelserna enligt artikel 2 (rätten till liv) inte får tolkas så långtgående att de medför en omöjlig eller oproportionerlig börda för myndigheterna. Inte varje påstådd risk för livet leder till en skyldighet för myndigheterna att vidta förebyggande åtgärder för att förhindra risken från att förverkligas. Ett brott mot artikel 2 föreligger dock om det kan visas att myndigheterna inte gjort allt som rimligen kunde förväntas av dem vid en konkret och omedelbar risk för att en person utsätts för livshotande brott från en annan person och myndigheterna känt till eller borde känt till risken. I det aktuella fallet konstaterades att de turkiska myndigheterna, trots att de känt till mannens tidigare brottslighet mot kvinnorna, inte vidtagit några åtgärder alls för att skydda kvinnorna från honom. Domstolen konstaterade att myndigheterna t.ex. borde ha kunnat väcka åtal mot honom och utfärda ett kontaktförbud som hade förbjudit honom att kontakta kvinnorna eller vistas i närheten av deras hem. Mot den bakgrunden fann Europadomstolen att Turkiet brustit i sina positiva förpliktelser enligt artikel 2.

Kurt mot Österrike, dom den 15 juni 2021

I *Kurt mot Österrike* hade klagandens son blivit mördad av hennes make. Klaganden menade att de österrikiska myndigheterna hade brustit i sin skyldighet enligt artikel 2 (rätten till liv) att skydda henne och hennes barn från maken, trots att hon uppgett till polisen att hon fruktade för barnens liv. Enligt Europadomstolen omfattar de positiva förpliktelserna enligt artikel 2 att myndigheterna är skyldiga att genomföra en adekvat riskbedömning samt, i de fall då myndig-

heterna har identifierat eller borde identifierat en relevant risk som utlöser en skyldighet att agera, att vidta adekvata skyddsåtgärder. Europadomstolen uttalade även att de s.k. Osmanprinciperna (se ovan) måste tolkas i ljuset av den specifika kontext och de omständigheter som omgärdar våld i nära relationer. Det innebär ett krav på omedelbart agerande från myndigheternas sida vid påstått relationsvåld. För att kunna avgöra om det föreligger en konkret och omedelbar risk för en individs liv åligger det vidare myndigheterna att vidta en självständig, proaktiv och omfattande riskbedömning. Att riskbedömningen ska vara självständig och proaktiv innebär att myndigheterna inte enbart kan förlita sig på brottsoffrets uppgifter, utan måste bedöma situationen med hänsyn till all relevant information. I det aktuella fallet bedömde Europadomstolen att de österrikiska myndigheterna, som vidtagit en adekvat riskbedömning, inte hade haft några indikationer på att det förelåg en konkret och omedelbar risk för klagandens sons liv. Det hade alltså inte uppstått någon konventionsenlig skyldighet för myndigheterna att vidta skyddsåtgärder. Mot den bakgrunden ansågs det inte föreligga något brott mot artikel 2.

Y m.fl. mot Bulgarien, dom den 22 mars 2022

Klagandena i fallet var mamman och dottern till en kvinna som blivit skjuten till döds av sin make strax efter att hon uppgett till åklagarmyndigheten att maken ägde ett skjutvapen och att hon upplevde fara för sitt liv. Hon hade under flera års tid anmält sin make för olika typer av våldsamma övergrepp. Europadomstolen fann att myndigheterna hade brustit i skyldigheten att vidta åtgärder utifrån kvinnans uppgifter, vilka borde ha bedömts som trovärdiga. Myndigheterna borde, enligt domstolen, ha vidtagit en adekvat riskbedömning i ljuset av den specifika kontext som våld i nära relationer utgör. En sådan riskbedömning borde enligt domstolen ha visat att mannens agerande utgjorde en konkret och allvarlig risk för kvinnans liv. Det hade då, med stöd av nationell lagstiftning, varit möjligt att beslagta mannens vapen, gripa honom för att han överträtt ett kontaktförbud och/eller placerat kvinnan under polisskydd. Mot den bakgrunden fann Europadomstolen att Bulgarien hade brutit mot artikel 2 (rätten till liv).

Volodina mot Ryssland (nr 1), dom den 9 juli 2019 Sid 122(667)

Volodina mot Ryssland utgör ett av flera exempel på fall där Europadomstolen framhållit kontaktförbud som ett viktigt instrument för att staterna ska leva upp till sina positiva förpliktelser enligt artikel 3 (förbud mot tortyr eller omänsklig eller förnedrande behandling). I det aktuella fallet fann Europadomstolen att klaganden varit utsatt för såväl fysiska som psykiska övergrepp av sin tidigare partner i en sådan omfattning att artikel 3 var tillämplig. Europadomstolen konstaterade att de ryska myndigheterna varit medvetna om mannens våldsamma agerande, men inte vidtagit några åtgärder för att skydda kvinnan och inte heller utrett de påstådda brotten på ett tillfredsställande sätt, varför ett brott mot artikel 3 ansågs föreligga. Europadomstolen framhöll särskilt att Ryssland var ett av få medlemsländer som fortfarande saknade möjlighet att vidta åtgärder motsvarande ett kontaktförbud. Domstolen uttalade att ett kontaktförbud syftar till att motverka våld i nära relationer och att skydda offret genom att förövaren tvingas lämna den gemensamma bostaden och förbjuds att kontakta offret.

Volodina mot Ryssland (nr 2), dom den 14 september 2021

Det aktuella fallet gällde samma klagande som i domen ovan. Detta fall gällde frågan om de ryska myndigheterna hade brustit i sina positiva förpliktelser enligt artikel 8 (rätten till respekt för privatliv) att skydda klaganden mot trakasserier från sin tidigare partner. Han hade bl.a. skapat falska profiler på sociala medier i hennes namn, placerat en GPS-sändare i hennes handväska och framfört dödshot via sociala medier. Polisen underlät att utreda majoriteten av de misstänkta brotten. Europadomstolen uttalade att staterna är skyldiga att etablera och tillämpa ett effektivt system för att beivra alla former av brott i nära relationer, även brott som begås via internet, och att erbjuda tillräckliga skyddsåtgärder för offren. Det konstaterades att Ryssland numera visserligen hade infört en möjlighet att utfärda kontaktförbud, men eftersom ett sådant beslut förutsatte att det fanns tillräckliga bevis för att väcka åtal mot gärningspersonen, var en sådan åtgärd inte tillämplig i det aktuella fallet på grund av att brotten inte utretts. Europadomstolen fann att de ryska myndigheternas agerande utifrån risken för fortsatt brottslighet var otillräckligt och att deras

passivitet hade tillåtit fortsatta trakasserier från gärningspersonen mot klaganden. Europadomstolen fann därmed att Ryssland hade brutit mot artikel 8.

5.2.2 Istanbulkonventionen

Istanbulkonventionen trädde i kraft i Sverige i november 2014.[10] Konventionen syftar till att skydda kvinnor mot alla former av våld och att förebygga, lagföra och avskaffa våld mot kvinnor och våld i hemmet. Våld mot kvinnor avser varje fall av könsrelaterat våld som leder till, eller troligen kommer att leda till, fysisk, sexuell, psykisk eller ekonomisk skada eller fysiskt, sexuellt, psykiskt eller ekonomiskt lidande för kvinnor, inbegripet hot om sådana handlingar, tvång eller godtyckligt frihetsberövande, oavsett om det sker i ett offentligt eller privat sammanhang (artikel 3 a). Våld i hemmet definieras som varje fall av fysiskt, sexuellt, psykiskt eller ekonomiskt våld som utövas inom familjen eller i hemmiljön eller mellan makar eller partner eller före detta makar eller partner, oavsett om förövaren delar eller har delat bostad med brottsoffret eller inte (artikel 3 b).

Konventionsstaterna är skyldiga att vidta nödvändiga lagstiftningsåtgärder och andra åtgärder för att förebygga, utreda, straffa och gottgöra våldshandlingar som omfattas av konventionen och som begås av icke-statliga aktörer (artikel 5.2).

Enligt artikel 18 är konventionsstaterna skyldiga att vidta nödvändiga lagstiftningsåtgärder eller andra åtgärder för att skydda brottsoffer mot ytterligare våldshandlingar. Parterna är bland annat skyldiga att säkerställa att alla berörda myndigheter samt frivilligorganisationer och andra berörda organisationer och verksamheter kan samarbeta effektivt med varandra för att skydda och stödja brottsoffer och vittnen till alla former av våld som faller inom ramen för konventionen. Konventionsstaterna är vidare bl.a. skyldiga att tillhandahålla skyddsåtgärder såsom skyddat boende, nationella hjälptelefoner, särskilt stöd till offer för sexuellt våld och skydd och hjälp för barnvittnen (artikel 23–26).

Av artikel 50 följer att det ska säkerställas att de ansvariga brottsbekämpande myndigheterna skyndsamt och på ett lämpligt sätt kan erbjuda brottsoffer adekvat och omedelbart skydd vid alla former av

[10] Prop. 2013/14:208.

våld som faller inom ramen för konventionen. Detta inbegriper även att vidta förebyggande operativa åtgärder och samla in bevis. Vidare åligger det konventionsstaterna enligt artikel 51 att säkerställa att alla berörda myndigheter gör en bedömning av om liv riskeras, hur allvarlig situationen är och risken för upprepat våld i syfte att förhindra detta och vid behov ge samordnat skydd och stöd. Särskild hänsyn ska tas till om förövaren innehar eller har tillgång till skjutvapen. Enligt den förklarande rapporten till Istanbulkonventionen innebär artikel 51 en skyldighet för alla relevanta myndigheter, inte bara polisen, att i samverkan med varandra och baserat på en standardiserad procedur bedöma och ta fram en plan för att hantera riskerna som ett specifikt offer står inför utifrån omständigheterna i det enskilda fallet.[11]

Enligt artikel 52 ska det säkerställas att behöriga myndigheter bemyndigas att, i situationer av överhängande fara, besluta om att den som utövar våld i hemmet under tillräckligt lång tid måste lämna den bostad som brottsoffret eller personen som riskerar att utsättas för våld bor i och att förbjuda förövaren att gå in i bostaden eller kontakta brottsoffret eller den person som riskerar att utsättas för våld. Vid åtgärder som vidtas enligt artikel 52 ska säkerheten för brottsoffren eller de personer som riskerar att utsättas för våld prioriteras.

Konventionsstaterna är skyldiga enligt artikel 53 att säkerställa att beslut om lämpliga besöksförbud är tillgängliga för personer som har utsatts för våld som faller inom ramen för konventionen. Besöksförbuden ska bl.a. vara tillgängliga för omedelbart skydd utan att vara oskäligt ekonomiskt eller administrativt betungande för brottsoffret och kunna utfärdas *ex parte* och med omedelbar verkan när så är nödvändigt. Vidare ska överträdelser av besöksförbud vara föremål för effektiva, proportionerliga och avskräckande straffrättsliga eller andra rättsliga sanktioner. Enligt den förklarande rapporten innebär kravet på möjligheten att utfärda beslut *ex parte* att en domare eller annan tjänsteman ska ha behörighet att utfärda ett tillfälligt besöksförbud grundat på endast en parts ansökan. Det framgår vidare att möjligheten att ansöka om ett besöksförbud inte ska vara avhängigt av existensen av ett brottmålsförfarande mot förövaren.[12]

[11] Explanatory Report to the Council of Europe Convention on preventing and combating violence against women and domestic violence, s. 260.
[12] A.a. p. 272 och 273.

5.2.3 Barnkonventionen

Barnkonventionen gäller som lag i Sverige sedan den 1 januari 2020.[13] Av konventionen följer att konventionsstaterna är skyldiga att vidta åtgärder för att skydda barn mot brott. Enligt artikel 19.1 ska konventionsstaterna vidta alla lämpliga lagstiftningsåtgärder samt alla administrativa, sociala och utbildningsmässiga åtgärder för att skydda barn mot alla former av fysiskt eller psykiskt våld, skada eller övergrepp, vanvård eller försumlig behandling, misshandel eller utnyttjande, inklusive sexuella övergrepp. Av artikel 19.2 följer att sådana skyddsåtgärder bör, där så är lämpligt, bl.a. innefatta effektiva förfaranden för förebyggande och för identifiering och rapportering av fall där barn behandlas illa och, där så är lämpligt, förfaranden för rättsligt ingripande.

Artikel 19 ska tolkas i ljuset av konventionen som helhet. Det innebär att skydd från alla former av våld måste beaktas mot bakgrund av bl.a. barnets bästa (artikel 3), barnets rätt till liv, överlevnad och utveckling (artikel 6) och barnets rätt att bli hörd (artikel 12). Av Barnrättskommitténs[14] allmänna kommentar framgår att det förebyggande arbetet mot våld inkluderar bl.a. att tillhandahålla skyddsboenden och kriscentrum för föräldrar (huvudsakligen kvinnor) som har upplevt våld i hemmet och deras barn. När det gäller identifiering av våld, anges det att konventionsstaterna är skyldiga att identifiera riskfaktorer för enskilda individer, för grupper av barn och för omvårdare i syfte att få till stånd riktade och förebyggande initiativ och att identifiera tecken på faktiska övergrepp för att få till stånd ett lämpligt ingripande snarast möjligt. Det poängteras att detta kräver att alla som kommer i kontakt med barn är medvetna om riskfaktorer och indikatorer för alla former av våld, har fått vägledning i hur de ska tolka sådana indikatorer och har nödvändig kunskap, vilja och förmåga att handla på lämpligt sätt, inklusive att ge akut skydd. Barnrättskommittén rekommenderar konventionsstaterna att rättsliga ingripanden bör vara förebyggande och, förutom att förbjuda negativt beteende, proaktivt uppmuntra positivt beteende.[15]

---

[13] Prop. 2017/18:186.

[14] Förenta nationernas kommitté för barnets rättigheter, Barnrättskommittén, granskar de framsteg som gjorts av konventionsstaterna i fråga om att förverkliga rättigheterna enligt konventionen. Kommittén ger bl.a. genom allmänna kommentarer (General Comments) vägledning för tolkningen av konventionen.

[15] Barnrättskommitténs allmänna kommentar nr 13, Barnets rätt till frihet från alla former av våld, 2013, p. 47,48, 54 och 61–63.

5.2.4 Sammanfattande slutsatser

Flera artiklar i Europakonventionen ställer krav på medlemsstaterna att vidta åtgärder för att skydda sina medborgare från våld och andra övergrepp från andra enskilda. Konventionsstaterna är bl.a. skyldiga att kriminalisera handlingar som strider mot exempelvis rätten till liv eller förbudet mot illabehandling (artikel 2 och 3). Vidare ska konventionsstaterna säkerställa att misstankar om brott utreds på ett effektivt sätt. När brott har konstaterats är staterna skyldiga att utdöma ett proportionerligt straff utifrån brottets allvar.

Staterna är vidare skyldiga att vidta skyddsåtgärder för att förebygga och förhindra brott. Kontaktförbud och motsvarande åtgärder lyfts fram i Europadomstolens praxis som en viktig skyddsåtgärd. De krav som ställs på staten måste dock vara rimliga. Den positiva förpliktelsen att vidta skyddsåtgärder inträder först vid en konkret och omedelbar risk för att den enskilda utsätts för brott och då myndigheterna känt till eller borde ha känt till risken. Vid misstanke om våld i nära relationer förutsätter detta att myndigheterna omedelbart vidtar en självständig, proaktiv och omfattande riskbedömning med beaktande av omständigheterna i det enskilda fallet och den särskilda kontext som omger våld i nära relationer.

Tillträdet till Istanbulkonventionen innebär att staten är skyldig att vidta långtgående åtgärder för att skydda kvinnor mot alla former av våld. Det brottsförebyggande arbetet ska ske i samverkan med bl.a. frivilligorganisationer och andra relevanta aktörer. Förutom skyddsåtgärder såsom skyddat boende och hjälptelefon är de brottsbekämpande myndigheterna skyldiga att vidta en riskbedömning och ta fram en individuell plan för riskhantering när så krävs.

Möjligheterna att vidta akuta förbudsåtgärder, såsom kontaktförbud, framhålls som en viktig aspekt i statens skyldighet att skydda medborgarna från brott i såväl praxis från Europadomstolen som i Istanbulkonventionen. Av Istanbulkonventionen framgår särskilt att säkerheten för brottsoffren eller de personer som riskerar att utsättas för våld ska prioriteras i frågor som rör kontaktförbud.

Barnkonventionen ställer krav på att staterna vidtar åtgärder för att skydda barn från brott, inkluderat alla former av våld. Konventionsstaterna är skyldiga att tillhandahålla effektiva system för förebyggande och beivrande av våld. Det förebyggande åtgärderna förut-

sätter att staterna säkerställer att det finns ett effektivt förfarande för att identifiera riskfaktorer för enskilda individer.

5.3 Stöd- och skyddsåtgärder vid risk för brott

5.3.1 Polisens arbete med brottsoffer- och personsäkerhet

Polisens arbete inom brottsoffer- och personsäkerhetsverksamheten (Bops) omfattar information, stöd och annan hjälp till brottsoffer samt operativt arbete. I Polismyndighetens riktlinjer för brottsoffer- och personsäkerhetsverksamheten anges att åtgärderna ska ske i syfte att, vid behov, på ett säkert och effektivt sätt ge ett adekvat och behovsanpassat skydd till en skyddsperson. Inom polisen arbetar särskilt utsedd personal med relevant utbildning för att handlägga ärenden inom Bops.[16]

Enligt Polismyndighetens riktlinjer för brottsoffer- och personsäkerhetsarbete ska en riskbedömning på individnivå genomföras då en person utsatts för, eller riskerar att utsättas för, våld, hot om våld eller upprepade allvarliga trakasserier. Riskbedömningen ska fungera som underlag för beslut om adekvata stöd- och skyddsåtgärder. Enligt riktlinjerna ska en riskbedömning omprövas löpande, eftersom varje förändring i omständigheterna kan innebära en förändring av risken.[17]

Varje polisanställd som tar emot och upprättar en anmälan ska göra en initial bedömning av om det finns en omedelbar risk för att brottsoffret kommer att drabbas av våld eller hot om våld, oavsett vilken händelse som anmäls. Om en sådan risk bedöms föreligga ska polisen omgående vidta relevanta skyddsåtgärder. Ärendet ska därefter överlämnas till Bops för vidare handläggning. Om den initiala riskbedömningen indikerar att det föreligger en risk för hot eller våld ska det så snart som möjligt bedömas om en strukturerad bedömning enligt SARA, SAM, Patriark eller Check-15 behöver göras (se avsnitt 5.4.2 för en närmare beskrivning av dessa riskbedömningsinstrument). Den strukturerade riskbedömningen utförs av särskilt utbildad personal inom Bops.[18]

[16] Polismyndighetens riktlinjer för brottsoffer- och personsäkerhetsverksamheten, PM 2018:42, s. 5 f.
[17] A.a. s. 13.
[18] A.a. s. 13 f.

Sid 128(667)

Om den initiala och strukturerade bedömningen behöver kompletteras med ytterligare information och analys av t.ex. hotbild, utför analytiker vid Bops eller regionens underrättelseenhet en fördjupad riskbedömning. Exempel på när det kan finnas behov av en fördjupad riskbedömning är vid grov organiserad brottslighet, hedersrelaterad brottslighet samt vid gränsöverskridande brottslighet.[19]

Enligt 13 f § förundersökningskungörelsen (1947:948) ska en skyddsbedömning göras så snart som möjligt för att fastställa en målsägandes behov av särskilda åtgärder under förundersökningen och rättegången. Vid bedömningen ska brottets allvar och målsägandens personliga förhållanden beaktas särskilt. En målsägande som är under 18 år ska alltid anses ha ett särskilt skyddsbehov. En skyddsbedömning ska omprövas vid behov. Den initiala och/eller strukturerade riskbedömningen utgör underlag för skyddsbedömningen. Skyddsbedömningar avseende målsäganden under 18 år genomförs genom att det upprättas en s.k. orosanmälan till socialnämnden enligt 14 kap. 1 § socialtjänstlagen.[20]

Om det genom en strukturerad eller fördjupad riskbedömning bedöms föreligga ett så allvarligt hot att det krävs skyddsåtgärder, eller om det är uppenbart att skyddsåtgärder är nödvändiga, inleds ett skyddsärende. Utifrån riskbedömningen upprättas då en handlingsplan, där nödvändiga åtgärder dokumenteras. Enligt riktlinjerna ska skälen för ett beslut om att inleda, inte inleda eller att avsluta ett skyddsärende dokumenteras.[21]

Skydd av förhörspersoner och särskilt personsäkerhetsarbete

Skydd av förhörspersoner ingår som en del av Polismyndighetens brottsoffer- och personsäkerhetsarbete och består av tre delar: stöd, reducering av hotaktör och skydd. Det stödjande arbetet kan t.ex. innebära att det erbjuds information och samtalsinsatser. Arbetet med reducering av hotaktör kan exempelvis bestå av insatser enligt metoden RRI (se en närmare beskrivning nedan), konsekvenssamtal och proaktiva samtal. Det finns ingen särskild reglering kring vilka skyddsåtgärder som kan vidtas i syfte att skydda förhörspersoner. Enligt uppgifter från Polismyndigheten anpassas åtgärderna utifrån indivi-

[19] A.a. s. 14.
[20] A.a. s. 14.
[21] A.a. s. 14.

dens specifika behov och situation. Exempel på åtgärder som kan vidtas är att skyddspersonen tilldelas en larmtelefon eller annat tekniskt skydd (se avsnitt 5.3.3), att polisen går ronder eller erbjuder personskydd. Personskydd, dvs. att en person får en livvakt, är dock mycket ovanligt. Kontaktförbud utgör också en skyddsåtgärd, även om det från polishåll har framhållits att en sådan åtgärd inte utgör något direkt fysiskt skydd för den hotade personen och att det därför ofta är nödvändigt med mer ingripande skyddsåtgärder vid allvarliga hotbilder.

Enligt 2 a § polislagen (1984:387) får polisen bedriva särskilt personsäkerhetsarbete beträffande vittnen och andra hotade personer. Av 2 § förordningen (2006:519) om särskilt personsäkerhetsarbete m.m. framgår att sådant arbete får bedrivas beträffande bevispersoner, personer som fortlöpande lämnar eller har lämnat information till Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen i frågor som rör grov eller organiserad brottslighet, anställda inom rättsväsendet eller anhöriga till de nu uppräknade kategorierna av personer. Med bevispersoner avses misstänkta, tilltalade, målsägande, vittnen och andra som medverkar eller har medverkat i en förundersökning eller rättegång som rör grov eller organiserad brottslighet, samt närstående till dessa. Om det finns särskilda skäl, får särskilt personsäkerhetsarbete bedrivas även beträffande andra personer. Som exempel anges i förarbetena personer som är utsatta för särskilt allvarliga hot utan anknytning till grov eller organiserad verksamhet, exempelvis hot om hedersrelaterade brott och i enstaka fall även vid annat våld från närstående.[22]

Förutsättningen för att en person ska bli föremål för särskilt personsäkerhetsarbete är enligt 3 § i samma förordning att det finns risk för att allvarlig brottslighet riktas mot hans eller hennes eller en närståendes liv, hälsa, frihet eller frid. I 4 § anges ett antal ytterligare förutsättningar för att särskilt personsäkerhetsarbete ska få bedrivas beträffande en bevisperson, nämligen att:

1. de uppgifter som bevispersonen lämnar eller har lämnat bedöms ha betydelse för förundersökningen eller rättegången,
2. det finns ett samband mellan risken för brott och de uppgifter som bevispersonen lämnar eller har lämnat,

[22] Se 2 och 3 §§ förordningen (2006:519) om särskilt personsäkerhetsarbete m.m. och prop. 2005/06:138 s. 14.

3. bevispersonen samtycker till att medverka i säkerhetsarbetet och bedöms kunna följa de villkor som han eller hon kan bli skyldig att följa,
4. bevispersonen har eller kan förväntas få rätt att stadigvarande vistas i Sverige, och
5. andra säkerhetsåtgärder bedöms vara otillräckliga.

Av 11 och 12 §§ förordningen om särskilt personsäkerhetsarbete m.m. framgår att den som är föremål för särskilt personsäkerhetsarbete kan få ekonomisk ersättning från staten, s.k. personsäkerhetsersättning, bl.a. för förlorad arbetsinkomst.

Polisens arbete med kontaktförbud

I Polismyndighetens handbok för kontaktförbud anges att det är av stor vikt att det genomförs en strukturerad riskbedömning då det i ett ärende om kontaktförbud föreligger en risk för att den som förbudet avses gälla mot (förbudspersonen) begår brott mot, förföljer eller på annat sätt allvarligt trakasserar den som förbudet avses skydda (skyddspersonen). Riskbedömningen syftar till att avgöra om det finns behov av stöd eller skyddsåtgärder för skyddspersonen, eller mer offensiva åtgärder mot förbudspersonen i syfte att förhindra en upprepad utsatthet. Även i de ärenden där det inte meddelas ett kontaktförbud anges att det kan vara väsentligt att genomföra en strukturerad riskbedömning då det kan finnas behov av andra åtgärder för att förhindra en fortsatt utsatthet för skyddspersonen. Det poängteras i handboken att det är viktigt med intern samverkan med Bops för att Bops ska kunna bedöma om det finns behov av att göra en strukturerad riskbedömning och eventuellt vidta andra åtgärder gällande stöd och skydd för skyddspersonen.[23]

När ett beslut om kontaktförbud har meddelats ska en kontaktperson hos Polismyndigheten utses till skyddspersonen. En kontaktperson bör enligt handboken även utses till förbudspersonen. Det anges också att det bör vara olika kontaktpersoner till respektive part. Kontaktpersonernas uppgift är att genomföra klargörandesamtal med skyddspersonen respektive förbudspersonen, hålla löpande kontakt

[23] Polismyndighetens handbok för kontaktförbud, PM 2021:29, s. 21 och 24.

med parterna samt verka för att kontaktförbudet följs och att överträdelser förhindras. Vid behov ska kontaktpersonen upprätta en ansökan om ett mer ingripande kontaktförbud samt bevaka när beslutet löper ut och upprätta en ansökan om förlängning av kontaktförbud. Vid en överträdelse av ett meddelat kontaktförbud ska skyddspersonens kontaktperson samråda med Bops. Vid behov ska en strukturerad riskbedömning upprättas.[24]

Riskreducerande insatser (RRI)

Riskreducerande insatser (RRI) är en brottsförebyggande metod som utvecklats inom Polismyndigheten och som omfattar samtalsinsatser riktade mot hotaktörer, dvs. potentiella gärningspersoner. Målet är att en enskild person ska upphöra med ett brottsligt beteende, att minska hotbilden samt att införskaffa kunskaper om hotaktörens avsikter för att kunna sätta in rätt åtgärder. RRI kan exempelvis användas i ärenden om olaga förföljelse (stalkning), upprepade överträdelser av kontaktförbud, våld i nära relation samt vid annan upprepad brottslighet eller risk för fortsatt brottslighet riktad mot samma person.[25]

Metoden bygger på samverkan mellan Bops och Polismyndighetens förhandlarverksamhet. Genom strukturerade riskanalyser och informationsinhämtning identifierar handläggare på Bops vilka ärenden som kan vara lämpliga för RRI-samtal. Samtalen utförs av särskilt utbildade och erfarna polisförhandlare. Samtalsutövarna tar kontakt med hotaktören och därefter genomförs riskreducerande samtal med syfte att påverka hotaktörerna att upphöra med sitt beteende. Metoden kan även inkludera motiverande coachande samtal med skyddspersonen i syfte att stärka dennes självförtroende och vägleda hur den aktuella situationen kan hanteras. Samtalen bygger på frivillighet och bedrivs utanför en eventuellt pågående förundersökning.[26]

Metoden har hittills visat goda resultat. Under 2019 och 2020 utfördes insatser inom ramen för RRI i 93 ärenden. I cirka 80 procent av dessa ärenden upphörde eller minskade förekomsten av hot och våld.[27] År 2021 fattade Polismyndigheten beslut om att göra RRI till en nationell metod och en nationellt styrande handbok togs även fram.

[24] A.a. s. 19 och 23.
[25] Polismyndighetens handbok för riskreducerande insatser, PM 2021:33, s. 4 och 6.
[26] A.a. s. 7–11 och 16 samt s. 3 i bilaga 3 till handboken.
[27] Polisregion Syd, Rapport gällande projekt för riskreducerande insatser, 2021.

Enligt uppgift från Polismyndigheten pågår implementeringsarbetet inom samtliga polisregioner.

Projekt IGOR

Som ett exempel på ett brottsförebyggande projekt som bedrivs lokalt inom Polismyndigheten kan projekt IGOR nämnas. IGOR startades i april 2021 genom samverkan mellan polisområde City i polisregion Stockholm och Södermalms stadsdelsförvaltning och avslutades under hösten 2023. I projektet arbetade både poliser och socialsekreterare. Projektet syftade till att förebygga upprepat partnervåld och arbeta uppsökande med våldsutsatta kvinnor och våldsutövande män. Inom ramen för projektet hanterades ärenden både med och utan en parallellt pågående förundersökning.

Poliserna i IGOR sökte upp misstänkta våldsutövande män i samband med förhör, i arresten, genom telefonsamtal eller hembesök. De försökte sedan motivera mannen att ta emot stöd från socialtjänsten eller andra verksamheter. De kunde även ha samtal om framtiden, samtal i samband med att ett frihetsberövande upphörde eller bedriva spaningsarbete efter att mannen släppts från arresten eller häktet. Poliserna bedrev även ett uppsökande arbete beträffande våldsutsatta kvinnor och kunde ringa eller göra hembesök hos dem. Medarbetarna inom IGOR hade sedan kontinuerlig kontakt med kvinnan och kunde hjälpa till att förmedla nödvändiga kontakter inom polis och socialtjänst eller andra verksamheter samt erbjuda praktiskt stöd i form av säkra transporter till och från exempelvis vårdsbesök, förhör och domstol. Inom IGOR-projektet gjordes säkerhetsbedömningar och risk- och skyddsbedömningar.

I en utvärdering av projekt IGOR som presenterades i mars 2023 konstaterades att projektet bl.a. hade bidragit till en förbättrad samverkan mellan socialtjänst och polis, en förbättrad möjlighet att motivera till stöd och skapa utrymme för ett individanpassat samt flexibelt stöd till våldsutsatta kvinnor. Utvärderingen omfattade emellertid inte effekter av projektet i termer av exempelvis minskad våldsutsatthet.[28]

[28] Ekström & Olin Dahl, Samverkan som berikar. Utvärdering av IGOR-projektet, Marie Cederschiöld Högskola, arbetsrapportserier nr 104, 2023.

5.3.2 Socialtjänstens arbete med våldsutsatta och våldsutövare

Enligt 5 kap. 11 § socialtjänstlagen (2001:453), ska socialnämnden verka för att den som utsatts för brott och deras närstående får stöd och hjälp. Socialnämnden ska särskilt beakta att kvinnor som är eller har varit utsatta för våld eller andra övergrepp av närstående kan vara i behov av stöd och hjälp för att förändra sin situation. Socialnämnden ska också särskilt beakta att ett barn som bevittnat våld eller andra övergrepp av eller mot närstående är offer för brott och ansvara för att barnet får det stöd och den hjälp som barnet behöver. Omfattningen och utformningen av kommunernas arbete med brottsofferstöd ser olika ut i olika delar av landet, bl.a. på grund av lokala förutsättningar och nivå av utsatthet.[29]

Enligt 4 kap. 1 § Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (HSLF-FS 2022:39) om våld i nära relationer ska socialnämnden i en utredning som gäller en våldsutsatt vuxen, göra en bedömning av risken för att den vuxna kommer att utsättas för ytterligare våld. Av de allmänna råden till bestämmelsen framgår att socialnämnden bör använda en standardiserad bedömningsmetod som en del av riskbedömningen. Det framgår också att socialnämnden bör ta del av polisens bedömning av risken för fortsatt våld om den våldsutsatta samtycker till det, samt att nämnden bör delge polisen sin riskbedömning i den mån uppgifterna inte omfattas av sekretess. I avsnitt 5.4.2 finns en närmare redogörelse beträffande olika metoder för riskbedömning.

Exempel på insatser som kan erbjudas av socialnämnden är stödsamtal, hjälp att ordna tillfälligt och stadigvarande boende, stöd i föräldraskap, hjälp vid kontakt med myndigheter och andra aktörer, och ekonomiskt bistånd.[30]

Genom en lagändring som trädde i kraft den 1 augusti 2021 infördes en uttrycklig skyldighet i 5 kap. 11 a § socialtjänstlagen för socialnämnden att verka för att den som utsätter eller har utsatt närstående för våld eller andra övergrepp ska ändra sitt beteende. Enligt 6 kap. 5 § Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om våld i nära relationer bör socialnämnden bl.a. kunna erbjuda våldsutövare stödsamtal, information om våld och andra övergrepp, påverkans- och behandlingsinsatser, stöd i föräldraskap, stöd vid sociala problem

[29] SOU 2021:85 s. 244 f.
[30] 6 kap. 1 § Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (HSLF-FS 2022:39) om våld i nära relationer.

med bl.a. missbruk, ekonomi, bostad och arbete samt hjälp vid kontakt med hälso- och sjukvården. Av de allmänna råden framgår att nämnden, vid bedömningen av vilken insats som är lämplig, bör ta hänsyn bl.a. till risken för återfall och våldsutövarens individuella mottaglighet för insatsen.

5.3.3 Exempel på skyddsåtgärder

Skyddat boende

Skyddat boende är ett boende som tillhandahåller platser för heldygnsvistelse avsedda för personer som behöver insatser i form av skydd mot hot, våld eller andra övergrepp tillsammans med andra relevanta insatser.[31] Insatsen skyddat boende är inte reglerad i socialtjänstlagen, men enligt 2 kap. 1 § och 4 kap. 1 § socialtjänstlagen ansvarar socialnämnden för att de som vistas i kommunen får det stöd och den hjälp som de behöver. Av detta följer att skyddade boenden ska finansieras av offentliga medel.[32]

Enligt 6 kap. 2 § Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (HSLF-FS 2022:39) om våld i nära relationer ska socialnämnden vid behov erbjuda en våldsutsatt vuxen person stöd och hjälp i form av lämpligt, tillfälligt boende som motsvarar den våldsutsattas behov av skydd med utgångspunkt i socialnämndens utredning och riskbedömning. Behovet av skyddat boende förekommer emellertid även för andra personer än de som utsätts för våld av närstående. Bl.a. kan skyddat boende vara en relevant insats för avhoppare från kriminella miljöer.[33]

Skyddade boenden är inte föremål för någon officiell statistik, men i en kartläggning 2020 identifierade Socialstyrelsen att det då fanns 282 skyddade boenden i Sverige. Majoriteten av de skyddade boendena bedrivs av ideella föreningar.[34] Under 2017 vistades 584 kvinnor och 613 barn på Riksorganisationen för kvinnojourer och tjejjourer i Sveriges (Roks) skyddade boenden.[35] Under samma period vistades

[31] Se Socialstyrelsens termbank.
[32] SOU 2017:112 s. 313.
[33] Prop. 2023/24:31 s. 83.
[34] Socialstyrelsen, Kartläggning av skyddade boenden i Sverige, 2020.
[35] Se Roks statistik 2017, https://www.roks.se/fakta-och-statistik/statistik-fran-roks-kvinnojourer-och-tjejjourer-2017, 31 oktober 2022.

2 066 kvinnor, 2 181 barn och 30 män på kvinnojoursorganisationen Unizons skyddade boenden.[36]

Regeringen har i en proposition föreslagit att skyddat boende ska regleras i socialtjänstlagen som en boendeinsats för den som behöver stöd och skydd till följd av hot, våld eller andra övergrepp och att varje kommun ska ansvara för att det finns tillgång till skyddade boenden. För skyddade boenden som bedrivs av andra aktörer än kommuner och regioner föreslås att det ska krävas tillstånd av Inspektionen för vård och omsorg. Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 april 2024.[37]

Skyddade personuppgifter

Det finns tre former av skyddade personuppgifter: sekretessmarkering, skyddad folkbokföring och fingerade personuppgifter. Skatteverket beslutar om sekretessmarkering och skyddad folkbokföring, medan fingerade personuppgifter beslutas av polisen.

En sekretessmarkering är en administrativ åtgärd som omfattar alla personuppgifter i folkbokföringsregistret och fungerar som en varningssignal för Skatteverket och andra myndigheter om att en sekretessprövning enligt 22 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) ska göras innan personuppgifterna lämnas ut. Sekretessmarkeringen i sig innebär alltså inte att det föreligger någon absolut sekretess för personuppgifterna.

Skyddad folkbokföring (tidigare kvarskrivning) ger ett starkare skydd än sekretessmarkering och innebär att en person får vara folkbokförd i en annan folkbokföringsort än den där personen är bosatt. Enligt 16 § folkbokföringslagen (1991:481) kan skyddad folkbokföring beslutas om en person på grund av särskilda skäl kan antas bli utsatt för brott, förföljelser eller trakasserier på annat sätt och åtgärden med hänsyn till den enskildes förmåga och övriga förutsättningar kan antas tillgodose behovet av skydd.

Fingerade personuppgifter innebär att en person får använda andra personuppgifter om sig själv än de verkliga. Personen får t.ex. ett nytt namn och ett nytt personnummer. En sådan åtgärd kan beslutas enligt 1 § lagen (1991:483) om fingerade personuppgifter om en person

[36] Se Unizons statistik 2017, https://www.unizonjourer.se/om-unizon/unizons-statistik, 31 oktober 2022.
[37] Prop. 2023/24:31.

riskerar att bli utsatt för allvarlig brottslighet som riktar sig mot dennes liv, hälsa, frihet eller frid, om åtgärden med hänsyn till den enskildes förmåga och övriga förutsättningar kan antas tillgodose behovet av skydd.

Larmtelefon och annat tekniskt skydd

Polismyndigheten kan tillhandahålla teknisk utrustning i form av en larmtelefon med GPS-funktion och en inspelningsenhet för fast telefon. Dessutom kan polisen erbjuda den utsatta ett s.k. akustiskt larm (överfallslarm). Skyddspersonen kan även få ett direktnummer till larmcentralen inprogrammerat i sin privata mobiltelefon.[38]

I en rapport 2015 presenterade Brå en uppföljning av hur larm- och skyddspaketen använts och fungerat. Brås bedömning var att det saknas tydliga rutiner för att bedöma vem som bör få en larmtelefon. Den bild som framträdde i undersökningen var att det vanligen, men inte alltid, görs en strukturerad hot- och riskbedömning och att den kompletteras av ”magkänsla” i det enskilda ärendet. Av undersökningen framkom även att vid en del polismyndigheter[39] ansågs beslut om kontaktförbud i princip som en förutsättning för att bevilja larmtelefon, medan det vid andra myndigheter inte alls ställdes ett sådant krav. Av undersökningen framkom vidare att de personer som fått låna en larmtelefon i hög utsträckning var positiva till insatsen. Nästan alla tillfrågade skyddspersoner uppgav att larmtelefonen hade betytt mycket för att öka deras känsla av trygghet och hjälpt dem att leva ett mer normalt liv.[40]

Riksrevisionens granskning av statens skydd av hotade personer

Den 2 maj 2023 beslutade Riksrevisionen att genomföra en granskning av statens skydd av hotade personer. I beslutet anges att Åklagarmyndigheten, Polismyndigheten och Skatteverket är centrala aktörer i statens arbete med att skydda hotade personer och att Riksrevisionen ser flera indikationer på att myndigheternas arbete i detta avse-

[38] SOU 2021:85 s. 264 och Brå, Larmtelefoner för hotade. Uppföljning av hur polisens larmtelefoner används och fungerar, rapport 2015:7.
[39] Polisen var vid den tidpunkten indelad i bl.a. 21 fristående polismyndigheter.
[40] Brå, Larmtelefoner för hotade. Uppföljning av hur polisens larmtelefoner används och fungerar, rapport 2015:7, s. 9–13.

ende är bristfälligt. Bristerna gäller bl.a. hur myndigheterna bedömer behovet av skydd och myndigheternas förmåga att upprätthålla det skydd som de beviljat. Granskningens övergripande revisionsfråga är om staten arbetar effektivt för att skydda hotade personer.[41] Resultatet av granskningen kommer att presenteras i en rapport med planerad publicering i februari 2024.[42]

5.4 Strukturerade riskbedömningar[43]

5.4.1 Olika metoder för riskbedömningar

En hörnsten i arbetet med att förebygga återfall av våld i nära relationer är att identifiera förövarens risk för att återfalla i brott, för att därefter kunna vidta adekvata och effektiva åtgärder som minskar återfallsrisken. Riskbedömningar kan utföras på olika sätt, men de flesta metoder bygger på fyra komponenter; identifiering av riskfaktorer, mätning av riskfaktorer, beaktande av kombinationen av riskfaktorerna och slutgiltig riskbedömning. Metoder för riskbedömning kan vara strukturerade i olika grad. Den minst strukturerade formen av riskbedömning är den s.k. kliniska bedömningen, som innebär att risken bedöms helt utifrån bedömarens erfarenhet och expertis. Denna metod har kritiserats eftersom den saknar tillräcklig evidens. Den mest strukturerade metoden är den s.k. aktuariska metoden, där alla fyra komponenter ingår och bygger på riskfaktorer som identifierats i forskning, vilka mäts och kombineras enligt specifika riktlinjer. Metoden har kritiserats för att vara för rigid för att vara praktiskt tillämpbar.

Strukturerade professionella riskbedömningar är en kombination av den kliniska och den aktuariska metoden. Metoden innebär att riskbedömaren använder ett instrument för att undersöka riskfaktorer och ett antal fallspecifika frågor. Den slutgiltiga bedömningen bygger på en kombination av riskfaktorer och bedömarens eget omdöme. Syftet med metoden är inte bara att predicera (förutse) åter-

[41] Riksrevisionens beslut den 2 maj 2023, dnr. 3.1.1-2023-0143.
[42] www.riksrevisionen.se/nu-granskas/pagaende-granskningar/statens-skydd-av-hotade-personer.html (2023-10-17).
[43] Om inget annat anges, bygger detta avsnitt på rapporten Evidensläge för strukturell professionell riskbedömning vid våld i nära relation, som utarbetats på uppdrag av utredningen av medicine dr. Susanne Mattsson, Nationellt centrum för kvinnofrid, Uppsala universitet. Rapporten med källhänvisningar finns tillgänglig i sin helhet hos utredningen.

fallsrisken, utan även att förhindra framtida återfall. Avsikten är att riskhanteringen ska bygga på riskbedömningen.

5.4.2 Vanligt förekommande instrument för strukturerade riskbedömningar inom svensk polis och socialtjänst

SARA:SV

SARA (Spousal Assault Risk Assessment Guide) utvecklades initialt för kliniker inom fängelse- och rättspsykiatrisk vård i Kanada. Med tiden har olika specialversioner av instrumentet utvecklats för användning inom andra yrkesgrupper. En sådan variant är SARA:SV som är en kortversion validerad i svensk kontext för yrkesverksamma inom rättsväsendet. SARA:SV används inom Polismyndigheten och tar sikte på risken för partnervåld.

SARA:SV är en guide som är indelad i tre områden som omfattar fem riskfaktorer vardera. De områden som kartläggs är gärningspersonens historia av partnervåld, gärningspersonens psykosociala status och sårbarhetsfaktorer hos offret. Den som utför riskbedömningen kan komplettera bedömningen med andra överväganden, vilket kräver att bedömaren kan avgöra vilka faktorer som är relevanta att beakta.

När all information samlats in och värderats bedöms den aktuella risken för partnervåld, risken för framtida partnervåld samt hur allvarlig risken är. En bedömning av de faktorer som omfattas av guiden ska helst föregås av intervjuer eller förhör med den potentiella gärningspersonen, med offret och/eller med vittnen eller närstående. Uppgifter från tillgängliga handlingar och registerdata, t.ex. uppgifter från polisregistret, ska också tas med i bedömningen. Bedömaren ska, med hjälp av guiden, göra en bedömning av om risk och/eller någon av sårbarhetsfaktorerna föreligger genom att ta ställning till om en riskfaktor föreligger, möjligen eller delvis föreligger, eller om riskfaktorn inte föreligger.

De studier som har gjorts beträffande SARA:SV visar på varierande resultat. I en studie av Belfrage et al. (2012) undersöktes 429 fall med manliga partnervåldsutövare där polisen utfört riskbedömning med hjälp av SARA:SV. 21 procent av männen polisanmäldes för nya brott mot samma offer inom 18 månader efter riskbedömningen. Av studien framgick att poliserna, efter att de utfört riskbedömningen, gick igenom dokumentationen med en arbetsledare, vilket inte om-

fattas av riktlinjerna för användning av SARA:SV. Sannolikt gjordes även en relativt gedigen bedömning utifrån erfarenhet och annan kunskap än den information som samlades in via SARA:SV. De poliser som utförde riskbedömningen hade vidare fått utbildning om instrumentet av två av författarna till SARA:SV. Resultatet i studien visar att SARA:SV var effektivt i fråga om att förebygga upprepat våld, vilket talar för att det är en fördel om riskbedömaren har erfarenhet och kunskap om partnervåld.

En annan studie av Belfrage och Strand (2012) avsåg 216 manliga partnervåldsutövare, varav 42 procent av dessa polisanmäldes för nya brott mot samma offer mellan 28 och 48 månader efter att riskbedömning med SARA:SV gjorts. De poliser som utförde riskbedömningen hade fått en teoretisk och praktisk tvådagarsutbildning av en av författarna till SARA:SV. Studien visade inte på några signifikanta skillnader i återfall utifrån hur risken för framtida våld hade graderats. Tänkbara förklaringar till det samt det låga prediktiva värdet av riskbedömningen var att man i de flesta fall inte vidtog någon intervention för att förebygga upprepat våld och att man satte in effektiva åtgärder för den grupp som löpte högst risk för återfall. En annan tänkbar förklaring till det låga prediktiva värdet kan vara att bedömarna saknade den kunskap och erfarenhet som behövs för att för att med hjälp av instrumentet komma fram till en slutgiltig bild av risken för återfall.

I en rapport från 2014 utvärderade den dåvarande Rikspolisstyrelsen polisens arbete med riskanalyser. I utvärderingen identifierades ett antal problem vid användningen av SARA:SV som riskbedömningsinstrument inom polisen. Ett av dessa problem var att en mycket liten andel av ärenden som genomgick en initial riskbedömning gick vidare till en strukturerad riskbedömning. Det konstaterades att tröskeln för att gå vidare med en strukturerad riskbedömning var hög och att det fanns goda skäl att tro att de initiala bedömningarna var osäkra, vilket bedömdes leda till att ett stort antal ärenden som borde ha gått vidare till en strukturerad bedömning missades.[44]

I ytterligare en svensk studie undersöktes polisens arbete under år 2011–2014 med att bedöma och hantera risker för återupprepat partnervåld. Studien visade att det var mer än dubbelt så vanligt att ett kontaktförbud utfärdades om polisen hade genomfört en risk-

[44] Rikspolisstyrelsens utvärderingsfunktion, Utvärdering av SARA:SV, Uppsalapolisens arbete med riskbedömningar för upprepade brott i nära relationer, rapport 2014:6, s. 67.

bedömning med SARA:SV än om någon sådan riskbedömning inte hade genomförts. Det visade sig också att den bedömda risken (låg, medel eller hög) för återfall inte hade någon betydelse för beviljandegraden av ansökan om kontaktförbud.[45]

SAM

SAM (Stalking Assessment and Management) används för riskbedömning vid förföljelse eller stalkning. SAM består av tre olika avsnitt som kartlägger vilken typ av stalkning som är för handen, riskfaktorer hos gärningsmannen samt sårbarhetsfaktorer hos offret. Bedömaren kan även komplettera med övriga överväganden. Efter att informationen har samlats in ska risken för fortsatt förföljelse, risken för våld samt risken för mycket allvarligt eller dödligt våld bedömas utifrån om risken är låg, medel eller hög. Bedömaren ska slutligen lämna förslag till skyddsåtgärder utifrån olika scenarier.[46]

I en studie 2007 undersöktes 153 fall där SAM-bedömningar använts i två polisområden. Studien visade att det fanns en stark korrelation mellan antalet riskfaktorer enligt SAM och den bedömda graden av risk. I allmänhet bedömdes risken som högre ju fler riskfaktorer som identifierats. Studien innehöll inte någon uppföljning av de undersökta fallen, varför det inte var möjligt att visa på något samband mellan antalet riskfaktorer och de skyddsåtgärder som vidtogs av polisen.[47]

PATRIARK

PATRIARK är en vägledning för bedömning och hantering av risker för hedersrelaterat våld. PATRIARK utgörs av en guide som består av tre delar och omfattar 15 riskfaktorer. Riskfaktorerna kartlägger mönstret i det hedersrelaterade våldet, gärningspersonens/gärnings-

[45] Strand m.fl., Polisens arbete med riskbedömning och riskhantering för partnervåldsrelaterad brottslighet. Implementering och utvärdering av införandet av strukturerade riskbedömningar för partnervåldsrelaterad brottslighet som en arbetsmetod vid polismyndigheterna i Västernorrland och Jämtland under perioden 2011–2014, Örebro Universitet och Mittuniversitetet samt Polisregion Nord, 2016.
[46] Kropp, Hart & Lyon, Bedömningsunderlag (SAM), 2008.
[47] Belfrage & Strand, Validation of the Stalking Assessment and Management checklist (SAM) in law enforcement: a prospective study of 153 cases of stalking in two Swedish police counties, International Journal of Police Science & Management, volume 11, nr 1, 2009, s. 67–76.

personernas psykosociala status samt sårbarhetsfaktorer och bakgrund hos offret eller offren. Det finns även möjlighet att komplettera med andra överväganden som bedömaren anser är relevanta. När all information samlats in och värderats bedöms risken för allvarligt våld, akut risk för hedersrelaterat våld, sannolika offer samt andra risker. Utifrån tänkbara framtida scenarier ska bedömaren rekommendera en lämplig riskhanteringsstrategi. Användning av PATRIARK förutsätter utbildning samt specialistkunskaper om personbedömningar och hedersrelaterat våld. PATRIARK är inte kvalitetsgranskat av Socialstyrelsen.[48]

FREDA

FREDA har utvecklats av Socialstyrelsen och är avsedd att användas inom socialtjänstens och andra verksamheters arbete med personer som utsatts för våld i nära relationer. FREDA består av tre standardiserade bedömningsmetoder: FREDA-kortfrågor, FREDA-beskrivning och FREDA-farlighetsbedömning.[49]

FREDA-kortfrågor är ett kort formulär som ger professionella stöd för att fråga om våld inom exempelvis socialtjänsten eller hälso- och sjukvård. Om kortfrågorna visar på våldsutsatthet kan det finnas anledning att gå vidare med mer ingående frågor och bedöma behovet av stöd och skydd, exempelvis med FREDA-beskrivning och FREDA-farlighetsbedömning.[50]

FREDA-beskrivning ger en närmare beskrivning av karaktär och omfattning av det våld som en person varit utsatt för, såväl psykiskt som fysiskt och sexuellt. Syftet är framför allt att få stöd i bedömningen av hjälpbehov och risken för fortsatt våld.[51]

FREDA-farlighetsbedömning avser att ge en bild av risken för fortsatt våld och dödligt våld. Frågorna i farlighetsbedömningen tar inte bara sikte på det faktiska våldet, utan även andra livsomständigheter som exempelvis arbetsförhållanden, missbruk och svartsjuka. Farlighetsbedömningen ska ses som en del av utredningen och användas tillsammans med annan relevant information som underlag för

[48] https://www.socialstyrelsen.se/kunskapsstod-och-regler/omraden/evidensbaserad-praktik/metodguiden/patriark, 2023-04-14.
[49] Socialstyrelsen, Manual för FREDA. Standardiserade bedömningsmetoder för socialtjänstens arbete mot våld i nära relationer, 2014.
[50] A.a.
[51] A.a.

Sid 142(667)

bedömning av behov av stöd och för säkerhetsplanering för en våldsutsatt person.[52]

FREDA är inte undersökt av externa granskare, varvid det saknas evidens för bedömningsinstrumentet.

5.4.3 Forskning avseende riskbedömning för återupprepning av våld

En svaghet i forskningen kring riskbedömning är att den inte har haft fokus på riskbedömningar som utförts av yrkesverksamma inom verksamheter där de ska användas, vilket är en förutsättning för att kunna uttala sig om hur de fungerar i praktiken. Detta innebär att det inte finns så många studier som kan besvara hur exakta de riskbedömningar är som gjorts av yrkesverksamma inom polis, socialtjänst och hälso- och sjukvårdspersonal. I många studier saknas också information om vilken yrkesgrupp som gjort riskbedömningen samt vilken erfarenhet eller utbildning dessa grupper har med avseende på att göra riskbedömningar beträffande våld i nära relation.

En annan viktig del som ofta ingår i en riskbedömningsprocedur är implementering av interventioner för att förebygga att våldet upprepas. Interventionen bör beaktas vid bedömningen av hur väl en riskbedömning predicerar upprepat våld, vilket inte alltid har gjorts i befintliga studier. Ytterligare en viktig faktor att ta hänsyn till är vilken roll den våldsförebyggande åtgärden i sig har samt huruvida bedömningsinstrumentet använts enligt de riktlinjer som ges. Forskning har nämligen visat att bedömningsinstrument inte alltid används enligt de beskrivningar och riktlinjer som ges, vilket är en avgörande faktor för att man ska kunna uttala sig om bedömningsinstruments tillförlitlighet. Detta sammantaget gör att det är svårt att tolka och jämföra resultatet av studier och dra en säker slutsats om hur väl de fungerar.

Den forskning som finns talar dock för att strukturerade professionella riskbedömningar är bättre än ostrukturerade riskbedömningar. Ostrukturerade riskbedömningar som helt och hållet bygger på bedömarens erfarenhet och expertis har sedan många år bedömts som bristfälliga och osäkra då de saknar stringens, transparens och tillförlitlighet.

[52] A.a.

Trots varierande resultat talar forskningen för att användning av SARA:SV är effektiv i kombination med kunskap och erfarenhet. Riskbedömning med SARA:SV är dock otillräcklig om instrumentet används av en bedömare som saknar kunskap om vilka riskfaktorer som bör tas hänsyn till beroende på varje enskilt fall. Därmed krävs obligatorisk utbildning i våld i nära relation och användning av instrumentet för de som ska utföra riskbedömningen. En annan viktig faktor är valet av interventioner som sätts in till följd av riskbedömningen. Eftersom man inom forskningen fram tills nyligen inte tittat på interventioner som medierande faktorer är det svårt att säga om det är riskbedömningsinstrumentet i sig eller åtgärden som vidtagits som gör att resultatet av bedömningen korrelerar med utfallet.

RISKSAM är ett pågående sexårigt forskningsprojekt (år 2019–2025) som bedrivs vid Örebro universitet. Inom projektet studeras hur riskbedömningar, oavsett vilken form av riskbedömningsinstrument som används, kan användas för att hantera de identifierade riskerna. Inom ramen för projektet har det utvecklats en arbetsmodell som kan användas av yrkesprofessionella i arbetet med de som utsatts för våld i nära relation eller stalkning. Arbetsmodellen innebär att polis och socialtjänst ska samverka i strukturerade former kring riskbedömning och riskhantering. Tanken är att även Åklagarmyndigheten vid behov ska kunna delta vid riskhanteringen och samverkansmöten, så kallade RISKSAM-möten. Inom projektet studeras även hur frågor om sekretess kan hanteras på ett praktiskt plan avseende samverkan.[53]

[53] Uppgift från Susanne Strand, docent i kriminologi och forskningsledare RISKSAM, 16 december 2022.

6 Statens skyldighet att skydda respekten för de grundläggande fri- och rättigheterna

6.1 Inledning

Enligt våra direktiv ska vi ta ställning till om de förslag vi lämnar är förenliga med grundläggande fri- och rättigheter enligt regeringsformen och Europakonventionen[1] samt andra aktuella rättsakter inom det EU-rättsliga samarbetet. I detta kapitel redogörs för de bestämmelser på detta område som har relevans för våra fortsatta överväganden i fråga om kontaktförbud. Tillämpligheten av vissa grundläggande fri- och rättigheter väcker även frågan om vad ett beslut om kontaktförbud är för rättslig figur, eftersom karaktären av ett beslut om kontaktförbud många gånger är avgörande för vilka krav som ställs i rättssäkerhetshänseende. Kapitlet inleds därför med en analys av hur kontaktförbudet som institut bör betraktas enligt svensk rätt. Därefter redogörs för ytterligare bestämmelser i regeringsformen och Europakonventionen som är relevanta för våra fortsatta överväganden. I kapitel 5 har det redogjorts för grundläggande fri- och rättigheter som har betydelse för statens skyldighet att skydda enskilda mot brott. Dessa fri- och rättigheter berörs inte närmare här.

[1] Europeiska konventionen den 4 november 1950 angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.

6.2 Kontaktförbud som rättslig figur

6.2.1 Individuella straffsanktionerade förbud

Gemensamma drag

Ett beslut om kontaktförbud utgör ett individuellt utformat förbud som är förenat med straffhot för det fall förbudet överträds. Svensk lagstiftning innehåller flera typer av sådana individuella straffsanktionerade förbud. Som exempel kan nämnas djurförbud enligt djurskyddslagen (2018:1192) samt tillträdesförbud enligt lagen (2005:321) om tillträdesförbud vid idrottsarrangemang och lagen (2021:34) om tillträdesförbud till butiker, badanläggningar och bibliotek. I Egendomsskyddsutredningens betänkande *Stärkt straffrättsligt skydd för egendom* (SOU 2013:85) sammanfattades några gemensamma drag för individuella straffsanktionerade förbud som förekommer i svensk rätt:[2]

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

Ett beslut om kontaktförbud, liksom andra typer av individuella straffsanktionerade förbud, medför i praktiken en kriminalisering av enskilda personers beteende, eftersom en överträdelse av förbudet är straffbart. Detta omfattar även handlingar som under normala om-

[2] SOU 2013:85 s. 355.

ständigheter inte utgör ett brott. Det är till exempel inte brottsligt att skicka ett SMS till en person (såtillvida inte innehållet i meddelandet gör att förfarandet ska bedömas som exempelvis olaga hot). För den som är ålagd ett kontaktförbud (förbudspersonen) innebär förbudet emellertid att det är brottsligt i sig att skicka ett SMS till den som förbudet avses skydda (skyddspersonen). Med en sådan lagteknisk konstruktion utsträcks det straffbara området, men endast för den som har meddelats ett förbud.[3]

Kritik mot användningen av individuella straffsanktionerade förbud

Frågan om individuella straffsanktionerade förbud berördes av Straffrättsanvändningsutredningen. Utredningen påpekade att kriminaliseringstekniken innebär att man i lag dels anger förutsättningarna för att en myndighet ska få meddela förbud av visst slag mot en viss person, dels straffbelägger överträdelser av meddelade förbud. Som exempel nämns att lagen om kontaktförbud tillkom för att förbättra skyddet för kvinnor som utsätts för misshandel och andra övergrepp och att vad som straffbeläggs i lagen – överträdelse av kontaktförbudet – i princip är ett slags förstadium till misshandel, olaga hot m.m. Enligt utredningen borde denna kriminaliseringsteknik användas med försiktighet eftersom den torde leda till att det uppstår ett inte obetydligt avstånd mellan det kriminaliserade beteendet och det intresse som ytterst önskas skyddat. Utredningen menade att det därför inte borde komma i fråga att använda tekniken annat än när det gäller särskilt skyddsvärda intressen.[4]

De teoretiska aspekterna på utfärdande av individuella straffsanktionerade förbud har uppmärksammats på senare tid i Storbritannien, framför allt med anledning av den omfattande användningen av s.k. *Anti Social Behaviour Orders* (ASBO). Denna typ av ”tvåstegskriminalisering” har kritiserats i doktrinen, bl.a. pga. bristen på proportionalitet mellan handlande och påföljd. En ASBO kan utfärdas för ett oönskat beteende som varken är straffbelagt eller särskilt allvarligt, medan påföljden av en överträdelse kan bli fängelse. Även bristen på förutsebarhet har lyfts fram.[5]

[3] A.a. s. 355 f.
[4] SOU 2013:38 s. 486 f.
[5] Se SOU 2013:85 s. 356 och där gjorda hänvisningar.

Individuella straffsanktionerade förbud väcker också frågor om legitimitet. Som exempel utfärdas beslut om kontaktförbud av åklagaren och kan överprövas av domstol. En sådan ordning innebär alltså en slags delegering av makten att kriminalisera, vilken normalt innehas av lagstiftaren, dvs. riksdagen. Detta ställer krav på att lagstiftningen är så precis som möjligt när det gäller förutsättningarna för att utfärda förbuden samt innehållet i dessa.[6]

6.2.2 Klassificeringen av kontaktförbud

Regeringens uttalanden i förarbetena till lagen (2015:642) om europeisk skyddsorder

Lagen om europeisk skyddsorder bygger på ett EU-direktiv[7] som är tillämpligt på skyddsåtgärder som har meddelats i straffrättsliga frågor. I förarbetena till lagen behandlades frågan huruvida ett kontaktförbud, som bedömdes utgöra en skyddsåtgärd, kan anses som straffrättsligt i direktivets mening. Det konstaterades att direktivet inte innehåller några närmare anvisningar om vad som är en straffrättslig fråga. Regeringen bedömde att direktivets syfte, systematik och den kontext i vilken det tillkom, i förening med de allmänna principer som framgår av de nationella rättssystemen var avgörande för bedömningen av om en fråga är straffrättslig i direktivets mening. Följande omständigheter framhölls angående kontaktförbudets karaktär:[8]

- Syftet med ett kontaktförbud är att skydda en person mot brott och andra oönskade beteenden som ligger nära det straffbara området.
- Förfarandet inleds hos åklagare och är i huvudsak indispositivt.
- Åklagaren, som har att tillämpa objektivitets- och hänsynsprincipen enligt 23 kap. 4 § rättegångsbalken, kan tillämpa vissa bestämmelser om förundersökning i rättegångsbalken och anlita biträde av polis. I övrigt tillämpas förvaltningsrättsliga regler på förfarandet hos åklagaren.

---

[6] Simester & von Hirsch, Crimes, harms, and wrongs: on the principles of criminalisation, Hart, Oxford, 2011, s. 219.
[7] Se Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/99/EU av den 13 december 2911 om den europeiska skyddsordern.
[8] Prop. 2014/15:139 s. 30 f.

- Åklagarens beslut får prövas av tingsrätt där samma regler som gäller i brottmål tillämpas i fråga om behörig domstol, rättens sammansättning och omröstning. Vid prövningen är, precis som i ett brottmål, legalitets- och proportionalitetsprinciperna vägledande.
- En fråga om kontaktförbud kan under vissa förutsättningar prövas inom ramen för ett brottmål.
- För förbudspersonen innebär beslutet en straffsanktionerad inskränkning i dennes grundlagsskyddade fri- och rättigheter.
- Beslutet registreras i belastningsregistret och den som bryter mot ett kontaktförbud kan dömas till böter eller fängelse. Den som hindrar att elektronisk övervakning kommer till stånd kan dömas för hindrande av elektronisk övervakning.
- Överträdelse av kontaktförbud ingår bland de brottsliga gärningar som tillsammans kan medföra ansvar för fridskränkningsbrott eller olaga förföljelse.

Regeringens slutsats utifrån dessa omständigheter var att ett kontaktförbud enligt svensk rätt närmast är att anse som ett offentligrättsligt beslut, meddelat i ett närmast förvaltningsrättsligt förfarande med påtagligt straffrättsliga inslag. Eftersom svenska kontaktförbud saknar tydliga civilrättsliga inslag och, med hänsyn till den påtagligt straffrättsliga prägeln, bedömde regeringen att kontaktförbud måste anses som straffrättsliga beslut enligt unionsrätten.[9]

Tillämpligheten av artikel 6 i Europakonventionen

Artikel 6.1 i Europakonventionen fastställer rätten till domstolsprövning och de generella rättssäkerhetsprinciper som gäller för domstolsförfarandet. Enligt den övergripande principen om ”*equality of arms*” innebär kravet på en rättvis rättegång bl.a. att båda parter ska ha haft möjlighet att närvara eller företrädas inför domstol liksom att få insyn i domstolsmaterialet.[10]

Artikel 6.1 är tillämplig på såväl förfaranden som gäller tvist om någons civila rättigheter eller skyldigheter som på förfaranden som

[9] A. prop. s. 31.
[10] Se t.ex. Europadomstolens dom i *Neumeister mot Österrike*, dom den 27 juni 1968.

avser anklagelse för brott. Artikelns övriga punkter gäller däremot endast vid anklagelse för brott. Av punkt 2 följer att den som anklagas för brott ska anses oskyldig så länge det inte finns en fällande dom mot honom. Punkten 3 innehåller ett antal minimirättigheter som gäller för den som blivit anklagad för brott. Frågan om i vilken omfattning artikel 6 ska tillämpas på ett ärende om kontaktförbud avgörs alltså av om ett sådant ärende ska anses innebära en prövning av den enskildes civila rättigheter och skyldigheter eller utgöra en anklagelse för brott enligt konventionens mening.

Engelkriterierna

Begreppen ”civila rättigheter och skyldigheter” och ”anklagelse för brott” är autonoma begrepp, vilket innebär att det inte är ensamt avgörande hur en viss åtgärd klassificeras enligt nationell rätt.[11] I fallet *Engel m.fl. mot Nederländerna,* dom den 8 juni 1976, fastställde Europadomstolen de s.k. Engelkriterierna, som ska vara vägledande vid bedömningen av vad som är en brottsanklagelse enligt artikel 6.

Det första kriteriet handlar om *den rättsliga klassificeringen av överträdelsen i nationell rätt*. Om en överträdelse klassificeras som ett brott i den nationella rätten är det tillräckligt för att den ska betraktas som ett brott i konventionens mening. Om en överträdelse inte klassificeras som ett brott enligt inhemsk rätt är den nationella klassificeringen en naturlig utgångspunkt vid bedömningen enligt konventionen, men det är bara en av de relevanta omständigheterna.

Det andra kriteriet gäller *överträdelsens art*. Är den nationella bestämmelsen generell och riktar sig mot alla medborgare och inte endast till en särskild grupp (t.ex. offentliga tjänstemän, läkare eller advokater) talar det för att det är fråga om en brottslig gärning i konventionens mening. Om syftet med bestämmelsen är avskräckande och bestraffande är överträdelsen till sin natur straffrättslig.

Det sista kriteriet gäller *sanktionens natur och stränghet*. Bedömningen görs i relation till den sanktion som riskeras till följd av en viss överträdelse. En frihetsberövande påföljd bör i allmänhet medföra att överträdelsen hänförs under artikel 6, medan typiska disciplinstraff som suspension och varning talar i motsatt riktning.

[11] Danelius, Mänskliga rättigheter i europeisk praxis. En kommentar till Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna (2015, version 5 JUNO), s. 175.

Som framgått av tidigare förarbetsuttalanden, vilka redogjorts för ovan, har kontaktförbud inte fått någon entydig straffrättslig klassificering i svensk rätt. När det gäller kriteriet om överträdelsens natur, kan det konstateras att ett beslut om kontaktförbud syftar till att förebygga brott, snarare än att det har ett avskräckande och bestraffande syfte. Detta talar emot att det är fråga om anklagelse för brott. I fråga om sanktionens natur och stränghet, är det visserligen så att ett beslut om kontaktförbud innebär inskränkningar i den enskildes grundlagsskyddade fri- och rättigheter. Inskränkningarna kan i vissa fall vara betydande, t.ex. vid särskilt utvidgade kontaktförbud med villkor om elektronisk övervakning. Beslutet om kontaktförbud i sig utgör emellertid inte någon påföljd för brott, eller ett straffprocessuellt tvångsmedel. Vidare inträder den egentliga påföljden först om förbudet överträds, efter att skuld har fastställts i ett brottmål. Sammantaget talar dessa omständigheter för att ett kontaktförbud inte ska anses utgöra en anklagelse om brott enligt artikel 6. Samma uppfattning förekommer även inom doktrinen på området.[12]

”Kontaktförbudsprövningen”, NJA 2020 s. 1061

I ”Kontaktförbudsprövningen”, NJA 2020 s. 1061 prövade Högsta domstolen om den som ålagts ett kontaktförbud hade rätt till domstolsprövning även om beslutet löpt ut när domstolen avgjorde målet. I domskälen behandlade Högsta domstolen frågan om ett kontaktförbud kunde anses angå den berördes civila rättigheter och skyldigheter i den mening som avses i artikel 6 i Europakonventionen. Domstolen hänvisade till att beslutade kontaktförbud framgår av belastningsregistret, vilket medför att ett kontaktförbud berör den enskildes rätt till namn och rykte även sedan förbudet upphört att gälla. Även den enskildes möjligheter på arbetsmarknaden kan komma att påverkas. Högsta domstolen hänvisade även till att Europadomstolen i ett antal avgöranden har ansett att artikel 6 är tillämplig också i fråga om åtgärder som inte direkt gäller, men som på ett beaktansvärt sätt kan påverka den enskildes civila rättigheter och skyldigheter. Mot denna bakgrund och under förutsättning att det är fråga om en reell och seriös tvist, ansågs en prövning av ett kontaktförbud

[12] Dahlgren, Lagen om kontaktförbud och lagen om europeisk skyddsorder, (27 jan. 2022, JUNO version 1C), kommentaren till 12 § lagen om kontaktförbud.

angå den berördes civila rättigheter och skyldigheter i den mening som avses i artikel 6 i Europakonventionen.

6.3 Regeringsformen

Enligt 2 kap. 6 § andra stycket regeringsformen är var och en gentemot det allmänna skyddad mot betydande intrång i den personliga integriteten, om det sker utan samtycke och innebär övervakning eller kartläggning av den enskildes personliga förhållanden. Skyddet för rörelsefriheten framgår av 2 kap. 8 § regeringsformen och innebär en frihet för alla medborgare att röra sig inom riket. Båda dessa rättigheter kan inskränkas genom lag med stöd av 2 kap. 20 och 21 §§ regeringsformen. 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.

Enligt 2 kap. 19 § regeringsformen får en lag eller annan föreskrift inte strida mot Sveriges åtaganden på grund av Europakonventionen.

6.4 Europakonventionen

Rätten till en rättvis rättegång följer av artikel 6 i Europakonventionen. Denna artikel behandlas ovan i avsnitt 6.2.2 och redogörs inte närmare för här.

Av artikel 8 i Europakonventionen följer att var och en har rätt till skydd för sitt privat- och familjeliv, sitt hem och sin korrespondens. En offentlig myndighet får inte ingripa i denna rättighet annat än med stöd av lag och om det i ett demokratiskt samhälle är nödvändigt med hänsyn till den nationella säkerheten, den allmänna säkerheten eller landets ekonomiska välstånd, till förebyggande av oordning eller brott, till skydd för hälsa eller moral eller till skydd för andra personers fri- och rättigheter. Artikel 8 innebär dels en förpliktelse för staten att avhålla sig från ingrepp i den skyddade rättigheten, dels en förpliktelse att vidta positiva åtgärder för att skydda individens privata sfär.

Rätten till rörelsefrihet regleras i artikel 2 i fjärde tilläggsprotokollet till Europakonventionen och innebär bl.a. en rätt att röra sig fritt inom medlemsstaten och att fritt välja sin bosättningsort. Rörelsefriheten får inskränkas genom lag om det är nödvändigt i ett demo-

kratiskt samhälle av hänsyn till statens säkerhet eller den allmänna säkerheten, för att upprätthålla den allmänna ordningen, för att förhindra brott, för att skydda hälsa eller moral eller för att skydda annans fri- och rättigheter.

6.5 Sammanfattning och slutsatser

Ett kontaktförbud utgör ett individuellt, straffsanktionerat förbud. Förbudet innebär att det straffbara området utsträcks genom att vissa handlingar, som normalt sett inte är straffbara, kan leda till straffansvar för förbudspersonen. Den speciella kriminaliseringsteknik som ligger till grund för kontaktförbudslagstiftningen innebär att det måste göras noggranna övervägningar för att säkerställa att regleringen omgärdas av tillräckliga rättssäkerhetsgarantier. Kraven på legitimitet och förutsebarhet medför att förutsättningarna för att utfärda ett kontaktförbud, förbudets innehåll och hur länge ett förbud får gälla måste specificeras tydligt i lagtexten. Vidare bör ett kontaktförbud endast få utfärdas av kvalificerade företrädare för rättsväsendet.

Kravet på proportionalitet mellan handlande och påföljd innebär att de ageranden som ett kontaktförbud avser att motverka måste vara av viss dignitet. Det är även viktigt att lagstiftningen utformas på ett sådant sätt att risken för att ett kontaktförbud utfärdas på bristfälligt underlag minimeras.

Enligt svensk rätt är ett kontaktförbud närmast att betrakta som ett offentligrättsligt beslut, meddelat i ett i huvudsak förvaltningsrättsligt förfarande, med påtagligt straffrättsliga inslag. I ett unionsrättsligt perspektiv bör ett kontaktförbud emellertid betraktas som en straffrättslig åtgärd. Däremot kan ett kontaktförbud inte anses utgöra en anklagelse om brott i den mening som avses i artikel 6 i Europakonventionen. De rättigheter som gäller vid tvist om prövning av den berördes civila rättigheter och skyldigheter enligt artikel 6 är dock tillämpliga vid prövningen av ett kontaktförbud. Det innebär att den som ålagts ett kontaktförbud bl.a. har rätt till en rättvis och offentlig förhandling inom skälig tid. I detta avseende utgör möjligheterna att få en fråga om kontaktförbud prövad i domstol samt att företrädas av ett offentligt biträde viktiga aspekter, liksom rätten att få insyn i processmaterialet.

Kontaktförbud aktualiserar även andra grundläggande fri- och rättigheter enligt regeringsformen och Europakonventionen, bl.a. rätten till rörelsefrihet och rätt till privatliv och skydd mot betydande intrång i den personliga integriteten. Dessa rättigheter kan enbart inskränkas om det är nödvändigt i ett demokratiskt samhälle och ske för vissa syften, t.ex. att förebygga eller förhindra brott.

7 Tillämpningen av lagen om kontaktförbud

7.1 Inledning

Utredningen har haft i uppdrag att utvärdera tillämpningen av lagen om kontaktförbud i syfte att ta ställning till om lagen är modernt och ändamålsenligt utformad och om möjligheterna till att meddela kontaktförbud bör utvidgas. I detta kapitel redovisas det underlag och de uppgifter som ligger till grund för den utvärdering som utredningen har gjort. Kapitlet inleds med en redogörelse över relevant statistik samt tidigare rapporter och utvärderingar som har gjorts beträffande tillämpningen av kontaktförbudslagstiftningen. Därefter presenteras en sammanställning av de uppgifter som framkommit vid de hearings och intervjuer som utredningen har genomfört. Kapitlet avslutas med en redogörelse av Europarådets expertgrupp Grevios granskning av Sverige utifrån Istanbulkonventionen.

Förutom att anordna två hearings samt intervjuer med åklagare har utredningen, som ett led i att utvärdera kontaktförbudslagstiftningen, haft flertal kontakter med relevanta aktörer, bl.a. Åklagarmyndighetens utvecklingscentrum, operativt verksamma poliser, Nationellt centrum för kvinnofrid och Brottsofferjouren Sverige. Utredningen har också samrått med företrädare för Riksrevisionen som bedriver ett arbete med att utvärdera bl.a. kontaktförbudslagstiftningen. De uppgifter som framkommit vid dessa kontakter och som är av relevans för våra ställningstaganden redovisas i anslutning till våra överväganden i kapitel 8 och 9.

I detta kapitel berörs uppgifter om handlagda brott mot lagen om kontaktförbud. Uppgifter om lagföring avseende dessa brott redovisas däremot i anslutning till kapitel 9, där vi bl.a. överväger om straffet för överträdelse av kontaktförbud bör skärpas, och redogörs inte särskilt för i detta kapitel.

7.2 Statistik

7.2.1 Ansökningar och beslut om kontaktförbud

Tabell 7.1 Ansökningar om kontaktförbud under perioden 2019–2022

År	2019	2020	2021	2022
Total	10 568	10 363	9 991	8 730

Källa: Åklagarmyndigheten, september 2023.

Tabell 7.1 visar antalet ansökningar om kontaktförbud under perioden 2019–2022. Uppgifterna avser samtliga former av kontaktförbud. Det är inte möjligt utifrån det underlag som finns att utläsa hur ansökningarna fördelar sig när det gäller de olika typerna av kontaktförbud. Av tabellen framgår att antalet inkomna ansökningar har minskat successivt under perioden.

Tabell 7.2 Beslutade kontaktförbud under perioden 2019–2022

År	2019	2020	2021	2022
Ordinärt	2 721	2 686	2 418	2 214
Gemensam bostad	198	159	124	151
Utvidgat utan elektronisk övervakning	32	23	21	26
Utvidgat med elektronisk övervakning	4	4	13	5
Särskilt utvidgat utan elektronisk övervakning	2	3	1	1
Särskilt utvidgat med elektronisk övervakning	3	1	1	1
Övriga	26	37	35	49
Avskrivna	774	871	864	703
S:a beviljade kontaktförbud	**2 986**	**2 913**	**2 613**	**2 447**
Beslut att ej meddela kontaktförbud	**6 546**	**6 486**	**6 313**	**5 349**
Beslut i kontaktförbudsfråga, totalt	**10 306**	**10 270**	**9 790**	**8 499**

Källa: Åklagarmyndigheten, september 2023.

Tabell 7.2 visar antal beslut i ärenden om kontaktförbud under perioden 2019–2022. Kategorin ”övriga” avser rättelsebeslut där kontaktförbud är beviljat. Förlängningsbeslut ingår inte i den statistik som redovisas i tabellen. Antalet beviljade kontaktförbud avser alltså initiala beslut.

Av tabellen kan utläsas att *antalet* beviljade kontaktförbud har minskat något år 2021 och 2022 jämfört med de två föregående åren.

Som framgår av tabell 7.1 minskade också antalet ansökningar om kontaktförbud dessa år. Däremot har *andelen* beviljade kontaktförbud legat relativt stabilt under den aktuella perioden. Cirka 27–29 procent av ansökningarna har lett till ett beslut om att utfärda kontaktförbud. Vid beräkningen har antalet ansökningar ett visst år jämförts med antalet beslut om kontaktförbud motsvarande år. Hänsyn har alltså inte tagits till att beslut om kontaktförbud kan ha meddelats ett annat år än det år ansökan kom in. Denna osäkerhetsfaktor påverkar dock sannolikt inte beräkningen i någon större utsträckning.

År 2021 utfärdades något fler utvidgade kontaktförbud med elektronisk övervakning jämfört med de två tidigare åren, vilket dock inte var en utveckling som fortsatte 2022. Att enstaka år innebär en tydlig procentuell ökning eller minskning är emellertid inte överraskande eller i sig självt signifikativt för ett trendbrott. Statistiken visar också att endast ett fåtal beslut om särskilt utvidgade kontaktförbud meddelas per år.

Tabell 7.3 Beslutade kontaktförbud år 2022 per åklagarkammare och åklagarområde

Åklagarkammare och åklagarområde*	Beviljade kontaktförbud	Beslut att ej meddela kontaktförbud	Avskrivna	Totalt	Andel beviljade** (%)
Umeå	69	136	15	220	31
Luleå	20	47	13	80	25
Östersund	14	61	11	86	16
Sundsvall	99	163	17	279	35
Uppsala	88	141	20	249	35
Västerås	40	103	14	157	25
Gävle	52	177	9	238	22
Nord-Mitt	**382**	**828**	**99**	**1 309**	**29**
Borås	80	147	25	252	32
Halmstad	81	139	20	238	34
Skövde	92	129	18	239	38
Uddevalla	119	207	20	346	34
Göteborg	160	443	40	643	25
Karlstad	156	189	21	366	43
Örebro	64	103	18	185	35
Falun	113	206	13	332	34
Väst-Bergslagen	**865**	**1 561**	**175**	**2 601**	**33**

Åklagarkammare och åklagar-område*	Beviljade kontaktförbud	Beslut att ej meddela kontaktförbud	Avskrivna	Totalt	Andel be-viljade** (%)
Norrort	104	275	39	418	25
Västerort	48	153	20	221	22
Söderort	100	195	34	329	30
Södertörn	83	198	37	318	26
City	44	157	25	226	19
Stockholm	**379**	**978**	**155**	**1 512**	**25**
Växjö	59	101	11	171	35
Kalmar	111	231	36	378	29
Södra Skåne	83	204	18	302	27
Helsingborg	94	162	23	279	35
Karlskrona	58	122	12	192	30
Kristianstad	65	145	30	240	27
Malmö	103	229	46	378	27
Eskilstuna	23	139	13	175	13
Nyköping	35	119	8	162	22
Linköping	38	113	20	171	22
Norrköping	66	114	17	197	34
Jönköping	84	261	35	380	22
Syd-Öst	**819**	**1 940**	**269**	**3 028**	**27**
Övriga	**2**	**42**	**5**	**49**	**4**
Totalt	**2 447**	**5 349**	**703**	**8 499**	**29**

Källa: Åklagarmyndigheten, september 2023.
* I kolumnen anges åklagarområdena i fet text.
** Avrundat till närmaste heltal.

Tabell 7.3 visar hur antalet beslut i ärenden om kontaktförbud fördelar sig mellan de olika åklagarkamrarna och åklagarområdena. Av tabellen kan utläsas att antalet beslut i ärenden om kontaktförbud varierar stort över landet.

Andelen beviljade kontaktförbud varierar också. Genom att jämföra antalet beviljade kontaktförbud med det totala antalet beslut om kontaktförbud (inklusive avskrivningsbeslut) kan det konstateras att andelen beviljade kontaktförbud i hela landet uppgick till 29 procent. Vid en jämförelse mellan de olika åklagarområdena framgår att andelen beviljade kontaktförbud varierade från 25 procent (Stockholm) till 33 procent (Väst-Bergslagen). Andelen beviljade kontaktförbud varie-

rade mellan de olika åklagarkamrarna från 13 procent (Eskilstuna) till 43 procent (Karlstad).

Tabell 7.4 Beslutade kontaktförbud per åldersgrupp under perioden 2020–2022; förbudspersoner

År	2020	2021	2022
0–17 år	54	37	21
≥18 år	2 854	2 574	2 424

Källa: Åklagarmyndigheten, maj 2023.

Tabell 7.5 Beslutade kontaktförbud per åldersgrupp under perioden 2020–2022; skyddspersoner

År	2020	2021	2022
0–17 år	291	241	208
≥18 år	2 581	2 333	2 190

Källa: Åklagarmyndigheten, juni 2023.

Tabell 7.4 och 7.5 visar fördelningen per åldersgrupp beträffande de som omfattas av ett kontaktförbud (förbudspersoner) respektive de som ett kontaktförbud avses skydda (skyddspersoner) avseende beslutade kontaktförbud. Av statistiken framgår att förbudspersonen var underårig i cirka 1–2 procent av de beslutade kontaktförbuden under den aktuella perioden. Skyddspersonen var under 18 år i cirka 8–10 procent av de kontaktförbud som beslutades under samma period. Åklagarmyndigheten har angett att uppgifterna om åldersfördelning inte omfattas av den statistik som myndigheten normalt tar fram, varför uppgifterna inte är kvalitetskontrollerade. Det kan till exempel noteras att det totala antalet beslut om kontaktförbud skiljer sig något i tabell 7.4 och 7.5 jämfört med de uppgifter som framgår av tabell 7.2. Vi bedömer trots det att uppgifterna ger en god uppfattning av åldersfördelningen beträffande beslutade kontaktförbud.

7.2.2 Genomströmningstider

Den genomsnittliga genomströmningstiden (dvs. tiden från det att ansökan registrerats vid åklagarkammaren till det att beslut om att bevilja eller avslå begäran meddelats) för ett ärende om kontaktförbud var drygt 10 dagar år 2022. Mediantiden uppgick för detta år till

7 dagar. Uppgifterna avser medelvärdet respektive medianvärdet för åklagarkammarna i hela landet. 2020 och 2021 uppgick mediantiden till 5 respektive 6 dagar.[1]

Tabell 7.6 Genomströmningstider för beslutade kontaktförbud år 2022

Typ av kontaktförbud	Medianvärde antal dagar	Medelvärde antal dagar
Ordinärt	8	11,2
Gemensam bostad	1	3,9
Utvidgat utan elektronisk övervakning	8	10,2
Utvidgat med elektronisk övervakning	14	16,8
Särskilt utvidgat utan elektronisk övervakning	10	10
Särskilt utvidgat med elektronisk övervakning	7	7
Kontaktförbud, övrigt	9	13,2
Ej kontaktförbud	6	9,9
Total	**7**	**10,2**

Källa: Åklagarmyndigheten, oktober 2023.

Tabell 7.6 visar genomströmningstiden för beslutade kontaktförbud år 2022 uppdelat på typ av kontaktförbud. Såväl medelvärdet som medianvärdet redovisas i tabellen i syfte att belysa genomströmningstiderna på ett nyanserat sätt. Utifrån de redovisade medianvärdena kan den slutsatsen dras att den övervägande majoriteten av besluten om kontaktförbud meddelas inom den tid som föreskrivs i Åklagarmyndighetens föreskrifter[2] och att en tydlig avvikelse från föreskrifterna endast kan sägas föreligga vid utvidgade kontaktförbud med elektronisk övervakning och särskilt utvidgade kontaktförbud utan villkor om elektronisk övervakning.

[1] Åklagarmyndigheten, december 2022.

[2] Enligt Åklagarmyndighetens föreskrifter om kontaktförbud (ÅFS 2011:6) ska beslut i fråga om kontaktförbud som huvudregel meddelas senast inom två veckor från det att ansökan kom in. Beslut i fråga om kontaktförbud avseende gemensam bostad, utvidgade kontaktförbud med villkor om elektronisk övervakning samt särskilt utvidgade kontaktförbud ska som huvudregel meddelas senast inom en vecka från det att ansökan kom in.

7.2.3 Begäran om överprövning av beslut om kontaktförbud

Tabell 7.7 Inkomna och avgjorda ärenden år 2022

Domstolsslag	Antal inkomna ärenden	Antal avgjorda ärenden
Tingsrätt	347	367
Hovrätt	91	84

Källa: Domstolsverket, september 2023.

Tabell 7.7 visar antalet inkomna och avgjorda ärenden enligt lagen om kontaktförbud under år 2022, dvs. antalet beslut om kontaktförbud där någon part har begärt rättens prövning. Av statistiken framgår att cirka 4 procent av Åklagarmyndighetens beslut om kontaktförbud år 2022 blev föremål för tingsrättens prövning. Ungefär en fjärdedel av dessa överklagades till hovrätten. Dessa slutsatser har dragits genom att jämföra antalet beslut om kontaktförbud som meddelats av Åklagarmyndigheten år 2022 med antalet inkomna ärenden i tingsrätt samma år samt genom att jämföra antalet avgjorda ärenden i tingsrätt med antalet inkomna ärenden i hovrätt samma år. Vid beräkningen har det inte tagits någon hänsyn till att vissa ärenden som inkom till tingsrätten respektive hovrätten år 2022 kan avse beslut som meddelats av Åklagarmyndigheten respektive tingsrätten i slutet av år 2021. Det finns dock ingen anledning att anta att denna osäkerhetsfaktor påverkat utfallet i någon större utsträckning.

7.2.4 Handlagda brott mot lagen om kontaktförbud

Tabell 7.8 Handlagda brott mot lagen om kontaktförbud under perioden 2019–2022

År	2019	2020	2021	2022
Överträdelse av kontaktförbud (24 § 1 st. 2. men.)	4 532	4 251	4 162	3 858
Överträdelse av kontaktförbud med elektronisk övervakning (24 § 1 st. 1. men.)	8	10	18	27
Hindrande av elektronisk övervakning (25 §)	3	7	18	501
Totalt	**4 543**	**4 268**	**4 198**	**4 386**

Källa: Brå, kriminalstatistik, tabell 310 (år 2019–2021) och tabell 310 a (år 2022).

Tabell 7.8 visar antalet handlagda överträdelser av kontaktförbud i hela landet under perioden 2019–2022. Med handlagda brott avses anmälda brott där polis, åklagare eller annan brottsutredande myndighet fattat ett beslut gällande brottet under det aktuella redovisningsåret. Det går inte att utläsa ur statistiken hur många unika kontaktförbud som omfattas av antalet handlagda brott, dvs. hur många olika kontaktförbud som överträtts genom det sammanlagda antalet överträdelser. Som framgår av tabellen förekom en mycket stor ökning av handlagda brott beträffande hindrande av elektronisk övervakning år 2022 jämfört med tidigare år. Enligt uppgift från Polismyndigheten kan ökningen härledas till att ett fåtal personer misstänktes för ett mycket stort antal brott (i något fall misstänktes en enstaka person för flera hundra brott).

År 2022 väcktes åtal i 1 051 fall avseende överträdelse av kontaktförbud, i ett fall avseende överträdelse av kontaktförbud med elektronisk övervakning och i sex fall avseende hindrande av elektronisk övervakning.[3] Vi återkommer i avsnitt 9.3.2 i fråga om statistik gällande lagföringar.

7.3 Tidigare rapporter och utvärderingar

7.3.1 Utvärdering av Brå 2015

Elektronisk övervakning

I en rapport som publicerades 2015 utvärderade Brå de ändringar i kontaktförbudslagstiftningen som trätt i kraft 2011, då bl.a. möjligheten att förena ett kontaktförbud med villkor om elektronisk övervakning infördes. I rapporten konstaterades att elektronisk övervakning endast hade förekommit i ett fall sedan lagändringarna trädde i kraft. En förklaring var att tekniken periodvis inte funnits tillgänglig under den undersökta perioden. Därtill var beslut om särskilt utvidgade kontaktförbud mycket ovanliga (vid den tidpunkten var det endast möjligt att besluta om elektronisk övervakning i samband med särskilt utvidgade kontaktförbud). Under den undersökta perioden hade beslut om särskilt utvidgade kontaktförbud utfärdats som mest två gånger om året. Enligt Brå kunde detta bero på att villkoren för ett sådant kontaktförbud är stränga. Ett särskilt utvidgat kontakt-

[3] Brå, kriminalstatistik 2022, tabell 310 a.

förbud förutsätter att ett utvidgat kontaktförbud har överträtts, och i regel krävs det att överträdelsen är av fysisk karaktär. Enligt rapporten var utvidgade kontaktförbud också ovanliga. Under tidsperioden 2010–2013 beviljades i genomsnitt 37 utvidgade kontaktförbud om året. En av anledningarna till att det beviljats så få utvidgade kontaktförbud bedömdes vara att det var ovanligt att det fanns förutsättningar för att meddela ett sådant förbud. Ett utvidgat kontaktförbud får meddelas om det kan antas att ett ordinärt kontaktörbud inte är tillräckligt. Enligt de studerade beslutsunderlagen tycktes det tolkas som ett krav på att det förekommit en fysisk överträdelse av ett ordinärt kontaktförbud. I rapporten konstaterades att fysiska överträdelser av kontaktförbud var relativt ovanliga. En tidigare genomgång av 376 anmälda överträdelser under 2003–2005 visade att endast 13 procent avsåg fysiska överträdelser. Vanligast var i stället överträdelser som skedde genom icke-fysiska kontakter, t.ex. via sms, telefonsamtal eller Facebook.[4]

I en enkätundersökning genomförd av Brå tillfrågades åklagare hur de uppfattar kraven för att besluta om särskilt utvidgat kontaktförbud med elektronisk övervakning. Två tredjedelar av de som svarade på enkäten uppfattade villkoren som rimliga. Resten ansåg att kraven var för höga och menade att det i sådana situationer i stället blir aktuellt med frihetsberövande av förbudspersonen. 14 procent av de 395 åklagare som tillfrågades uppgav att de någon gång hade haft ett ärende där elektronisk övervakning skulle ha fyllt en funktion, men där skyddspersonen hade ett ordinärt kontaktförbud eller kontaktförbud avseende gemensam bostad. Enligt Brå indikerade svaren att det fanns ett behov av elektronisk övervakning i fler fall, men att underlaget för att besluta om sådan övervakning var litet. Vid samtal med poliser framkom vidare att det är vanligt att förbudspersonen saknar fast bostad, vilket utgör ett ytterligare hinder för användning av elektronisk övervakning.[5]

Det bör understrykas att möjligheterna att besluta om elektronisk övervakning har utvidgats sedan rapporten från Brå publicerades. År 2018 infördes en möjlighet att besluta om elektronisk övervakning även beträffande utvidgade kontaktförbud och år 2022 infördes dels en möjlighet att besluta om utvidgade kontaktförbud utan krav på att ett tidigare beslutat kontaktförbud dessförinnan överträtts,

[4] Brå, Kontaktförbud. En utvärdering av ändringarna i lagen 2011, rapport 2015:3, s. 51–58 och 65.
[5] A.a. s. 60 ff.

dels utmönstrades kravet på att skälen för ett särskilt utvidgat kontaktförbud ska väga *väsentligt tyngre* än den inskränkning i rörelsefriheten ett sådant förbud innebär. Resultatet av Brås utvärdering måste därför beaktas med viss försiktighet.

Det geografiska förbudsområdets storlek

Inom ramen för utvärderingen undersöktes även det geografiska förbudsområdet för de totalt 225 beslut om utvidgade och särskilt utvidgade kontaktförbud som beviljades under perioden 2010–2013. Vid genomgången framkom att förbudsområdena för de båda typerna av förbud på gruppnivå generellt sett var lika många och lika stora. Förbudsområdenas storlek och antal förbudsområden för varje enskilt beslut skiljde sig alltså inte åt i användning mellan de båda typerna av kontaktförbud. I ett och samma ärende kunde dock förbudsområdets storlek skilja sig åt. Förbudsområdet i ett ärende där ett utvidgat kontaktförbud hade beslutats kunde t.ex. utökas både i storlek och i antal förbudsområden vid ett påföljande beslut om ett särskilt utvidgat kontaktförbud, dvs. att det skedde en upptrappning på det sätt som avses med regleringen. I ungefär två tredjedelar av ärendena angavs endast ett (1) förbudsområde. I övriga fall angavs 2–4 förbudsområden. Av rapporten framgår vidare att ett typiskt förbudsområde, oavsett typ av kontaktförbud, vanligtvis omfattade ett kvarter runt skyddspersonens bostad, dennes arbetsplats, ett skolområde eller i sällsynta fall något annat område där personen vistades ofta. Endast i undantagsfall sträckte sig förbudsområdet över ett större område än ett kvarter.[6]

7.3.2 Åklagarmyndighetens och Polismyndighetens tillsynsrapport 2020

Omfattningen av granskningen

Åklagarmyndighetens Utvecklingscentrum genomförde tematisk tillsyn över handläggningen av kontaktförbudsärenden 2008 och 2012. Båda tillsynsrapporterna visade att åklagarnas tillämpning av kontaktförbudslagstiftningen tycktes restriktiv i förhållande till lagens syfte

[6] A.a. s. 54 ff.

att förebygga hotfulla och farliga situationer.[7] Den senaste tillsynen genomfördes tillsammans med Polismyndigheten och resulterade i en rapport som publicerades i april 2020.[8]

Granskningen 2020 omfattade 591 kontaktförbudsärenden som avslutades genom beslut under perioden den 1 april 2018 till den 31 december 2018. Cirka en tredjedel av dessa avsåg ärenden där kontaktförbud hade beviljats och cirka två tredjedelar avsåg ärenden där kontaktförbud inte hade beviljats. Av ärendena avsåg drygt 93 procent (550 st.) ordinära kontaktförbud, drygt 5 procent (31 st.) kontaktförbud avseende gemensam bostad, 0,5 procent (3 st.) utvidgade kontaktförbud utan villkor om elektronisk övervakning och 1,2 procent (7 st.) förlängningar av tidigare meddelade kontaktförbud. Inga ärenden utgjorde utvidgade kontaktförbud med villkor om elektronisk övervakning eller särskilt utvidgade kontaktförbud.[9]

Bakgrunden till ansökningarna

I cirka 92 procent av de granskade ärendena hade ansökan om kontaktförbud gjorts i samband med en brottsanmälan eller under en pågående förundersökning. Vid en stickprovskontroll av ärenden där ansökan om kontaktförbud hade gjorts utan samband med en brottsanmälan framkom att skälet till detta kunde variera. I huvuddelen av fallen rörde det sig om ärenden där någon brottslig gärning inte hade kunnat konstateras. I andra fall hade det gjorts en brottsanmälan i samband med begäran om kontaktförbud, men förundersökningen hade lagts ned av polisen innan kontaktförbudsärendet lottades över till åklagarkammaren.[10]

Förbudspersonens förekomst i belastningsregistret

Vid granskningen undersöktes även förbudspersonens förekomst i belastningsregistret under de senaste fem åren med avseende på kontaktförbud, överträdelse av kontaktförbud eller brott mot liv, hälsa,

[7] Se Åklagarmyndigheten, Besöksförbud – en kartläggning över tillämpningen med synpunkter, och Åklagarmyndigheten, Kontaktförbud – en kartläggning av tillämpningen med synpunkter på iakttagelserna, tillsynsrapport 2013:4.
[8] Åklagarmyndigheten och Polismyndigheten, Kontaktförbud – en kartläggning av tillämpningen med synpunkter på iakttagelserna, granskningsrapport 2020, tillsynsrapport 2020:1
[9] A.a. s. 8 f.
[10] A.a. s. 15.

frihet eller frid, dvs. de uppgifter i belastningsregistret som har störst betydelse för åklagaren vid riskbedömningen. Granskningen visade att förbudspersonen förekom i belastningsregistret med avseende på tidigare kontaktförbud, överträdelser av kontaktförbud eller brott mot liv, hälsa, frihet eller frid i cirka 32 procent av ärendena, varav knappt två tredjedelar hade lagförts för mer än ett år sedan vid tiden för ansökan. I cirka 68 procent av ärendena förekom förbudspersonen antingen inte alls i belastningsregistret under de senaste fem åren, eller förekom inte med avseende på relevanta avsnitt. I rapporten anges att det, i de fall förbudspersonen dömts för brott mot liv, hälsa, frihet eller frid, hade varit intressant att försöka ta fram information om mot vem dessa brott hade begåtts. Det var dock inte möjligt att gå igenom var och en av de enskilda domarna inom ramen för projektet. I de ärenden där det ändå framgick mot vem brottet hade begåtts utan att ta del av den enskilda domen hade brottet i cirka 27 procent av fallen begåtts mot skyddspersonen, i drygt 8 procent mot andra närstående och i drygt 7 procent mot annan än närstående. I resterande fall saknades information om mot vem brottet hade begåtts. Det var inte heller möjligt att i efterhand ta reda på vilken information åklagaren rent faktiskt hade tillgång till i detta avseende. Av de personer som förekom i belastningsregistret med avseende på brott mot liv, hälsa, frihet eller frid rörde det sig i cirka 54 procent av fallen om 1–2 brottstillfällen, 25 procent avsåg 3–5 brottstillfällen och drygt 9 procent avsåg mer än 10 brottstillfällen. Undersökningen avsåg även vilket det allvarligaste brottet var som personen lagförts för under de senaste fem åren. Det vanligaste brottet var misshandel, följt av olaga hot och grov kvinnofridskränkning.[11]

Elektronisk övervakning

Under perioden den 1 juli 2018 till den 30 juni 2019 fattades beslut om utvidgat kontaktförbud med villkor om elektronisk övervakning i tre fall, och beslut om särskilt utvidgade kontaktförbud med villkor om elektronisk övervakning i ytterligare tre fall. Under samma period fattades beslut om utvidgat kontaktförbud utan elektronisk över-

[11] A.a. s. 17 f.

vakning i 34 fall och beslut om särskilt utvidgat kontaktförbud utan villkor om elektronisk övervakning i ett fall.[12]

Det bedömdes finnas flera förklaringar till att det hade fattats så få beslut om kontaktförbud med elektronisk övervakning. Bland annat angavs att de praktiska förutsättningarna, såsom hur förbudsområdet ska utformas och den tekniska möjligheten att verkställa övervakning, kunde uppfattas som hinder i tillämpningen. Polisen vittnade om tekniska problem vid användandet av elektronisk övervakning som hade lett till att polisen hade behövt lägga resurser på att söka upp förbudspersonen och samtidigt säkra skyddspersonen.[13]

Ett beslut om kontaktförbud med villkor om elektronisk övervakning behöver omfatta en karta över förbudsområdet. För att förbudsområdet ska bli ändamålsenligt och tekniskt möjligt att övervaka, samtidigt som det är proportionerligt, krävs en dialog mellan åklagare och polis, vilket gör att det tar längre tid innan beslut kan fattas. Mot denna bakgrund bedömdes de korta tidsfristerna utgöra ytterligare en svårighet i handläggningen.[14] Vidare konstaterades att det fanns ett kompetens- och utbildningsbehov för att uppnå en ökad användning av elektronisk övervakning på det sätt som lagstiftaren avsett.[15]

Identifierade problemområden och slutsatser

I tillsynsrapporten identifierades ett antal problemområden med avseende på polisens och åklagarens hantering av ärenden om kontaktförbud. Ett sådant problemområde ansågs vara att det inte var ovanligt att det begärdes kontaktförbud i ärenden där avsaknaden av relevant relation mellan parterna eller digniteten i det bakomliggande brottet innebar att det redan från början stod klart att det saknades förutsättningar för att bevilja kontaktförbud.[16]

Slutsatsen av tillsynen 2020 var att åklagarnas tillämpning av kontaktförbudslagstiftningen fortfarande tycktes restriktiv i förhållande till lagens syfte. Bedömningen grundades på det förhållandet att an-

[12] A.a. s. 14.
[13] A.a. s. 35.
[14] Sedan rapporten publicerades har dock tidsfristen för ärenden om särskilt utvidgat kontaktförbud höjts från fyra till sju dagar (se 2 § ÅFS 2011:6).
[15] Åklagarmyndigheten och Polismyndigheten, Kontaktförbud – en kartläggning av tillämpningen med synpunkter på iakttagelserna, granskningsrapport 2020, tillsynsrapport 2020:1, s. 35 f.
[16] A.a. s. 20.

vändningen av mer ingripande former av kontaktförbud var sparsam. Utifrån tillgänglig statistik var det inte möjligt att dra några mer långtgående slutsatser om restriktiviteten i tillämpningen av kontaktförbudslagstiftningen, t.ex. beträffande åklagarnas risk- och proportionalitetsbedömning i de enskilda ärendena. Detta berodde på att de ansökningar som redan från början saknade förutsättningar att beviljas inte kunde separeras från övriga ärenden.[17] I sammanhanget kan det nämnas att Åklagarmyndigheten under hösten 2023 publicerat en kartläggning av avslagsbeslut, vilken redovisas i avsnitt 7.3.4.

7.3.3 Socialstyrelsens utredningar av vissa skador och dödsfall 2018–2021

Socialstyrelsen ska, enligt lagen (2007:606) om utredningar för att förebygga vissa skador och dödsfall, utreda bl.a. vissa fall där vuxna kvinnor och män dödats eller utsatts för försök till dödligt våld av en närstående eller tidigare närstående person och identifiera brister i samhällets skyddsnät. Utredningarna sammanställs i en rapport som lämnas till regeringen. Den senaste rapporten publicerades 2022 och innehåller en övergripande analys över de utredningar som genomförts under åren 2018–2021.

Kontaktförbud kombineras inte med andra skydds- och stödinsatser

En av de brister som identifierades var att kontaktförbud inte kombineras med andra skydds- och stödinsatser. I några fall hade brottsoffren beviljats kontaktförbud som skydd mot gärningspersonen, i vissa fall vid flera tillfällen. Det handlade i samtliga fall om ordinära kontaktförbud. Inte i något av fallen framgick av dokumentationen att kontaktförbudet hade kombinerats med andra stöd- och skyddsåtgärder från polisen eller socialtjänsten, trots att det kunde antas att det fanns behov av exempelvis larmpaket och annat brottsofferstöd från polisen, samt skyddat boende till brottsoffret och insatser riktade till våldsutövaren från socialtjänsten. Enligt rapporten framgick

[17] A.a. s. 33 och 48.

det tydligt av dessa ärenden att ett kontaktförbud inte utgjorde ett tillräckligt skydd.[18]

Förklaringen till socialtjänstens brist på insatser bedömdes vara att socialtjänsten inte hade kopplats in i samband med beslutet om kontaktförbud. Socialstyrelsens bedömning var att det är nödvändigt att kontaktförbud vid behov kombineras med andra skydds- och stödinsatser från polis och socialtjänst för att förebygga att brottsoffret utsätts för ytterligare våld. Mot den bakgrunden föreslog Socialstyrelsen att det ses över om Polismyndigheten eller Åklagarmyndigheten bör få en skyldighet att underrätta socialnämnden i samtliga fall där beslut om kontaktförbud meddelats, dvs. även när det inte finns minderåriga barn och när kontaktförbudet inte rör gemensam bostad.[19]

Socialstyrelsen konstaterade vidare att det följer av Polismyndighetens riktlinjer för kontaktförbud att polisen ska se till att en kontaktperson utses både till skyddspersonen och förbudspersonen. Kontaktpersonen ska ge parterna råd och stöd, komplettera kontaktförbudet med andra skyddsåtgärder och vid behov samverka med socialtjänsten. Enligt rapporten varierade följsamheten till riktlinjerna, och det fanns stora skillnader mellan hur olika lokalpolisområden arbetade med kontaktförbuden. I vissa fall, men långt från alla, utsågs exempelvis en kontaktperson med kompetens om våld i nära relation. Vissa kontaktpersoner höll fortlöpande kontakt med de berörda personerna och erbjöd lämpliga skyddsåtgärder, medan andra nöjde sig med att skicka ett brev till brottsoffret med information om att han eller hon kunde höra av sig vid behov. Huruvida polisen initierade samverkan med socialtjänsten kring insatser om stöd och skydd som komplement till kontaktförbudet konstaterades i hög grad bero på dels om det fanns upparbetade kontakter mellan polisen och socialtjänsten, dels på hur engagerad den tillsatta kontaktpersonen var. Enligt rapporten kunde en orsak till den bristande följsamheten till riktlinjerna vara att skydd och stöd i samband med kontaktförbud inte är ett prioriterat område inom polisen. Socialstyrelsen föreslog att Polismyndigheten skulle överväga att se över dels myndighetens behov av att stärka implementeringen av riktlinjerna för kontaktförbud, dels hur samverkan med socialtjänsten kan utvecklas.[20] Det

[18] Socialstyrelsen, Socialstyrelsens utredningar av vissa skador och dödsfall 2018–2021, 2022, s. 83 f.
[19] A.a. s. 84.
[20] A.a. s. 83 f.

Sid 170(667)

kan anmärkas att Polismyndigheten beslutade om en ny handbok för kontaktförbud i november 2021, vilken beskrivs närmare i avsnitt 5.3.1.

Bristande samverkan mellan myndigheter

I rapporten identifierades även en brist på samverkan mellan myndigheter för att förebygga upprepat våld. I många fall hade det hos minst en myndighet funnits kunskap om att brottsoffret utsatts för våld av gärningspersonen innan det dödliga våldet utövades. Både brottsoffret och gärningspersonen hade i dessa fall haft upprepade kontakter med polis, socialtjänst och hälso- och sjukvård, och i vissa fall även med Kriminalvården. Ett exempel som lyftes i rapporten var att det inte framgick i de utredda ärendena att polis och socialtjänst delat resultatet av riskbedömningar, och att det inte heller fanns någon kommunikation mellan myndigheterna om nya omständigheter som kunde innebära en ökad risk för våld. Det fanns också exempel på att polisen i vissa fall kände till våldet mot brottsoffret, men att socialtjänsten eller hälso- och sjukvården saknade den kunskapen, trots att dessa verksamheter hade pågående kontakter med brottsoffret och/eller gärningspersonen. Inte i något fall framgick att någon samhällsaktör hade efterfrågat samtycke av de berörda personerna för att kunna samverka med en annan samhällsaktör. Socialstyrelsen identifierade flera orsaker till bristen på samverkan. En av orsakerna bedömdes vara att det finns en osäkerhet inom myndigheterna om hur sekretessbestämmelserna ska tillämpas, t.ex. gällande möjligheten att dela information.[21]

7.3.4 Åklagarmyndighetens kartläggning av avslagsbeslut 2023

Bakgrund

Under hösten 2022 införde Åklagarmyndigheten ett beslutsstöd avseende avslagsgrunderna för kontaktförbud. Syftet var bl.a. att öka förutsättningarna för en enhetlig tillämpning och förbättra möjligheterna för uppföljning. I november 2023 publicerade myndigheten

[21] A.a. s. 86 ff.

en kartläggning av avslagsbesluten utifrån statistik under perioden december 2022 till och med augusti 2023.[22]

Beslutstödet innefattar tre avslagsgrunder: *förutsättningar saknas*, *ej tillräcklig risk* samt *ej proportionerligt*. Avslagsgrunderna har följande innebörd:[23]

- *Förutsättningar saknas*: Det kan redan av ansökan konstateras att de grundläggande förutsättningarna för att meddela ett kontaktförbud saknas, dvs. ansökan är ogrundad. I de allra flesta fall behöver inga utredningsåtgärder vidtas inför beslutet.
- *Ej tillräcklig risk*: Det finns grundläggande förutsättningar för att meddela ett kontaktförbud, men riskbedömningen resulterar i att det inte föreligger en klar och konkret risk för ett sådant beteende som kan ligga till grund för ett kontaktförbud. Vanligtvis krävs förhör med skyddspersonen inför en sådan bedömning.
- *Ej proportionerligt*: Det föreligger en klar och konkret risk i kontaktförbudslagstiftningens mening, men proportionalitetsbedömningen utmynnar i att det inte finns tillräckliga skäl för att meddela kontaktförbud. I de flesta fall krävs förhör med förbudspersonen för att genomföra en adekvat proportionalitetsbedömning.

Resultatet av kartläggningen

Generella iakttagelser

Kartläggningen visar att cirka 70 procent av ansökningarna om kontaktförbud avslogs. En klar majoritet (cirka 45 procent) av ansökningarna avslogs med motiveringen *förutsättningar saknas*. Avslagsgrunden *ej tillräcklig risk* användes i ungefär hälften så många fall (drygt 20 procent), medan endast ett fåtal procent av ansökningarna avslogs med motiveringen *ej proportionerligt*.[24]

En av orsakerna till den höga andelen avslagsbeslut med motiveringen *förutsättningar saknas* bedömdes vara att avslagsgrunderna i Åklagarmyndighetens datasystem nyligen har införts, varför en del av siffrorna ansågs kunna förklaras med att åklagarna inte hade tillämpat dem som avsetts. Därtill konstaterades att det fortfarande in-

[22] Åklagarmyndigheten, Kontaktförbud – Kartläggning av avslagsbeslut, rapport, 2023, s. 6 och 14.
[23] A.a. s. 14 f.
[24] Åklagarmyndigheten, Kontaktförbud – Kartläggning av avslagsbeslut, rapport, 2023, s. 15.

kommer en hög andel ogrundade ansökningar (vilket också framkom i Åklagarmyndighetens och Polismyndighetens tillsynsrapport 2020, se avsnitt 7.3.2). I kartläggningen anges att det krävs en fördjupad analys för att utreda de bakomliggande orsakerna till uppgifterna i statistiken närmare.[25]

Betydelsen av kön och ålder

Kartläggningen visar att en högre andel kontaktförbud avslogs när förbudspersonen var en kvinna än när förbudspersonen var en man. Avslagsgrunden *förutsättningar saknas* användes i en mycket högre utsträckning när förbudspersonen var en kvinna, vilket bedömdes bero antingen på att dessa ansökningar i högre utsträckning är ogrundade än när förbudspersonen är en man, eller att avslagsgrunderna inte hade tillämpats som avsetts. I de fall förbudspersonen var en man avslogs ansökan i lägre utsträckning om skyddspersonen var en kvinna jämfört med om skyddspersonen också var en man. Motsvarande skillnad kunde inte iakttas i de fall förbudspersonen var en kvinna.[26]

I ärenden där skyddspersonen var mellan 0–14 år ledde cirka 90 procent av alla ansökningar om kontaktförbud till ett avslagsbeslut, vilket innebar att ansökningar från skyddspersoner i denna åldersgrupp avslogs i betydligt högre utsträckning än när skyddspersonen var vuxen. I kartläggningen anges att detta indikerar att det är svårare för barn att erhålla skydd genom ett kontaktförbud. Även i de fall det fanns en bakomliggande brottsmisstanke med samma partsställning som ansökan avsåg, avslogs 83 procent av alla ansökningar.

Motiveringen *förutsättningar saknas* användes i 52 procent av fallen, vilket var högre än rikssnittet på 45 procent för alla fattade beslut.[27]

Analysen visade därtill att även om brottsmisstanken avsåg särskilt allvarliga brott, t.ex. grov fridskränkning, avslogs barns och ungas (0–17 år) ansökan om kontaktförbud i fler fall än vuxnas ansökningar.[28]

En förklaring till den höga andelen avslagsbeslut i åldersspannet 0–14 år ansågs kunna vara förekomsten av en bakomliggande vårdnadstvist mellan föräldrarna, vilket får till följd att lämnade uppgifter måste värderas med försiktighet. Det angavs också att det framkommit

[25] A.a. s. 16.
[26] A.a. s. 19 f.
[27] A.a s. 23 ff.
[28] A.a. s. 24 f.

Sid 173(667)

i Åklagarmyndighetens överprövningsverksamhet att barn inte alltid hörs under utredningen, vilket enligt Åklagarmyndigheten skulle kunna leda till fler avslag med motiveringen *förutsättningar saknas*. Några säkra slutsatser bedömdes dock inte vara möjliga att göra utan en fördjupad analys.[29]

Betydelsen av bakomliggande brottsmisstankar

Kartläggningen visar att cirka 60 procent av ansökningarna om kontaktförbud avslogs då det fanns en skälig misstanke om brott jämfört med drygt 90 procent då skälig misstanke om brott saknades. Förekomsten av skälig misstanke om brott konstaterades därmed ha en stor betydelse för om ett kontaktförbud beviljas eller inte, i vart fall för vuxna skyddspersoner. I de fall den skäliga misstanken avsåg ett särskilt allvarligt brott[30] fick det större genomslag vid riskbedömningen än om brottet var mindre allvarligt. Mot bakgrund av lagstiftningens utformning och vad som framkommer i Riksåklagarens riktlinjer om vilka faktorer som har betydelse vid bedömningen bedömdes dock tillämpningen motsvara förväntningarna.[31]

7.4 Utredningens hearings och åklagarintervjuer

I detta avsnitt redovisas en sammanfattning av de uppgifter som framkommit vid de hearings och intervjuer som utredningen har anordnat. I bilaga 3 anges vilka som medverkade vid hearingarna och intervjuerna samt de frågor som utgjorde underlag för diskussionerna.

[29] A.a. s. 23 ff.
[30] Med ”särskilt allvarligt brott” avses grov misshandel, försök/förberedelse/stämpling till mord eller dråp, olaga förföljelse, grov kvinnofridskränkning och grov fridskränkning, grovt barnfridsbrott, hedersförtryck, grovt olaga hot, oaktsam våldtäkt, oaktsamt sexuellt övergrepp och sexuellt övergrepp. Våldtäkt och sexuellt övergrepp innefattar brott mot barn samt för våldtäkt även försöksbrott. För grov misshandel, grovt olaga hot och sexualbrott exkluderas brott mellan obekanta och i förekommenade fall brott mot grupp, se a.a. s. 8.
[31] A.a. s. 5.

7.4.1 Hearing med brottsoffer- och kvinnorättsorganisationer

De deltagande organisationerna gav en samlad bild av att kraven för att få ett kontaktförbud utfärdat är för höga och att bedömningarna avseende förutsättningarna för att få kontaktförbud varierar stort mellan de olika åklagarkamrarna. Flera organisationer uppgav att det i praktiken ofta krävs att förbudspersonen har dömts för brott mot skyddspersonen. Det påtalades att det är vanligt att kvinnor som är utsatta för brott av en närstående partner underlåter att polisanmäla brotten, alternativt att anmälningar inte leder till åtal, trots att kvinnan kan ha varit utsatt för upprepade brott under en lång tid. Enligt organisationernas erfarenhet görs ansökan om kontaktförbud ofta i ett akut läge i samband med att parterna separerar.

Flera av organisationerna uppgav att skyddspersonerna sällan förväntar sig att ett kontaktförbud ska utgöra ett heltäckande skydd mot övergrepp och trakasserier, men att förhoppningen är att kontaktförbudet ska bidra till att lugna situationen. Det påpekades att skyddspersonerna ofta uppfattar ett kontaktförbud som en betydelsefull signal från samhället om att förbudspersonens agerande är oacceptabelt. Det framhölls emellertid att det är vanligt att förtroendet för systemet med kontaktförbud försvinner i och med att överträdelser av kontaktförbudet sällan leder till konsekvenser för förbudspersonen.

Två av organisationerna med erfarenhet av arbete med hedersrelaterat våld uppgav att kontaktförbud sällan är en effektiv åtgärd för att skydda personer som lever i en hederskontext, eftersom det ofta är många personer som deltar i förföljelsen mot skyddspersonen. Att enbart utfärda kontaktförbud mot en eller ett par av de personer som utövar övergrepp mot skyddspersonen är därför ofta verkningslöst.

Flera organisationer framhöll att polisen sällan vidtar en strukturerad riskbedömning i ärenden om kontaktförbud och att det borde vara obligatoriskt med en sådan bedömning. Det påpekades också att det borde vara obligatoriskt att det utses en kontaktperson hos polisen för parterna när ett beslut om kontaktförbud har meddelats. Flera organisationer uppgav att ett kontaktförbud regelmässigt borde kompletteras med larmpaket för att öka den brottspreventiva effekten, men att polisen generellt är restriktiv med att lämna ut larmpaket.

7.4.2 Hearing med advokater

De advokater som deltog i hearingen uttalade sig utifrån erfarenheterna av att som offentlig försvarare komma i kontakt med personer som ålagts kontaktförbud. Samtliga advokater framhöll att ett kontaktförbud uppfattas som en mycket ingripande åtgärd vilken innebär stora inskränkningar i förbudspersonens vardag, särskilt i de fall parterna har gemensamma barn. Det framhölls också att det finns risk för att ansökningar om kontaktförbud sker i syfte att vinna fördelar i en pågående vårdnadstvist. Det påtalades särskilt att kontaktförbud med villkor om elektronisk övervakning utgör en mycket ingripande åtgärd och flera advokater ansåg att det inte framstår som proportionerligt att utfärda ett sådant förbud utan att en person tidigare har dömts för brott. Flera advokater uppgav att många förbudspersoner uppfattar ett kontaktförbud som att rättsväsendet redan har tagit ställning i skuldfrågan i de fall kontaktförbudet utfärdas under en pågående förundersökning. Det förhållandet att ett beslut om kontaktförbud registreras i belastningsregistret, trots att det inte utgör ett straff, lyftes fram som problematiskt i sammanhanget.

Några advokater framhöll att ett kontaktförbud inte är effektivt för att avhålla de farligaste våldsutövarna från att söka upp skyddspersonen, eftersom de inte låter sig avskräckas av det straffhot en överträdelse innebär. En deltagare uppgav dock att elektroniskt övervakade kontaktförbud möjligen är effektivt i sådana situationer. Några advokater ansåg att riskbedömningarna behöver förbättras för att få bättre träffsäkerhet vid identifieringen av de fall där det är motiverat att utfärda ett kontaktförbud. Samverkan mellan myndigheter framhölls som nödvändig för att förbättra riskbedömningarna.

Gällande behovet av att kunna förordna en särskild företrädare för barn i ärenden om kontaktförbud (en särskild fråga som behandlas i avsnitt 8.5.7) påtalade flera advokater att ett sådant uppdrag skulle innebära mycket svåra advokatetiska överväganden. En särskild företrädare skulle då, oftast på mycket knapphändigt underlag, avgöra om det är förenligt med barnets bästa att samtycka till ett kontaktförbud mot barnets vårdnadshavare. Det lyftes också fram att det av den anledningen finns en risk för att många biträdande jurister och advokater avstår från att åta sig uppdrag som särskild företrädare om uppdraget även kan komma att omfatta frågor om kontaktförbud.

Domstolarna kan därmed få svårt att finna lämpliga personer att förordna för sådana uppdrag.

7.4.3 Intervjuer med åklagare

Kriterierna för kontaktförbud

Samtliga åklagare ansåg att kriterierna för att utfärda kontaktförbud över lag är rimligt ställda. Endast ett fåtal hade någon gång utfärdat ett utvidgat kontaktförbud. Ingen av de intervjuade åklagarna hade utfärdat ett särskilt utvidgat kontakförbud. Många framhöll tekniska problem med den elektroniska utrustningen, samt att förbudspersonen oftast är frihetsberövad i allvarligare fall, som skäl till att utvidgade och särskilt utvidgade kontaktförbud används så sällan.

De flesta åklagare hade inte varit med om fall där de ansett att det fanns behov av ett kontaktförbud men då förutsättningarna för ett sådant beslut inte varit uppfyllda enligt lagtexten. En åklagare påtalade dock att det ibland händer att ”magkänslan” talar för att det krävs ett utvidgat eller särskilt utvidgat kontaktförbud, trots att det saknas konkreta omständigheter som kan läggas till grund för en sådant kontaktförbud.

Samtliga åklagare var eniga om att tidigare lagföringar inte utgör ett absolut krav för att utfärda kontaktförbud och att de allra flesta kontaktförbud utfärdas under en pågående förundersökning. Många påtalade dock att förekomsten av tidigare domar gör att riskbedömningen blir enklare, eftersom det utgör en klar indikation på risk för fortsatt brottslighet. Karaktären av det misstänkta brottet framhölls som den viktigaste faktorn vid bedömningen av om ett kontaktförbud borde utfärdas. Gärningar av förföljelsekaraktär, flerfaldig brottslighet, indikationer på gränslöst beteende (t.ex. kontakter nattetid) lyftes som exempel på omständigheter som kan läggas till grund för ett kontaktförbud utan tidigare lagföringar.

Utredningsunderlaget och behovet av strukturerade riskbedömningar

Det framkom skilda åsikter om hur mycket utredning som krävs avseende det misstänkta brottet för att det ska vara aktuellt att utfärda ett kontaktförbud. En åklagare menade att det ofta är möjligt att utfärda ett kontaktförbud redan på grundval av målsägandens uppgifter. En annan åklagare ansåg att man måste kunna se framför sig att bevisningen kommer räcka för åtal. Ytterligare en åklagare påtalade att det visserligen är möjligt att utfärda ett kontaktförbud redan vid skälig misstanke, men att riskbedömningen blir mycket svår då. En åklagare påpekade att ett kontaktförbud som utgångspunkt upphävs om förundersökningen läggs ned eller åtalet ogillas, vilket är olyckligt i vissa situationer eftersom risken för brott kan vara stor trots att bevisningen inte räcker för åtal eller en fällande dom.

Det framkom en entydig bild av att strukturerade riskbedömningar i dagsläget inte används som underlag i ärenden om kontaktförbud. Åsikterna gick isär angående behovet av att ta in sådana bedömningar i större utsträckning. Fyra av åklagarna var negativa till att använda sig av strukturerade riskbedömningar. Anledningarna som lyftes var att det är tidskrävande, att de inte tillför något till beslutsunderlaget och att sådana riskbedömningar kan innehålla känsliga uppgifter om skyddspersonen som är olämpliga att förbudspersonen får del av. Flera åklagare uttryckte att man som åklagare utvecklar en ”fingertoppskänsla” i dessa typer av ärenden, vilket underlättar riskbedömningen.

Tre av åklagarna var positivt inställda till att använda strukturerade riskbedömningar och ansåg att de kunde vara av värde vid bedömningen av om det föreligger förutsättningar för kontaktförbud. En åklagare uppgav att det oftast inte finns någon större risk med att delge sådana riskbedömningar till förbudspersonen. En annan åklagare uttryckte att det vore en klar fördel om åklagaren endast kunde ta in resultatet av riskbedömningen i kontaktförbudsärendet. Flera av åklagarna påtalade att polisens arbete med bedömningsmetoden SARA i relationsärenden varierar stort över landet, vilket utgör ett problem.

Det geografiska områdets storlek vid särskilt utvidgade kontaktförbud

Majoriteten av de intervjuade åklagarna uttryckte att det finns ett behov av att kunna besluta om större förbudsområden än idag, även om det framhölls att det inte kommer röra sig om särskilt många fall per år. Som exempel på när det kan vara relevant att utfärda ett kontaktförbud som omfattar ett stort område, såsom en kommun, nämndes att kvinnan har skyddad adress men förbudspersonen ändå vet vilken kommun hon vistas i, att förbudspersonen saknar egentliga skäl för att vistas i samma kommun som skyddspersonen, eller i samband med att en dömd person friges från ett fängelsestraff.

En åklagare uttryckte att det är problematiskt att utrycknings-tiderna för polisen varierar beroende på var i landet man befinner sig.

Enhetligheten i tillämpningen av kontaktförbudslagstiftningen

Samtliga åklagare var eniga om att anledningen till att antalet utfärdade kontaktförbud varierar i landet inte är utformningen av kontaktförbudslagstiftningen, utan snarare att det växer fram kulturer på de olika åklagarkamrarna som påverkar bl.a. benägenheten att begära personer häktade. Flera åklagare trodde att det i sådana områden där det utfärdas färre kontaktförbud, i stället kan vara vanligare med frihetsberövanden. Populationens sammansättning framhölls också som en orsak – några åklagare menade att behovet av kontaktförbud kan vara större utanför storstäderna eftersom det är svårare att vara anonym där. En annan anledning angavs vara att antalet ansökningar om kontaktförbud också varierar i landet, vilket enligt åklagarna sannolikt beror på polisens arbete med kontaktförbud.

En åklagare berättade att de hade börjat ha regelbundna möten på dennes åklagarkammare för att diskutera tillämpningen av kontaktförbudslagstiftningen. Sedan mötena infördes hade antalet utfärdade kontaktförbud på åklagarkammaren ökat. Några åklagare påtalade att det är svårt att få vägledning i praxis eftersom de är förhållandevis få som begär överprövning till domstol. Åklagarmyndighetens rättsliga vägledning om kontaktförbud framhölls dock av flera som en värdefull hjälp.

Behovet av en särskild företrädare för barn i ärenden om kontaktförbud

Samtliga åklagare ansåg att det finns behov av att införa en möjlighet att förordna en särskild företrädare för barn i ärenden om kontaktförbud. I ärenden där barnet behöver höras för att ta reda på dennes inställning ansågs en särskild företrädare kunna fylla en viktig funktion. Situationer där kontaktförbud väcks i samband med en vårdnadsprocess framhölls som särskilt komplexa. Det framkom att det är ovanligt att det utfärdas kontaktförbud till skydd för barn, men att förekomsten har ökat i och med införandet av barnfridsbrottet.

Flera åklagare uppgav att de inte reflekterat över om det krävs båda vårdnadshavares samtycke för att utfärda ett kontaktförbud till skydd för ett barn. En åklagare påpekade dock att båda vårdnadshavare måste samtycka till att förhör hålls med barnet. Två åklagare uppgav att det är Åklagarmyndighetens ståndpunkt att ett kontaktförbud till skydd för ett barn kräver båda vårdnadshavarens samtycke, men att de trots detta hade utfärdat kontaktförbud utan att inhämta samtycke från vårdnadshavarna. En åklagare uppgav också att tingsrätten i flera fall hade fastställt sådana beslut i de fall de hade begärts överprövade.

Interimistiska beslut

Endast en åklagare ansåg att det finns behov av att kunna fatta interimistiska beslut om kontaktförbud och framhöll att det skulle kunna göra att färre kvinnor tvingas flytta till skyddade boenden. Resterande åklagare var negativt inställda till interimistiska beslut. Vad gäller kontaktförbud avseende den gemensamma bostaden framhölls att en brottsmisstänkt person som regel alltid frihetsberövas när polisen rycker ut vid bråk i bostaden mellan närstående. Det finns därefter ofta förutsättningar för att utfärda ett ”slutligt” beslut om kontaktförbud avseende den gemensamma bostaden, även om personen inte skulle häktas.

Två av åklagarna uttryckte att en utsatt kvinna ofta befinner sig i en normaliseringsprocess[32] och har svårt att bryta upp från mannen.

[32] *Normaliseringsprocessen* brukar beskrivas som en process med successivt upptrappat våld, vilket kan få till följd att våldet uppfattas som ett normalt inslag i vardagen. Normaliseringen kan innebära att våldet förminskas och gränserna för vad som kan accepteras förskjuts för båda parterna, se t.ex. SOU 2022:70 s. 133 f. med där gjorda hänvisningar.

Sid 180(667)

I de lägena är det viktigt att personen är frihetsberövad för att kvinnan ska få distans till mannen. Om det i stället meddelas beslut om interimistiska kontaktförbud ansågs det finnas en stor risk för att kontakterna inte upphör och att kvinnan inte längre vill medverka till utredningen.

En åklagare uttryckte att anledningen till att handläggningstiderna för kontaktförbud avseende den gemensamma bostaden kan vara långa högst sannolikt är att personen i sådana fall är frihetsberövad under tiden från det att ansökan kommer in till det att ett beslut meddelas. Flera åklagare påtalade att handläggningen ofta drar ut på tiden eftersom det är svårt att få tag i förbudspersonen och att det därför är svårt att uppnå en snabbare handläggning genom interimistiska beslut. Dessutom påtalades att även ett interimistiskt beslut måste delges för att få straffrättslig verkan. En åklagare uttryckte att om det är möjligt att nå en person för delgivning kan man lika gärna hämta denne till förhör och därefter fatta ett ”slutligt” beslut i anslutning till förhöret.

7.5 Grevios granskning av Sverige

Istanbulkonventionens syfte är att skydda kvinnor mot alla former av våld och att förebygga, lagföra och avskaffa våld mot kvinnor och våld i hemmet. Sverige ratificerade konventionen 2014.[33] I fråga om kontaktförbud är framför allt artikel 52 och 53 av intresse:

> **Artikel 52 – Akuta förbudsåtgärder**
>
> Parterna ska vidta nödvändiga lagstiftningsåtgärder eller andra åtgärder för att säkerställa att behöriga myndigheter bemyndigas att, i situationer av överhängande fara, besluta om att den som utövar våld i hemmet under tillräckligt lång tid måste lämna den bostad som brottsoffret eller personen som riskerar att utsättas för våld bor i och att förbjuda förövaren att gå in i bostaden eller kontakta brottsoffret eller den person som riskerar att utsättas för våld. Säkerheten för brottsoffren eller de personer som riskerar att utsättas för våld ska prioriteras vid åtgärder som vidtas i enlighet med denna artikel.

[33] Prop. 2013/14:208.

Artikel 53 – Besöksförbud Sid 181(667)

1. Parterna ska vidta nödvändiga lagstiftningsåtgärder eller andra åtgärder för att säkerställa att beslut om lämpliga besöksförbud är tillgängliga för personer som har utsatts för våld som faller inom ramen för denna konvention.

2. Parterna ska vidta nödvändiga lagstiftningsåtgärder eller andra åtgärder för att säkerställa att de besöksförbud som avses i punkt 1 – är tillgängliga för omedelbart skydd och utan att vara oskäligt ekonomiskt eller administrativt betungande för brottsoffret,

– utfärdas för en viss period eller tills beslutet ändras eller upphävs, – utfärdas *ex parte* och med omedelbar verkan när så är nödvändigt, – är tillgängliga oberoende av, eller utöver, andra rättsliga förfaranden,

– får presenteras i efterföljande rättsliga förfaranden.

3. Parterna ska vidta nödvändiga lagstiftningsåtgärder eller andra åtgärder för att säkerställa att överträdelser av besöksförbud som har utfärdats enligt punkt 1 är föremål för effektiva, proportionerliga och avskräckande straffrättsliga eller andra rättsliga sanktioner.

Europarådets expertgrupp Grevio, som är Istanbulkonventionens granskningsorgan, har granskat Sveriges genomförande av konventionen och utifrån detta publicerades 2019 en rapport med ett antal rekommendationer till Sverige. När det gäller hur Sverige har genomfört artiklarna 52 och 53 påpekade Grevio att ingen av de tillgängliga formerna av kontaktförbud utgör en akut förbudsåtgärd i den bemärkelsen som avses i artikel 52. Enligt artikeln är konventionsstaterna bl.a. skyldiga att säkerställa att den som utövar våld i hemmet kan avlägsnas från bostaden vid situationer av överhängande fara. Begreppet ”överhängande fara” definieras som ”*any situation of domestic violence in which harm is imminent or has already materialised and is likely to happen again*”.[34] Syftet med artikeln är att säkerställa skyddet för personer som blivit utsatta för våld i nära relation och deras rätt att stanna kvar i det egna hemmet.[35]

I rapporten påpekas att lagen om kontaktförbud saknar en reglering som säkerställer att akuta åtgärder kan vidtas inom 24 timmar. Enligt Grevio framstår det som oklart i vilken utsträckning polisens allmänna befogenhet att avlägsna någon från en viss plats i syfte att förhindra brott tillämpas i praktiken vid situationer med våld i hem-

[34] Se paragraf 265 i Explanatory Report to the Council of Europe Convention on preventing and combating violence against women and domestic violence.
[35] Grevio, Grevio Baseline Evaluation Report, Sweden, 2019, s. 222.

met. Polisens möjlighet att gripa någon kan enligt Grevio inte anses ersätta en särskild reglering angående omedelbart avlägsnande från hemmet. Vidare framhålls att ett beslut om omedelbart avlägsnande från hemmet måste kunna utfärdas *ex officio*, som ett led i konventionsstaternas skyldighet att förebygga våld enligt artikel 5 i konventionen.[36]

Avslutningsvis uppmanar Grevio Sverige att se över sitt system med kontaktförbud och ge den behöriga myndigheten befogenhet att i situationer av överhängande fara och som en akut skyddsåtgärd avlägsna den som utövar våld i nära relation från den gemensamma bostaden och låta detta fortsätta att gälla under lämplig tid för att brottsoffret ska känna sig trygg och för att kunna vidta andra åtgärder för att säkerställa säkerheten.[37]

[36] A.a. s. 218–226.
[37] A.a. s. 229.

8 En modern och ändamålsenlig kontaktförbudslagstiftning

8.1 Inledning

I detta kapitel behandlas våra överväganden och förslag beträffande vårt huvudsakliga uppdrag, dvs. att se över kontaktförbudslagstiftningen. Kapitlet inleds med en beskrivning av behovet av, och vilka utgångspunkter som bör gälla för, en reformerad lagstiftning som har identifierats utifrån den utvärdering som redogörs för i kapitel 7. Därefter behandlas våra konkreta förslag samt skälen för dessa. En närmare beskrivning av vårt uppdrag i dessa delar återfinns i anslutning till respektive avsnitt. Straffskalorna för överträdelse av kontaktförbud och hindrande av elektronisk övervakning behandlas i kapitel 9. Den frågan berörs inte ytterligare i detta kapitel.

8.2 Behovet av och inriktningen för en reform

8.2.1 Den brottspreventiva funktionen behöver förstärkas

Bedömning: Det finns behov av att förstärka den brottspreventiva funktionen av kontaktförbudslagstiftningen. Detta bör ske genom att förutsättningarna för att utfärda kontaktförbud utökas till att avse fler situationer än i dag. För att den brottspreventiva effekten ska uppnås krävs också att förutsättningarna för en enhetlig tillämpning av lagstiftningen förbättras.

Utgångspunkten bör vara att ett kontaktförbud ska kunna utgöra ett reellt skydd. Det bör därför införas en möjlighet att i betydligt större utsträckning än i dag utfärda kontaktförbud som omfattar stora geografiska förbudsområden, även som en förstahandsåtgärd.

Tidigare brottslighet bör inte ges en avgörande betydelse

Sid 184(667)

Sedan lagen om kontaktförbud infördes har det återkommande framförts att tillämpningen av lagen har varit alltför restriktiv i förhållande till dess brottspreventiva syfte. Kritiken avser framför allt att förekomsten av tidigare brottslighet mot den som förbudet avser att skydda (skyddspersonen) har givits för stor betydelse vid bedömningen av om det finns skäl att utfärda ett kontaktförbud, på bekostnad av andra faktorer som kan vara viktiga att beakta.

Av den statistik som presenteras i avsnitt 7.2.1 framgår att endast cirka 25–30 procent av ansökningarna om kontaktförbud leder till ett bifall. Att ansökningarna om kontaktförbud avslås i cirka 70–75 procent av fallen kan i sig vara en indikation på att lagstiftningen tillämpas restriktivt. Andelen avslag kan dock inte ensamt leda till slutsatsen att tillämpningen är alltför restriktiv, eftersom det i många fall kan vara motiverat att avslå en ansökan. Av Åklagarmyndighetens kartläggning av avslagsbeslut från 2023 framgår t.ex. att cirka 45 procent av ansökningarna om kontaktförbud avslås med motiveringen att det saknas förutsättningar för kontaktförbud, dvs. att ansökan är ogrundad (se avsnitt 7.3.4).

Det har emellertid påpekats från flera håll att det finns behov av att kunna meddela kontaktförbud i fler fall än i dag och att sådana beslut i större utsträckning bör grunda sig på en riskbedömning i det enskilda fallet. Av Åklagarmyndighetens kartläggning som nämns ovan framgår att det i drygt 20 procent av ansökningarna om kontaktförbud visserligen finns grundläggande förutsättningar för att meddela kontaktförbud, men att den riskbedömning som genomförs utmynnar i att det inte finns tillräckliga skäl för att utfärda ett kontaktförbud. Vid den hearing som utredningen genomförde med brottsoffer- och kvinnorättsorganisationer framfördes att många av de kvinnor som ansöker om kontaktförbud befinner sig i en pågående separation från mannen och att det är vanligt att tidigare brottslighet inte har polisanmälts, eller att tidigare förundersökningar lagts ned på grund av bristande bevisning. När mannen inte tidigare har lagförts för brott mot sin partner eller före detta partner och det inte heller pågår en förundersökning är det, såvitt vi kunnat utröna, ovanligt att kontaktförbud utfärdas trots att ett sådant behov kan finnas utifrån risken för brott, förföljelser eller trakasserier. Liknande bild framkom vid utredningens möte med Nationellt centrum för kvinnofrid, bl.a. ge-

nom de erfarenheter som framkommer vid samtal med kvinnor som ringer till Kvinnofridslinjen som drivs av centrumet. Erfarenheterna av att brott i nära relation polisanmäls i liten utsträckning bekräftas av den senaste nationella kartläggningen om brott i nära relationer som genomförts av Brå. Kartläggningen visade att endast 4,9 procent av de kvinnor som uppgav att de hade utsatts för brott av en närstående hade polisanmält händelsen eller någon av händelserna. Motsvarande andel av de utsatta männen var 2,9 procent.

Åklagarmyndighetens och Polisens tillsynsrapport från 2020 visar att i majoriteten av de granskade ärendena gjordes ansökan om kontaktförbud i samband med en brottsanmälan eller en pågående förundersökning och att det var ovanligt att den som förbudet avsågs gälla mot (förbudspersonen) tidigare hade lagförts för brott (se avsnitt 7.3.2). Åklagarmyndighetens kartläggning av avslagsbeslut från 2023 visar att förekomsten av bakomliggande brottsmisstankar har stor betydelse för huruvida en ansökan om kontaktförbud beviljas eller inte. I de fall det saknades förekomst av skälig misstanke om brott avslogs nämligen ansökningar om kontaktförbud i mycket hög utsträckning (se avsnitt 7.3.4).

Kontaktförbudslagstiftningen har ett uttalat syfte att förebygga brott, förföljelser och andra allvarliga trakasserier. Avsikten är alltså inte att ett kontaktförbud ska utgöra en reaktion på redan begångna brott. Den omständigheten att förbudspersonen tidigare har utsatt skyddspersonen för brott är givetvis en viktig indikator på att det kan finnas en risk för upprepning av det beteendet. Om riskbedömningen i en alltför stor utsträckning tar sikte på tidigare lagföringar är det samtidigt tydligt att många personer som utsätts för övergrepp eller trakasserier och som riskerar att utsättas för ytterligare sådana oönskade beteenden inte kan få det skydd i form av ett kontaktförbud som de är i behov av.

För att förstärka den preventiva funktionen av kontaktförbudslagstiftningen är det alltså nödvändigt att andra omständigheter än förekomsten av tidigare brottslighet kan få ett större genomslag än i dag vid riskbedömningen, samtidigt som tidigare brottslighet givetvis även fortsättningsvis måste vara en viktig indikator för att det finns risk för framtida brott och trakasserier. I sammanhanget bör påpekas att kontaktförbud är en ingripande åtgärd som därtill kan upplevas som stigmatiserande för förbudspersonen. Kontaktförbud, inte minst sådana som beslutas utan förekomst av tidigare brottslighet,

måste därför grundas på tydliga regler och konkreta omständigheter. I annat fall kan systemet uppfattas som godtyckligt och rättsosäkert. Det måste även fortsättningsvis vara möjligt att sålla bort okynnesansökningar som sker t.ex. i syfte att trakassera någon annan eller för att skaffa sig fördelar i en vårdnadstvist. Detta ställer krav både på lagstiftaren och tillämparen.

Kontaktförbud bör kunna utfärdas i fler situationer än i dag

Vid vår utvärdering av kontaktförbudslagstiftningen har det från flera olika aktörer lyfts fram ett behov av att i större utsträckning än i dag kunna utfärda kontaktförbud i situationer där den som förföljer och trakasserar en annan person inte tidigare har dömts för brott. Åklagarmyndighetens utvecklingscentrum har exempelvis lyft fram att det förekommer att en person utsätter en närstående för kontrollerande beteende i form av övervakning med exempelvis GPS-utrustning eller dolda kameror. Sådana ageranden leder enligt utvecklingscentrumet sällan till lagföring för brott och därigenom sällan till att det finns förutsättningar att meddela kontaktförbud. Att åtgärder som syftar till att kontrollera till exempel en före detta partner med olika slags digital teknik ofta är ett led i ett trakasserande beteende, har också framförts av forskare vid Nationellt centrum för kvinnofrid.

Det har även, framför allt från polishåll, lyfts att det finns ett behov av att kunna utfärda kontaktförbud i större utsträckning än i dag i syfte att skydda målsäganden och vittnen i samband med en rättsprocess.

Ingripandegraden bör bestämmas utifrån riskbedömningen

Utvärderingen i kapitel 7 visar att möjligheten att utfärda ett särskilt utvidgat kontaktförbud tillämpas mycket sällan i praktiken. En av anledningarna tycks vara de snäva rekvisiten för förbudet. Det har framförts från åklagare att kraven för särskilt utvidgade kontaktförbud är så högt ställda att det ligger närmare till hands att gripa och anhålla personen i de fall då omständigheterna är sådana att kraven för ett särskilt utvidgat kontaktförbud är uppfyllda.

Eftersom ett särskilt utvidgat kontaktförbud förutsätter att ett utvidgat kontaktförbud har överträtts, kan ett särskilt utvidgat kontakt-

förbud bara komma i fråga efter viss tid och uteslutande i de fall där det först har beslutats om ett utvidgat kontaktförbud som därefter har överträtts. Konstruktionen bygger uteslutande på en upptrappning av ingripandegraden mot den som inte respekterar ett redan meddelat kontaktförbud, men möjliggör inte att vidta den mest effektiva skyddsåtgärden utifrån riskbedömningen vid ett visst givet tillfälle och utifrån omständigheterna i det enskilda fallet.

Särskilt utvidgade kontaktförbud är redan i dag en mycket ingripande åtgärd. Samtidigt är syftet med ett särskilt utvidgat kontaktförbud att tillgodose behovet av skydd för den utsatta personen när andra, mindre ingripande former av kontaktförbud inte är tillräckliga. Enligt vår uppfattning är det inte rimligt att en person som utifrån tydliga indikationer riskerar att utsättas för allvarlig brottslighet ska behöva vänta på att ett utvidgat kontaktförbud har överträtts innan det kan bli aktuellt att vidta mer ingripande och därmed mer effektiva skyddsåtgärder, särskilt om det redan från början kan bedömas att det finns behov av ett särskilt utvidgat kontaktförbud. Om det inte tidigare förekommit något utvidgat kontaktförbud mellan parterna, finns det enligt nuvarande reglering som sagt inte förutsättningar för att i en sådan situation meddela ett särskilt utvidgat kontaktförbud, oavsett hur stor risken bedöms vara för att skyddspersonen utsätts för ytterligare brott.

För att stärka den brottspreventiva funktionen bedömer vi att det måste finnas förutsättningar för att agera tidigt i de fall det föreligger en stark hotbild mot den utsatta personen. När riskbedömningen visar att situationen är så allvarlig att det finns behov av den mest ingripande formen av kontaktförbud, bör det därför vara möjligt att meddela ett särskilt utvidgat kontaktförbud även om förbudspersonen inte tidigare har överträtt ett utvidgat kontaktförbud.

Bestämmelserna ska vara tydliga och förutsebara

Flera aktörer som utredningen har varit i kontakt med, bl.a. brottsoffer- och kvinnorättsorganisationer samt Nationellt centrum för kvinnofrid, har framhållit att tillämpningen av kontaktförbudslagstiftningen varierar mycket över landet, framför allt beträffande åklagarnas bedömning av i vilka situationer det finns förutsättningar för att utfärda kontaktförbud. Den statistik som presenteras i av-

snitt 7.2.1 visar att andelen beviljade kontaktförbud skiljer sig åt i hög grad mellan olika åklagarkammare. Det är dock svårt att dra några säkra slutsatser om orsaken till variationen i andelen utfärdade beslut. Vid de intervjuer som utredningen hållit har ingen av de intervjuade åklagarna ansett att variationen beror på otydligheter eller andra brister i lagstiftningen. I stället har andra faktorer framhållits som möjlig orsak, t.ex. det förhållandet att benägenheten att frihetsberöva misstänkta gärningspersoner också skiljer sig åt i landet, vilket även har betydelse för hur många kontaktförbud som utfärdas.

Vi kan hålla med om det som framhållits i åklagarintervjuerna om att antalet utfärdade kontaktförbud hänförliga till en viss åklagarkammare sannolikt beror på flera faktorer, t.ex. inflödet av ansökningar och karaktären av dessa samt benägenheten att tillgripa andra åtgärder såsom anhållande och häktning. För att kontaktförbudslagstiftningen ska kunna få den brottspreventiva effekt som är avsedd, är det viktigt att förutsättningarna för en enhetlig tillämpning av kontaktförbudslagstiftningen ökar. Som anges i våra direktiv, är det angeläget att oklarheter och gränsdragningsproblem i lagstiftningen undviks i så stor utsträckning som möjligt, dels för att var och en ska kunna förstå vilka reaktioner och ingripanden som kan följa av ens egna agerande, dels för att bestämmelserna ska vara enkla att tillämpa. Som vi konstaterat i avsnitt 6.5, innebär den speciella kriminaliseringsteknik som ligger till grund för kontaktförbudslagstiftningen att det måste göras noggranna överväganden för att säkerställa att regleringen omgärdas av tillräckliga rättssäkerhetsgarantier. Utifrån rättssäkerhets- och legitimitetsskäl är det en viktig utgångspunkt att förutsättningarna för att utfärda kontaktförbud specificeras tydligt i lagtexten samt att risken för att kontaktförbud utfärdas på bristfälligt underlag minimeras.

Ett reellt skydd som utgångspunkt för bedömningen av förbudsområdenas storlek

Den förebyggande funktionen av ett kontaktförbud – att fortsatta övergrepp ska förhindras – kan i många fall uppnås genom att hotet om straff vid eventuella överträdelser har en avskräckande effekt. Upptäcktsrisken och förutsättningen för att bevissäkra, vilket ökar möjligheten att lagföra en person som överträtt ett kontaktförbud, har

bl.a. framförts som skäl för möjligheten till elektronisk övervakning av kontaktförbud.

I vissa fall kan förbudspersonen emellertid inte förväntas ta intryck av det straffhot som en överträdelse av ett kontaktförbud innebär och inte heller av den upptäcktsrisk som följer av elektronisk övervakning. Den brottspreventiva effekten torde då endast kunna uppnås fullt ut genom att polisen har förutsättningar för att ingripa i det enskilda fallet för att förhindra fortsatta trakasserier och övergrepp när förbudspersonen står i avsikt att begå sådana, dvs. att kontaktförbudet innebär ett reellt skydd för skyddspersonen. Det aktualiserar tillämpningen av särskilt utvidgade kontaktförbud.

Ur brottsofferperspektiv framstår det som en given utgångspunkt att lagstiftningen konstruerar ett skydd som är så pass gediget att skyddspersonen inte tvingas anpassa sitt liv genom exempelvis skyddade personuppgifter eller att flytta till ett skyddat boende för att uppnå trygghet. Detta kan förutsätta att det vidtas ingripande åtgärder mot förbudspersonen. Precis som alla andra tvingande och ingripande åtgärder som kan åläggas någon, måste ett kontaktförbud givetvis utgöra en proportionerlig åtgärd. Vad som är proportionerligt kan i de flesta fall avgöras utifrån förbudspersonens egna ageranden och egna val. Den som väljer att begå allvarliga brott och upprepade trakasserier mot någon annan måste i vissa fall tåla relativt betydande inskränkningar i sitt eget liv, i de fall alternativet är att den förföljda personen annars tvingas göra sådana inskränkningar.

Som nämnts i avsnitt 7.3.1 visade Brås senaste utvärdering av kontaktförbudslagstiftningen att de särskilt utvidgade kontaktförbuden endast i undantagsfall omfattade ett större område än ett kvarter. Polismyndigheten har, bl.a. genom den skrivelse som myndigheten gett in till utredningen (se avsnitt 8.2.2), framfört att det finns ett behov av att utvidga storleken av förbudsområdena, dels för att det ska vara möjligt att åstadkomma en effektiv elektronisk övervakning med hänsyn till de felmarginaler den nuvarande GPS-övervakningen innebär, dels för att hinna avvärja eventuella angrepp och sätta skyddspersonen i säkerhet vid överträdelser av kontaktförbudet.

I samband med den senaste ändringen av kontaktförbudslagstiftningen framhöll regeringen vikten av att det geografiska området är tillräckligt stort för att utgöra ett reellt skydd för den utsatta personen.[1] En effektiv kontroll av efterlevnaden av kontaktförbud och

[1] Prop. 2020/21:217 s. 34.

omedelbara ingripanden vid konstaterade överträdelser för att förhindra ytterligare brott är dessutom av stor vikt för att trovärdigheten av systemet med kontaktförbud inte ska urholkas. För att det ska finnas en praktisk möjlighet för polisen att övervaka och i möjligaste mån säkerställa efterlevnaden av ett kontaktförbud är det nödvändigt dels att kontaktförbudet kontrolleras elektroniskt, dels att det förbjudna området är så stort att polisen hinner rycka ut och gripa den som överträder ett förbudsområde innan denne har möjlighet att nå fram till skyddspersonen. Som utvecklas närmare nedan är det därtill en förutsättning att den tekniska utrustningen för elektronisk övervakning förbättras för att detta ska vara möjligt.

8.2.2 Den tekniska utrustningen för elektronisk övervakning behöver förbättras

Bedömning: För att ett kontaktförbud ska kunna utgöra ett reellt skydd är det en avgörande förutsättning att den tekniska utrustningen för elektronisk övervakning förbättras.

Under utredningsarbetet har det framkommit en tydlig bild av att den tekniska utrustningen som i dag används för elektronisk övervakning av kontaktförbud är föråldrad och behäftad med stora brister. Utrustningen består av två komponenter; dels en fotboja, dels en mobiltelefon som förbudspersonen måste bära med sig. De poliser som utredningen har talat med, har berättat att det förekommer att utrustningen larmar om förbudspersonen lämnar mobiltelefonen i ett rum i sin bostad och går till ett annat rum, eftersom signalen mellan fotbojan och mobiltelefonen då bryts. Det har också framkommit att det är problematiskt med små förbudsområden (exempelvis skyddspersonens bostad med tillhörande tomt). Eftersom tekniken inte är tillräckligt precis förekommer det att utrustningen felaktigt larmar om överträdelse i fall där förbudspersonen befinner sig i närheten av – men inte innanför – förbudsområdet. Enligt polisen rör det sig om ett stort antal ”falska” larm, vilket är mycket resurskrävande och även skapar en onödig stress för skyddspersonen, eftersom polisen ofta kontaktar skyddspersonen i samband med larmen för att kontrollera så att han eller hon befinner sig i säkerhet. Från åklagarhåll har det framkommit att bristerna i utrustningen har skapat en stor skepsis hos

åklagarna mot att besluta om utvidgade och särskilt utvidgade kontaktförbud.

Vid de kontakter som utredningen har haft med polisen i Norge har det framkommit att den norska polismyndigheten använder sig av en annan teknisk utrustning för elektronisk övervakning av kontaktförbud, som tycks fungera väsentligt bättre än den utrustning som används i Sverige. Utrustningen som används i Norge består endast av en komponent i form av en fotboja. Enligt de upplysningar som polisen i Norge har lämnat fungerar positioneringen oftast tillfredsställande och det är även ovanligt med falsklarm.

För att särskilt utvidgade kontaktförbud ska kunna utgöra ett reellt skydd och därigenom kunna fylla sitt syfte, ser vi det som en absolut förutsättning att förbuden övervakas elektroniskt och att utrustningen för sådan övervakning fungerar på ett ändamålsenligt sätt. Vid våra fortsatta ställningstaganden utgår vi från att det inom en snar framtid kommer att finnas tillgång till en förbättrad utrustning som möjliggör en effektiv övervakning av kontaktförbud. Detta kräver dock att Polismyndigheten ersätter den nuvarande tekniska utrustningen med en annan, mer ändamålsenlig utrustning. Uppenbarligen finns det tekniska lösningar redan i dag som fungerar bättre än de som tillämpas i Sverige. Därtill måste man anta att tekniken kan utvecklas ytterligare framöver.

Skrivelse från Polismyndigheten

Under utredningsarbetet har vi mottagit synpunkter och därefter en skrivelse från Polismyndigheten, där myndigheten har framfört behov av lagstiftningsåtgärder för att åstadkomma en effektiv elektronisk övervakning. Som nämns ovan, påpekas det i skrivelsen att det finns ett behov av att kunna besluta om större förbudsområden. Därutöver har myndigheten anfört bl.a. följande.

Enligt den nuvarande ordningen får uppgifter om den övervakades position registreras och tas fram enbart när den övervakade träder in i eller vistas inom ett förbudsområde, eller en beslutad övervakning hindras. Polismyndigheten anser att det bör införas en möjlighet att registrera och ta fram uppgifter om den övervakades position i realtid och retroaktivt, utan krav på att den övervakade trätt in i ett förbudsområde eller hindrar den elektroniska övervakningen. Enligt myn-

digheten skulle en möjlighet att kartlägga förbudspersonens rörelsemönster utanför ett förbudsområde kunna användas för att motbevisa eventuella invändningar från förbudspersonen att en överträdelse skett oavsiktligt. En sådan möjlighet skulle vidare innebära bättre förutsättningar att bedöma alla former av larm och utvärdera vilken risk de medför för skyddspersonen, se vilken riktning förbudspersonen rör sig i för att utesluta tekniska felpositioneringar samt lokalisera och frihetsberöva förbudspersonen efter en överträdelse.

Av skrivelsen framgår även att den nuvarande tekniska utrustningen som används för elektronisk övervakning levereras med en inbyggd funktion som möjliggör löpande övervakning. Denna funktion tas bort eller döljs för att det inte ska vara möjligt att registrera och ta fram den övervakades position annat än i de situationer som medges i den nuvarande lagstiftningen. Ändringarna i de tekniska grundförutsättningarna orsakar dock problem som medför att utrustningen inte fungerar som förväntat, med ett stort antal falsklarm till följd.

Slutligen har Polismyndigheten framfört att lagstiftningen bör ses över för att möjliggöra användning av s.k. victim devices. Victim devices är en portabel enhet som skyddspersonen bär med sig och som larmar när förbudspersonen är i närheten av skyddspersonen. Denna slags lösning förutsätter alltså att både skyddspersonen och förbudspersonen bär teknisk utrustning. Syftet är att skapa trygghet för skyddspersonen även när denne befinner sig utanför förbudsområdet. Användningen av victim devices förutsätter dock att det införs en möjlighet för Polismyndigheten att ta del av skyddspersonens koordinater, vilket inte är tillåtet enligt dagens lagstiftning.

Frågan om att ta fram och registrera förbudspersonens position i andra situationer än när denne befinner sig inom ett förbudsområde berörs delvis i avsnitt 8.4.3, där vi även behandlar frågan om användning av s.k. victim devices. I det avsnittet konstaterar vi bl.a. att det finns betydande praktiska problem med att införa en teknisk lösning som syftar till att den elektroniska utrustningen ska larma när förbudspersonen är i närheten av skyddspersonen oavsett var parterna befinner sig. I samma avsnitt bedömer vi att det inte bör införas en möjlighet till elektronisk övervakning av ordinära kontaktförbud och kontaktförbud avseende den gemensamma bostaden.

Syftet med elektronisk övervakning är i första hand att kontrollera att förbudspersonen efterlever kontaktförbudet. Regeringen har

i tidigare lagstiftningsärenden uttalat att uppgifter om den övervakades position därför inte bör få tas fram för något annat ändamål än för att kontrollera att förbudspersonen respekterar kontaktförbudet, dvs. uppgifterna får endast tas fram när förbudspersonen träder in i förbudsområdet eller när en beslutad elektronisk övervakning hindras.[2] Att övervaka förbudspersonen innan denne trätt in i ett i förväg stipulerat förbudsområde skulle innebära en helt annan slags övervakning, vilket torde vara bakgrunden till tidigare ställningstagande om vilket ändamål övervakningen bör kunna ha. I avsnitt 8.3.7 föreslår vi att förbudsområdena vid särskilt utvidgade kontaktförbud ska utformas så att de kan ge ett reellt skydd och att de – utifrån skyddsbehovet i det enskilda fallet – därför ska kunna vara väsentligt större än dagens förbudsområden. Genom större förbudsområden bedömer vi att många av de praktiska problemen kring t.ex. bevissäkring och lokalisering av förbudspersonen som Polismyndigheten lyft fram torde gå att hantera på ett väsentligt bättre sätt än i dag. Därtill föreslår vi i avsnitt 8.4.5 att straffansvaret för hindrande av elektronisk övervakning ska utvidgas till åtgärder som är ägnade att försvåra övervakningen. I ljuset av de åtgärder vi föreslår, framstår det som tveksamt att för närvarande göra någon annan bedömning än den som regeringen gjort och riksdagen ställt sig bakom i tidigare lagstiftningsärenden gällande frågan om att ändra på ändamålet för elektronisk övervakning.

Det kan därtill framhållas att det enligt den nuvarande ordningen är möjligt att förena ett utvidgat kontaktförbud med villkor om elektronisk övervakning utan att förbudspersonen dessförinnan har begått något brott. I avsnitt 8.3.6 föreslår vi att även särskilt utvidgade kontaktförbud (och därmed också elektronisk övervakning) ska kunna beslutas som en förstahandsåtgärd i vissa situationer, dvs. utan att förbudspersonen dessförinnan har överträtt ett tidigare utfärdat kontaktförbud. Som vi framhåller i samma avsnitt, bör det också finnas en viss möjlighet att besluta om ett särskilt utvidgat kontaktförbud utan att förbudspersonen begått något brott mot skyddspersonen. De proportionalitetsaspekter som i sig kan tala emot en ingripande övervakning utan att förbudspersonen har begått något brott, skulle bli väsentligt mer framträdande med ett ändrat ändamål för övervakningen. En kontinuerlig övervakning av en person som inte har gjort sig skyldig till brott och som inte heller överträtt det beslutade

[2] Prop. 2010/11:45 s. 56 och prop. 2017/18:81 s. 41.

förbudsområdet, måste betraktas som mycket långtgående ur proportionalitetshänsyn.

Att möjliggöra en kontinuerlig övervakning av förbudspersonen eller överhuvudtaget att kunna övervaka denne utanför ett i förväg stipulerat förbudsområde väcker därtill en mängd frågeställningar utifrån integritetssynpunkt och frågor kring dataskydd. Sammantaget bedömer vi att det för närvarande inte finns tillräckliga skäl för att, på det sätt som Polismyndigheten föreslagit, utöka möjligheten att ta fram uppgifter om den övervakades position.[3]

8.2.3 Frågor kring handläggningen behöver vara ändamålsenligt reglerade

Bedömning: Det finns behov av förbättrade rättsliga verktyg för att säkerställa en effektiv och rättssäker handläggning av ärenden om kontaktförbud. Myndigheterna behöver ta ett tydligare ansvar än i dag för att initiera frågan om kontaktförbud i vissa situationer. Det finns också ett behov av att förbättra möjligheterna till delgivning av beslut om kontaktförbud. Därtill kan det ifrågasättas om dagens ordning med en ovillkorlig rätt till sammanträde är motiverad. Slutligen finns det ett behov av att stärka barns ställning i ärenden om kontaktförbud.

Flera av de aktörer som utredningen har varit i kontakt med, bl.a. vid hearingen med brottsoffer- och kvinnorättsorganisationer, har påtalat vikten av en snabb handläggning, eftersom situationen ofta är akut när ansökan om kontaktförbud upprättas. Både från polis- och åklagarhåll har det påtalats att det är vanligt förekommande att förbudspersoner försöker att obstruera handläggningen i ärenden om kontaktförbud på olika sätt, bl.a. genom att undandra sig delgivning av beslutet om kontaktförbud. Delgivning av beslutet är en förutsättning för att det ska träda i kraft. Det är därför av central betydelse att delgivning kommer till stånd. Det har även framkommit att det begärs sammanträde i tingsrätten enbart som ett led i att fortsätta trakasserierna mot skyddspersonen eller i andra fall för att fortsätta

[3] Se dock avsnitt 8.4.5, där vi till följd av våra förslag om att utvidga det straffbara området i bestämmelsen om hindrande av elektronisk övervakning, föreslår att det ska vara möjligt att registrera och ta fram uppgifter om den övervakades position när en beslutad övervakning försvåras.

driva frågan om en helt obefogad ansökan om kontaktförbud. Även om det är självklart att beslut i frågor om kontaktförbud som huvudregel ska kunna överprövas efter ett sammanträde i domstol, finns det skäl att överväga om rätten till sammanträde måste vara absolut. Den ordning som gäller enligt lagen om kontaktförbud avviker också från vad som gäller för andra slags ärenden.

För att ett kontaktförbud ska tillgodose intresset av att ge skydd för framför allt våldsutsatta kvinnor och barn är det viktigt att de processuella frågorna och övriga frågor kring handläggningen av kontaktförbud är reglerade på ett ändamålsenligt sätt. Myndigheterna måste ha tillgång till effektiva verktyg för att säkerställa att ett kontaktförbudsförfarande kan bedrivas snabbt och med bibehållen rättssäkerhet för de inblandade parterna. Vid våra kontakter med bl.a. brottsoffer- och kvinnorättsorganisationer samt operativt verksamma poliser har det lyfts fram att en person som utsatts för våld och andra övergrepp av en partner ofta utsätts för mycket stora påfrestningar. Utöver den psykiska pressen det innebär i sig att vara utsatt för brott eller andra trakasserier, är det ofta nödvändigt med en stor mängd kontakter med myndigheter och andra aktörer såsom polis, hälso- och sjukvård, skola etc. För att minska bördan för den utsatta personen och öka förutsättningarna för att nödvändiga skyddsåtgärder sätts in, bedömer vi att myndigheterna behöver ta ett tydligare ansvar för att initiera frågan om kontaktförbud i vissa situationer.

Av den statistik som redovisats i avsnitt 7.2.1 framgår att cirka 8–10 procent av de kontaktförbud som beslutats de senaste åren har utfärdats till skydd för en person under 18 år. Samtidigt visar Åklagarmyndighetens kartläggning av avslagsbeslut från 2023 att en högre andel ansökningar om kontaktförbud avslås när skyddspersonen är under 18 år jämfört med om skyddspersonen är vuxen. I åldersspannet 0–14 år avslås drygt 90 procent av alla ansökningar. Av kartläggningen framgår att detta enligt Åklagarmyndigheten kan tyda på att det är svårare att erhålla skydd i form av ett kontaktförbud som barn än som vuxen (se avsnitt 7.3.4). Under utredningsarbetet har Åklagarmyndighetens utvecklingscentrum påtalat att det förekommer att vårdnadshavare motsätter sig att ett kontaktförbud utfärdas till skydd för barnet, särskilt i de fall hotbilden härrör från vårdnadshavaren själv. Vid de intervjuer som utredningen har hållit med åklagare har det framkommit att det kan vara svårt att låta barn komma till tals i ärenden om kontaktförbud i de fall ett förhör med barnet förutsätter

vårdnadshavarens medverkan. Att det förekommer att barn inte hörs under utredningen av ett ärende om kontaktförbud är något som även påtalas i Åklagarmyndighetens kartläggning av avslagsbeslut (se avsnitt 7.3.4). Mot bakgrund av vad som framkommit i vår utvärdering ser vi att det finns ett behov av att förstärka barns ställning i ärenden om kontaktförbud. Detta bör enligt vår uppfattning ske genom att barn i större utsträckning än i dag bör ha rätt att företrädas av ett rättsligt ombud i ärenden om kontaktförbud. Detta bör inte bara gälla underåriga skyddspersoner, utan motsvarande rätt bör finnas även för personer under 18 år som riskerar att få ett kontaktförbud utfärdat mot sig.

8.2.4 Förutsättningarna för att kombinera ett kontaktförbud med andra skyddsåtgärder behöver förbättras

Bedömning: Det finns behov av att i högre utsträckning än i dag kombinera kontaktförbud med andra skyddande åtgärder. Detta förutsätter bl.a. att en individuell riskbedömning genomförs av Polismyndigheten. Det behöver också finnas förutsättningar för samverkan mellan myndigheter. Uppföljning av ett kontaktförbud behöver ske kontinuerligt.

Ett kontaktförbud utgör inte något heltäckande skydd mot hotfulla och farliga situationer. Den brottsreducerande effekten kan förstärkas, om kontaktförbudet kombineras med andra skyddsåtgärder. Som framgår av avsnitt 7.3.3, visar Socialstyrelsens dödsfallsutredningar 2018–2021 att i de fall kontaktförbud hade utfärdats i de ärenden som omfattas av rapporten (dvs. då vuxna kvinnor och män dödats eller utsatts för dödligt våld av en närstående eller tidigare närstående person), hade kontaktförbudet inte i något fall kombinerats med andra stöd- och skyddsåtgärder, trots att det enligt Socialstyrelsen var tydligt att det förelåg ett sådant behov. Vid den hearing med brottsoffer- och kvinnorättsorganisationer som vi har anordnat inom ramen för vårt utredningsarbete framfördes att det finns ett behov av att kontaktförbud i fler fall än i dag kombineras med framför allt larmpaket, men även med andra skyddsåtgärder.

Vi bedömer att det finns ett behov av att i större utsträckning än i dag kombinera kontaktförbud med andra stödjande och skyddande

åtgärder från t.ex. polis och socialtjänst. Som vi har konstaterat i avsnitt 5.2.4 ställer Europakonventionen, men även andra internationella instrument, krav på staten att vidta adekvata skyddsåtgärder när det föreligger en konkret och omedelbar risk för att en enskild utsätts för brott. En grundläggande förutsättning för att uppnå detta är att myndigheterna vidtar noggranna riskbedömningar med beaktande av omständigheterna i det enskilda fallet.

Stöd- och skyddsåtgärder bör inte enbart ta sikte på skyddspersonen. Det kan även finnas behov av insatser för att förbudspersonen ska ändra sitt beteende och upphöra med övergreppen, vilket ju i förlängningen också gagnar skyddspersonen. Sedan den 1 augusti 2021 har socialtjänsten ett uttryckligt ansvar för att verka för att den som utsätter eller har utsatt närstående för våld eller andra övergrepp ska ändra sitt beteende. Som framgår av avsnitt 5.3.1, finns det även exempel på arbetsmetoder inom Polismyndigheten som inkluderar åtgärder riktade mot potentiella gärningspersoner, t.ex. i form av samtalsinsatser, i syfte att förhindra upprepad brottslighet. Socialtjänsten och polisen kan också hjälpa till att förmedla kontakt med andra relevanta aktörer, t.ex. då det finns behov av hjälp eller behandling vid missbruk eller andra sociala problem eller när det föreligger en psykiatrisk problematik hos förbudspersonen. Att förbudspersonen deltar i behandling eller andra insatser för att komma till rätta med sitt beteende kan innebära att risken för fortsatt våld och andra övergrepp minskar, vilket bör kunna beaktas t.ex. vid bedömningen av om ett kontaktförbud ska förlängas.

I syfte att förstärka skyddet för personer som riskerar att utsättas för brott och andra övergrepp är det alltså viktigt att myndigheterna har goda förutsättningar för att komplettera ett kontaktförbud med andra skyddande åtgärder. För att åstadkomma detta måste det finnas förutsättningar för samverkan och informationsdelning mellan myndigheterna. Det är också av avgörande betydelse att Polismyndigheten gör en individuell skyddsbedömning för att kunna avgöra behovet av skyddsåtgärder i varje enskilt fall, samt att efterlevnaden av ett kontaktförbud följs upp kontinuerligt.

8.2.5 Sammanfattning

Trots de senaste årens lagändringar, har det visat sig att kontaktförbudslagstiftningen fortfarande tillämpas restriktivt i förhållande till lagens syfte att förebygga brott. Det finns behov av att stärka den brottspreventiva funktionen genom att det införs möjligheter att utfärda kontaktförbud i fler situationer än i dag. Lagstiftningen behöver också på ett tydligare sätt än i dag ge utrymme för nyanserade riskbedömningar. När situationen kräver det måste det finnas förutsättningar för att utfärda även ingripande former av kontaktförbud som en förstahandsåtgärd. För att ett kontaktförbud ska kunna utgöra ett reellt skydd är det dessutom nödvändigt att det kan beslutas om stora förbudsområden som medger att polisen hinner rycka ut och gripa förbudspersonen vid en eventuell överträdelse. För att åstadkomma detta bör det enligt vår mening dels övervägas om kriterierna för att utfärda ett kontaktförbud bör ändras, dels om det finns anledning att behålla den s.k. sanktionstrappan som den nuvarande kontaktförbudslagstiftningen bygger på. Därtill bör det övervägas hur stora förbudsområden som bör kunna komma i fråga och hur det bör komma till uttryck i lagstiftningen. En förutsättning för att särskilt utvidgade kontaktförbud ska kunna utgöra ett reellt skydd är att det finns tillgång till fungerande utrustning för elektronisk övervakning.

För att säkerställa skyddet för utsatta personer behöver de processuella frågorna och andra frågor kring handläggningen av ärenden av kontaktförbud vara ändamålsenligt reglerade. Därtill finns ett behov av att stärka barns rätt till ombud i sådana ärenden. För att förstärka skyddet för utsatta personer behöver förutsättningarna för att kombinera ett kontaktförbud med andra skyddande åtgärder förbättras. En nyckelfaktor är att det utförs en individuell riskbedömning i ärenden om kontaktförbud och att beslutade kontaktförbud följs upp kontinuerligt. Det måste också finnas förutsättningar för samverkan mellan myndigheter.

8.3 En utökad möjlighet att utfärda kontaktförbud

8.3.1 Inledning

I våra direktiv anges att det vid en översyn av kontaktförbudslagstiftningen bör övervägas om det finns anledning att utvidga lagens tillämpningsområde, t.ex. genom en omvärdering av kriterierna för de olika typerna av kontaktförbud. Vi ska därför ta ställning till om möjligheterna att meddela kontaktförbud bör utvidgas och lämna nödvändiga författningsförslag. När det gäller kontaktförbud avseende den gemensamma bostaden anges att det finns anledning att överväga om även intresset av att skydda en person mot förföljelse eller andra allvarliga trakasserier, utan att beteendet nödvändigtvis är att anse som ett brott, är tillräckligt för att ett kontaktförbud avseende gemensam bostad ska kunna meddelas. Enligt direktiven bör det också övervägas om det ska finnas en presumtion för kontaktförbud under vissa omständigheter, exempelvis efter en fällande dom som begåtts i en nära relation.

Av direktiven framgår därtill att vi ska ta ställning till om ett särskilt utvidgat kontaktförbud ska kunna meddelas oftare, även som en förstahandsåtgärd. Oavsett ställningstagande i sak ska vi lämna författningsförslag som medger detta. Enligt tilläggsdirektiven ska vi, oavsett ställningstagande i sak, lämna författningsförslag som innebär att det geografiska området för särskilt utvidgade kontaktförbud vid en särskilt allvarlig hotbild utökas kraftigt och ska kunna omfatta hela kommuner eller motsvarande.

Slutligen ska vi enligt tilläggsdirektiven ta ställning till hur kontaktförbud, med eller utan villkor om elektronisk övervakning, ska kunna användas som skydd i en rättsprocess där målsäganden, vittnen eller andra förhörspersoner riskerar att hotas eller utsättas för våld.

8.3.2 Risk för otillbörlig övervakning ska utgöra en grund för kontaktförbud

Förslag: Ett kontaktförbud ska, förutom när det finns risk för brott, förföljelser och andra allvarliga trakasserier, kunna utfärdas när det föreligger en risk för att den som förbudet avses gälla mot utsätter den som förbudet avses skydda för otillbörlig övervakning.

Risk för otillbörlig övervakning bör kunna läggas till grund för ett kontaktförbud

I avsnitt 8.2.1 har vi konstaterat att det finns ett behov av att öka förutsättningarna för att utfärda kontaktförbud till att gälla i fler situationer än i dag. Som anges i det avsnittet, har det bl.a. från Åklagarmyndighetens utvecklingscentrum påtalats att det kan finnas behov av att utfärda kontaktförbud när det föreligger risk för att en person utsätter en annan person för kontrollerande beteende, t.ex. i form av digital övervakning, i synnerhet i sådana fall där den typen av beteenden förekommit även tidigare. Enligt utvecklingscentrumet är det oklart om sådana typer av övervakning i dag kan utgöra grund för ett kontaktförbud, bl.a. eftersom beteendena i många fall inte ryms inom det straffbara området för t.ex. ofredande. I sådana situationer kan det vara svårt att motivera ett kontaktförbud med att det föreligger en risk för brott i sådana situationer.[4]

Historiskt sett har diskussionen om brott i nära relationer framför allt fokuserat på fysiskt våld. På senare år har dock psykiskt våld och kontrollerande beteenden fått alltmer uppmärksamhet. I departementspromemorian *Straffansvar för psykiskt våld* (Ds 2022:18) föreslås att det ska införas en ny bestämmelse som reglerar straffansvar för psykiskt våld. Enligt förslaget i promemorian ska den som upprepat utsätter en annan person för nedvärderande, förödmjukande eller på annat sätt kränkande gärningar eller utövar otillbörlig kontroll över en annan person genom att begränsa den personliga handlingsfriheten, dömas för psykisk misshandel, om gärningarna varit ägande att allvarligt skada personens självkänsla. Som exempel på kontroll anges i promemorian dels styrande beteenden i form av att den utsatta inte får gå ut själv eller att kontakten med vänner och familj begränsas, dels beteenden som innebär att den utsatta övervakas på olika sätt, exempelvis genom GPS-sändare, mobiltelefonapplikationer eller genom att sms- och chattkonversationer övervakas. Även ekonomisk kontroll tas upp som exempel, såsom att ta fullständig kontroll över en persons ekonomi.[5] Departementspromemorian bereds för närvarande inom Regeringskansliet.

Den tekniska utvecklingen med bl.a. smartphones och sociala medier har medfört nya möjligheter att utöva kontroll och övervaka

[4] Jfr. Ds 2022:18 s. 216, där det uttalas att det tycks råda viss osäkerhet kring straffansvarets gränser när det är fråga om ofredande genom elektronisk övervakning.
[5] Ds 2022:18 s. 391 f.

andra personer. Forskning visar att digitala hjälpmedel många gånger har en betydelsefull roll inom ramen för stalkning och brott i nära relationer. I en brittisk studie av Harvard och Lefevre (2020) identifieras olika metoder som används av partnervåldsutövande män för att utöva makt och kontroll med hjälp av digital teknologi mot en närstående eller tidigare närstående kvinna. Som exempel anges GPS-övervakning, kontroll av vem kvinnan har kontakt med samt att begära konstant kommunikation och ekonomisk kontroll genom att t.ex. förhindra att kvinnan äger sin egen mobiltelefon. Det beskrivs också att barn kan utnyttjas som ett led i kontrollen, t.ex. att mannen övervakar kvinnan genom att ladda ner applikationer i barnens mobiltelefoner eller att mannen ringer yngre barn för att höra vad som pågår i bakgrunden.[6]

Vid våra kontakter med Nationellt centrum från kvinnofrid har det framförts att det ibland kan medföra fler negativa konsekvenser för en person att vara utsatt för kontrollerande beteende än att vara utsatt för fysiskt våld.[7] Det finns alltså goda skäl för att betrakta vissa typer av kontrollerande beteenden som i sig så allvarliga och integritetskränkande att de bör kunna ligga till grund för ett kontaktförbud, varvid ett fortsatt sådant beteende kan utgöra en överträdelse av kontaktförbudet. Att utsätta en annan person för kontrollerande beteende utgör även en indikator på att det finns en risk för att situationen eskalerar och leder till mer direkta hot och våld.[8] Denna bild har bekräftats av flera av de aktörer med erfarenhet av partnervåld som vi har varit i kontakt med och som har beskrivit att kvinnor som utsätts för våld i nära relationer oftast dessförinnan har varit utsatta för kontroll och annat psykiskt våld under en lång period.[9]

En svårighet i sammanhanget är att begreppet kontrollerande beteende kan innefatta många olika typer av ageranden. Som vi konstaterat i avsnitt 6.5, är det viktigt att det är tydligt specificerat vilka beteenden som kan läggas till grund för ett kontaktförbud, inte minst för att det är samma slag av beteenden som kan utgöra en överträdelse av kontaktförbudet. Utifrån proportionalitetsskäl måste det dessutom vara fråga om handlingar som klart avviker från ett godtagbart beteende och som i vart fall närmar sig det som skulle kunna bedömas

[6] Harvard & Lefevre, Beyond the power and control wheel: how abusive men manipulate mobile phone technologies to facilitate coercive control, 2020, s. 12.
[7] Se även a.a. s. 2 med där gjorda hänvisningar.
[8] A.a. s. 13.
[9] Se även Ds 2022:18 s. 301.

Sid 202(667)

som ett ofredande eller någon annan straffbar gärning. Det måste till exempel – inom rimliga gränser – godtas att människor i samband med en separation beter sig omoget, olämpligt och sårande mot sin före detta partner utan att det kan bli aktuellt att besluta om kontaktförbud.

Mot bakgrund av de behov av lagändringar som framhållits från bl.a. Åklagarmyndighetens utvecklingscentrum och med hänsyn till kravet på förutsebarhet och proportionalitet bedömer vi att ett kontrollerande beteende som innebär att förbudspersonen otillbörligt övervakar skyddspersonen bör kunna läggas till grund för ett kontaktförbud. Det bör dock framhållas att vissa andra former av beteenden som kan benämnas som kontrollerande, exempelvis att begära ständig kommunikation med den utsatta personen, torde kunna anses utgöra förföljelse eller allvarliga trakasserier och därmed redan enligt den nuvarande ordningen föranleda ett kontaktförbud. I det följande behandlar vi hur otillbörlig övervakning förhåller sig till de befintliga grunderna för kontaktförbud.

Täcks otillbörlig övervakning av de befintliga grunderna för kontaktförbud?

I vissa fall kan otillbörlig övervakning, beroende på intensitet och frekvens, falla in under straffansvar för ofredande enligt 4 kap. 7 § brottsbalken. Även bestämmelsen om kränkande fotografering i 4 kap. 6 a § brottsbalken kan tänkas bli aktuell om övervakningen innefattar hemlig bildupptagning. Om förslaget beträffande ett utvidgat straffansvar för psykiskt våld (se ovan) leder till lagstiftning, torde det innebära än större förutsättningar för att utfärda kontaktförbud för att skydda mot kontrollerande beteenden som innefattar övervakning utifrån en motivering att det finns en risk för brott. Även om det framöver skulle införas en straffbestämmelse som tar sikte på psykiskt våld, anser vi dock att det finns skäl för att införa en möjlighet att utfärda kontaktförbud vid en risk för otillbörlig övervakning. Detta inte minst mot bakgrund av att den praktiska tillämpningen av kontaktförbudslagstiftningen hittills till stor del fokuserat på situationer där det bedöms finnas en risk för mer direkta hot och fysiskt våld. Om risk för otillbörlig övervakning införs som en ytterligare grund för kontaktförbud skulle det enligt vår bedömning bidra till att synliggöra allvaret i att utsätta en annan person för viss

typ av kontroll och öka träffsäkerheten utifrån att kontaktförbud ska utgöra en nödvändig och relevant skyddsåtgärd.

Det kan även ställas frågan hur risken för otillbörlig övervakning förhåller sig till de övriga grunderna för att utfärda kontaktförbud, dvs. att det finns en risk för förföljelse eller allvarliga trakasserier. Med *förföljelse* avses att någon vid upprepade tillfällen på ett mycket påträngande eller annars besvärande sätt söker kontakt med en person mot dennes vilja. Kontakten kan ske genom t.ex. besök, telefonsamtal eller sms.[10] *Allvarliga trakasserier* tar sikte på beteenden som kan vara lindrigare än förföljelse, t.ex. upprepade aggressiva uttalanden som inte är av karaktären att de är straffbara, eller beteenden som allmänt sett är avsedda att skrämma den som utsätts för det. [11] Även om otillbörlig övervakning i vissa situationer möjligen skulle kunna anses utgöra förföljelse eller allvarliga trakasserier, framstår det som långt ifrån självklart att alla former av otillbörlig övervakning omfattas. Osäkerheten kan delvis bero på att rekvisiten i lagen om kontaktförbud – som tillkom för cirka 35 år sedan – infördes långt innan det fanns möjligheter till elektronisk övervakning av andra människor och med helt andra beteenden i åtanke. Mot denna bakgrund bedömer vi att en risk för att förbudspersonen utsätter skyddspersonen för otillbörlig övervakning bör kunna utgöra grund för ett kontaktförbud. I det följande behandlar vi den närmare utformningen och innebörden av bestämmelsen.

Den närmare utformningen och innebörden av bestämmelsen

Vi föreslår att det i 1 § andra stycket lagen om kontaktförbud görs ett tillägg med innebörden att ett kontaktförbud får meddelas om det på grund av särskilda omständigheter finns risk för att förbudspersonen utsätter skyddspersonen för *otillbörlig övervakning*. Med övervakning avses ageranden som syftar till att kontrollera eller kartlägga var skyddspersonen befinner sig eller vad han eller hon gör. Det skulle kunna vara övervakning i form av att en person helt enkelt följer efter en annan person, eller regelmässigt befinner sig utanför dennes bostad eller arbete. I den mån sådana beteenden inte bedöms omfattas av straffansvar för ofredande eller anses utgöra förföljelse eller

[10] Prop. 1987/88:137 s. 20.
[11] A. prop. s. 20.

allvarliga trakasserier, bör dessa i vart fall anses utgöra en övervakning som kan motivera ett kontaktförbud. Det vanligaste i dagens samhälle torde dock vara att övervakningen sker genom användning av tekniska hjälpmedel, såsom GPS-utrustning och mobiltelefonapplikationer. Ett annat exempel på övervakning kan vara att förbudspersonen övervakar skyddspersonen med dolda kameror eller kontrollerar vem skyddspersonen har kontakt med via telefon eller sociala medier, t.ex. genom att ta kontroll över skyddspersonens mobiltelefon. Även den situationen att övervakningen utövas genom andra personer omfattas, t.ex. genom att förbudspersonen placerar GPS-sändare i barnens leksaker i syfte att övervaka den andra föräldern.

Att övervakningen ska vara otillbörlig innebär att endast verkligt klandervärda situationer omfattas. Det förekommer till exempel mobiltelefonapplikationer som möjliggör för användaren att lokalisera vänner och familj i realtid. Om personen i fråga har samtyckt till sådan övervakning kan den inte anses otillbörlig. Ändamålet med övervakningen kan ofta tillmätas en stor betydelse vid bedömningen av om det är fråga om otillbörlig övervakning.

För att risken för otillbörlig övervakning ska kunna motivera ett kontaktförbud bör det krävas att det är fråga om en viss systematik, dvs. att det finns en risk för övervakning som formar ett kontrollerande handlingsmönster. Att vid ett enstaka tillfälle utöva otillbörlig övervakning mot en annan person bör knappast vara tillräckligt för att utfärda ett kontaktförbud. I dagens digitaliserade samhälle är möjligheterna att inhämta information om andra människor mycket stora – så pass stora att det ofta går att kartlägga och därigenom övervaka andra även om det är fråga om laglig åtkomst till information. Att någon utifrån nyfikenhet, omtanke eller kanske svartsjuka vid enstaka tillfällen söker information om en annan person kan inte vara tillräckligt för att läggas till grund för ett kontaktförbud. Om övervakningen däremot sker systematiskt och över tid kan den vara påträngande och ägnad att hämma den övervakade att göra självständiga livsval. Sådan form av övervakning bör i vissa fall anses otillbörlig och därmed kunna läggas till grund för ett kontaktförbud.

8.3.3 Förutsättningarna för att utfärda kontaktförbud som skydd i rättsprocessen ska förtydligas

Förslag: Den omständigheten att det finns risk för att den som förbudet avses gälla mot utsätter den som förbudet avses skydda för påverkan i syfte att förhindra att uppgifter lämnas till domstol eller en brottsbekämpande myndighet ska utgöra en grund för att utfärda kontaktförbud.

Bakgrund

En grundläggande förutsättning för ett fungerande rättsväsende är att brott anmäls och att målsäganden, vittnen och andra förhörspersoner medverkar under rättsprocessen. När personer utsätts för påtryckningar i syfte att hindra information från att nå de brottsbekämpande myndigheterna, hotas rättsväsendets fundament.

I betänkandet *En stärkt rättsprocess och en ökad lagföring* (SOU 2021:35) anges att det inte finns någon specifik forskningsstudie om hur vanligt det är i Sverige att vittnen faktiskt hotas i samband med att de lämnar uppgifter under förundersökningen eller inför domstol, inte heller om hur vanligt det är att hot förverkligas eller om en möjlighet att vittna anonymt skulle öka benägenheten att vittna. I betänkandet hänvisas dock till att det enligt Brås forskning är ovanligt med otillåtna påverkansförsök eller konkreta hotbilder mot vittnen.[12] Samtidigt visar kriminalstatistik från Brå att det år 2022 anmäldes drygt 4 600 övergrepp i rättssak – en straffbestämmelse som tar sikte på just påverkan mot förhörspersoner. Samma år uppgick antalet fällande domar för övergrepp i rättssak och grovt övergrepp i rättssak till 291. Uppgiften avser emellertid endast de domar där övergrepp i rättssak och grovt övergrepp i rättssak utgjorde huvudbrott.[13] Det faktiska antalet fällande domar avseende övergrepp i rättssak är alltså högst sannolikt betydligt högre än så, särskilt med beaktande av att övergrepp i rättssak ofta torde begås i samband med allvarliga brott såsom t.ex. rån, utpressning och människorov. Som jämförelse kan nämnas att en studie genomförd av Brå 2019 visade att det totala antalet fällande domar avseende övergrepp i rättssak

[12] Se SOU 2021:35 s. 369 med där gjorda hänvisningar.
[13] Med huvudbrott avses det brott i domen som har den strängaste straffskalan. Om två brott har samma straffskala väljs slumpmässigt ett av brotten som huvudbrott.

under perioden 2009–2018 (dvs. oavsett om övergrepp i rättssak var huvudbrott eller bibrott), var ungefär dubbelt så många som de domar där övergrepp i rättssak var huvudbrott.[14] Det finns knappast skäl att anta att dessa förhållanden är annorlunda i dag. Det bör därtill framhållas att det ligger i sakens natur, och att det därför kan antas, att många brott avseende övergrepp i rättssak inte anmäls och att mörkertalet därför kan vara stort. Uppgifterna i kriminalstatistiken om övergrepp i rättssak kan därför bara ge en begränsad bild av förekomsten av otillåten påverkan på förhörspersoner.

Brås studie om tystnadskulturer

I en Brå-rapport från 2019 presenteras resultatet av en studie av fenomenet tystnadskulturer, som i studien definieras som ”normsystem hos ett avgränsat kollektiv om att inte samarbeta med rättsväsendet”.[15] Enligt studien är rädsla för hot och våld den vanligast förekommande orsaken till tystnad gentemot rättsväsendet. Rädslan för repressalier är störst vid grova brott med koppling till vapen och kriminella nätverk, men även betydande vid ungdomsärenden. Många av dem som beskrivit störst rädsla för våld är personer utanför kriminella nätverk, ofta boende i socialt utsatta områden. En annan tystnadsmekanism som identifierats är att förhörspersonen är kontrollerad eller beroende av gärningspersonen, dvs. att gärningspersonen på olika sätt begränsar möjligheten att tala med polisen. Mekanismen är särskilt framträdande vid relationsvåld och brott inom en hederskontext. Kontrollen har flera dimensioner, varav fysisk kontroll (t.ex. att brottsoffret isoleras i hemmet) och ekonomisk kontroll (t.ex. att offret är ekonomiskt beroende av gärningspersonen eller att gärningspersoner i kriminella nätverk skuldsätter de drabbade) utgör olika aspekter av kontroll.[16]

[14] Brå, Tystnadskulturer. En studie om tystnad mot rättsväsendet, rapport 2019:10, s. 35.
[15] A.a., s. 8.
[16] A.a. s. 61 f.

Kriminella nätverk

Av de fokusområden som ingår i studien anges kriminella nätverk ha en av de tydligaste tystnadskulturerna. I sådana miljöer finns det vedertagna oskrivna normer om att inte ”tjalla” på sina vänner eller andra aktörer i nätverket. Tystnadskulturen tycks upprätthållas genom bilden av att samarbete med rättsväsendet resulterar i repressalier. Några av de intervjuade personerna uppgav exempel på medlemmar som bestraffats både psykiskt och fysiskt till följd av att de pratat med polisen.[17] En betydelsefull aspekt av tystnadskulturer inom kriminella nätverk är att de kan ha en spridningseffekt genom att medierapportering eller ryktesspridning förmedlar grupperingarnas skrämselkapital och på det sättet förstärker vissa tystnadsmekanismer hos personer som står utanför miljön. Det kan få till följd att personer utanför den kriminella miljön inte vågar vittna eller anmäla brott om gärningspersonen tillhör ett kriminellt nätverk. I studien beskrivs också att andra miljöer kan inspireras av tystnadskulturen inom kriminella nätverk, exempelvis ungdomsgrupperingar som återkommande begår brott. Brottsaktiva ungdomar är den grupp som i störst utsträckning begår brott mot utomstående, men ändå förväntar sig tystnad.[18]

Socialt utsatta områden

Boende i socialt utsatta områden som intervjuats har beskrivit tystnaden mot rättsväsendet som en ”överlevnadsstrategi”, bl.a. eftersom polisen inte har resurser för att garantera säkerheten för personer som samarbetar med rättsväsendet. En ytterligare aspekt som de boende beskrivit är att det finns en rädsla för hot och våld, även om polisen skulle gripa gärningspersonen. Det finns en bild av att övriga personer inom det kriminella nätverket, inklusive en ”svans” av yngre personer, kan söka upp brottsoffer och vittnen även om gärningspersonen är frihetsberövad. Det kan bidra till en känsla av ytterligare sårbarhet, särskilt eftersom ”svansen” av yngre personer kan vara okända för de boende i dessa områden och därmed svåra att undvika. Det förekommer också att anhöriga till vittnen eller brottsoffer får besök av kriminella, som påminner om vikten av att vara tyst mot rättsväsendet, vilket sedan förmedlas av den anhöriga till vittnet eller

[17] A.a. s. 93.
[18] A.a. s. 96.

brottsoffret. I studien har det inte framkommit våldshändelser vid sådana situationer, men rädslan som besöken väcker är stor trots att några direkta hot inte framförts.[19]

Behovet av att öka användningen av kontaktförbud i syfte att skydda förhörspersoner

Förhörspersoners vilja att medverka är grunden för ett fungerande rättsväsende

Som framhålls i inledningen till detta avsnitt, är förhörspersoners (dvs. både brottsoffers och vittnens) vilja att medverka i brottsutredningar grunden till ett fungerande rättsväsende. Även om det är svårt att dra några säkra slutsatser om förekomsten av otillåten påverkan på förhörspersoner, kan det konstateras att samhällsutvecklingen har inneburit en alltmer utbredd tystnadskultur, särskilt i fråga om brottslighet som har koppling till kriminella nätverk. Som framgår av Brås studie om tystnadskulturer, kan uppmärksamhet i bl.a. media leda till att grupperingarnas skrämselkapital förstärks. Detta kan i förlängningen förstärka rädslan och motviljan mot att samarbeta med rättsväsendet. Vid de kontakter som utredningen har haft med Brottsofferjouren Sverige har det framförts att organisationen upplever att rädslan för att medverka i rättegångar har ökat de senaste åren bland målsäganden och vittnen i alla typer av mål, vilket tros bero främst på medierapporteringen kring gängkriminalitet snarare än en faktisk ökning av hot och våld i syfte att påverka förhörspersoner.

Vi kan se att det finns en risk att en ökad användning av skyddsåtgärder i samband med rättsprocesser – och kanske även ett ökat fokus kring skyddsåtgärder – kan leda till att förstärka känslan hos förhörspersoner att de riskerar att utsättas för hot och våld om de samarbetar med rättsväsendet, trots att risken för att utsättas för sådan påverkan många gånger är mycket liten. Samtidigt kan det, som framhålls i våra direktiv, få en stor påverkan på den enskilda individen när denne faktiskt utsätts för påtryckningsförsök. Risken för att förstärka – den i de flesta fall obefogade – bilden av att det kan innebära risker med att samarbeta med rättsväsendet utgör enligt vår mening inte ett tillräckligt tungt vägande skäl mot att införa nödvändiga verktyg för att de brottsbekämpande myndigheterna ska

[19] A.a. s. 83–87.

kunna erbjuda tillräckliga säkerhetsåtgärder för att brottsoffer och vittnen på ett tryggt sätt ska kunna lämna uppgifter om brott i de fall sådana åtgärder är motiverade. Det finns mot den bakgrunden anledning att överväga en ökad användning av kontaktförbud till skydd för rättsprocessen.

Kontaktförbud är emellertid en ingripande åtgärd som dessutom kräver mycket resurser av både polis och åklagare för att hantera. En utgångspunkt bör därför vara att användningen av kontaktförbud ska vara kvalitativ – dvs. att kontaktförbud bör användas i de situationer där det bedöms ha någon praktisk effekt. I annat fall riskerar kontaktförbud att utgöra en falsk trygghet för skyddspersonen, vilket i förlängningen kan leda till att förtroendet för systemet med kontaktförbud skadas.

Vid de kontakter med poliser och åklagare som ägt rum inom ramen för utredningsarbetet, har det framkommit att det är ovanligt att kontaktförbud används för att skydda vittnen och målsäganden i rättsprocessen. Anledningarna till den restriktiva hållningen har bl.a. angetts vara att fokus för tillämpningen av kontaktförbud främst varit att skydda mot våld och övergrepp i nära relationer. Samtidigt har det framhållits att det finns ett behov av att i större utsträckning än i dag utfärda kontaktförbud i sådana syften, i vart fall i vissa situationer.

I sammanhanget kan det nämnas att Utredningen om Anonyma vittnen har föreslagit att det införs en ny lag som innebär att en domstol ska kunna besluta att ett vittne ska höras anonymt i brottmål. Enligt förslaget ska ett sådant beslut förutsätta att det föreligger en påtaglig risk för att vittnet eller närstående till vittnet utsätts för allvarlig brottslighet som riktar sig mot dennes liv, hälsa, frihet eller frid. Utredningen föreslår också att det ska krävas att det brott som vittnet ska höras om har minst två års fängelse i straffskalan eller att straffvärdet med hänsyn till omständigheterna kan antas överstiga två års fängelse. Skälen för att höra vittnet anonymt måste därtill uppväga de svårigheter det innebär för den misstänkte eller tilltalade att förbereda och utföra sitt försvar och åtgärder måste också i övrigt vara lämplig.[20] Enligt utredningens förslag ska det alltså endast i undantagssituationer kunna komma i fråga att höra ett vittne anonymt. Lagen föreslås dessutom inte omfatta den som är målsägande. Det kan alltså konstateras att de behov av att förstärka skyddet för målsäganden och vittnen som har redogjorts för ovan, inte fullt ut

[20] SOU 2023:67.

kommer att kunna tillgodoses genom förslaget om en ny lag om anonyma vittnen som lämnas i den utredningen.

Exempel på sammanhang där kontaktförbud kan utgöra en relevant åtgärd

Som vi utvecklar särskilt nedan, är det såvitt vi kunnat se tveksamt om kontaktförbud har någon större effekt i praktiken för att skydda förhörspersoner som lämnar uppgifter om brott med koppling till kriminella nätverk, även om det inte kan uteslutas att det finns situationer då det framstår som en relevant skyddsåtgärd. I andra sammanhang är det tydligare att kontaktförbud kan fylla en betydelsefull funktion som skydd av förhörspersoner. Som exempel kan nämnas ungdomsbrottslighet som inte begåtts inom ramen för kriminella nätverk. Eftersom det krävs synnerliga skäl för att häkta den som är under 18 år (se 23 § lagen [1964:167] om unga lagöverträdare), saknas det många gånger förutsättningar för att häkta en underårig brottsmisstänkt även om det finns risk för att den misstänkte försöker utöva påtryckningar mot målsäganden och vittnen (s.k. kollusionsfara). Detsamma kan gälla när det finns risk för att den otillåtna påverkan utövas av andra personer än den brottsmisstänkte. Om personen inte är misstänkt för brott saknas det ju, oavsett personens ålder, helt förutsättningar för häktning. Ett annat exempel som har kommit fram under utredningsarbetet då kontaktförbud kan vara en relevant åtgärd som skydd i rättsprocessen, är vid brottslighet som begås i mer eller mindre organiserad form – t.ex. ekonomisk brottslighet – men där de inblandade personerna inte besitter ett lika stort våldskapital som vid exempelvis gängkriminalitet.

Brottsofferjouren Sverige har framfört till utredningen att det finns en farhåga för att kontaktförbud som skydd i rättsprocessen kan komma att användas som ett alternativ till anhållande och häktning. Vi vill i sammanhanget understryka att anhållande och häktning i många fall är nödvändigt när det föreligger en risk för att en brottsmisstänkt utövar påtryckningar mot förhörspersoner. Ett kontaktförbud kan i de flesta fall inte ersätta det skydd ett frihetsberövande utgör i en sådan situation för förhörspersoner och möjligheterna att utreda den misstänkta brottsligheten i stort. Som framgått ovan är det framför allt i situationer då det av olika anledningar inte finns förutsättningar

för att anhålla och häkta den som kan antas utsätta en förhörsperson för påtryckningar som kontaktförbud kan fylla en relevant funktion.

Särskilt om brott med anknytning till kriminella nätverk

I våra direktiv nämns att riksdagen har tillkännagett för regeringen att kontaktförbud med elektronisk övervakning ska kunna användas mot en person som är misstänkt för brott men inte är frihetsberövad, t.ex. unga med koppling till kriminella nätverk.[21] Från polis-, och åklagarhåll har det dock framkommit en stor skepsis mot att kontaktförbud skulle ha någon större effekt i praktiken för att skydda förhörspersoner som lämnar uppgifter om brott med koppling till kriminella nätverk. Det har bl.a. bedömts som osannolikt att personer med anknytning till kriminella nätverk i någon större utsträckning skulle ta intryck av det straffhot som ett kontaktförbud innebär och att den preventiva effekten av ett kontaktförbud därmed skulle vara mycket liten eller till och med helt obefintlig.

En annan svårighet som har lyfts i sammanhanget, och som också nämns i Brås studie om tystnadskulturer, är att det inom kriminella nätverk ofta finns en mycket bred krets av personer som kan tänkas utsätta förhörspersoner för otillåten påverkan. Det skulle därför många gånger krävas att ett kontaktförbud utfärdas inte bara mot den misstänkta gärningspersonen eller gärningspersonerna, utan också mot ett stort antal personer i dennes närhet, vilket bl.a. skulle kräva ett omfattande kartläggningsarbete för att bedöma vilka personer som bör omfattas av kontaktförbudet. Ett kontaktförbud förutsätter dessutom att det för var och en av dessa personer finns konkreta omständigheter som visar att det finns en risk för att denne utsätter en förhörsperson för otillåten påverkan.

Det förekommer dessutom att äldre personer använder sig av personer under 15 år, dvs. icke straffmyndiga personer, för att förmedla hot – såväl förtäckta som mer direkta – mot förhörspersoner. Även om lagen om kontaktförbud inte uttryckligen innehåller några åldersgränser, torde det vara mycket ovanligt i praktiken att kontaktförbud utfärdas mot personer under 15 år, eftersom det inte är möjligt att lagföra dessa personer vid eventuella överträdelser.

[21] Bet. 2021/22:JuU26 punkt 25, rskr. 2021/22:293.

Även om det alltså många gånger kan vara tveksamt om kontaktförbud är en tillräckligt ingripande åtgärd för att skydda förhörspersoner som lämnar uppgifter om brott med anknytning till kriminella nätverk, kan det inte uteslutas att det förekommer situationer då ett kontaktförbud kan ha en brottspreventiv funktion även i sådana sammanhang. I det följande berör vi hur förutsättningarna för att använda kontaktförbud som skydd i en rättsprocess bör förstärkas.

Risk för otillåten påverkan mot förhörspersoner bör utgöra en grund för att utfärda kontaktförbud

När lagen om kontaktförbud infördes, ansågs den nya lagen framför allt ha betydelse för kvinnor som fruktar trakasserier eller hämndaktioner av män som de har eller tidigare har haft en parrelation med. Det framgår emellertid av förarbetena att det inte krävs någon särskild relation mellan skyddspersonen och förbudspersonen.[22] Det finns alltså inget i den nuvarande lagstiftningen som i och för sig hindrar att ett kontaktförbud utfärdas i syfte att skydda ett vittne eller någon annan förhörsperson som riskerar att utsättas för hot, våld eller andra trakasserier med anledning av en utsaga som denne lämnat eller avser att lämna till någon rättsvårdande myndighet.

Straffbestämmelsen om övergrepp i rättssak i 17 kap. 10 § brottsbalken innebär att det är brottsligt att angripa någon med våld eller hot om våld för att denne har lämnat vissa uppgifter till domstol eller annan myndighet, eller för att hindra någon från en sådan åtgärd. Detsamma gäller den som i samma syfte angripit någon med någon annan gärning, som medför lidande, skada eller olägenhet, eller hotat med en sådan gärning. När det föreligger en risk för påverkansförsök mot förhörspersoner torde det i många fall också bedömas finnas en risk för brott (dvs. övergrepp i rättssak), vilket ju enligt den nuvarande lagstiftningen utgör grund för att utfärda ett kontaktförbud. Därtill syftar de lagändringar vi föreslår i avsnitt 8.3.4 bl.a. till att nyansera riskbedömningarna och öka förutsättningarna för att utfärda kontaktförbud även i de fall förbudspersonen inte tidigare har begått brott mot skyddspersonen eller någon annan person. Det skulle alltså kunna argumenteras för att det saknas behov av ytterligare lagändringar för att kunna utfärda kontaktförbud i syfte att skydda målsäganden och

[22] Prop. 1987/88:137 s. 13.

vittnen i en rättsprocess. Med hänsyn till hur kontaktförbudslagstiftningen har kommit att tillämpas i praktiken, dvs. i första hand för att skydda mot brott i nära relationer, bedömer vi dock att det är nödvändigt med ett tydligt ställningstagande från lagstiftarens sida för att åstadkomma en ökad användning av kontaktförbud som skydd i en rättsprocess. Även ageranden mot en förhörsperson som inte med någon självklarhet innebär övergrepp i rättssak eller något annat brott bör då kunna läggas till grund för ett kontaktförbud, i de fall det är uppenbart att agerandet syftar till att påverka förhörspersonen att inte medverka i rättsprocessen.

Bestämmelsens närmare utformning

Vi föreslår att det i lagtexten uttryckligen anges att även en risk för att förbudspersonen utsätter skyddspersonen för påverkan i syfte att hindra att denne lämnar uppgifter till en domstol eller en brottsbekämpande myndighet, kan utgöra en grund för att meddela kontaktförbud. Med brottsbekämpande myndighet avses Polismyndigheten, Säkerhetspolisen, Rikspolisstyrelsen, Åklagarmyndigheten, Ekobrottsmyndigheten, Tullverket, Skatteverket och Kustbevakningen.

Påverkan kan i vissa fall omfatta straffbara handlanden, men även ageranden som inte nödvändigtvis når upp till nivån för att utgöra övergrepp i rättssak eller någon annan straffbelagd handling bör omfattas. Det kan t.ex. röra sig om förtäckta hot eller underförstådda budskap om att skyddspersonen ska avhålla sig från att samarbeta med rättsväsendet. Av sammanhanget kan det vara uppenbart att det är fråga om påverkan som syftar till att målsäganden eller vittnet inte ska medverka i rättsprocessen. Den som t.ex. utan någon godtagbar anledning och utan att ha någon vänskapsrelation till förhörspersonen tar kontakt med denne och börjar efterhöra sig om dennes medverkan i rättsprocessen kan i många fall anses utöva påverkan – särskilt om det är den misstänkte eller någon person som har en relation till den misstänkte som tar den kontakten. Detsamma kan anses gälla för det fall en sådan person utan någon rimlig anledning börjar uppehålla sig utanför eller i närheten av förhörspersonens bostad eller arbetsplats. Utifrån sammanhanget kan det vara uppenbart att syftet är att skapa oro hos förhörspersonen och påverka denne att inte medverka i rättsprocessen.

I likhet med vad som gäller beträffande de övriga grunderna för att utfärda kontaktförbud, ska det vara tillräckligt att det finns en *risk* för påverkan. Det bör alltså inte krävas att förbudspersonen utsatt skyddspersonen för ett fullbordat övergrepp i rättssak. Risken för påverkan ska dock vara klar och konkret med hänsyn till omständigheterna i det enskilda fallet.[23] Som utvecklas mer nedan, torde det innebära ett krav på att det är förbudspersonens faktiska agerande som läggs till grund för ett kontaktförbud, dvs. att förbudspersonen genom sitt agerande manifesterat en vilja att påverka skyddspersonen.

Enbart den omständigheten att förhörspersonen på grund av rädsla inte vill medverka i rättsprocessen ska alltså inte vara tillräcklig för att utfärda ett kontaktförbud mot den misstänkte eller någon annan person som är närstående till denne. Det bör påtalas att den vittnesstödsverksamhet som utförs av de lokala brottsofferjourerna runtom i landet, och som erbjuder stöd till målsäganden och vittnen under förundersökningen och i domstol, många gånger kan vara mycket betydelsefull för att minska rädslan och oron i dessa situationer. Enligt vad som framkommit vid våra kontakter med Brottsofferjouren Sverige kan tydlig information om hur rättsprocessen går till ofta vara tillräckligt för att öka tryggheten och viljan att medverka hos målsäganden och vittnen. Det kan nämnas att Polismyndigheten, genom en förordningsändring som trädde i kraft den 1 juli 2022, är skyldig att informera vittnen om vilka organisationer som kan lämna stöd och hjälp (13 g § förundersökningskungörelsen [1947:948]). Motsvarande skyldighet finns sedan tidigare även beträffande målsäganden (13 a § förundersökningskungörelsen). Det är därtill viktigt att domstolarna har ett nära samarbete med den lokala brottsofferjouren och verkar för att målsägande och vittnen som uttrycker rädsla för att medverka i en rättegång kommer i kontakt med en vittnesstödjare. Vid våra kontakter med Brottsofferjouren Sverige har det framkommit att kunskapen och engagemanget hos domstolarna i många fall kan bli bättre i dessa avseenden.

[23] Prop. 1987/88:137 s. 18 f.

Riskbedömningen ska vara individualiserad

I våra direktiv nämns att riksdagen har tillkännagett för regeringen att fler kontaktförbud ska kunna meddelas mot brottsmisstänkta och personer i den misstänktes närhet vars agerande gör det *rimligt* att tro att det finns risk för hot eller våld. Det väcker frågor kring om det finns anledning att sänka beviskravet för när ett kontaktförbud får utfärdas för att kunna besluta om ett sådant mot personer i kretsen kring den misstänkte, i de fall det kan befaras att dessa personer kan komma att utöva påverkan mot en målsäganden och/eller vittnen.

Som framkommer av Brås studie om tystnadskulturer har det inom vissa grupperingar byggts upp ett sådant skrämselkapital att enbart vetskapen om att en person tillhör en sådan gruppering kan göra att personer avhåller sig från att lämna uppgifter till polisen av rädsla för att utsättas för repressalier. Den omständigheten att en person har anknytning till ett kriminellt nätverk eller andra brottsaktiva grupperingar bör dock enligt vår mening inte ensamt kunna läggas till grund för att utfärda ett kontaktförbud i syfte att förhindra påverkan mot förhörspersoner. Samma synsätt bör anläggas om det är personer som tillhör samma familj som den misstänkte eller annars har en sådan anknytning till den misstänkte att det kan befaras att dessa personer utifrån lojalitet kan komma att utöva påtryckningar mot förhörspersoner för att hjälpa den misstänkte.

Enligt vår uppfattning måste tvärtom kravet på att det ska föreligga en klar och konkret risk – en förutsättning som vi menar måste gälla för alla kontaktförbud – förstås som att riskbedömningen ska vara individualiserad på det sätt att det i varje enskilt fall krävs att risken för att förbudspersonen utsätter skyddspersonen för påverkan i syfte att hindra denne från att lämna uppgifter till de brottsbekämpande myndigheterna. Som framgår av riksdagens tillkännagivande till regeringen kan det finnas behov av att utfärda ett kontaktförbud inte bara mot den brottsmisstänkta utan även mot personer i den misstänktes närhet. Att göra avsteg från en individualiserad bedömning när ett kontaktförbud utfärdas mot någon – och basera ett sådant förbud uteslutande på dennes tillhörighet till ett kriminellt nätverk, en familj eller annan definierbar krets kring den misstänkte – kan dock enligt vår bedömning inte anses förenligt med Europakonven-

tionen eller andra grundläggande rättsprinciper.[24] Däremot kan en persons agerande bedömas i ljuset av att denne tillhör kretsen kring den misstänkte och vägas in i bedömningen om det finns skäl att utfärda kontaktförbud på grund av att det finns risk att denne kommer att utöva påverkan mot förhörspersonen.

8.3.4 Fler omständigheter ska beaktas vid riskbedömningen

Förslag: Exemplifieringen i lagtexten avseende de omständigheter som ska beaktas särskilt vid bedömningen av om det föreligger en sådan risk som kan läggas till grund för ett kontaktförbud ska utökas.

Utöver den omständigheten att den som förbudet avses gälla mot har begått brott mot någon annan persons liv, hälsa, frihet eller frid, ska det även beaktas särskilt om den som förbudet avses gälla mot tidigare har utsatt den som förbudet avses skydda för förföljelser, otillbörlig övervakning eller andra allvarliga trakasserier, eller för påverkan i syfte att hindra att denne lämnar uppgifter till en domstol eller brottsbekämpande myndighet.

Det ska även beaktas särskilt om andra omständigheter hänförliga till den som förbudet avses gälla mot innebär en ökad risk för att han eller hon ska göra sig skyldig till ett sådant beteende som kan läggas till grund för ett kontaktförbud.

Bakgrunden till dagens tillämpning

De grundläggande förutsättningarna för ett ordinärt kontaktförbud är enligt 1 § lagen om kontaktförbud att det på grund av särskilda omständigheter finns en risk för att förbudspersonen kommer att begå brott mot, förfölja eller allvarligt trakassera skyddspersonen. Detsamma gäller även för utvidgade och särskilt utvidgade kontaktförbud.

[24] Se t.ex. *Labita mot Italien* (Europadomstolens dom den 6 april 2000). I fallet hade den italienska domstolen beslutat om inskränkningar avseende bl.a. klagandens boendeort med motiveringen att klaganden hade kontakter med maffian, vilket ansågs bevisat genom hans släktskap med en maffialedare. Europadomstolen uttalade att det saknades konkreta bevis för att det fanns reell risk för att klaganden skulle begå brott. Inskränkningarna i rörelsefriheten ansågs därmed inte nödvändiga i ett demokratiskt samhälle.

Av lagtexten följer att det vid riskbedömningen särskilt ska beaktas om förbudspersonen har begått brott mot någons liv, hälsa, frihet eller frid. Även andra brott kan ha betydelse vid bedömningen. I förarbetena nämns som exempel olaga innehav av typiskt farliga föremål, t.ex. sprängmedel eller skjutvapen, vilket kan vara av betydelse i enskilda fall.[25] Riskbedömningen är alltså formulerad likadant, oavsett om det som övervägs är ett ordinärt kontaktförbud, ett utvidgat eller ett särskilt utvidgat kontaktförbud.

Genom en lagändring som trädde i kraft 2011 utökades exemplifieringen av omständigheter som särskilt ska beaktas vid riskbedömningen till att inte bara omfatta tidigare brott mot skyddspersonen, utan även om förbudspersonen har begått brott mot *någon annan persons* liv, hälsa, frihet eller frid. Syftet med lagändringen var att få till en mer nyanserad hot- och riskbedömning. I förarbetena angavs att tidigare brottslighet mot någon annan är en viktig indikator vid bedömningen av om det finns risk för att förbudspersonen kommer att begå brott mot, förfölja eller på annat sätt allvarligt trakassera skyddspersonen.[26]

Viss vägledning angående riskbedömningen kan hämtas i förarbetena från 1987 när lagstiftningen infördes. Av dessa framgår att det ska vara fråga om en konkret risk för brott, förföljelse eller trakasserier med hänsyn till förhållandena i det enskilda fallet. Om frågan om kontaktförbud prövas under en förundersökning har det stor betydelse om den misstänkte tidigare har lagförts för brott av liknande slag. I de fall det står klart att den brottsmisstänkte tidigare förgripit sig mot den andra personen bör det enligt förarbetena normalt finnas förutsättningar för ett kontaktförbud, medan det krävs större försiktighet vid bedömningen om gärningspersonen bara har gjort sig skyldig till ett enda brott. Det framgår vidare att en viktig faktor bör vara om gärningspersonen efter brottet har uttalat sig eller uppträtt på ett sådant sätt att brottsoffret känner ängslan och denna ängslan på objektiva grunder ter sig befogad. I förarbetena betonades vidare att möjligheten att meddela kontaktförbud utan att förbudspersonen tidigare har begått brott mot den andra personen bör användas mycket restriktivt.[27]

[25] Prop. 1987/88:137 s. 18.
[26] Prop. 2010/11:45 s. 40.
[27] Prop. 1987/88:137 s. 18 ff.

I rättsfallet NJA 2007 s. 272 bedömde Högsta domstolen att det inte fanns tillräckliga förutsättningar för kontaktförbud när förbudspersonen inte tidigare hade dömts för något brott mot skyddspersonen eller någon annan närstående. Högsta domstolen vägde också in att anklagelser som riktats mot den ena parten av den andra under en pågående vårdnadstvist måste bedömas med särskild försiktighet. I förarbetena till 2011 års ändring av lagen om kontaktförbud uttalade regeringen att brott mot skyddspersonen endast är en omständighet som särskilt ska beaktas vid riskbedömningen, men att denna omständighet i många fall har kommit att uppfattas som en förutsättning för att kontaktförbud ska kunna meddelas. Denna tillämpning fick enligt regeringen till följd att kontaktförbudets förebyggande effekter inte uppnåddes i avsedd utsträckning. För att förstärka den brottsförebyggande funktionen av kontaktförbudslagstiftningen och få till stånd en mer nyanserad riskbedömning, ändrades bestämmelsen i 1 § lagen om kontaktförbud, på så sätt att även brott mot andra än skyddspersonen ska beaktas särskilt vid riskbedömningen.[28]

I Riksåklagarens riktlinjer avseende risk- och proportionalitetsbedömningen gällande kontaktförbud, RåR 2015:2, framhålls tidigare brott mot skyddspersonen som den viktigaste omständigheten vid riskbedömningen. Enligt riktlinjerna ska en brottsmisstanke normalt inte beaktas vid riskbedömningen om åtalet ogillats på grund av bristande bevisning eller om förundersökningen lagts ned på grund av bevissvårigheter. Det anges vidare att det är vanligt vid en ansökan om kontaktförbud att förbudspersonen inte tidigare har dömts för brott. Redan uppgifterna i en pågående förundersökning anges i och för sig kunna motivera ett kontaktförbud, men hänvisning görs samtidigt till förarbetsuttalandena om att möjligheten att utfärda kontaktförbud utan tidigare brott mot skyddspersonen bör användas mycket restriktivt. 2011 års lagändring, då exemplifieringen av de omständigheter som ska beaktas särskilt vid riskbedömningen utökades, tycks alltså inte ha fått något större genomslag för att nyansera synsättet i 1988 års lagstiftningsärende angående restriktivitet när förbudspersonen inte tidigare har begått brott mot skyddspersonen.

Den utveckling som har skett i praxis när det gäller betydelsen av tidigare brottslighet tycks alltså till stor del grundas på uttalandena i förarbetena vid lagens tillkomst, som anger att möjligheten att utfärda kontaktförbud utan att personen tidigare begått brott mot

[28] Prop. 2010/11:45 s. 39 f.

skyddspersonen bör användas mycket restriktivt. Trots att det även uttrycks i förarbetena att tidigare brottslighet mot skyddspersonen inte ska vara ensamt avgörande vid riskbedömningen, har den omständigheten i praktiken tillmätts en mycket stor betydelse. Uttalandet om restriktivitet i de ursprungliga förarbetena har till synes inte på något tydligt sätt modifierats i senare lagstiftningsärenden när möjligheterna till kontaktförbud har vidgats, inte ens i samband med 2011 års lagändring, där det föreskrevs att det som ska beaktas särskilt är tidigare brottslighet mot någon annan person, inte endast mot skyddspersonen.

En ändring av riskbedömningen för att öka möjligheten att utfärda kontaktförbud utan att förbudspersonen tidigare har begått brott mot skyddspersonen (eller över huvud taget har lagförts för brott mot någon annan person), kräver därför ett tydligt ställningstagande från lagstiftarens sida.

Exemplifieringen av omständigheter som ska beaktas särskilt vid riskbedömningen bör utökas

Ett alternativ för att uppnå en fokusförskjutning från förekomsten av tidigare brottslighet och uppnå en mer nyanserad bedömning där även förekomsten av andra omständigheter beaktas, är att utmönstra hänvisningen i 1 § lagen om kontaktförbud om att tidigare brottslighet ska beaktas särskilt vid riskbedömningen. Som framgått i avsnitt 3.2.2 lämnade Stalkningsutredningen ett förslag i den riktningen 2011, dvs. att åstadkomma att tidigare brottslighet inte skulle utgöra den avgörande förutsättningen för att utfärda kontaktförbud genom att utmönstra helt i lagtexten vilka omständigheter som ska beaktas. Förslaget möttes emellertid av kritik som i huvudsak hänförde sig till risken för skönsmässiga bedömningar.

För att minska risken för en oenhetlig rättstillämpning bedömer vi att exemplifieringen i lagtexten i stället bör utökas med ytterligare omständigheter som ska beaktas särskilt vid bedömningen av om det föreligger risk för ett sådant beteende som kan läggas till grund för ett kontaktförbud. Enligt vår bedömning ligger en sådan lösning i linje med de positiva förpliktelserna enligt Europakonventionen (se kapitel 5) att vidta adekvata riskbedömningar i ljuset av den specifika kontext som våld i nära relationer utgör (*Y m.fl. mot Bulgarien*, dom den 22 mars 2022) och att etablera och tillämpa ett effektivt system

för att beivra alla former av brott i nära relationer samt erbjuda tillräckliga skyddsåtgärder för offren (*Volodina mot Ryssland*, dom den 14 september 2021).

Om förbudspersonen tidigare har utsatt skyddspersonen för förföljelser eller andra allvarliga trakasserier, utan att beteendet för den delen lett till lagföring för brott eller till att en förundersökning inletts är detta omständigheter som kan indikera en risk för upprepning av beteendet. Sådana beteenden bör därför omfattas av exemplifieringen i lagtexten om vad som särskilt ska beaktas vid riskbedömningen.

I avsnitt 8.3.2 och 8.3.3 föreslår vi att grunderna för att utfärda kontaktförbud ska utvidgas på så sätt att även en risk för att förbudspersonen otillbörligt övervakar skyddspersonen eller utsätter denne för påverkan i syfte att förhindra att denne lämnar uppgifter till en domstol eller en brottsbekämpande myndighet, ska kunna läggas till grund för ett kontaktförbud. Att förbudspersonen tidigare har utsatt skyddspersonen för ett sådant beteende, utan att det för den skull når upp till en straffbar nivå, bör också kunna beaktas särskilt vid riskbedömningen.

Exempel på omständigheter som kan vara av relevans i dessa avseenden är omfattande oönskade kontakter eller att förbudspersonen uppvisat ett aggressivt beteende eller språkbruk mot skyddspersonen på ett sådant sätt att det på objektiva grunder finns fog för skyddspersonens oro eller rädsla. Ytterligare omständigheter som kan ha betydelse är att förbudspersonen återkommande och obefogat uppehåller sig utanför skyddspersonens bostad eller arbetsplats, eller att förbudspersonen övervakat skyddspersonen på olika sätt. Det kan också röra sig om att förbudspersonen tidigare manifesterat en vilja att förhindra att skyddspersonen lämnar uppgifter till domstol eller andra brottsbekämpande myndigheter, exempelvis genom underförstådda hot eller omotiverade påstötningar och förfrågningar.

Studier visar att vissa personliga faktorer kan öka risken för våldsutövande. Exempel på sådana faktorer är psykisk sjukdom, allvarliga psykiatriska störningar och missbruk.[29] Även sådana omständigheter bör därför kunna tillmätas betydelse, utan att för den delen vara ensamt utslagsgivande. Det bör således anges i lagtexten att även andra omständigheter hänförliga till förbudspersonen som innebär en ökad

[29] Se t.ex. Brå, Brott i nära relationer: En nationell kartläggning (Rapport 2014:8), s. 31 ff., och Brå, Dödligt våld och psykisk ohälsa: Gärningspersoners tidigare kontakter med psykiatrisk vård (Rapport 2020:7), s. 38

risk för att denne ska göra sig skyldig till ett sådant beteende som kan läggas till grund för ett kontaktförbud, ska beaktas särskilt.

Dokumentation om förbudspersonens tidigare agerande eller omständigheter kopplade till förbudspersonens person, kan på olika sätt tillföras en ansökan om kontaktförbud. Uppgifter som skyddspersonen lämnar i utredningen gällande kontaktförbud bör kunna tillmätas betydelse, även i de fall det är fråga om händelser som inte föranlett en polisanmälan. Detta kan gälla särskilt om det finns annan dokumentation, såsom t.ex. sparad elektronisk kommunikation eller då uppgifterna från skyddspersonen kan bekräftas av någon annan trovärdig förhörsperson. Det kan också vara fråga om beteenden som klarlagts i en förundersökning, vilka indikerar en benägenhet hos förbudspersonen att utöva övergrepp, utan att det som framkommit under förundersökningen bedömts som tillräckligt för att väcka åtal. Att ett åtal har ogillats behöver heller inte utesluta att det som framgår av förundersökningen kan beaktas vid frågan om kontaktförbud, i de fall beteendet i sig har ansetts klarlagt men inte bedömts som tillräckligt allvarligt för att anses som straffbelagt.

Sammanfattningsvis bör det alltså, för att få till stånd en mer nyanserad riskbedömning, i lagtexten anges att det, förutom tidigare brottslighet, även ska beaktas särskilt om förbudspersonen tidigare har utsatt skyddspersonen för förföljelser, otillbörlig övervakning eller andra allvarliga trakasserier, eller för påverkan i syfte att förhindra skyddspersonen att lämna uppgifter till domstol eller en brottsbekämpande myndighet. Eftersom det är en riskbedömning som ska göras, kan det inte krävas att tidigare omständigheter ska vara klarlagda med de beviskrav som gäller i brottmål för att kunna tillmätas betydelse.[30] Liksom tidigare gäller dock alltjämt att den risk som läggs till grund för ett kontaktförbud ska vara klar och konkret. Som utvecklas mer i det följande, finns det numera tillgång till evidensbaserade modeller för strukturerade riskbedömningar som enligt vår bedömning bör kunna användas i högre utsträckning än tidigare i ärenden om kontaktförbud i syfte att bredda bedömningsunderlaget.

[30] Jfr förarbetsuttalanden om att det, för att tidigare brottslighet ska kunna läggas till grund för ett beslut om kontaktförbud, inte är en förutsättning att brottet lett till lagföring eller beslut om åtalsunderlåtelse. En bedömning får göras i det enskilda fallet i vilken utsträckning ett påstående om brott kan tillmätas vikt i frågan om kontaktförbud, se prop. 1987/88:137 s. 41.

Strukturerade riskbedömningar

Förslag: Åklagarmyndigheten och Polismyndigheten ska ges i uppdrag att gemensamt se över hur användningen av strukturerade riskbedömningar kan öka i ärenden om kontaktförbud. Översynen ska även innefatta att överväga om det bör tas fram en ny, för ändamålet avsedd, modell för strukturerade riskbedömningar.

Om förbudspersonen tidigare har begått brott mot skyddspersonen eller mot någon annan närstående person kan detta givetvis utgöra en viktig indikator på att det finns risk för återupprepning. För att kontaktförbudslagstiftningen ska kunna innebära ett ändamålsenligt skydd för framför allt utsatta kvinnor och barn, är det viktigt att lagen är anpassad för den särskilda kontext som utmärker våld i nära relationer. Som framgått i bl.a. avsnitt 8.2.1, är det vanligt att den utsatta personen inte polisanmäler brott av en närstående och att det därför saknas lagföringar eller ens tidigare förundersökningar när ansökan om kontaktförbud upprättas. Behovet av skydd kan trots detta naturligtvis vara stort, inte minst eftersom ansökan om kontaktförbud ofta sker i samband med en separation, då utsattheten och risken för våld eller andra övergrepp kan vara särskilt påtaglig. Av rättssäkerhetsskäl måste samtidigt den påvisade risken vara klar och konkret. Det måste därför säkerställas att underlaget i ärendet är tillräckligt för en nyanserad och kvalitativ riskbedömning. I det sammanhanget kan bruket av strukturerade riskbedömningar lyftas fram.

Fördelen med strukturerade riskbedömningar framhölls redan av Stalkningsutredningen i samband med den senaste större reformen av kontaktförbudslagstiftningen. Utredningen ansåg att möjligheterna att utfärda kontaktförbud utan att skyddspersonen hade utsatts för brott skulle utökas genom att strukturerade riskbedömningar skulle få en mer avgörande betydelse när beslut om kontaktförbud meddelas.[31] Regeringen konstaterade att de modeller för strukturerade riskbedömningar som användes inom polisen visserligen bidrog till att göra hot- och riskbedömningar mer enhetliga och strukturerade, men att bedömningarna byggde på många osäkra faktorer. Det framhölls dessutom att även modellerna för strukturerade riskbedömningar lade stor vikt vid tidigare brottslighet. Regeringen uttalade dock

[31] SOU 2008:81 s. 143 och 152.

att det var viktigt att arbetet med att utveckla strukturerade hot- och riskbedömningar fortgick och att regeringen hade för avsikt att noggrant följa upp det arbetet.[32]

Rätten till partsinsyn vid användning av strukturerade riskbedömningar

Som vi återkommer till nedan, bedömer vi att strukturerade riskbedömningar kan bidra till att öka träffsäkerheten vid den riskbedömning som ska ligga till grund för ett beslut om kontaktförbud. Användningen av strukturerade riskbedömningar väcker dock frågor om rätten till partsinsyn. I Stalkningsutredningens betänkande angavs att det hade framförts farhågor från åklagarhåll för att förbudspersonen genom sin rätt till partsinsyn kunde komma att få olämplig information om skyddspersonen, t.ex. beträffande sårbarhetsfaktorer, om strukturerade riskbedömningar användes som beslutsunderlag. Liknande åsikter har framförts från de åklagare som vi har varit i kontakt med.

Partsinsynen regleras i 10 § lagen om kontaktförbud och innebär att parterna i ett ärende om kontaktförbud, utan hinder av sekretess, har rätt att ta del av det som har tillförts ärendet. Rätten att ta del av uppgifter gäller dock med de begränsningar som följer av 10 kap. 3 § offentlighets- och sekretesslagen. Enligt den bestämmelsen får handlingar eller annat material inte lämnas ut om det med hänsyn till allmänt eller enskilt intresse är av synnerlig vikt att uppgiften inte röjs. Uppgifter som exempelvis tar sikte på sårbarhetsfaktorer hos skyddspersonen torde som utgångspunkt omfattas av sekretess enligt 35 kap. 5 § offentlighets- och sekretesslagen. Enligt den bestämmelsen gäller sekretess för uppgift om en enskilds personliga förhållanden, om det kan antas att den enskilde eller någon närstående lider men om uppgifter röjs och uppgiften förekommer i ärende enligt lagen om kontaktförbud.

I Stalkningsutredningens betänkande uttalade utredningen att bestämmelsen i 10 kap. 3 § offentlighets- och sekretesslagen (på den tiden 14 kap. 5 § sekretesslagen [1980:100]) som begränsar rätten till partsinsyn i de fall det är av synnerlig vikt att uppgiften inte röjs, enligt utredningens bedömning i många fall var tillräcklig.[33] Det bör

[32] Prop. 2010/11:45 s. 39.
[33] SOU 2008:81 s. 154 f.

understrykas att det, såvitt vi känner till, inte finns några relevanta domstolsavgöranden eller beslut från JO som behandlar frågan om partsinsyn i förhållande till strukturerade riskbedömningar. Frågan har inte heller berörts i lagkommentaren till 10 kap. 3 § offentlighets- och sekretesslagen. Vår uppfattning är emellertid att det i vissa fall torde kunna anses vara av synnerlig vikt att uppgifter hänförliga till skyddspersonen som förekommer i strukturerade riskbedömningar inte röjs för förbudspersonen, även om det utrymmet torde vara begränsat, särskilt när det är fråga om uppgifter som har direkt betydelse för bedömningen huruvida kontaktförbud ska meddelas. Det är därför viktigt att partsinsynen beaktas när polisen lämnar underlag till åklagaren i ärenden om kontaktförbud.[34] I den mån den strukturerade riskbedömningen innehåller uppgifter om skyddspersonen som – om förbudspersonen får kännedom om dessa – kan förhöja hotbilden mot skyddspersonen, kan det vara lämpligt att överväga om det är nödvändigt att åklagaren får del av hela riskbedömningen, eller om det är tillräckligt att polisen enbart lämnar ut delar av den till åklagaren. En annan modell kan möjligen vara att polisen gör en sammanfattning av riskbedömningen som är sådan att den utan risk kan delges förbudspersonen, och att det är denna som åklagaren har att beakta vid sitt beslut. Som framgår av avsnitt 5.4.3, pågår det forskning bl.a. angående hur svenska myndigheter kan samverka kring strukturerade riskbedömningar i syfte att åstadkomma en effektiv riskhantering. Det finns därför anledning att följa utvecklingen på området.

Strukturerade riskbedömningar kan bidra till ett mer kvalitativt beslutsunderlag

I avsnitt 5.4.2 finns en utförlig beskrivning av modeller för strukturerade riskbedömningar som används inom svensk polis och socialtjänst samt evidensläget för tillförlitligheten av dessa. Som konstateras i det avsnittet, visar forskningen att en strukturerad professionell riskbedömning är mer träffsäker än ostrukturerade riskbedömningar, som uteslutande bygger på bedömarens erfarenhet och expertis. SARA:SV, som är den modell som främst används inom polisen beträffande våld i nära relationer, har varit föremål för flera studier de

[34] Motsvarande överväganden måste göras av socialtjänsten eller annan myndighet som också kan komma att tillföra uppgifter till åklagaren i ett ärende om kontaktförbud.

senaste åren. Även om resultaten varierar, visar forskningen att SARA:SV är effektiv i kombination med kunskap och erfarenhet när det gäller att bedöma den framtida risken för våld. Förekomsten av tidigare partnervåld har visserligen betydelse vid användningen av SARA:SV, men riskfaktorer som tar sikte på gärningspersonens brottshistorik utgör endast ett av de tre områden som kartläggs (gärningspersonens psykosociala status samt sårbarhetsfaktorer hos offret utgör de två andra områdena). Därtill ska riskbedömningen inte enbart bygga på registerdata, såsom uppgifter i belastningsregistret, utan uppgifter från parterna och eventuellt andra personer ska också vägas in.

Som vi redogjort för ovan kan rätten till partsinsyn i vissa situationer komplicera användningen av strukturerade riskbedömningar. Trots detta bedömer vi – mot bakgrund av att forskningen påvisar att det föreligger evidens – att användningen av strukturerade riskbedömningar kan utgöra ett värdefullt komplement till de bedömningar som åklagaren i dag gör och som till stor del bygger på åklagarens erfarenhet och kompetens. En ökad användning av strukturerade riskbedömningar i ärenden om kontaktförbud kan bidra till att öka enhetligheten i tillämpningen och i högre grad säkerställa att kontaktförbud utfärdas i de fall det finns behov av det. Därtill kan det ofta finnas skäl att kombinera ett kontaktförbud med andra skyddande åtgärder, vilket vi behandlar närmare i avsnitt 8.2.4 och 8.6. I avsnitt 8.6.3 föreslår vi också en författningsreglerad skyldighet för Polismyndigheten att göra en individuell skyddsbedömning när ett beslut om kontaktförbud meddelas. Strukturerade riskbedömningar kan vara ett betydelsefullt underlag för att bedöma vilka åtgärder som behövs sammantaget för att minska risken för brott, förföljelser och andra allvarliga trakasserier. Vid polisens arbete med individuella skyddsbedömningar kan därför strukturerade riskbedömningar fylla en viktig funktion, utan att det där väcks några frågor om partsinsyn.

Mot bakgrund av vad som anförts ovan beträffande fördelarna med strukturerade riskbedömningar, anser vi att Åklagarmyndigheten och Polismyndigheten bör ges i uppdrag att gemensamt se över hur användningen av strukturerade riskbedömningar kan öka i ärenden om kontaktförbud. I avsnitt 8.6.3, där vi föreslår en författningsreglerad skyldighet för polisen att genomföra individuella skyddsbedömningar när ett beslut om kontaktförbud meddelas, behandlar vi även frågan om strukturerade riskbedömningar som underlag för vilka skyddsåtgärder som kan behöva vidtas som komplement till ett kontakt-

förbud. Även dessa aspekter bör beaktas vid den översyn som vi nu föreslår.

Med hänsyn till de frågeställningar om partsinsyn som aktualiseras vid användningen av t.ex. SARA:SV, bör Åklagarmyndigheten och Polismyndigheten vid översynen även överväga om det bör tas fram en ny, för ändamålet avsedd, modell för strukturerade riskbedömningar. Vår tanke är att en särskild modell för strukturerade riskbedömningar, i syfte att använda som underlag i ärenden om kontaktförbud, bör kunna ta hänsyn till de risker som finns med att lämna ut uppgifter som kan vara till men för skyddspersonen om de når förbudspersonen. En sådan modell skulle kunna skapa tydlighet beträffande vilka uppgifter som polisen kan tillföra ett ärende om kontaktförbud utan att detta riskerar att vara till men för skyddspersonen.

8.3.5 Bör den s.k. sanktionstrappan behållas?

Bedömning: Grundstrukturen med successivt upptrappade ingripandenivåer bör behållas. Det bör dock införas en möjlighet att i särskilt allvarliga fall besluta om ett särskilt utvidgat kontaktförbud, även som en förstahandsåtgärd.

Den nuvarande kontaktförbudslagstiftningen bygger på en successiv upptrappning av ingripandenivån. Ett utvidgat kontaktförbud får meddelas först om det kan antas att ett ordinärt kontaktförbud inte är tillräckligt, och innebär att ett ordinärt kontaktförbud utvidgas till att även avse förbud att uppehålla sig i närheten av den personens bostad eller arbetsplats eller annat ställe där den personen brukar vistas. I förarbetena anges att man normalt först bör utfärda ett ordinärt kontaktförbud och avvakta erfarenheterna av det innan ett utvidgat kontaktförbud utfärdas, men att det i och för sig inte finns något hinder mot att utfärda ett utvidgat kontaktförbud direkt.[35] Ett särskilt utvidgat kontaktförbud förutsätter dock uttryckligen att ett utvidgat kontaktförbud överträtts, och innebär förbud att uppehålla sig inom ett större område i anslutning till sådana platser som avses med ett utvidgat kontaktförbud.

[35] Prop. 1987/88:137 s. 42.

Ett utvidgat kontaktförbud är alltså mer ingripande än ett ordinärt kontaktförbud och ett särskilt utvidgat kontaktförbud är mer ingripande än ett utvidgat kontaktförbud. Den s.k. sanktionstrappan bygger på tanken att det ska vara möjligt att vidta mer ingripande åtgärder om det visar sig att syftet med den mindre ingripande åtgärden inte uppnåtts.[36] I det ligger givetvis även att risken för att en person gör sig skyldig till ett sådant beteende som kan läggas till grund för ett kontaktförbud måste anses förhöjd om denne inte rättar sig efter ett straffsanktionerat kontaktförbud, utan trots det fortsätter att utsätta skyddspersonen för oönskade kontakter. Därav är utvidgade och särskilt utvidgade kontakförbud utformade för att kunna utgöra mer effektiva brottsavhållande instrument än ordinära kontaktförbud.

Som redogjorts för i avsnitt 8.2.1 bedömer vi att det inte är rimligt att en utsatt person ska behöva vänta på att ett kontaktförbud överträds innan det kan bli aktuellt att besluta om en mer ingripande åtgärd, som erbjuder ett starkare skydd, om det redan från början kan bedömas att ett sådant behov föreligger utifrån det befintliga underlaget vid riskbedömningen. Detta väcker frågan om den s.k. sanktionstrappan bör behållas. I det följande presenteras två olika alternativ för att åstadkomma ett system som innebär ökade förutsättningar för att besluta om den typ av kontaktförbud som är nödvändig för att förebygga fortsatta övergrepp. Vi redogör även för vår bedömning av vilket alternativ som bör väljas.

Alternativ 1 – Sanktionstrappan slopas helt

Ett alternativ är att helt utmönstra den nuvarande grundstrukturen med successivt upptrappade ingripandenivåer. Detta skulle kunna ske genom att de kvalificerade rekvisiten som i dag gäller för utvidgade och särskilt utvidgade kontaktförbud slopas. I stället skulle den bedömda risken få en avgörande betydelse för kontaktförbudets omfattning. Det skulle då vara möjligt att besluta om den typ av kontaktförbud som är motiverat utifrån de specifika omständigheterna i det enskilda fallet, utan krav på att mindre ingripande åtgärder först har prövats.

[36] Se t.ex. prop. 2002/03:70 s. 28.

Proportionalitetsprincipen, som redan i dag kommer till uttryck i kontaktförbudslagstiftningen, innebär att det i varje enskilt fall ska göras en prövning av om skälen för ett förbud står i proportion till det men och intrång som det innebär för förbudspersonen. Ett kontaktförbud, oavsett vilken typ av förbud som är aktuell, kommer alltså alltjämt förutsätta att skälen för ett sådant förbud är starkare än de motstående intressen som talar mot ett förbud.

Vid en lösning som innebär att sanktionstrappan utmönstras, framstår det inte som meningsfullt att behålla två olika former av kontaktförbud med geografiska förbudsområden. Denna modell går ut på att riskbedömningen är avgörande för kontaktförbudets omfattning. På samma sätt bör riskbedömningen även vara utgångspunkten för bedömningen av förbudsområdets storlek. Mot denna bakgrund bör det utvidgade och särskilt utvidgade kontaktförbudet vid en sådan ordning slås samman till en förbudsform. Det bör då endast särskiljas på ordinära kontaktförbud och kontaktförbud som även omfattar förbud att uppehålla sig inom vissa särskilt angivna platser eller inom ett visst område.

Alternativ 2 – Särskilt utvidgade kontaktförbud som förstahandsåtgärd i vissa situationer

Ett annat alternativ är att behålla sanktionstrappan, men införa en möjlighet att i särskilt allvarliga fall frångå den ordningen och besluta om särskilt utvidgade kontaktförbud som en förstahandsåtgärd. En sådan lösning innebär att lagens grundstruktur upprätthålls, med olika former av kontaktförbud som är mer eller mindre ingripande till sin omfattning. Enligt denna modell är utgångspunkten alltjämt att ett särskilt utvidgat kontaktförbud förutsätter att ett utvidgat kontaktförbud har utfärdats och överträtts. Om det utifrån riskbedömningen visar sig att situationen är så allvarlig att det redan från början kan antas att ett mindre ingripande kontaktförbud inte är effektivt, bör ett särskilt utvidgat kontaktförbud kunna meddelas som en förstahandsåtgärd, dvs. utan krav på tidigare överträdelser av ett utvidgat kontaktförbud.

Alternativ 2 bör väljas framför alternativ 1

En av anledningarna till att utvidgade och särskilt utvidgade kontaktförbud används så sällan tycks vara de snäva rekvisiten för dessa typer av kontaktförbud. Det har framförts från åklagare att kraven för särskilt utvidgade kontaktförbud är så högt ställda att det i praktiken ligger närmare till hands att gripa och anhålla personen i de fall då omständigheterna är sådana att kraven för ett särskilt utvidgat kontaktförbud är uppfyllda (se avsnitt 7.3.1 och 7.4.3). Om ingripandetrappan helt slopades skulle användningen av utvidgade och särskilt utvidgade kontaktförbud troligtvis öka och i vissa fall kunna fungera som ett mindre ingripande alternativ till häktning. En sådan förändring i lagens grundstruktur skulle också kunna medföra ökade möjligheter att vidta relevanta skyddsåtgärder när en person misstänks för brott men häktning inte är ett alternativ, t.ex. på grund av den misstänktes ålder. Överhuvudtaget skulle ett slopande av sanktionstrappan innebära att riskbedömningen i det enskilda fallet blir helt avgörande för utformningen av varje kontaktförbud som meddelas. Det skulle kunna leda till att kontaktförbudens brottsavhållande effekt förstärks.

Frågan om att slopa sanktionstrappan har emellertid behandlats i tidigare lagstiftningsärenden. Stalkningsutredningen föreslog att det utvidgade och särskilt utvidgade kontaktförbudet skulle slås ihop och benämnas kontaktförbud med villkor om tillträdesförbud. Några särskilda kvalificerade förutsättningar för ett sådant förbud uppställdes inte i utredningens förslag, utan proportionalitetsbedömningen skulle vara avgörande för tillämpningen.[37] Förslaget möttes dock av kritik från flera remissinstanser. Regeringen ansåg att kritiken var befogad och uttalade att de inskränkningar i rörelsefriheten som utvidgade och särskilt utvidgade kontaktförbud innebär borde återspeglas i de förutsättningar som lagen ställer upp för dessa former av kontaktförbud. Regeringen ansåg därför att systemet med sanktionstrappan borde behållas och något förslag om att slå samman utvidgade och särskilt utvidgade kontaktförbud till en ny förbudsform lämnades inte.[38]

I våra direktiv anges att vi ska ta ställning till hur särskilt utvidgade kontaktförbud ska användas oftare, även som en förstahandsåtgärd. Som vi uppfattar våra direktiv, är utgångspunkten i direktiven alltjämt att lagens grundstruktur med en möjlighet att successivt vidta mer in-

[37] SOU 2008:81 s. 155 ff.
[38] Prop. 2010/11:45 s. 43 f.

gripande åtgärder i form av utvidgade och särskilt utvidgade kontaktförbud, ska behållas.

Sanktionstrappan, som är ett väl etablerat och inarbetat system, har tydliga fördelar ur rättssäkerhetssynpunkt. Omständigheten att ett beslut om kontaktförbud grundas på *risken för ett framtida beteende* snarare än att utgöra en reaktion på ett redan begånget brott, talar för en restriktiv tillämpning av mer ingripande åtgärder innan det har visat sig att ett tidigare utfärdat kontaktförbud inte respekteras. Som regeringen påtalade i det tidigare lagstiftningsärendet, utgör ett kontaktförbud som omfattar förbud att uppehålla sig på vissa platser betydligt mer kännbara inskränkningar i den enskildes rörelsefrihet än ett ordinärt kontaktförbud. Som framgår nedan föreslår vi dessutom att möjligheten att besluta om stora förbudsområden ska utvidgas, vilket medför att begränsningarna i rörelsefriheten kan bli än mer påtagliga. Genom att uppställa kvalificerande rekvisit för när utvidgade och särskilt utvidgade kontaktförbud ska få utfärdas, minskar risken för beslut som är mer ingripande än nödvändigt för att uppnå syftet med förbudet.

Mot bakgrund av vad som nu har sagts, anser vi att alternativ 2 har ett tydligt försteg framför alternativ 1 ur rättssäkerhetssynpunkt. Alternativ 2 möter det behov som vi identifierat i avsnitt 8.2.1 om att kunna meddela ett särskilt utvidgat kontaktförbud som en förstahandsåtgärd när det är påkallat utifrån de risker som bedöms föreligga, samtidigt som lagens grundstruktur med successivt mer ingripande åtgärder behålls. Vår slutsats är därför att det finns övervägande skäl för att välja alternativ 2 framför alternativ 1. I det följande avsnittet behandlar vi hur en sådan reglering bör utformas.

8.3.6 Särskilt utvidgade kontaktförbud som en förstahandsåtgärd

Förslag: Ett särskilt utvidgat kontaktförbud ska, förutom vid en överträdelse av ett utvidgat kontaktförbud, kunna meddelas om det på grund av särskilda omständigheter finns en påtaglig risk för att den som förbudet avses gälla mot kommer att begå brott som innebär ett allvarligt angrepp på den andra personens liv eller hälsa eller trygghet till person.

En påtaglig risk för vissa brott ska kunna föranleda ett särskilt utvidgat kontaktförbud som en förstahandsåtgärd

I avsnitt 8.2.1 har vi konstaterat att tillämpningsområdet för särskilt utvidgade kontaktförbud bör utvidgas på så sätt att det bör införas en möjlighet att i vissa situationer meddela ett sådant förbud som en förstahandsåtgärd, dvs. utan att ett tidigare utfärdat kontaktförbud dessförinnan har överträtts.

Som framgår av avsnitt 3.2.1, föreslog regeringen i en lagrådsremiss i samband med ett lagstiftningsärende 2003, att ett särskilt utvidgat kontaktförbud skulle få meddelas utan krav på tidigare överträdelser, om det förelåg särskilda skäl. Lagrådet påpekade att en sådan ordning skulle tillåta att även en person som inte begått något brott underkastades betydande inskränkningar i rörelsefriheten. Lagrådet ansåg vidare att det var tveksamt om en sådan ordning var förenlig med artikel 2 i protokoll nr 4 till Europakonventionen. Regeringen lade i det lagstiftningsärendet sedan inte fram något förslag i den riktningen.

Det är en grundläggande princip att en person inte ska utsättas för betydande inskränkningar i friheten utan att denne gjort sig skyldig till brott. Utgångspunkten bör därför alltjämt vara att ett särskilt utvidgat kontaktförbud förutsätter att ett utvidgat kontaktförbud har överträtts.

I vissa situationer är emellertid risken för att skyddspersonen kommer att utsättas för allvarliga brott så stark att det måste anses godtagbart att förbudspersonen får tåla de inskränkningar i rörelsefriheten som ett särskilt utvidgat kontaktförbud medför, utan att det dessförinnan har meddelats ett utvidgat kontaktförbud som därefter överträtts. Vi anser att det bör vara möjligt att meddela ett särskilt utvidgat kontaktförbud som en förstahandsåtgärd om det på grund av särskilda omständigheter finns en påtaglig risk för att den som förbudet avses gälla mot kommer att begå brott som innebär ett allvarligt angrepp på den andra personens liv eller hälsa eller trygghet till person.

Begreppet *påtaglig risk* förekommer i annan lagstiftning, bl.a. i 2 och 3 §§ lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga och 1 § lagen (2007:979) om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott. När rekvisitet *påtaglig risk* infördes i den sistnämnda lagen uttalade regeringen att risken ska avse en klart förutsebar utveckling utifrån de faktiska omständigheter som föreligger vid besluts-

tillfället.[39] Enligt vår bedömning är de krav på nivå och konkretion som begreppet påtaglig risk indikerar en rimlig utgångspunkt vid bedömningen av om ett särskilt utvidgat kontaktförbud är motiverat utan att ett utvidgat kontaktförbud dessförinnan har överträtts.

Genom att risken ska vara *påtaglig* markeras alltså att det måste röra sig om en högre risk för brott än vad som krävs för att exempelvis utfärda ett ordinärt kontaktförbud enligt 1 § lagen om kontaktförbud. Med andra ord ställs det högre krav på såväl sannolikheten för brottets inträffande som brottets allvar. Kravet på att det på grund av särskilda omständigheter bedöms finnas en påtaglig risk för brott som innebär ett allvarligt angrepp på skyddspersonens liv eller hälsa eller trygghet till person, innebär dessutom ett högre ställt krav på när ett särskilt utvidgat kontaktförbud ska kunna utfärdas som en förstahandsåtgärd, jämfört med det förslag som regeringen lämnade i lagrådsremissen som nämnts ovan.

Risken ska avse brott som innebär ett *allvarligt angrepp på skyddspersonens liv eller hälsa eller trygghet till person*. Att det ska vara fråga om ett allvarligt angrepp innebär att risken ska avse brottslighet av viss dignitet, t.ex. allvarligare fall av misshandel eller olaga hot. Detta ligger även i linje med den proportionalitetsprincip som redan enligt den nuvarande ordningen kommer till uttryck i bestämmelsen om särskilt utvidgade kontaktförbud, dvs. att skälen för ett särskilt utvidgat kontaktförbud ska väga tyngre än den inskränkning i rörelsefriheten som förbudet innebär för förbudspersonen.

Exempel på situationer då ett särskilt utvidgat kontaktförbud bör kunna utfärdas som en förstahandsåtgärd

Som exempel på när det på grund av särskilda omständigheter kan föreligga en påtaglig risk för brott som innebär ett allvarligt angrepp på skyddspersonens liv eller hälsa eller trygghet till person, kan nämnas att en person har dömts till fängelse för allvarliga våldsbrott mot en närstående person och risken för fortsatta brott mot samma närstående vid en sammantagen bedömning bedöms som hög när personen friges. Vid denna bedömning kan beaktas den tidigare brottsligheten, exempelvis om det varit fråga om upprepade brott mot en närstående eller brott av stalkningsnatur.

[39] Prop. 2013/14:237 s. 106.

Upprepade överträdelser av ett ordinärt kontaktförbud kan också vägas in vid bedömningen om det är motiverat med ett särskilt utvidgat kontaktförbud. Ett sådant beteende kan indikera en sådan bestämd avsikt hos förbudspersonen att förfölja och trakassera skyddspersonen att det kan finnas skäl att besluta om ett särskilt utvidgat kontaktförbud utan att ”gå vägen” via ett utvidgat kontaktförbud. Det faktum att sådana överträdelser innebär upprepade brott mot skyddspersonen kan också vägas in vid bedömningen att det är proportionerligt att besluta om ett särskilt utvidgat kontaktförbud.

Ytterligare omständigheter som kan vara av betydelse vid bedömningen av om det föreligger en påtaglig risk för brott mot skyddspersonens liv eller hälsa eller trygghet till person, kan också vara den dömdes agerande under verkställigheten av straffet, om den dömde på ett eller annat sätt gjort oönskade kontaktförsök gentemot målsäganden. Bristande benägenhet att medverka i behandling och andra påverkansprogram kan också beaktas. Detsamma kan gälla en person som dömts till en ingripande frivårdspåföljd för motsvarande brottslighet, t.ex. skyddstillsyn med särskild behandlingsplan. Här kan nämnas att vi i avsnitt 8.5.4 föreslår att Kriminalvården och Statens institutionsstyrelse ska vara skyldiga att underrätta åklagaren i samband med att en person som dömts för vissa brott friges från ett fängelsestraff respektive sluten ungdomsvård. Enligt förslaget ska Kriminalvården och Staten institutionsstyrelse i samband med en sådan underrättelse, på begäran av Åklagarmyndigheten eller Polismyndigheten även lämna ut uppgifter som kan antas ha betydelse för frågan om kontaktförbud.

Tidigare lagförda brott mot skyddspersonen bör emellertid inte utgöra ett krav för att ett särskilt utvidgat kontaktförbud ska kunna utfärdas som en förstahandsåtgärd. Om det finns en historik av omfattande och allvarliga trakasserier mot skyddspersonen, särskilt om detta beteende eskalerat, kan det utgöra en indikation på att det föreligger en påtaglig risk för brott som innebär allvarliga angrepp mot skyddspersonens liv eller hälsa eller trygghet till person. För att åklagare, och i förekommande fall domstol, ska kunna göra bedömningen att förutsättningarna för att utfärda ett särskilt utvidgat kontaktförbud som en förstahandsåtgärd är uppfyllda, krävs att det finns ett fullgott beslutsunderlag. I avsnitt 8.3.4 diskuterar vi vilken roll strukturerade riskbedömningar kan ges vid prövningen av om ett kontaktförbud ska meddelas.

När förbudspersonen är misstänkt för brott mot skyddspersonen och risken för att den brottsmisstänkta kommer att utsätta honom eller henne för allvarlig brottslighet bedöms som hög, kommer situationen givetvis ofta vara sådan att den brottsmisstänkte är häktad. Det kan emellertid förekomma att det saknas tillräckliga förutsättningar för häktning, t.ex. då häktning inte framstår som proportionerligt med hänsyn till den brottsmisstänktes ålder eller andra omständigheter. Som nämnts tidigare kan ett särskilt utvidgat kontaktförbud i vissa situationer också framstå som en relevant åtgärd i samband med att en person friges från ett fängelsestraff eller vid påföljder som inte innebär att den dömde frihetsberövas. Det kan också handla om en person som på ett dokumenterat sätt under lång tid förföljt och trakasserat en annan person, men det av olika anledningar inte har beslutats om ett utvidgat kontaktförbud. Även i sådana fall kan det vara motiverat med ett särskilt utvidgat kontaktförbud utan att det tidigare beslutats om ett utvidgat kontaktförbud.

Med en sådan ordning som vi nu föreslår, skulle det finnas förutsättningar för att agera tidigt i de fall det föreligger en stark hotbild mot den utsatta personen. Genom möjligheten att besluta om ändamålsenliga skyddsåtgärder, kan de begränsningar i friheten som det innebär att vara utsatt för hot om våld och andra trakasserier minskas. För att ett särskilt utvidgat kontaktförbud ska utgöra ett effektivt skydd är det emellertid inte tillräckligt att ett sådant förbud kan tillämpas i fler situationer än i dag. Som vi återkommer till i det följande, är det även nödvändigt att det geografiska området kan omfatta tillräckligt stora områden för att polisen ska ha möjlighet att ingripa vid eventuella överträdelser.

Lagteknisk utformning

Den nuvarande ordningen innebär att förutsättningarna för såväl utvidgade som särskilt utvidgade kontaktförbud regleras i samma paragraf (2 § lagen om kontaktförbud). För att förenkla läsningen anser vi att bestämmelsen om särskilt utvidgade kontaktförbud bör flyttas till en egen paragraf, 2 a §. Bestämmelsen i den nuvarande 2 a §, som reglerar skyldigheterna för den som ålagts ett kontaktförbud med villkor om elektroniskt kontaktförbud, bör till följd av detta flyttas till en ny paragraf, 2 b §.

8.3.7 Det geografiska områdets storlek vid särskilt utvidgade kontaktförbud

Förslag: Ett särskilt utvidgat kontaktförbud ska även fortsättningsvis kunna omfatta ett eller flera områden i anslutning till sådana platser där den andra personen har sin bostad eller arbetsplats eller annars brukar vistas. Vid bedömningen av områdets storlek ska det särskilt beaktas att området ska vara tillräckligt stort för att tillgodose behovet av skydd.

Motsvarande ändring beträffande bedömningen av förbudsområdets storlek ska även införas i 3 kap. 5 § första stycket 4 lagen (2015:642) om europeisk skyddsorder.

Möjligheten att besluta om stora förbudsområden bör förtydligas

Enligt den nuvarande ordningen får ett särskilt utvidgat kontaktförbud omfatta ett eller flera områden i anslutning till sådana platser där den andra personen har sin bostad eller arbetsplats eller annars brukar vistas. Det får inte avse ett större område än nödvändigt. Någon formell gräns för hur stort förbudsområdet kan vara föreskrivs inte i bestämmelsen. Bestämmelsens ordalydelse, sammantaget med vad som anges i förarbetena, innebär dock betydande begränsningar i hur stort förbudsområdet får vara. Som nämnts i avsnitt 3.1.1, uttalades i förarbetena att det normalt är tillräckligt att förbudet omfattar ett visst kvarter eller stadsdel, men att det i vissa fall kan vara nödvändigt att utsträcka förbudet till ett större område än så.[40]

Även om det alltså inte finns några formella hinder mot att redan i dag låta ett särskilt utvidgat kontaktförbud omfatta stora geografiska områden är det i praktiken mycket ovanligt. Som nämnts i avsnitt 7.3.1 visade Brås senaste utvärdering av kontaktförbudslagstiftningen att de särskilt utvidgade kontaktförbuden endast i undantagsfall omfattade ett större område än ett kvarter. Det säger sig självt att förutsättningarna för att polisen ska hinna fram och stoppa en person som överträder ett förbudsområde under sådana omständigheter är mycket begränsade. Polismyndigheten har, bl.a. genom den skrivelse som myndigheten gett in till utredningen (se avsnitt 8.2.2), fram-

[40] Prop. 2002/03:70 s. 27 och 72.

fört att det finns ett behov av att utvidga storleken av förbudsområdena, dels för att det ska vara möjligt att åstadkomma en effektiv elektronisk övervakning med hänsyn till de felmarginaler den nuvarande GPS-övervakningen innebär, dels för att hinna avvärja eventuella angrepp och sätta skyddspersonen i säkerhet vid överträdelser av kontaktförbudet.

De flesta av de åklagare som utredningen intervjuat har ansett att det finns ett behov av att kunna besluta om stora förbudsområden i de fall risken för brott mot skyddspersonen bedöms som hög. Flera åklagare uttryckte att det troligen inte rör sig om särskilt många fall per år där det framstår som nödvändigt och proportionerligt att besluta om stora förbudsområden, men att ett sådan möjlighet skulle innebära att särskilt utvidgade kontaktförbud utgör en relevant och effektiv skyddsåtgärd när det saknas förutsättningar för att frihetsberöva förbudspersonen.

I sammanhanget kan en jämförelse göras med norsk rätt. Som framgår av avsnitt 4.1, kan ett kontaktförbud enligt straffeloven § 57 omfatta ett förbud att uppehålla sig på vissa platser. Omfattningen av förbudsområdets storlek avgörs utifrån polisens faktiska utryckningstid i förhållande till vissa adresser, exempelvis skyddspersonens bostad. Om polisens utryckningstid till den aktuella platsen skulle innebära att kontaktförbudet blir oproportionerligt inskränkande, kan förbudsområdets storlek undantagsvis bestämmas utifrån vad som är nödvändigt för att skyddspersonen ska ha tillräcklig tid för att sätta sig i säkerhet på egen hand.[41] Enligt norska poliser som utredningen varit i kontakt med, är det inte ovanligt att ett kontaktförbud omfattar mycket stora förbudsområden, t.ex. hela Oslo.

Som vi konstaterat i avsnitt 8.2.1 krävs det, för att ett särskilt utvidgat kontaktförbud ska kunna utgöra ett reellt skydd, att sådana förbud åtminstone i vissa fall kan omfatta tillräckligt stora områden för att polisen ska hinna förhindra den som överträder ett förbudsområde från att nå fram till skyddspersonen efter det att förbudspersonen inträtt i förbudsområdet. Vad som är ett tillräckligt stort förbudsområde är något som måste avgöras utifrån vilka risker förbudspersonen utgör för skyddspersonen. Vår bedömning är att den nuvarande regleringen gällande vilket område ett särskilt utvidgat kontaktförbud får omfatta inte är ändamålsenligt utformad i detta avseende, detta eftersom förbudsområdet inte – i vart fall inte som

[41] Rundskriv fra Riksadvokaten, nr. 2/2019, s. 8 f.

bestämmelsen i huvudsak tillämpats – utformas utifrån polisens möjligheter att rycka ut och förhindra den som inträder i förbudsområdet. För att säkerställa att ett sådant förbud kan innebära ett reellt skydd för den utsatta personen anser vi att det på ett tydligare sätt än i dag bör framgå av lagtexten att ett särskilt utvidgat kontaktförbud kan omfatta större geografiska områden än t.ex. ett kvarter eller en stadsdel och att utformningen av förbudet ska ta sin utgångspunkt i skyddsbehovet i det enskilda fallet.

Fördelar och nackdelar med kommunbegreppet som avgränsning av förbudsområdets storlek

Ur brottsofferperspektiv kan det argumenteras för en mycket långtgående reglering som gör det möjligt att förbjuda en person från att vistas i t.ex. ett visst landskap eller län. Utgångspunkten måste dock vara att rörelsefriheten för den som åläggs ett kontaktförbud inte inskränks mer än vad som kan anses vara proportionerligt i förhållande till behovet av skydd för den andra personen. Mot den bakgrunden anser vi att förbudet även fortsättningsvis ska få omfatta ett eller flera områden i anslutning till sådana platser där skyddspersonen har sin bostad eller arbetsplats eller annars brukar vistas. Frågan är hur stora förbudsområden som bör kunna aktualiseras.

Ett alternativ som diskuterats i tidigare lagstiftningsärenden, är att utgå från kommunbegreppet vid den närmare avgränsningen av förbudsområdets storlek. Fördelen med en sådan utgångspunkt är att en kommun utgör en tydlig geografisk avgränsning och därigenom en tydlig förhållningsregel för förbudspersonen. I Hedersbrottsutredningens betänkande angavs ett antal omständigheter som enligt den utredningen talade emot att anknyta till kommunbegreppet. Bland annat framfördes att det i vissa situationer kan vara nödvändigt att låta förbudet omfatta flera kommuner, t.ex. om skyddspersonen har sitt boende och sitt arbete i skilda kommuner, eller om skyddspersonen bor nära en kommungräns.[42]

Som utvecklas närmare nedan, anser vi att det i vissa situationer bör vara möjligt att låta ett särskilt utvidgat kontaktförbud omfatta en viss kommun eller andra stora geografiska områden. Vi delar dock Hedersbrottsutredningens bedömning att kommunbegreppet är otympligt

[42] SOU 2020:57 s. 275 f.

och att det inte framstår som lämpligt att hänföra sig till ett sådant begrepp i bestämmelsen om särskilt utvidgade kontaktförbud. I propositionen till de senaste lagändringarna i lagen om kontaktförbud uttalade regeringen att det är viktigt att det geografiska området är tillräckligt stort för att utgöra ett reellt skydd för den utsatta personen oavsett var i landet personen befinner sig. Enligt regeringen måste det finnas tillräckligt utrymme att beakta och tillgodose skyddsbehovet utifrån förutsättningarna i det enskilda fallet. Vi delar regeringens bedömning i denna del. Det finns också andra exempel i lagstiftningen på åtgärder som innebär förbud att vistas på vissa platser, t.ex. möjligheten för Kriminalvården att meddela föreskrifter för en villkorligt frigiven eller skyddstillsynsdömd om vistelseort eller andra anvisningar om på vilka platser eller områden den dömde ska vistas eller inte vistas (se 26 kap. 16 § brottsbalken). Bestämmelsen innehåller inte några uttryckliga begränsningar avseende hur stort ett område som omfattas av en sådan särskild föreskrift får vara. Mot bakgrund av de argument som nu framförts finns det enligt vår uppfattning övervägande skäl som talar emot att i lagtexten precisera vilket geografiskt område ett särskilt utvidgat kontaktförbud kan avse.

Förbudsområdets storlek ska tillgodose behovet av skydd

Skyddsbehovet ska beaktas särskilt vid bedömningen av förbudsområdet storlek

Den lösning som vi förespråkar är i stället att det anges i lagtexten att det vid bedömningen av förbudsområdets storlek särskilt ska beaktas att området ska vara tillräckligt stort för att tillgodose behovet av skydd i det enskilda fallet. En sådan utformning anknyter på ett tydligt sätt till risken för våld och andra övergrepp och ger uttryck för utgångspunkten att ett särskilt utvidgat kontaktförbud ska innebära ett reellt skydd. Genom att utgå från skyddsbehovet vid bedömningen av förbudsområdets storlek finns det utrymme för att ta hänsyn till omständigheterna i det enskilda fallet, vilket kan komma att inkludera att polisen ska hinna förhindra den som överträder ett förbudsområde från att nå fram till skyddspersonen efter det att förbudspersonen inträtt i förbudsområdet.

Behovet av skydd torde i vissa fall – utifrån de risker som förbudspersonen utgör för skyddspersonen – kunna leda till bedömningen

att förbudet ska utsträckas till att omfatta en kommun eller ett annu större område, beroende på kommunens storlek och var i kommunen skyddspersonen bor. I de fall skyddspersonen har sitt boende och sitt arbete i skilda kommuner kan det exempelvis vara lämpligt att låta förbudet omfatta boendekommunen och ett visst, mer avgränsat område i närheten av personens arbetsplats. I det fall skyddspersonen bor precis vid kommungränsen kan kommunens gränser däremot vara ett helt inadekvat sätt för att avgränsa ett skyddsområde.

Kravet på proportionalitet gäller även förbudsområdets storlek

Att ett förbudsområde inte får vara större än nödvändigt anges uttryckligen i 2 § andra stycket lagen om kontaktförbud, men följer också av den proportionalitetsprincip som kommer till uttryck i tredje stycket i samma paragraf. Ett förbudsområde får alltså inte vara större än vad som är nödvändigt vid en avvägning mellan behovet av skydd för skyddspersonen och det intrång eller men i övrigt som ett särskilt utvidgat kontaktförbud innebär. Med andra ord krävs det i regel mer för att förbjuda en person att vistas i ett stort område som t.ex. Kiruna kommun, än att låta förbudet omfatta ett mindre område. Samtidigt har det också betydelse vilken anknytning förbudspersonen har till den aktuella platsen. Ett stort förbudsområde innebär inte per automatik att kontaktförbudet är särskilt betungande i praktiken för förbudspersonen, exempelvis om parterna är bosatta långt ifrån varandra och det saknas relevant anledning för förbudspersonen att vistas i samma stad eller kommun som skyddspersonen.

I avsnitt 8.3.6 föreslår vi att särskilt utvidgade kontaktförbud ska kunna meddelas som en förstahandsåtgärd när risken för brott mot skyddspersonens liv, hälsa, frihet och frid är påtaglig. Utgångspunkten ska dock alltjämt vara att ett särskilt utvidgat kontaktförbud kräver att ett utvidgat kontaktförbud har överträtts. Enligt vår uppfattning måste det anses godtagbart att den som redan har begått allvarliga brott mot en närstående, eller annars uppvisat ett sådant agerande att risken för brott framstår som påtaglig, får tåla förhållandevis stora inskränkningar i sin rörelsefrihet. Detsamma gäller den som fortsätter med oönskade kontakter gentemot skyddspersonen, trots att både ett ordinärt och ett utvidgat kontaktförbud har utfärdats. Detta måste anses som godtagbart och proportionerligt

eftersom skyddspersonen annars blir den som i realiteten får tåla inskränkningar i sin rörelsefrihet genom att t.ex. flytta till ett skyddat boende. Det ligger alltså i sakens natur att förbudspersonens tidigare dokumenterade beteende regelmässigt bör bli helt avgörande för förbudsområdets storlek. Den risk som förbudspersonen utgör för skyddspersonen och om, och med vilken säkerhet, det påkallas att polis ska kunna nå fram och gripa förbudspersonen om denne har inträtt i förbudsområdet går i första hand att bedöma utifrån förbudspersonens tidigare beteende.

Att parterna har gemensamma barn kan ha betydelse för bedömningen av om storleken av ett förbudsområde är proportionerlig. Detta bör dock gå att beakta utan att ge avkall på skyddsnivån. Om förbudspersonen ska utöva umgänge med ett barn kan det t.ex. i vissa fall framstå som rimligt att det finns förutsättningar för hämtning och lämning på förskola och skola eller liknande. I andra fall måste umgängesrätten anpassas till ett stort förbudsområde, med de särskilda arrangemang som då kan påkallas. I de fall frågan om umgängesrätt hanteras i domstol, får det antas att domstolen anpassar eventuell umgängesrätt på sätt att den inte står i strid med ett kontaktförbud. I det sammanhanget bör också möjligheten att besluta om undantag från ett kontaktförbud enligt 3 § lagen om kontaktförbud framhållas.

Risken för att ett särskilt utvidgat kontaktförbud leder till en falsk trygghet

Förbudsområdena vid särskilt utvidgade kontaktförbud ska alltså kunna utformas på så sätt att polisen ska hinna rycka ut och gripa den som träder in i förbudsområdet innan denne kan ta sig till skyddspersonen. Genom att tillhandahålla ett sådant reellt skydd för personer som lever med allvarliga hot från en annan person – i många fall en tidigare partner – ska den utsatta personen kunna leva sitt liv i fred utan att behöva ha skyddade personuppgifter eller till och med byta bostadsort. Under utredningsarbetet har det framförts att ett elektroniskt övervakat kontaktförbud inte utgör en adekvat skyddsåtgärd mot personer som utgör allvarliga hot, utan att det enda som kan utgöra ett verkligt skydd är ett nytt boende på hemlig ort. Vidare har det framförts att ett kontaktförbud kan vara ett illusoriskt skydd

mot farliga och starkt motiverade gärningspersoner och att det kan ge falska förespeglingar om ett fullgott skydd.

Vi kan instämma i synpunkten att ett särskilt utvidgat kontaktförbud i vissa fall inte kommer att utgöra ett tillräckligt skydd, även om det omfattar ett stort förbudsområde och övervakas elektroniskt. I sådana fall måste givetvis andra eller kompletterande åtgärder vidtas. Det är viktigt att polis och åklagare är tydliga inför personen som ska skyddas hur hotnivån har bedömts och inte ger några falska förespeglingar i de fall det bedöms att ett särskilt utvidgat kontaktförbud inte utgör ett tillräckligt skydd.

Att tvingas flytta till en annan ort eller åtminstone leva med skyddade personuppgifter är dock inte något som någon önskar. Tvärtom kan det ofta vara förenat med stora svårigheter och uppoffringar, inte minst för den som har barn i skolåldern. Enligt vår mening bör ett kontaktförbud så långt det är möjligt tillhandahålla ett skydd som inte förutsätter att skyddspersonen behöver ge upp delar av sitt normala liv. Om det i det enskilda fallet väljs som åtgärd måste i slutändan vara beroende av hur hög risken bedöms vara och samtidigt vilka förändringar av sin livssituation den som ska skyddas är beredd att vidta. Det kan därtill framhållas att ett särskilt utvidgat kontaktförbud endast röjer det område inom vilket skyddspersonen bor. Det kan därför finnas skäl att besluta om ett särskilt utvidgat kontaktförbud till skydd för den som har hemlig adress. Ett sådant förbud kan då möjliggöra för skyddspersonen att på ett tryggare sätt röra sig och vistas inom förbudsområdet. Vid våra kontakter med norsk polis har det framkommit att denna kombination av skyddsåtgärder ibland används där.

Lagen (2015:642) om europeisk skyddsorder

Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/99/EU av den 13 december 2011 om den europeiska skyddsordern innebär att ett kontaktförbud eller motsvarande skyddsåtgärd som har meddelats i en medlemsstat ska erkännas och verkställas i en annan medlemsstat, om den skyddsbehövande beger sig till den staten. Skyddet överförs genom att en s.k. europeisk skyddsorder översänds till den andra medlemsstaten, som har att erkänna och säkerställa skyddet genom att meddela en motsvarande nationell åtgärd.

I Sverige genomförs direktivet genom lagen om europeisk skyddsorder. Av 3 kap. 5 § lagen om europeisk skyddsorder följer att om en europeisk skyddsorder kan erkännas i Sverige, ska åklagaren meddela förbud mot den person som skyddsordern gäller mot. Ett sådant förbud ska i största möjliga utsträckning stämma överens med den skyddsåtgärd som ligger till grund för skyddsordern. Enligt första stycket i samma paragraf kan förbudet avse förbud att (1) besöka eller på annat sätt ta kontakt med den person som skyddsordern avses skydda eller att följa efter denna person, (2) uppehålla sig i en bostad som brukas gemensamt med den person som skyddsordern avses skydda, (3) uppehålla sig i närheten av en bostad eller arbetsplats eller annat ställe där den person som skyddsordern avses skydda brukar vistas, eller (4) uppehålla sig inom ett större område än som följer av ett förbud enligt punkten 3. Ett förbud enligt punkten 4 får omfatta ett eller flera områden i anslutning till sådana platser där den person som skyddsordern avses skydda har sin bostad eller arbetsplats eller annars brukar vistas. I förarbetena till lagen anges att ett förbud enligt punkten 4 inte får avse ett större område än nödvändigt. Uppräkningen i 3 kap. 5 § första stycket lagen om europeisk skyddsorder av de olika förbuden som kan meddelas för att verkställa en europeisk skyddsorder motsvarar de förbud som kan meddelas enligt 1–2 §§ lagen om kontaktförbud.[43]

Som framgått ovan föreslår vi att bestämmelsen om särskilt utvidgade kontaktförbud i 2 § lagen om kontaktförbud ändras på så sätt att det vid bedömningen av områdets storlek ska beaktas särskilt att området ska vara tillräckligt stort för att tillgodose behovet av skydd. Motsvarande ändring bör även införas i 3 kap. 5 § första stycket 4 lagen om europeisk skyddsorder. Det bör dock poängteras att om åklagaren har bedömt att ett erkännande av en europeisk skyddsorder kan ske i Sverige, innebär det att åklagaren bl.a. erkänner den faktiska situation som beskrivs i den europeiska skyddsordern och instämmer i att skydd bör tillhandahållas och bör fortsätta att tillhandahållas i enlighet med nationell lagstiftning.[44] Den omständigheten att behovet av skydd ska beaktas särskilt vid bedömningen av förbudsområdets storlek vid ett förbud enligt 3 kap. 5 § första

[43] Prop. 2014/15:139 s. 86 f.
[44] A. prop. s. 47, jfr skäl 18 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/99/EU av den 13 december 2011 om den europeiska skyddsordern.

stycket 4 innebär alltså inte att någon omprövning ska göras av frågan om förekomsten av ett skyddsbehov.

8.3.8 En presumtion för kontaktförbud i vissa fall

Förslag: Det ska införas en presumtion för kontaktförbud efter en fällande dom för vissa brott som är sådana att det typiskt sett finns skäl för kontaktförbud. Presumtionen ska avse ordinära kontaktförbud.

Något om återfall i partnervåld

Forskning visar att återfall i partnervåld är vanligt förekommande. Svenska studier om återfall bland män som först dömts för partnervåld och som sedan polisanmälts eller dömts på nytt för partnervåld, visar en återfallsfrekvens i spannet 18–42 procent. Studier som mäter återfall i brott i nära relation på grundval av exempelvis polisanmälningar eller lagföringar tenderar dock att underskatta den faktiska återfallsfrekvensen eftersom sådana brott i stor utsträckning inte polisanmäls.[45] Enligt en nationell kartläggning av Brå rapporterade exempelvis 56 procent av de kvinnor som utsatts för brott i nära relationer att de utsatts för övergrepp vid upprepade tillfällen. I rapporten anges att antalet utsatta personer som framkommer av kartläggningen sannolikt motsvarar en miniminivå, eftersom mörkertalet sannolikt är stort när det gäller brott i nära relationer.[46]

I en rapport som publicerades av Brå 2012 studerades återfall i brott inom de närmsta tre åren från ingångshändelsen (lagakraftvunnen lagföring eller utskrivning från sluten ungdomsvård, frigivning från fängelsestraff alternativt påbörjad intensivövervakning). Studien omfattade återfall i brott oavsett brottstyp, undantaget brott som endast hade penningböter som maxstraff. Resultatet av studien visade att en klar majoritet av återfallen (63 procent) inträffande inom ett år från ingångshändelsen.[47] Störst andel återfall återfanns hos grupperna som

[45] Se Peterson, Identifying risk for recidivism among partner violent men reported to the Swedish police, 2020, s. 3 f. med där gjorda hänvisningar.
[46] Brå, Brott i nära relationer: En nationell kartläggning (Rapport 2014:8), s. 17, 46 och 58.
[47] Brå, Återfall i brott: Mönster i risken för återfall bland lagförda personer (Rapport 2012:15), s. 22.

skrivits ut från sluten ungdomsvård (78 procent) eller som frigetts villkorligt efter ett fängelsestraff som verkställts på kriminalvårdsanstalt (65 procent). Cirka 60 procent av de som dömts till skyddstillsyn eller ungdomsvård, eller som meddelats åtalsunderlåtelse, återföll i brott. För personer som dömts till böter, villkorlig dom eller rättspsykiatrisk vård, eller som verkställt ett fängelsestraff genom elektronisk intensivövervakning, låg återfallsnivåerna på mellan 21 och 35 procent.[48]

I allmänhet sker återfall i brott alltså ofta relativt snabbt efter det inledande brottet. Det gäller även beträffande brott i nära relationer. Både internationell och svensk forskning visar att risken för återfall är förhöjd inom det första året från det att person blivit föremål för någon form av intervention med anledning av brottet, exempelvis behandling eller frihetsberövande.[49]

Som vi kommer att utveckla närmare i det följande, talar den höga återfallsfrekvensen för att det bör införas en presumtion för kontaktförbud när förbudspersonen har begått vissa typer av brott mot skyddspersonen, eftersom brottet i sig indikerar risk för återfall i liknande brott och det därför typiskt sett finns skäl för ett kontaktförbud. I avsnitt 8.5.4 föreslår vi även lagändringar i syfte att ett kontaktförbud mer regelmässigt ska övervägas i samband med att verkställigheten av vissa påföljder upphör.

Det ska införas en presumtion för kontaktförbud i vissa situationer

Som framgår ovan är återfallsfrekvensen alltså hög när det gäller brott i nära relationer. En fällande dom för sådan typ av brottslighet kan därför på goda grunder anses utgöra en tydlig indikator på att det finns en risk för ytterligare brott eller andra övergrepp mot målsäganden. En bestämmelse som innebär att det föreligger en presumtion för kontaktförbud vid en fällande dom för brott i nära relationer kan därför enligt vår bedömning bidra till att på ett tydligare sätt än i dag säkerställa att målsägandens skyddsbehov tillgodoses. En sådan presumtionsregel skulle nämligen utgöra en tydlig vägledning för åklagare och domstol beträffande vad som kan utgöra grund för kontaktför-

[48] A.a. s. 34 f.
[49] Peterson, Identifying risk for recidivism among partner violent men reported to the Swedish police, 2020, s. 4 f. med där gjorda hänvisningar.

bud. Detta skulle leda till större förutsebarhet, vilket är fördelaktigt ur rättssäkerhetssynpunkt inte minst för en potentiell förbudsperson. Den bevislättnad en presumtionsregel innebär medför i de flesta fall en mer begränsad utredning, vilket i sin tur kan leda till kortare handläggningstider. Detta gagnar framför allt skyddspersonen – som bl.a. skulle behöva medverka i mindre mån än annars i utredningen huruvida det finns förutsättningar för kontaktförbud – men innebär även effektivitetsvinster för rättsväsendet. Sådana effektivitetsvinster är givetvis till gagn för det brottsförebyggande och brottsutredande arbetet i stort, eftersom polisens och åklagarens resurser kan läggas på annat än ärenden om kontaktförbud där utgången i de flesta fall är mer eller mindre given. Sammantaget utgör detta goda skäl för att införa en presumtion för kontaktförbud i vissa situationer.

Även om det enligt våra förslag (se avsnitt 8.3.6) bör vara möjligt att meddela särskilt utvidgade kontaktförbud som en förstahandsåtgärd, i likhet med vad som tidigare gällt bara för utvidgade kontaktförbud, bör dessa mer kvalificerade former av kontaktförbud även fortsättningsvis förutsätta att det inte bedömts tillräckligt med ett mindre ingripande kontaktförbud. En presumtionsregel bör därför inte avse utvidgade och särskilt utvidgade kontaktförbud. Presumtionsregeln bör enligt vår bedömning inte heller tillämpas när kontaktförbud avseende den gemensamma bostaden är aktuellt. En sådan åtgärd är mycket ingripande för den enskilda och bör inte kunna komma i fråga utan en mer ingående prövning av omständigheterna i det enskilda fallet. Till detta kommer att syftet med ett kontaktförbud avseende den gemensamma bostaden framför allt är att ge skyddspersonen rådrum för att vidta åtgärder för att möjliggöra en separation från den andra parten.[50] Som vi återkommer till i det följande, bör presumtionen för kontaktförbud gälla när en person har lagförts för vissa typer av brott. Vid den tidpunkten har skyddspersonen i de flesta fall haft tid på sig för att exempelvis ansöka om kvarsittanderätt.

Slutsatsen blir därför att en presumtionsregel enbart bör omfatta ordinära kontaktförbud, även om förekomsten av tidigare brottslighet givetvis också – såsom regleringen redan är konstruerad – utgör en viktig omständighet vid bedömningen av förutsättningarna för övriga former av kontaktförbud. Den föreslagna bestämmelsen bör enligt vår mening regleras genom att ett nytt tredje stycke införs i 1 § lagen om kontaktförbud.

[50] Prop. 2002/03:70 s. 30 f.

Ett beslut om kontaktförbud bör alltjämt kräva skyddspersonens samtycke, även om förhållanden är sådana att det föreligger en presumtion för kontaktförbud. Den presumtionsregel som nu föreslås innebär alltså inte någon möjlighet för åklagare eller domstol att utfärda ett kontaktförbud *ex officio*.

Den närmare utformningen av en presumtionsregel

Förslag: Om den som förbudet avses gälla mot har dömts för brott som riktar sig mot en närstående eller tidigare närstående persons liv, hälsa, frihet eller frid och brottets straffvärde uppgår till minst sex månaders fängelse, ska ett kontaktförbud utfärdas till skydd för den som brottet riktades mot, om det inte föreligger särskilda skäl mot ett kontaktförbud.

Även om parterna inte är närstående eller tidigare närstående till varandra ska ett kontaktförbud utfärdas om den som förbudet avses gälla mot har dömts för olaga förföljelse enligt 4 kap. 4 b § brottsbalken eller hedersförtryck enligt 4 kap. 4 e § brottsbalken mot den som förbudet avses skydda, om det inte föreligger särskilda skäl mot ett kontaktförbud. Presumtionen för kontaktförbud i dessa fall ska gälla oberoende av brottets straffvärde.

Presumtionen för kontaktförbud ska gälla fram till den tidpunkt då den utdömda påföljden helt har verkställts. I fråga om sluten ungdomsvård och rättspsykiatrisk vård enligt lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård kan dock ett sådant beslut meddelas senast ett år från det att tvångsvården upphört.

Vilka typer av brott bör omfattas?

En presumtionsregel innebär en betydande bevislättnad vad gäller den utredning som måste föreligga för att utfärda ett kontaktförbud. I likhet med vad som gäller i andra fall då presumtionsregler används, kan det förväntas att en sådan kommer få ett betydande genomslag. Införandet av en presumtionsregel i kontaktförbudslagstiftningen förutsätter därför att det med viss säkerhet kan sägas att det i princip alltid, i vart fall som en tydlig utgångspunkt, är motiverat att utfärda ett kontaktförbud. En presumtion för kontaktförbud bör därför för-

utsätta att förbudspersonen har dömts för brott av visst slag mot en närstående person. Utgångspunkten bör vara att presumtionsregeln ska tillämpas vid brott mot liv, hälsa, frihet eller frid. Med begreppet avses i första hand brott mot 3, 4 eller 6 kap. brottsbalken, men även andra brott där våld, hot om våld eller frihetsberövande ingår som moment i gärningen (exempelvis rån eller övergrepp i rättssak) omfattas. Det bör inte uppställas något krav på att den fällande domen har vunnit laga kraft för att presumtionen för kontaktförbud ska bli tillämplig. Om högre rätt skulle meddela en frikännande dom bör det dock få till följd att kontaktförbudet omprövas. Huruvida det då finns skäl för kontaktförbud får i en sådan situation prövas enligt en sedvanlig bedömning. För det fall ansökan om kontaktförbud inkommer före det att lagföring har ägt rum, t.ex. i samband med en pågående förundersökning eller när åtal har väckts, bör även då en sedvanlig bedömning av förutsättningarna för kontaktförbud göras utifrån omständigheterna i det enskilda fallet. Den presumtionsregel som vi föreslår bör alltså inte vara tillämplig i sådana situationer.

Begreppet brott mot liv, hälsa, frihet eller frid innefattar även mindre allvarliga brott, såsom ringa misshandel och ofredande, vilka är brott som normalt endast leder till böter som påföljd. Att tillämpa en presumtion för kontaktförbud även beträffande sådana lindrigare brott vore alltför långtgående ur proportionalitetshänsyn och innebära en risk för att kontaktförbud utfärdas i situationer där det inte är påkallat. Även i fall där straffvärdet visserligen ligger på fängelsenivå men ändå är klart begränsat, framstår en presumtionsregel som alltför långtgående med beaktande av det mycket betydande genomslag som kan förväntas. Det bör därför uppställas ett krav på brottets allvar för att presumtionen för kontaktförbud ska inträda.

Det finns olika lagtekniska metoder för att åstadkomma detta. En metod är att utgå från straffskalan för brottet, antingen genom att det anges ett minimistraff som ska vara föreskrivet för brottet (t.ex. brott för vilket det inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i minst ett år) eller genom att anknyta till straffskalans övre gräns (t.ex. att det på brottet ska kunna följa fängelse i ett år eller mer). Många brott i 3, 4 och 6 kap. brottsbalken har emellertid en vid straffskala. Genom att anknyta till straffskalan för brottet finns det därför en risk för att presumtionen för kontaktförbud kan komma att tillämpas även på förhållandevis lindriga brott, eller tvärtom att presumtionen inte blir tillämplig på brott som typiskt sett bör leda

till att kontaktförbud utfärdas. En annan metod är att låta lagtexten innehålla en uttömmande uppräkning av de brott för vilka presumtionen för kontaktförbud kan komma i fråga. En sådan metod erbjuder dock ingen tillfredsställande lösning på det förhållandet att de gärningar som kan förekomma inom en och samma brottstyp kan variera i allvar i betydande grad.

Den metod som vi förespråkar är i stället att anknyta till brottets straffvärde i det konkreta fallet. Brottets allvar kan ge en tydlig vägledning att det finns ett beteendemönster och en inställning hos gärningspersonen som kan tala för att ett kontaktförbud är påkallat. Det innebär att den fällande domen får bilda utgångspunkt när det gäller bedömningen av brottets straffvärde. Om det inte uttryckligen framgår av domen hur rätten har bedömt straffvärdet i det konkreta fallet får åklagaren (eller den domstol som har att överpröva ett beslut om kontaktförbud) göra en bedömning utifrån de omständigheter som framgår av domen. Det bör framhållas att vi med brottets straffvärde alltså avser resultatet av den bedömning som domstolen ska göra enligt 29 kap. 1–3 §§ brottsbalken. Det är alltså inte det s.k. straffmätningsvärdet som domstolen kan komma fram till med beaktande av den tilltalades ungdom eller de s.k. billighetsskälen i 29 kap. 5 §, som enligt vår bedömning bör läggas till grund för om presumtionen för kontaktförbud ska tillämpas. Sådana förhållanden är inte direkt hänförliga till brottets allvar, utan främst till den tilltalades person och omständigheter som har inträffat efter brottet. Straffvärdet bör avse det enskilda brottets straffvärde. I det fall någon döms för flera brott och endast brottslighetens samlade straffvärde uppgår till den angivna gränsen bör inte presumtionsregeln vara tillämplig, eftersom det inte går att säga att något av brotten är sådant att det är motiverat med en presumtion för kontaktförbud. Om å andra sidan domstolen fastställt ett straffvärde för den samlade brottsligheten som överstiger straffvärdegränsen, bör presumtionsregeln bli tillämplig om något av brottet har ett straffvärde som motsvarar straffvärdegränsen.

Frågan är då vilken straffvärdegräns som bör gälla. För att införandet av en presumtionsregel ska få till följd att väsentligt fler kontaktförbud utfärdas, skulle det sannolikt krävas att straffvärdegränsen sätts förhållandevis lågt. Vi har i utredningsarbetet övervägt om gränsen skulle kunna sättas vid ett straffvärde motsvarande tre månaders fängelse. Att förbudspersonen tidigare har begått brott mot

skyddspersonen kan givetvis vara en indikator på att det finns förutsättningar för att utfärda ett kontaktförbud redan vid brott med ett straffvärde på tre månaders fängelse, eftersom ett brott som bedömts ha ett sådant straffvärde typiskt sett innebär ett förhållandevis allvarligt angrepp på målsäganden. Den omständigheten är dock inte likalydig med att det bör gälla en presumtion för kontaktförbud i sådana situationer. Som vi nämnt tidigare bör en presumtion för kontaktförbud enbart ta sikte på de fall där det i princip alltid torde finnas grund för att utfärda ett kontaktförbud, med hänsyn till det stora genomslag som en presumtionsregel kan förväntas få. Mot den bakgrunden anser vi att det är en lämplig avgränsning att straffvärdet för det enskilda brottet ska uppgå till minst sex månaders fängelse för att presumtionen för kontaktförbud ska bli tillämplig. Vid brott av sådan allvarlighetsgrad bör risken för fortsatta övergrepp mot målsäganden typiskt sett alltid bedömas som så hög att det är motiverat att utfärda ett kontaktförbud. Vid ett stort antal brottstyper innebär brottets minimistraff att presumtionsregeln alltid blir tillämplig, t.ex. fridskränkningsbrotten i 4 kap. brottsbalken och ett flertal sexualbrott i 6 kap. brottsbalken. En straffvärdegräns på sex månaders fängelse kommer sannolikt inte att leda till någon beaktansvärd ökning av antalet kontaktförbud som utfärdas, eftersom det redan enligt den nuvarande ordningen många gånger torde anses föreligga förutsättningar för kontaktförbud när förbudspersonen tidigare begått brott av en sådan dignitet mot skyddspersonen. De positiva effekterna av en presumtionsregel med en sådan utformning handlar främst om att det uppstår en bevislättnad för åklagaren, vilket kan leda till ett mer effektivt förfarande och en större tydlighet och trygghet för skyddspersonen.

Närståendebegreppet

Som vi utvecklar ovan bör presumtionsregeln i första hand ta sikte på brott som skett i nära relationer. Närståendebegreppet återfinns i ett stort antal författningar, t.ex. i 4 kap. 4 a § brottsbalken, 36 kap. 3 § rättegångsbalken, 5 kap. 11 § socialtjänstlagen (2001:453) och 21 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen. Den avsedda innebörden av begreppet varierar emellertid, bl.a. då dessa bestämmelser avses tillgodose skilda skyddsintressen. I vissa fall framgår det uttryckligen

av lagregleringen eller förarbetsuttalanden att begreppet avsetts vara tillämpligt på släktingar, gifta och sambor, medan lagmotiven eller sammanhanget i andra fall ger vid handen att en vidare tolkning varit åsyftad.

Vid bedömningen av vilken krets av närstående eller tidigare närstående personer som den föreslagna presumtionsregeln bör omfatta, ligger det nära till hands att jämföra med närståendebegreppet i bestämmelsen om grov fridskränkning i 4 kap. 4 a § första stycket brottsbalken. Själva bestämmelsen innehåller ingen uttrycklig definition av begreppet närstående. Av lagmotiven framgår dock att det med begreppet ”i första hand” avses en person med vilken gärningspersonen har eller har haft ett förhållande. Som exempel nämns någon som är eller har varit gift med gärningspersonen eller som sambor eller har sambott med denne under äktenskapsliknande förhållanden. Begreppet omfattar även personer som är närstående på annat sätt. Som exempel nämns föräldrar, syskon samt barn till gärningspersonen och barn till en person som gärningspersonen bor eller har bott tillsammans med. Slutligen anges att det normalt innebär att gärningspersonen och den kränkta bor eller har bott tillsammans.[51] Av rättsfallet ”Det närstående paret”, NJA 2004 s. 97, följer dessutom att närståendebegreppet i den aktuella bestämmelsen omfattar sådana personer som, utan att ha varit gifta eller sambor, har levt i en fast parrelation.

En svårighet i sammanhanget, enligt vår bedömning, är att närståendebegreppet hittills i stor utsträckning har utformats med utgångspunkt i vuxnas parrelationer. Ungas mer tillfälliga och kortvariga relationer tenderar att falla utanför det som i lagstiftningen menas med en närståenderelation. Forskning visar att det våld som förekommer i ungas parrelationer uppvisar stora likheter med partnervåld bland vuxna när det gäller våldets dynamik, utveckling och process.[52] För att säkerställa att unga personer som utsätts för brott i nära relationer tillförsäkras ett likvärdigt skydd som vuxna brottsoffer, bör närståendebegreppet i den presumtionsregel som nu föreslås därför inte ges en alltför snäv tolkning. Även ungdomar som lever i en parrelation bör kunna betraktas som närstående till varandra, förutsatt att det rör sig om en etablerad relation. Vid bedömningen kan inte riktigt samma måttstock gälla för ungdomar som för vuxna.

[51] Prop. 1997/98:55 s. 132.
[52] Brå, Våld i ungas parrelationer (Rapport 2021:15), s. 8 och 89.

När det gäller ungdomar är det enligt vår uppfattning rimligt att den känslomässiga bindningen mellan parterna ges en mer avgörande betydelse för bedömningen av om det rör sig om en etablerad relation än den praktiska bindningen, dvs. sådant som att parterna har gemensam ekonomi eller mathållning, att de har personliga tillhörigheter i varandras bostäder etc. (jfr ”Det närstående paret”, NJA 2004 s. 97). Vid bedömningen av den känslomässiga bindningen mellan parterna kan omständigheter såsom stabiliteten i förhållandet, liksom hur parterna och andra har uppfattat relationen, beaktas. Det bör däremot inte uppställas allt för stränga krav på förhållandets varaktighet. Huruvida det varit fråga om en parrelation som uppfyller kraven för att utlösa presumtionsregeln torde i de flesta fall gå att avgöra utifrån den aktuella domen och vad som i övrigt går att utläsa ur förundersökningen.

Det är inte ovanligt att ha en nära och förtroendefull relation till andra släktingar än de som mer direkt ingår i familjen, så som t.ex. mor- och farföräldrar, mostrar och morbröder samt fastrar och farbröder. Även dessa bör omfattas av den föreslagna presumtionsregeln.[53]

De som i första hand bör omfattas av närståendebegreppet i den föreslagna bestämmelsen är således personer som är eller har varit gifta eller sambor eller annars haft en fast eller i vart fall etablerad parrelation med varandra samt föräldrar, barn och syskon. Även t.ex. mor- och farföräldrar samt mostrar och morbröder, fastrar och farbröder bör omfattas av bestämmelsen.

Presumtionsregelns tillämpning vid olaga förföljelse och hedersförtryck

Den som förföljer en person genom vissa, särskilt uppräknade brottsliga gärningar och var och en av gärningarna har utgjort led i en upprepad kränkning av personens integritet, döms för olaga förföljelse enligt 4 kap. 4 b § brottsbalken. Syftet med bestämmelsen är att öka det straffrättsliga skyddet mot s.k. stalkning (dvs. upprepade trakasserier och förföljelse) genom att åstadkomma en höjd straffnivå för gärningar, som var för sig kan vara förhållandevis lindriga (såsom t.ex. ofredande), men sedda i ett sammanhang kan vara påtagligt integritetskränkande.[54]

[53] Jfr t.ex. närståendebegreppet i 29 kap. 2 § 8 brottsbalken, se prop. 2002/03:53 s. 111.
[54] Prop. 2010/11:45 s. 66 f.

Bestämmelsen om olaga förföljelse syftar alltså till att skydda mot samma typ av beteende som kontaktförbudslagstiftningen tar sikte på. Det som utmärker brottet olaga förföljelse i jämförelse med de enskilda brott som kan ingå i brottet är att kränkningen har skett upprepat eller systematiskt mot en och samma person. Om förbudspersonen har utsatt skyddspersonen för olaga förföljelse bör den omständigheten därför som utgångspunkt ensamt kunna läggas till grund för ett beslut om kontaktförbud, eftersom det kan sägas ligga i själva brottets natur att gärningsmannen haft för avsikt att återkommande förfölja och trakassera skyddspersonen. Detta bör gälla även om parterna inte är att anse som närstående eller tidigare närstående till varandra. Till skillnad från de övriga brott som föreslås omfattas av presumtionsregeln, bör det beträffande olaga förföljelse inte heller uppställas något krav på brottets straffvärde för att presumtionsregeln ska bli tillämplig med beaktande av att brottets natur i sig med sådan styrka talar för att ett kontaktförbud kan vara påkallat.

Även hedersförtrycksbrottet, som regleras i 4 kap. 4 e § brottsbalken, karaktäriseras av att en och samma person utsatts för upprepade eller systematiska kränkningar. En fällande dom för hedersförtryck bör, liksom vid en fällande dom för olaga förföljelse, i regel leda till bedömningen att det finns grund för ett kontaktförbud gentemot gärningspersonen även om parterna inte är närstående eller tidigare närstående till varandra. Straffminimum för hedersförtryck är ett års fängelse, vilket innebär att den straffvärdegräns om sex månader som vi föreslår alltid kommer att vara uppfylld.

Motsvarande resonemang kan givetvis föras även för grov fridskränkning och grov fridskränkning, men för dessa brott är straffminimum ett års fängelse och det krävs dessutom att parterna är närstående eller tidigare närstående till varandra. Det innebär att presumtionsregeln alltid kommer att vara tillämplig för dessa brott. Vi har även övervägt om överträdelse av kontaktförbud enligt 24 § lagen om kontaktförbud borde inkluderas i uppräkningen av de brott som bör omfattas av den föreslagna presumtionsregeln oavsett parternas relation och brottets straffvärde. Om en person har dömts för överträdelse av ett tidigare utfärdat kontaktförbud bör det dock i regel finnas behov av ett utvidgat eller särskilt utvidgat kontaktförbud. Det framstår mot den bakgrunden inte som ändamålsenligt att det då ska gälla en presumtion för ett ordinärt kontaktförbud.

Vi föreslår därför att ett kontaktförbud som huvudregel ska meddelas, om förbudspersonen har dömts för olaga förföljelse eller hedersförtryck mot skyddspersonen. Det bör dock även i dessa fall krävas att det inte föreligger några särskilda skäl mot ett kontaktförbud som bryter presumtionen.

Presumtionens styrka och begränsning i tiden

De skäl som talar för ett kontaktförbud efter lagföringen av vissa brott – på det sätt vi utvecklat ovan – klingar av efter en tid, varför det måste finnas en bortre gräns när presumtionsregeln inte längre bör kunna tillämpas. Enligt vår bedömning är det lämpligt att presumtionen för kontaktförbud bör gälla fram till dess att den utdömda påföljden helt har verkställts. Det framstår som en naturlig avgränsning som ansluter till det befintliga regelverket. Efter denna tidpunkt bör en sedvanlig och mer ingående bedömning av omständigheterna i det enskilda fallet göras vid bedömningen av om det föreligger förutsättningar för att utfärda ett kontaktförbud, i vilken givetvis den tidigare brottsligheten ska vägas in.

Tidpunkten för när en påföljd anses till fullo verkställd varierar beroende på vilken påföljd som dömts ut. En dom på fängelse anses t.ex. till fullo verkställd vid prövotidens utgång (prövotiden motsvarar den strafftid som återstår vid den villkorliga frigivningen, dock minst ett år) eller senast då villkorlig frihet inte längre kan förklaras förverkad. För skyddstillsyn och villkorlig dom gäller en prövotid om tre respektive två år. Verkställigheten av dessa påföljder anses upphöra när prövotiden har löpt ut. För sluten ungdomsvård gäller att den utdömda verkställighetstiden ska ha löpt ut för att påföljden ska anses helt verkställd. Rättspsykiatrisk vård med eller utan särskild utskrivningsprövning som beslutats med stöd av 31 kap. 3 § brottsbalken kan ges i sluten form och vara förenad med frihetsberövande och annat tvång. Vården ska upphöra eller övergå till öppen vård, när det inte längre är påkallat att den dömde är föremål för sluten rättspsykiatrisk vård. Enligt ett särskilt regelsystem i lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård kan den som undergår sluten rättspsykiatrisk vård i stället få öppen rättspsykiatrisk vård och vice versa. Eftersom det inte förekommer någon villkorlig frigivning eller prövotid efter frigivning från sluten ungdomsvård eller rättspsykiatrisk vård bör

presumtionen gälla under ett år från tidpunkten för tvångsvårdens upphörande, för att även inbegripa dessa påföljder.

Som framgår ovan, föreslår vi att ett kontaktförbud *ska* utfärdas om de förutsättningar som anges i bestämmelsen är uppfyllda. Avsikten är att markera att ett kontaktförbud som tydlig huvudregel ska utfärdas i sådana situationer. Presumtionen bör dock kunna brytas om särskilda skäl föreligger. Vid bedömningen av om det föreligger särskilda skäl mot att utfärda kontaktförbud bör hänsyn tas till samtliga omständigheter i det enskilda fallet. Som framgår ovan föreslår vi att presumtionsregeln inte ska tillämpas när den utdömda påföljden till fullo har verkställts. Beträffande rättspsykiatrisk vård och sluten ungdomsvård – där det inte går att anknyta till någon sådan reglering – föreslår vi att presumtionen för kontaktförbud ska gälla under ett år från det att tvångsvården upphört.

Innan tidpunkten då presumtionsregeln upphör att gälla bör dock styrkan av presumtionen i allmänhet anses avta ju längre tid som har förflutit sedan brottet begicks. Det kan exempelvis föreligga särskilda skäl mot ett kontaktförbud om det förflutit lång tid sedan brottet begicks och omständigheterna inte tyder på att förbudspersonen har någon avsikt att söka kontakt med den andra parten. Ett annat exempel är om förbudspersonen har flyttat långt från skyddspersonen och det med hänsyn till avståndet mellan parterna inte anses föreligga någon risk för ett fortsatt beteende av det slag som kan ligga till grund för ett kontaktförbud. Förutom den tid som har förflutit sedan brottet begicks, kan brottets karaktär, om det är fråga om enstaka eller upprepade brott, samt övriga omständigheter vid brottet också ha betydelse för bedömningen av om det föreligger särskilda skäl mot ett kontaktförbud. Att förbudspersonen under verkställigheten har genomgått t.ex. missbruksvård eller annan behandling på ett sätt som tydligt kan minska risken för återfall i brott mot målsäganden, är också omständigheter som kan vägas in i bedömningen huruvida det föreligger särskilda skäl mot ett kontaktförbud.

8.3.9 Kontaktförbud avseende den gemensamma bostaden

Bedömning: Kontaktförbud avseende den gemensamma bostaden bör alltjämt förutsätta att det finns en risk för brott mot en sammanboendes liv, hälsa, frihet eller frid.

Allmänna utgångspunkter

Ett kontaktförbud får enligt 1 a § lagen om kontaktförbud avse förbud att uppehålla sig i en bostad som brukas gemensamt med annan, om det på grund av särskilda omständigheter finns risk för att förbudspersonen kommer att begå brott mot en sammanboendes liv, hälsa, frihet eller frid. Risken måste alltså – till skillnad från övriga former av kontaktförbud – avse en särskild typ av brottslighet och det är inte heller tillräckligt att det föreligger en risk endast för förföljelse eller allvarliga trakasserier.

Syftet med ett kontaktförbud avseende den gemensamma bostaden är dels att avvärja den omedelbara fara som kan uppstå när förbudspersonen bor tillsammans med skyddspersonen, dels att den utsatta parten ska få rådrum och möjlighet att exempelvis väcka talan om äktenskapsskillnad, kvarsittanderätt och kontaktförbud enligt äktenskapsbalken eller sambolagen.[55] Ett kontaktförbud avseende den gemensamma bostaden kan alltså inte användas för att mer varaktigt avhysa förbudspersonen från den gemensamma bostaden. Ett sådant kontaktförbud får enligt 4 § lagen om kontaktförbud meddelas för högst två månader. Förlängning får endast ske om det finns särskilda skäl och då med högst två veckor i taget.

Kontaktförbud avseende den gemensamma bostaden infördes i lagen om kontaktförbud genom en lagändring som trädde i kraft år 2003. I den ursprungliga bestämmelsen krävdes för ett sådant kontaktförbud att det förelåg en *påtaglig* risk för att en person utsattes för brott mot liv, hälsa, frihet eller frid från den sammanboende. Vidare förutsattes att skälen för ett sådant kontaktförbud vägde *väsentligt* tyngre än inskränkningen som åtgärden innebär. I förarbetena uttalade regeringen att ett kontaktförbud avseende den gemensamma bostaden var betydligt mer ingripande än de kontaktförbud som dittills hade varit möjliga att utfärda. Enligt regeringen var det därför motiverat att ställda högre krav för att utfärda ett kontaktförbud avseende den gemensamma bostaden än vad som gäller för vanliga kontaktförbud.[56]

Frågan om kriterierna för att meddela ett kontaktförbud avseende den gemensamma bostaden behandlades på nytt i en departementspromemoria från 2012. Med hänsyn till den ingripande naturen av

[55] Prop. 2002/03:70 s. 30 f.
[56] Prop. 2002/03:70 s. 34 f.

ett sådant kontaktförbud bedömdes det som alltför långtgående att utvidga tillämpningsområdet på så sätt att ett sådant kontaktförbud skulle kunna meddelas även vid risk för förföljelse eller allvarliga trakasserier. Något sådant förslag lämnades därför inte.[57]

I samband med Sveriges tillträde till Istanbulkonventionen 2014 bedömde regeringen att rekvisiten för att utfärda kontaktförbud avseende gemensam bostad borde ses över på nytt, med hänsyn till Istanbulkonventionens artikel 52 avseende akuta förbudsåtgärder (se avsnitt 5.2.2). Regeringen bedömde att det inte längre skulle krävas att risken för brott är påtaglig. Skälet var att stärka det brottspreventiva syftet bakom bestämmelsen och tydliggöra den prioritet som ska ges skyddspersonen i förhållande till förbudspersonen på det sätt som förutsätts i Istanbulkonventionen.[58] Lagändring med detta innehåll trädde i kraft i januari 2014.

Genom en ytterligare lagändring som trädde i kraft i januari 2022 togs även det s.k. väsentlighetskravet bort och numera gäller att en sedvanlig proportionalitetsbedömning ska göras. I förarbetena uttalas det emellertid att det fortfarande ska beaktas att ett kontaktförbud avseende den gemensamma bostaden är betydligt mer ingripande än ett ordinärt kontaktförbud.[59]

Det meddelas förhållandevis få kontaktförbud avseende den gemensamma bostaden per år (år 2022 utfärdades 151 sådana kontaktförbud, se avsnitt 7.2.1). En anledning tycks vara att det praktiska tillämpningsområdet för kontaktförbud avseende den gemensamma bostaden i stor utsträckning överlappar åtgärder som anhållande och häktning. Av de intervjuer som utredningen har hållit med åklagare har det framkommit att åklagarna ofta tenderar att frihetsberöva den brottsmisstänkte personen i situationer när det i och för sig också finns förutsättningar för att meddela ett kontaktförbud avseende den gemensamma bostaden. Flera av åklagarna framhöll samtidigt att kontaktförbud avseende den gemensamma bostaden är en effektiv åtgärd när det inte föreligger tillräckliga förutsättningar för häktning, exempelvis då misstanken avser brott med ett lågt straffvärde och häktning därför bedöms som oproportionerlig.

[57] Ds 2012:52 s. 255.
[58] Prop. 2012/13:186 s. 11 f.
[59] Prop. 2020/21:217 s. 29.

Det finns skäl som talar för ett utvidgat tillämpningsområde, men förbudets ingripande karaktär talar emot en utvidgning

Sid 257(667)

I de fall övergreppen eller misstankarna om övergrepp mot skyddspersonen visserligen är allvarliga, men inte av sådan dignitet att det bedöms föreligga en risk för brott mot liv, hälsa, frihet eller frid finns det i dagsläget inte förutsättningar för att förbjuda en person från att vistas i den gemensamma bostaden (och normalt föreligger det inte heller förutsättningar för ett frihetsberövande, eftersom det då handlar om situationer där det inte torde finnas misstankar om häktningsgrundande brott). I sådana situationer är det alltså den utsatta personen som kan tvingas lämna bostaden för att skydda sig mot fortsatta övergrepp, ofta tillsammans med eventuella barn i hushållet. Den som riskerar att utsättas för förföljelser eller andra allvarliga trakasserier från den person som den skyddssökande bor tillsammans med kan sålunda tvingas välja mellan att uthärda den risken eller att själv flytta, i de fall omständigheterna inte är så pass allvarliga att det bedöms föreligga risk för att förbudspersonen kommer att begå brott mot en sammanboendes liv, hälsa, frihet eller frid. Detta är givetvis otillfredsställande och talar för en utvidgning av möjligheterna att utfärda kontaktförbud avseende den gemensamma bostaden även vid en risk för förföljelser eller allvarliga trakasserier mot skyddspersonen. Vid de åklagarintervjuer som utredningen hållit har det framförts – dock endast från något håll – att det uppkommit situationer där kontaktförbud avseende den gemensamma bostaden inte kunnat meddelas eftersom risken endast har gällt förföljelser och trakasserier samt att kvinnan som ansökt om kontaktförbud då har tvingats lämna sin egen bostad och flytta in i ett skyddat boende.

Ändringar som innebär utökade möjligheter att förbjuda en enskild att vistas i sitt hem måste emellertid föregås av noggranna överväganden i fråga om förenlighet med de grundläggande fri- och rättigheterna i regeringsformen och Europakonventionen.

Ett kontaktförbud avseende den gemensamma bostaden innebär en inskränkning av rörelsefriheten enligt 2 kap. 8 § regeringsformen. Rörelsefriheten kan begränsas genom lag 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. Ett kontaktförbud avseende gemensam bostad aktualiserar också egendomsskyddet enligt 2 kap. 15 § regerings-

formen samt det särskilda åliggandet för det allmänna att trygga rätten till bostad enligt 1 kap. 2 § regeringsformen. Den enskildas rätt till rörelsefrihet följer även av artikel 2 i fjärde tilläggsprotokollet till Europakonventionen. Vidare har den enskilda enligt artikel 8 i Europakonventionen rätt till respekt för sitt privat- och familjeliv, sitt hem och sin korrespondens. Dessa rättigheter i konventionen får inskränkas genom lag om det är nödvändigt i ett demokratiskt samhälle bl.a. för att förhindra brott eller för att skydda hälsa eller moral eller annans fri- och rättigheter. I fallet *Kurt mot Österrike*, dom den 15 juni 2021, uttalade Europadomstolen att arten och allvaret i den bedömda risken är en betydelsefull faktor när det gäller proportionaliteten av en preventiv skyddsåtgärd, vare sig det gäller inskränkningar i rätten till privat- och familjeliv eller rörelsefriheten.

Avsikten med att införa en möjlighet att meddela kontaktförbud avseende den gemensamma bostaden även vid en risk för förföljelse eller andra allvarliga trakasserier, skulle vara att öka skyddet för framför allt kvinnor som utsätts för övergrepp av en närstående man. I förekommande fall skulle även barnens intresse av att slippa bryta upp från en invand miljö säkerställas i högre utsträckning än i dag. Ett utvidgat tillämpningsområde måste därför anses tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle. Den avgörande frågan är om det kan anses utgöra en proportionerlig åtgärd att förbjuda en person från att vistas i sin bostad utan att det bedöms föreligga en risk för att personen begår brott mot skyddspersonens liv, hälsa, frihet eller frid.

Ett kontaktförbud avseende den gemensamma bostaden är en mycket ingripande åtgärd som innebär större inskränkningar i den enskildes grundläggande fri- och rättigheter än ett ordinärt kontaktförbud. Mot den bakgrunden har det hittills ansetts motiverat med strängare krav för att meddela ett kontaktförbud avseende den gemensamma bostaden än ett ordinärt kontaktförbud. Även i de övriga nordiska länderna krävs att det föreligger en risk för brott mot skyddspersonen för att det ska vara aktuellt att förbjuda en person att vistas i den gemensamma bostaden. Utöver detta ställs i flera av länderna dessutom ytterligare krav för att meddela kontaktförbud avseende bostaden, som är strängare än de som gäller för ordinära kontaktförbud, exempelvis i Finland där risken för brott ska vara kvalificerad på så sätt att det måste vara *sannolikt* att den enskilde kommer att begå vissa brott.

De betydande rättighetsinskränkningar som aktualiseras genom ett kontaktförbud avseende den gemensamma bostaden medför att det enligt vår mening är rimligt att fortsatt ställa höga krav på när ett sådant förbud får meddelas. Enligt vår bedömning vore det därför alltför långtgående att införa en möjlighet att meddela ett kontaktförbud avseende den gemensamma bostaden när det inte bedöms föreligga en risk för brott mot person, liv, hälsa, frihet eller frid. I sammanhanget bör det lyftas fram att de situationer där det framträder en tydlig och konkret riskbild för den som ansöker om kontaktförbud avseende den gemensamma bostaden, rimligen bör kunna bedömas som att risk föreligger för brott mot person, liv, hälsa, frihet eller frid.

Det bör emellertid poängteras att vi föreslår i avsnitt 8.3.4 att uppräkningen i 1 § lagen om kontaktförbud om vilka omständigheter som ska beaktas särskilt vid riskbedömningen ska utökas med ytterligare exempel. Denna ändring påverkar även förutsättningarna för att utfärda kontaktförbud avseende den gemensamma bostaden. Syftet med förslaget är att nyansera riskbedömningen och att förekomsten av tidigare brottslighet inte ges en avgörande betydelse. Genom denna ändring bedömer vi att förutsättningarna för att utfärda kontaktförbud avseende den gemensamma bostaden också kommer att öka.

8.4 Elektronisk övervakning

8.4.1 Inledning

Den förebyggande och skyddande funktionen som ett kontaktförbud kan ha förutsätter att förbudet verkligen följs. En åtgärd som kan bidra till detta är att förena kontaktförbud med villkor om elektronisk övervakning. Enligt den nuvarande regleringen kan elektronisk övervakning endast bli aktuell i förhållande till utvidgade och särskilt utvidgade kontaktförbud.

I våra direktiv nämns att riksdagen har tillkännagett för regeringen att elektronisk övervakning bör användas oftare. Av Justitieutskottets betänkande framgår att inriktningen bör vara att elektronisk övervakning alltid ska kunna meddelas i samband med kontaktförbud och att det bör övervägas om det ska vara obligatoriskt vid kontakt-

förbud som meddelats på grund av allvarligare brott i nära relation.[60] Enligt våra direktiv ska vi ta ställning till behov, lämplighet och förutsättningar för att utöka möjligheterna att förena samtliga former av kontaktförbud med villkor om elektronisk övervakning och om lämpligt lämna författningsförslag.

Den som har meddelats ett kontaktförbud med villkor om elektronisk övervakning och som uppsåtligen eller av grov oaktsamhet hindrar att den elektroniska övervakningen kommer till stånd eller kan fortgå, döms enligt 25 § lagen om kontaktförbud för hindrande av elektronisk övervakning till böter eller fängelse i högst ett år. Syftet med kriminaliseringen är att säkerställa att elektronisk övervakning kan komma till stånd och effektivt motverka överträdelser.[61] Vid de kontakter som vi har haft med polis och åklagare inom ramen för vårt utredningsarbete, har det framkommit att det förekommer att personer som har ålagts ett kontaktförbud med elektronisk övervakning sätter i system att underlåta att ladda batterierna i utrustningen. När batterinivån blir kritiskt låg går ett s.k. tekniskt larm till polisen, vilket är mycket resurskrävande för polisen att hantera. Dessutom kontaktas skyddspersonen för att säkerställa att denne befinner sig i säkerhet, vilket kan skapa stor oro hos skyddspersonen. Mot den bakgrunden har vi ansett det motiverat att se över rekvisiten i bestämmelsen om hindrande av elektronisk övervakning och överväga om det straffbara området bör utvidgas.

I det följande redovisas våra överväganden och förslag i fråga om att utöka möjligheterna till elektronisk övervakning samt beträffande rekvisiten för hindrande av elektronisk övervakning. Frågan om straffskalan för kontaktförbud med villkor om elektronisk övervakning och hindrande av elektronisk övervakning behandlas i kapitel 9.

8.4.2 Allmänna utgångspunkter

De grundläggande syftena bakom reglerna om att förena ett kontaktförbud med villkor om elektronisk övervakning är att möjliggöra kontroll av efterlevnaden av förbudet. Ett annat syfte är att göra det möjligt att säkra bevis för att en överträdelse har skett, vilket i sig kan ha en avhållande effekt.[62] Som nämnts tidigare är det enligt den nu-

[60] Bet. 2021/22:JuU8 punkt 10, rskr. 2021/22:39.
[61] Prop. 2010/11:45 s. 63.
[62] A. prop. s. 45 ff.

varande regleringen enbart möjligt att förena utvidgade och särskilt utvidgade kontaktförbud med villkor om elektronisk övervakning (se 2 § lagen om kontaktförbud). Möjligheten beträffande ett utvidgat kontaktförbud är fakultativ, dvs. ett sådant kontaktförbud *får*, men måste inte, förenas med elektronisk övervakning. Om den som det utvidgade kontaktförbudet avses gälla tidigare har överträtt ett kontaktförbud, eller om beslutet avser ett särskilt utvidgat kontaktförbud, gäller en presumtion för elektronisk övervakning. Presumtionen kan brytas om det föreligger särskilda skäl. Praktiska eller personliga omständigheter kan innebära att det finns särskilda skäl mot övervakning, t.ex. därför att förbudspersonen saknar möjlighet att sköta en övervakning pga. hemlöshet eller sjukdom.[63]

Övervakningen sker genom att förbudspersonen bär en s.k. fotboja. När förbudspersonen träder in i ett förbudsområde går ett larm hos polisen, vilket ger polisen möjlighet att ingripa och förhindra ytterligare brott. När ett beslut om kontaktförbud med villkor om elektronisk övervakning har meddelats, är förbudspersonen enligt 2 a § lagen om kontaktförbud skyldig att medverka till att den elektroniska övervakningen kommer till stånd och kan fortgå. Konkret innebär det en skyldighet att sätta på sig utrustningen samt att bära och sköta den på det sätt som krävs för att övervakningen ska kunna genomföras.[64] Utrustningen kräver bl.a. regelbunden laddning av batterierna. Polismyndigheten är ansvarig för verkställigheten av den elektroniska övervakningen. Polisen ska se till att den elektroniska övervakningen installeras och ansvarar för att övervaka larmet och hantera larmsituationer.

I avsnitt 3.1.1 finns en beskrivning av bestämmelser om hanteringen av uppgifter om den övervakades position och rätten till offentligt biträde. Bestämmelser om överträdelse av kontaktförbud med elektronisk övervakning respektive hindrande av elektronisk övervakning finns i 24 och 25 §§ lagen om kontaktförbud. En närmare redogörelse för dessa bestämmelser finns i avsnitt 8.4.5 respektive 9.3.1.

[63] Prop. 2010/11:45 s. 51 och prop. 2017/18:81 s. 23.
[64] Prop. 2010/11:45 s. 80.

Behovet av en förbättrad teknisk utrustning

Tillämpningen av utvidgade eller särskilt utvidgade kontaktförbud med villkor om elektronisk övervakning är mycket restriktiv i praktiken (se bl.a. avsnitt 7.2.1). Detta beror sannolikt i huvudsak på att det är ovanligt med mer ingripande former av kontaktförbud än ordinära kontaktförbud, men det har även framkommit en skepsis mot att använda elektronisk övervakning hos polis och åklagare på grund av brister i tekniken. Dessa brister redogörs för i avsnitt 8.2.2. Det förtjänar att återigen framhållas att, som vi konstaterar i det avsnittet, det är en absolut förutsättning att den tekniska utrustningen förbättras för att det ska vara möjligt att åstadkomma en effektiv användning av elektroniskt övervakade kontaktförbud. Detta kräver, utifrån vad vi kommit fram till, att Polismyndigheten ersätter den nuvarande tekniska utrustningen med en annan, mer ändamålsenlig utrustning. Frågan om förbättringsbehoven beträffande den elektroniska utrustningen berörs inte ytterligare i detta avsnitt. Redan vårt förslag om större förbudsområden i avsnitt 8.3.7 kommer emellertid förbättra de tekniska förutsättningarna för elektronisk övervakning.

8.4.3 Bör elektronisk övervakning kunna användas vid samtliga former av kontaktförbud?

Bedömning: Det finns inte några övertygande skäl för att införa en möjlighet att övervaka ordinära kontaktförbud och kontaktförbud avseende den gemensamma bostaden elektroniskt. Elektronisk övervakning bör således även fortsättningsvis enbart komma i fråga beträffande utvidgade och särskilt utvidgade kontaktförbud.

Elektronisk övervakning förstärker de preventiva effekterna och ökar möjligheterna till bevissäkring

Kontaktförbudslagstiftningens syfte är att förebygga farliga och hotfulla situationer. Brås utvärdering från 2015 och de senaste årens statistik (se avsnitt 7.3.1 och 9.3.2) visar dock att överträdelser av kontaktförbud är relativt vanliga. Elektronisk övervakning kan bidra till att förstärka de preventiva effekterna av ett kontaktförbud genom att det skapar förutsättningar för polisen att hinna rycka ut och gripa

en förbudsperson som överträder ett förbudsområde innan denne hinner fram till skyddspersonen. Elektronisk övervakning kan också i sig verka trygghetsskapande för skyddspersonen. Även om elektronisk övervakning aldrig kan utgöra ett fullständigt skydd mot överträdelser, kan risken för upptäckt ha en avskräckande funktion. Elektronisk övervakning kan även bidra till att säkra bevis vid eventuella överträdelser. Den preventiva funktionen och de ökade möjligheterna till bevissäkring har framhållits som skäl för att utvidga möjligheterna till elektronisk övervakning i samband med de senaste årens lagändringar, men utgör också argument för att det ska vara möjligt att kontrollera alla former av kontaktförbud elektroniskt. Som framgår i det följande, anser vi dock att skälen mot att förena samtliga former av kontaktförbud med villkor om elektronisk övervakning väger tyngre än skälen för en sådan utvidgning av tillämpningsområdet.

Proportionalitetshänsyn talar emot ett utökat tillämpningsområde

Elektronisk övervakning utgör ett betydande ingrepp i den personliga integriteten och aktualiserar flera grundläggande fri- och rättigheter. Bl.a. följer det av 2 kap. 6 § regeringsformen att var och en gentemot det allmänna är skyddad mot betydande intrång i den personliga integriteten om det sker utan samtycke och innebär övervakning eller kartläggning av den enskildes personliga förhållanden. Denna grundläggande fri- och rättighet får bara begränsas enligt de förutsättningar som anges i 2 kap. 21 § regeringsformen, där det bl.a. anges att begränsningen aldrig får gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den. Förutom att förbudspersonen tvingas att övervakas genom GPS-teknik, kan fotbojan dessutom innebära begränsningar i vardagen av praktisk och social karaktär och upplevas som stigmatiserande. I sammanhanget måste det beaktas att kontaktförbud är en åtgärd som kan beslutas utan att en person har dömts för brott. Utgångspunkten bör därför vara att elektronisk övervakning av kontaktförbud ska användas restriktivt och endast i de fall det är särskilt påkallat utifrån behovet av skydd för skyddspersonen.

Lagens grundstruktur med successivt mer ingripande åtgärder medför att det är ovanligt att ett utvidgat kontaktförbud beslutas som förstahandsåtgärd. Mot den bakgrunden kan det ifrågasättas om det är rimligt att en utsatt person ska behöva vänta på att ett kontakt-

förbud överträds innan det blir aktuellt med elektronisk övervakning. Det bör dock framhållas att kravet på att det ”kan antas” att ett ordinärt kontaktförbud inte är tillräckligt för att ett utvidgat kontaktförbud ska meddelas är ett relativt lågt ställt krav. Av förarbetena framgår att om det redan från början kan bedömas att ett ordinärt kontaktförbud inte är tillräckligt, finns det inget som i och för sig hindrar att ett utvidgat kontaktförbud meddelas direkt, och att det följaktligen även beslutas om elektronisk övervakning.[65] Vi har därtill föreslagit att det ska införas en möjlighet att besluta om särskilt utvidgade kontaktförbud som en förstahandsåtgärd (se avsnitt 8.3.6), vilket kommer att öka tillämpningsområdet för elektroniskt övervakade kontaktförbud ytterligare.

Mot bakgrund av våra förslag beträffande särskilt utvidgade kontaktförbud är vår bedömning att möjligheterna att besluta om elektroniskt övervakade kontaktförbud är tillräckliga för att tillgodose behovet av skydd i de fall risken för brott, förföljelser eller trakasserier är särskilt hög (i avsnitt 8.3.2 och 8.3.3 föreslår vi även att en risk för otillbörlig övervakning respektive påverkan på skyddspersonen i syfte att hindra denne från att lämna uppgifter till brottsbekämpande myndigheter, ska läggas till som ytterligare grunder för att utfärda kontaktförbud). Det vore enligt vår uppfattning alltför långtgående ur proportionalitetshänsyn att införa en möjlighet att förena samtliga former av kontaktförbud med elektronisk övervakning.

Elektronisk övervakning skyddar bara mot fysiska överträdelser

Ett ordinärt kontaktförbud är inte begränsat geografiskt och innebär ett förbud mot såväl fysiska som icke-fysiska kontakter. Elektronisk övervakning skyddar emellertid bara mot fysiska överträdelser. Brås utvärdering från 2015, som redogörs för närmare i avsnitt 7.3.1, tyder på att de flesta överträdelser av kontaktförbud avser icke-fysiska kontakter, t.ex. via sms, telefonsamtal eller sociala medier. Den bilden har även bekräftats genom de kontakter som vi har haft med polis och åklagare. Eftersom elektronisk övervakning inte skyddar mot sådana överträdelser kan behovet av att förena ett ordinärt kontaktförbud med elektronisk övervakning ifrågasättas. Detta är ett argument som även fördes fram i departementspromemorian *Elek-*

[65] Prop. 1987/88:137 s. 42.

tronisk övervakning av kontaktförbud (Ds 2017:1) som skäl mot att förena samtliga former av kontaktförbud med elektronisk övervakning.[66] Det finns också en risk för att elektronisk övervakning i samband med ett ordinärt kontaktförbud leder till en falsk trygghet hos skyddspersonen, eftersom det skydd som en sådan övervakning innebär i realiteten är begränsat i sådana situationer.

Syftet med att utvidga möjligheterna till elektronisk övervakning till att även gälla ordinära kontaktförbud och kontaktförbud avseende den gemensamma bostaden kan därför ifrågasättas. Vad gäller kontaktförbud avseende den gemensamma bostaden, bör det framhållas att det inte föreligger något hinder mot att ett sådant beslut kombineras med ett beslut om utvidgat eller särskilt utvidgat kontaktförbud.[67] Genom att kombinera ett kontaktförbud avseende den gemensamma bostaden med något av de mer kvalificerade kontaktförbuden i 2 § lagen om kontaktförbud är det alltså redan enligt den nuvarande lagstiftningen möjligt med elektronisk övervakning i sådana situationer.

Ett utvidgat tillämpningsområde för elektronisk övervakning förutsätter tillgång till annan slags teknik

Den grundläggande förutsättningen för att utvidga möjligheterna att tillämpa elektronisk övervakning är givetvis att det är praktiskt möjligt utifrån den tillgängliga tekniken. Eftersom ett ordinärt kontaktförbud inte är geografiskt avgränsat, skulle en fysisk överträdelse i vart fall i teorin kunna ske var skyddspersonen än befinner sig. Elektronisk övervakning av ett sådant förbud förutsätter därför att både skyddspersonen och förbudspersonen bär teknisk utrustning som kan registrera när förbudspersonen kommer för nära skyddspersonen. Den teknik som i dagsläget används för elektronisk övervakning av kontaktförbud är inte möjlig att använda för detta syfte.

Enligt uppgifter från Polismyndigheten har det utvecklats tekniska lösningar som möjliggör elektronisk övervakning av kontaktförbud utan geografiska förbudsområden. Sådana tekniska lösningar, s.k. victim devices[68], syftar till att larma om förbudspersonen närmar sig

[66] Ds 2017:1 s. 55.
[67] Prop. 2002/03:70 s. 70.
[68] Andra benämningar är bl.a. victim protection devices, domestic violence deterrence devices och domestic and family violence safety devices.

Sid 266(667)

skyddspersonen oavsett var skyddspersonen befinner sig. Övervakningssystemet innebär att både förbudspersonen och skyddspersonen bär teknisk utrustning och att det sker en kontinuerlig registrering av båda parternas koordinater. Vid larm förses larmcentralen med exakta positioner för såväl skyddspersonen som förbudspersonen.

Användningen av s.k. victim devices eller liknande tekniska lösningar är enligt vår uppfattning problematisk av flera anledningar. Bl.a. finns det en överhängande risk för gränsdragningsproblem eftersom den fredade zonen för skyddspersonen måste vara begränsad för att inte innebära en inskränkning som går utöver själva kontaktförbudets innebörd. Med andra ord skulle det alltså krävas att den tekniska utrustningen larmar endast om förbudspersonen kommer så nära skyddspersonen att det är fråga om en förbjuden kontakt. Det finns dessutom starka skäl att ifrågasätta om en kontinuerlig registrering av parternas koordinater är lämplig eller ens rimlig utifrån integritetshänsyn. Därtill kan det ifrågasättas om syftet med att övervaka ordinära kontaktförbud elektroniskt inte uppnås enklare med befintliga skyddsåtgärder, t.ex. genom att kombinera kontaktförbudet med ett överfallslarm eller larmtelefon.

För att den elektroniska kontrollen ska innebära ett reellt skydd krävs det, som vi utvecklat närmare i avsnitt 8.2.1, att polisen larmas i tillräckligt god tid för att hinna fram och förhindra en fysisk kontakt mellan förbudspersonen och skyddspersonen. Med utgångspunkt i vad som sagts ovan ter det sig osannolikt att det skulle vara möjligt att uppnå ett sådant skydd vid elektronisk övervakning av kontaktförbud som inte är begränsade geografiskt. Den elektroniska övervakningen skulle i sådant fall främst syfta till att reagera på redan begångna överträdelser samt att säkra bevisning för dessa.

När det gäller kontaktförbud avseende den gemensamma bostaden, skulle nuvarande teknik i och för sig kunna användas för att kontrollera att förbudspersonen inte vistas i själva bostaden. Som framgår i avsnitt 8.2.2 är det dock problematiskt med så pass begränsade förbudsområden, eftersom det sällan är möjligt att uppnå en tillräckligt precis positionering. Så fort skyddspersonen lämnar bostaden skulle han eller hon dessutom vara tvungen att bära teknisk utrustning, varav samma problematik med den fredade zonen som vid ordinära kontaktförbud uppstår.

Ekonomiska aspekter mm.

I våra direktiv anges att vi ska väga in kostnadsaspekter i bedömningen av huruvida det bör införas en möjlighet att förena samtliga former av kontaktförbud med elektronisk övervakning. Som vi har konstaterat i avsnitt 8.2.2, är den elektroniska utrustning som i dag används vid elektronisk övervakning av kontaktförbud förenad med stora brister. För att få till stånd en effektiv och ändamålsenlig övervakning har vi bedömt det som nödvändigt att den utrustning som för närvarande används byts ut mot en mer ändamålsenlig teknisk lösning. Det är av naturliga skäl inte möjligt att nu redovisa kostnaderna för att byta ut den befintliga utrustningen. De uppgifter om kostnader för elektronisk övervakning som redovisas nedan och som vi har inhämtat från Polismyndigheten inom ramen för vårt utredningsarbete, avser därför den utrustning som för närvarande används för elektronisk övervakning av kontaktförbud.

Polismyndigheten har uppskattat att kostnaderna för teknik och drift avseende elektroniskt övervakade kontaktförbud är fördelade enligt följande:

- Fotboja: 20 000 kronor per enhet.
- Kringutrustning (t.ex. remmar, skal till mobiler, utbyte av trasiga laddare samt transport av utrustning till olika regioner): totalt 50 000 kronor/år.
- Extern support: totalt 700 000 kronor/år.
- Drift, underhåll och support från Polismyndighetens IT-avdelning: totalt 1,5–2 miljoner kronor/år.

Därtill kommer kostnaderna för hantering av ärenden med elektronisk övervakning, varvid den största delen utgörs av personalkostnader. Polismyndigheten har uppgett att det inte är möjligt att ta fram uppgifter om dessa kostnader och har påtalat att tidsåtgången kan variera i betydande grad från ärende till ärende (jfr dock vad som anges i avsnitt 11.3.1 om att Polismyndigheten har uppskattat att tidsåtgången för att hantera ett ärende om kontaktförbud – oavsett om det övervakas elektroniskt eller inte – i genomsnitt uppgår till 24 arbetstimmar).

Om det infördes en möjlighet att förena samtliga former av kontaktförbud med elektronisk övervakning skulle antalet elektroniskt övervakade kontaktförbudsärenden öka drastiskt jämfört med i dag. De senaste åren har antalet beslut per år om utvidgade och särskilt utvidgade kontaktförbud med villkor om elektronisk övervakning varierat mellan 5–14 st. (se avsnitt 7.2.1). Under samma tid har antalet beslut om ordinära kontaktförbud och kontaktförbud i den gemensamma bostaden varierat mellan cirka 2 300–2 900 beslut per år. Därtill bedömer vi att de ändringar som vi har föreslagit beträffande förutsättningarna för att meddela kontaktförbud (se avsnitt 8.3) kommer att medföra en ökning av antalet kontaktförbud totalt sett.

Polismyndigheten har i dagsläget tillgång till 80 fotbojor för elektronisk övervakning av kontaktförbud. Oavsett vilken teknisk lösning som används, skulle en lagändring som medför en möjlighet att övervaka samtliga kontaktförbud elektroniskt kräva att Polismyndigheten införskaffar ett stort antal övervakningsenheter. De övriga kostnaderna för teknik och drift skulle också öka markant.

Förutom drastiskt ökade kostnader, skulle det vara nödvändigt att avsätta betydande personella resurser för att hantera ärenden om elektronisk övervakade kontaktförbud, främst hos Polismyndigheten men även hos Åklagarmyndigheten. Det skulle leda till stora personalkostnader och omprioriteringar, till men för annan polisiär verksamhet. Det framstår inte som rimligt och knappast ens som realistiskt med en lagändring som potentiellt skulle kunna innebära att antalet elektroniskt övervakade kontaktförbud skulle öka från ett tiotal till flera tusen ärenden per år. Det bör dock poängteras att en förbättrad utrustning skulle kunna minska resursåtgången för ärendehanteringen, bl.a. eftersom det i dag läggs ner mycket tid på att hantera falsklarm.

I dagsläget har förbudspersonen rätt till ett offentligt biträde om fråga uppstår om ett kontaktförbud avseende den gemensamma bostaden, ett utvidgat kontaktförbud med villkor om elektronisk övervakning eller ett särskilt utvidgat kontaktförbud. Rätten till offentligt biträde i dessa fall har motiverats i förarbetena med att sådana typer av kontaktförbud utgör ett kännbart ingrepp i den enskildes integritet.[69] För det fall det införs en möjlighet att förena alla former av kontaktförbud med villkor om elektronisk övervakning framstår skälen för att det ska finnas en rätt till offentligt biträde som lika tungt vägande vid ordinära kontaktförbud med villkor om elektronisk över-

[69] Prop. 2010/11:45 s. 60 och prop. 2017/18:81 s. 28.

vakning som vid övriga former av kontaktförbud, där en sådan rätt till offentligt biträde finns enligt dagens ordning. Utöver kostnaderna för ärendehanteringen som nämnts ovan, skulle en sådan ändring följaktligen medföra en betydande kostnadsökning för rättsliga biträden.

Sammanfattande slutsatser

Det huvudsakliga argumentet mot att införa en möjlighet att förena samtliga kontaktförbud med villkor om elektronisk övervakning är att en sådan ordning skulle vara alltför långtgående utifrån proportionalitetshänsyn. Eftersom de flesta överträdelser avser icke-fysiska kontakter, kan behovet av elektronisk övervakning av ordinära kontaktförbud ifrågasättas. I de fall behov föreligger, kan ett kontaktförbud avseende den gemensamma bostaden kombineras med ett utvidgat kontaktförbud, varvid elektronisk övervakning blir möjligt. Möjligheten att besluta om utvidgade eller särskilt utvidgade kontaktförbud, och därmed att övervaka kontaktförbudet elektroniskt, är enligt vår bedömning tillräckliga – i vart fall om våra förslag på detta område genomförs – för att tillgodose behovet av skydd i de fall risken för fysiska överträdelser är särskilt påtaglig.

Vi har konstaterat att det finns betydande tekniska och praktiska hinder mot att utvidga tillämpningsområdet för elektronisk övervakning till samtliga former av kontaktförbud. Problemen har framför allt sin grund i att ordinära kontaktförbud inte är geografiskt avgränsade. Det skulle därför bl.a. krävas att även skyddspersonen bär elektronisk utrustning som känner av om förbudspersonen kommer för nära, vilket bl.a. väcker frågor om hur stor den skyddade zonen för skyddspersonen kan vara för att inte utgöra en begränsning som går utöver kontaktförbudets innebörd. Därtill skulle det skydd som den elektroniska övervakningen kan bidra med i praktiken vara ytterst begränsat, eftersom polisen skulle ha mycket små möjligheter att hinna rycka ut och avbryta en överträdelse.

En möjlighet att förena samtliga former av kontaktförbud med villkor om elektronisk övervakning skulle innebära en ökning av antalet elektroniskt övervakade kontaktförbud från ett tiotal ärenden per år till flera tusen ärenden. Såväl kostnaderna som tidsåtgången för sådana ärenden skulle därmed öka markant för framför allt polis och åklagare. Vi har bedömt att det bör finnas en rätt till

offentligt biträde vid alla former av kontaktförbud som förenas med villkor om elektronisk övervakning, varför även kostnaderna för offentliga biträden skulle öka betydligt jämfört med dagens ordning. Enligt vår bedömning är det inte realistiskt att genomföra en lagändring som kräver en så drastisk resursökning inom den närmsta framtiden. Om det bedöms att det bör införas en möjlighet att förena samtliga former av kontaktförbud med elektronisk övervakning, bör en sådan förändring i sådant fall ske successivt. Mot bakgrund av de skäl som vi har framfört mot att utvidga tillämpningsområdet för elektronisk övervakning, avstår vi dock från att lämna några förslag i denna del. Elektronisk övervakning bör därför även fortsättningsvis enbart komma i fråga beträffande utvidgade och särskilt utvidgade kontaktförbud.

8.4.4 Bör elektronisk övervakning vara obligatoriskt i vissa fall?

Bedömning: Det bör inte införas en reglering som innebär att elektronisk övervakning är obligatoriskt vid kontaktförbud som meddelats på grund av allvarligare brott i nära relationer.

Förutsättningarna för elektronisk övervakning måste vara underkastade starka rättssäkerhetsgarantier

I föregående avsnitt har vi bedömt att det saknas skäl för att införa en möjlighet att övervaka samtliga former av kontaktförbud elektroniskt. Utgångspunkten i detta avsnitt är därför att elektronisk övervakning även fortsättningsvis enbart är aktuellt i samband med utvidgade och särskilt utvidgade kontaktförbud. Frågan är om det finns tillräckliga skäl för att införa en reglering som innebär att elektronisk övervakning är obligatoriskt vid kontaktförbud som meddelats på grund av allvarligare brott i nära relationer, på det sätt som lyfts fram i våra direktiv. En sådan ordning skulle bidra till att tydliggöra förutsättningarna för när elektronisk övervakning ska meddelas även då det inte föreligger tidigare överträdelser av ett meddelat kontaktförbud. Elektronisk övervakning utgör emellertid – som vi utvecklat i föregående avsnitt – ett kännbart ingrepp i den personliga

integriteten. Förutsättningarna för att förena ett kontaktförbud med villkor om elektronisk övervakning måste därför vara underkastade starka rättssäkerhetsgarantier.

Bedömningen av om ett kontaktförbud ska förenas med villkor om elektronisk övervakning eller inte ska ske med beaktande av omständigheterna i det enskilda fallet. I samband med den senaste lagändringen i lagen om kontaktförbud uttalade regeringen att behovet av skydd är individuellt och måste i varje enskilt fall bedömas utifrån hotbilden mot skyddspersonen och dennes situation i övrigt.[70] Vi delar denna bedömning. Ett beslut om att förena ett kontaktförbud med villkor om elektronisk övervakning ska dessutom alltid föregås av en proportionalitetsbedömning. Elektronisk övervakning får bara beslutas om behovet av övervakning överväger det intrång och men det innebär för den som beslutet avser. En bestämmelse som medför att elektronisk övervakning är obligatorisk i vissa fall innebär att det saknas utrymme att ta hänsyn till omständigheter i det enskilda fallet som talar emot att förena ett kontaktförbud med villkor om elektronisk övervakning. Detta kan inte anses förenligt med de rättssäkerhetsgarantier som måste gälla för en så ingripande åtgärd som elektronisk övervakning innebär för den enskilda. Det kan därtill uppstå betydande problem i praktiken med att verkställa övervakningen, t.ex. om den som ska omfattas av övervakningen saknar bostad eller av andra skäl saknar möjlighet att sköta utrustningen på ett sådant sätt att övervakningen kan fortgå. Enligt de poliser och åklagare som utredningen varit i kontakt med är sådana situationer inte ovanliga.

Det bör återigen påpekas att det gäller en stark presumtion för elektronisk övervakning vid särskilt utvidgade kontaktförbud och utvidgade kontaktförbud när förbudspersonen tidigare överträtt ett kontaktförbud. När förutsättningarna för ett sådant förbud är uppfyllda i övrigt – vilket inte sällan kan vara fallet när en person dömts för allvarligare brott mot en närstående person – kommer förbudet alltså i de allra flesta fall även övervakas elektroniskt. Även när det gäller ett utvidgat kontaktförbud som meddelats som en förstahandsåtgärd kan en tidigare dom som omfattar allvarlig brottslighet mot skyddspersonen många gånger innebära att elektronisk övervakning framstår som proportionerligt. Vår bedömning är därför att den nuvarande regleringen – i förening med de förslag vi lämnar i avsnitt 8.3.6 om att utvidga möjligheterna att utfärda särskilt utvidgade

[70] Prop. 2020/21:217 s. 23.

kontaktförbud – innebär tillräckliga möjligheter att besluta om kontaktförbud med villkor om elektronisk övervakning när förbudspersonen tidigare dömts för allvarliga brott mot skyddspersonen. Vi avstår därför från att lämna förslag i denna del.

8.4.5 Det straffbara området för hindrande av elektronisk övervakning ska utvidgas

Förslag: Tillämpningsområdet för bestämmelsen om hindrande av elektronisk övervakning i 25 § lagen om kontaktförbud ska utvidgas på så sätt att det straffbara området även omfattar åtgärder som är ägnade att försvåra övervakningen. Brottsrubriceringen ändras till *hindrande eller försvårande av elektronisk övervakning*.

Bestämmelsen i 26 § lagen om kontaktförbud ska ändras på så sätt att uppgifter om den övervakades position även får tas fram när en pågående elektronisk övervakning försvåras.

Den nuvarande ordningen

När ett beslut om kontaktförbud med villkor om elektronisk övervakning har meddelats, är förbudspersonen enligt 2 a § lagen om kontaktförbud skyldig att medverka till att den elektroniska övervakningen kommer till stånd och kan fortgå. Bestämmelsen innebär att förbudspersonen är skyldig att sätta på sig utrustningen samt bära och sköta den på sätt som krävs för att övervakningen ska kunna genomföras.[71]

Enligt 12 a § lagen om kontaktförbud ska det av ett beslut om kontaktförbud med villkor om elektronisk övervakning framgå när övervakningen ska inledas och hur det ska ske, vad den som ålagts förbudet är skyldig att göra för att medverka till att den elektroniska övervakningen kommer till stånd och kan fortgå, samt vilken påföljd som hindrande av elektronisk övervakning kan medföra. Det framgår även av 2 § andra stycket förordningen (1988:691) om kontaktförbud att den som ålagts ett kontaktförbud med villkor om elektronisk övervakning ska underrättas särskilt om vad denne ska göra för att medverka till att övervakningen ska komma till stånd och fortgå.

[71] Prop. 2010/11:45 s. 80.

Enligt uppgifter från Åklagarmyndigheten innehåller ett beslut om kontaktförbud med villkor om elektronisk övervakning information om att förbudspersonen är skyldig att inställa sig för s.k. påbojning, bära sändaren under hela övervakningstiden, regelbundet ladda utrustningens batterier på föreskrivet sätt och i övrigt bära och sköta utrustningen på av polisen föreskrivet sätt. Dessa upplysningar framgår även av ett informationsblad som bifogas beslutet om kontaktförbud.

Den som har meddelats ett kontaktförbud med villkor om elektronisk övervakning och som uppsåtligen eller av grov oaktsamhet hindrar att den elektroniska övervakningen kommer till stånd eller kan fortgå, döms enligt 25 § lagen om kontaktförbud för hindrande av elektronisk övervakning till böter eller fängelse i högst ett år. I avsnitt 9.5.3 föreslår vi dock att böter ska utmönstras ur straffskalan beträffande gärningar som begåtts uppsåtligen.

Med att hindra att den elektroniska övervakningen kommer till stånd avses att personen inte medverkar till att övervakningen kan inledas, t.ex. genom att vägra låta sig påbojas. Att hindra att övervakningen kan fortgå omfattar aktivt handlande så som att förstöra utrustningen. Även underlåtenhet omfattas, som t.ex. att underlåta att ladda batterierna i utrustningen.[72]

Straffansvaret omfattar såväl uppsåtliga brott, som brott som begås av grov oaktsamhet. I förarbetena anges som exempel på grov oaktsamhet att den som övervakas elektroniskt inte bryr sig om huruvida batterierna i utrustningen är laddade eller inte, utan att han eller hon har uppsåt till underlåtenheten. Med grov oaktsamhet avses i första hand medveten oaktsamhet.[73]

Behoven av ett utvidgat tillämpningsområde

Straffansvar för hindrande av elektronisk övervakning förutsätter att förbudspersonen genom aktivt handlande eller underlåtenhet föranleder att den elektroniska övervakningen inte kommer till stånd eller kan fortgå. De problem som beskrivits av polis och åklagare (se avsnitt 8.4.1) angående att vissa personer sätter i system att låta batterinivån ständigt ligga på en kritiskt låg nivå omfattas därmed inte av den nuvarande straffbestämmelsen, eftersom utrustningen inte sätts

[72] A. prop. s. 63.
[73] A. prop. s. 63.

Sid 274(667)

ur bruk förrän batterierna är helt urladdade. Det är alltså inte fråga om att den elektroniska övervakningen hindras från att fortgå. För att sådana situationer ska omfattas av straffansvar krävs det att det straffbara området för bestämmelsen om hindrande av elektronisk övervakning utvidgas.

I Straffrättsanvändningsutredningens betänkande *Vad bör straffas?* (SOU 2013:38) kom utredningen fram till ett antal grundläggande kriterier som bör vara uppfyllda för att kriminalisering ska anses vara befogad, kriterier som i sin tur till stor del byggde på tidigare ställningstaganden i olika lagstiftningsärenden och i doktrinen. Det tänkta straffbudet måste avse ett godtagbart skyddsintresse och det beteendet som avses bli kriminaliserat måste kunna orsaka skada eller fara för skada på skyddsintresset. Endast den som har visat skuld (varit klandervärd) bör träffas av straffansvar och det får heller inte finnas något tillräckligt värdefullt motstående intresse. Därtill får det inte finnas någon alternativ metod som är tillräckligt effektiv för att komma till rätta med det oönskade beteendet.[74] Som framgår i det följande, finns det enligt vår uppfattning tillräckligt starka skäl med utgångspunkt i dessa kriterier för att utvidga det kriminaliserade området beträffande bestämmelsen om hindrande av elektronisk övervakning på det sätt som föreslås.

Kontaktförbud med villkor om elektronisk övervakning utgör en ingripande åtgärd som i regel åläggs någon mot dennes vilja. Samtidigt förutsätter den elektroniska övervakningen att förbudspersonen låter sig påbojas, och själv ombesörjer att tekniken fungerar genom att regelbundet ladda utrustningens batterier och i övrigt bär och sköter utrustningen på av polisen föreskrivet sätt. Det går givetvis inte att utgå från att förbudspersonen har någon lojalitet till denna ordning, utan tvärtom är det något denne i många fall torde se som orättvist och orättfärdigt. Förbudspersonens medverkan till en fungerade övervakning måste därför säkerställas på annat sätt.

Som beskrivits i avsnitt 8.4.1 måste polisen vidta flera åtgärder i händelse av larm om låg batterinivå på den elektroniska utrustningen. Bl.a. kan det krävas utryckningar och andra åtgärder för att garantera skyddet för skyddspersonen. Enligt uppgifter från polis- och åklagarhåll är denna företeelse mycket resurskrävande. Även i de fall övervakningen inte rent faktiskt hindras från att fortgå, innebär en underlåtenhet att sköta utrustningen på föreskrivet sätt alltså att det

[74] SOU 2013:38 s. 480-499.

uppstår skada i form av onödigt resursutnyttjande. Det kan också uppstå en konkret fara för att utrustningen helt sätts ur bruk, vilket i förlängningen kan leda till att överträdelser av kontaktförbudet underlättas.

Med hänsyn till den brottsförebyggande effekt en kriminalisering får förutsättas ha, kan det på goda grunder antas att de resurser som skulle krävas av rättsväsendet skulle minska med en kriminalisering, jämfört med den resursåtgång som i dag krävs för att hantera inkomna larm om låg batterinivå. En kriminalisering skulle också kunna bidra till att minska den risk för att skyddspersonen utsätts för onödig stress och oro som kan uppstå när denne kontaktas av polisen i händelse av larm. Det föreligger mot denna bakgrund ett starkt intresse av att den elektroniska övervakningen fungerar utan att den föranleder onödiga larm och uttryckningar och utan att skyddspersonens tillvaro påverkas negativt. Därutöver är det väsentligt att det finns en god säkerhetsmarginal till den punkt då tekniken slutar att fungera och övervakningen därigenom sätts ur spel.

Enligt vår bedömning finns det inget alternativ till en straffsanktionerad handlingsregel för att säkerställa detta skyddsintresse. Det finns inte heller något tillräckligt värdefullt motstående intresse som talar mot att utvidga det straffbara området. I det följande behandlas hur en sådan utvidgning av tillämpningsområdet för bestämmelsen bör konstrueras för att fullt ut kunna säkerställa skyddsintresset, med beaktande av kravet på att endast den som har agerat klandervärt ska träffas av straffbudet.

Det straffbara området ska även omfatta beteenden som är ägnade att försvåra övervakningen

En möjlig lösning för att utvidga det straffbara området är att komplettera lagtexten i 25 § lagen om kontaktförbud med rekvisit som uttryckligen tar sikte på det beteende som beskrivs ovan, dvs. en underlåtenhet att ladda batterierna i den elektroniska utrustningen på föreskrivet sätt. Utgångspunkten bör dock vara att bestämmelsen så långt som möjligt ska vara teknikneutral, eftersom det är svårt att förutse vilka tekniska lösningar för elektronisk övervakning som kommer att tillämpas i framtiden, lösningar som på olika sätt kan förutsätta förbudspersonens aktiva eller passiva medverkan. Dessutom bör kriminaliseringen omfatta även andra beteenden som innebär att

den elektroniska utrustningen missköts, utan att det för den skull lett till att övervakningen hindrats. Utöver att hindra att den elektroniska övervakningen kan komma till stånd eller fortgå, bör enligt vår bedömning därför även *den som i övrigt hanterar den elektroniska utrustningen på ett sätt som är ägnat att försvåra övervakningen* dömas för hindrande av elektronisk övervakning. Brottsrubriceringen bör då också ändras till *hindrande eller försvårande* av elektronisk övervakning.

Begreppet ”ägnat att” innebär att bestämmelsen konstrueras som ett abstrakt farebrott i den delen som nu är aktuell. Den föreslagna utformningen innebär att det, bildligt talat, uppstår ett visst avstånd mellan det straffbara beteendet – dvs. att försvåra den elektroniska övervakningen – och det yttersta skyddsändamålet med straffbestämmelsen, vilket är att förhindra överträdelser av ett meddelat kontaktförbud med villkor om elektronisk övervakning. Som vi nämnt ovan är det emellertid av avgörande betydelse såväl för förtroendet för kontaktförbudslagstiftningen i stort, som för skyddspersonens intresse av ett välfungerande skydd, att den elektroniska övervakningen kan fortgå utan onödiga störningar. Mot den bakgrunden anser vi att det är motiverat att den utvidgning av straffbestämmelsen som vi nu föreslår konstrueras som ett s.k. abstrakt farebrott.

Både aktivt handlande, så som att göra åverkan på utrustningen eller försöka manipulera den på olika sätt, samt underlåtenhet, exempelvis att underlåta att ladda batterierna på föreskrivet sätt eller att underlåta att inställa sig för nödvändiga kontroller av utrustningen, bör omfattas. Ytterligare exempel på beteenden som kan vara ägnade att försvåra övervakningen är att systematiskt vistas i områden utan täckning eller att på olika sätt göra sig okontaktbar när polisen t.ex. behöver åtgärda utrustningen.

Att förbudspersonens hantering av den elektroniska utrustningen ska ha varit ägnad att försvåra övervakningen, innebär att åklagaren inte behöver bevisa att hanteringen faktiskt lett till att övervakningen försvårats. Det är tillräckligt att omständigheterna är sådana att gärningen typiskt sett leder till att övervakningen försvåras. Vid bedömningen av om gärningen varit ägnad att försvåra övervakningen kan ledning sökas i de instruktioner som lämnats till förbudspersonen i samband med att den elektroniska övervakningen inletts. Som nämnts ovan, följer det av 12 a § lagen om kontaktförbud och 2 § andra stycket förordningen om kontaktförbud att förbudspersonen ska underrättas

om vad denne är skyldig att göra för att medverka till att övervakningen kommer till stånd och kan fortgå. Straffansvar bör förutsätta subjektiv täckning i förhållande till vad som krävs av förbudspersonen för att övervakningen ska kunna komma till stånd och fortgå.

Att förbudspersonens hantering av den elektroniska utrustningen föranlett utrustningen att sända ut larm till Polismyndigheten, exempelvis om låg batterinivå, är en omständighet som normalt kan innebära att gärningen varit ägnad att försvåra övervakningen. Denna omständighet utgör dock inte ett krav för att rekvisitet ska anses vara uppfyllt. Som anges ovan bör även andra omständigheter kunna läggas till grund för straffansvar.

Kravet på att gärningen ska ha varit ägnad att försvåra övervakningen innebär sålunda att olika normer och påbjudna handlingsmönster får vägas in i bedömningen av om en viss handling eller underlåtenhet typiskt sett innebär ett försvårande av övervakningen. Som vi utvecklar närmare i avsnitt 9.5.3, bedömer vi att även sådana ageranden bör kunna leda till fängelse. Detta väcker frågan om straffbestämmelsens förenlighet med normgivningsreglerna i regeringsformen, särskilt vad gäller det principiella kravet på att straffbestämmelser med fängelse i straffskalan ska beslutas av riksdagen (se 2 kap. 8 och 20 §§ samt 8 kap. 1 och 3 §§ regeringsformen). De olika utfyllande normer och påbjudna handlingsmönster (t.ex. de instruktioner som ges till den som ålagts ett kontaktförbud med elektronisk övervakning beträffande hur den elektroniska utrustningen ska skötas) som kan ges betydelse vid prövningen av om en gärning är ägnad att försvåra övervakningen kan emellertid inte uppfattas utgöra en del av själva brottsbeskrivningen i straffbestämmelsen. Vårt förslag innebär alltså inte att den straffbelagda gärningen beskrivs i några andra rättsregler än lagbestämmelsen om hindrande eller försvårande av elektronisk övervakning. Vi bedömer därför att den föreslagna utformningen måste anses förenlig med regeringsformens normgivningsregler (jfr NJA 2008 s. 567).

Uppgifter om den övervakades position

Av 26 § lagen om kontaktförbud framgår att uppgifter om den övervakades position vid elektronisk övervakning får registreras och tas fram endast när den övervakade träder in i förbudsområdet, eller när

en beslutad elektronisk övervakning hindras. Som framgått ovan, föreslår vi att även den som hanterar den elektroniska utrustningen på ett sätt som är ägnat att försvåra övervakningen ska kunna ådömas straffansvar. Polisen bör därför kunna registrera och ta fram uppgifter om den övervakades position även när en pågående elektronisk övervakning försvåras. Bestämmelsen i 26 § lagen om kontaktförbud bör därför ändras i enlighet med detta.

8.5 En effektiv handläggning

8.5.1 Inledning

För att ett kontaktförbud ska tillgodose intresset av att ge skydd för framför allt våldsutsatta kvinnor och barn är det, som framhålls i avsnitt 8.2.3, viktigt att de processuella frågorna och övriga frågor kring handläggningen av kontaktförbud är reglerade på ett effektivt och ändamålsenligt sätt. Enligt våra direktiv finns det anledning att uppmärksamma ett antal frågor som berör handläggningen av ärenden om kontaktförbud.

Den gällande regleringen i lagen om kontaktförbud innebär att ett sammanträde inför rätten alltid ska hållas, om en part begär det, även om talan är uppenbart ogrundad eller om det enligt domstolen skulle framstå som helt obehövligt med ett sammanträde. Enligt direktiven ska vi ta ställning till om rätten till sammanträde bör vara ovillkorlig och vid behov lämna nödvändiga författningsförslag.

I våra direktiv anges även att vi ska ta ställning till om det finns behov av en särskild reglering som möjliggör ett avlägsnande av en misstänkt gärningsperson från en gemensam bostad vid omedelbar fara. Bakgrunden till uppdraget är de rekommendationer som Grevio lämnat vid sin granskning av Sveriges genomförande av Istanbulkonventionen (se avsnitt 7.5). Enligt direktiven ska vi också överväga åtgärder för att åstadkomma en snabbare handläggning av denna typ av ärenden, t.ex. genom att göra det möjligt att fatta interimistiska beslut. I direktiven anges att det i detta sammanhang finns anledning att överväga om Polismyndigheten i vissa situationer ska kunna fatta interimistiska beslut om kontaktförbud. Vid behov ska vi lämna nödvändiga författningsförslag.

Som påpekas i våra direktiv är den första tiden efter villkorlig frigivning kritisk när det gäller risken för att återfalla i brott. Enligt

direktiven bör det analyseras om det ska införas en ordning som innebär att det inför villkorlig frigivning av någon som dömts för exempelvis brott mot närstående regelmässigt ska undersökas om det finns förutsättningar för att meddela kontaktförbud. Vi ska därför överväga hur ett kontaktförbudsförfarande kan initieras, särskilt i samband med villkorlig frigivning från ett fängelsestraff, och om lämpligt lämna författningsförslag. Vi har bedömt att analysen inte bör begränsas till villkorlig frigivning från fängelsestraff eftersom de särskilda aspekter som lyfts fram beträffande villkorlig frigivning även kan göra sig gällande efter verkställigheten av vissa andra påföljder. I avsnitt 8.5.4 behandlas därför även frågan om huruvida kontaktförbud mer regelmässigt bör övervägas även i samband med att verkställigheten av sluten ungdomsvård och rättspsykiatrisk vård upphör.

Enligt tilläggsdirektiven ska vi ta ställning till om det finns ett behov av att förbättra möjligheterna till delgivning av beslut om kontaktförbud, exempelvis genom att tillåta att husrannsakan används för delgivning. Oavsett ställningstagande i sak ska vi lämna författningsförslag som möjliggör delgivning av beslut om kontaktförbud via husrannsakan. Mot bakgrund av uppdraget i tilläggsdirektivet att ta ställning till hur kontaktförbud ska kunna användas som skydd i en rättsprocess, ska vi även ta ställning till om det i frågor om kontaktförbud finns behov av att ändra rätten till offentligt biträde för unga förbudspersoner samt lämna nödvändiga författningsförslag.

Som nämns i avsnitt 8.2.3 har vi under utredningsarbetet identifierat ett behov av att se över möjligheten att förordna en särskild företrädare för barn i ett ärende om kontaktförbud. Enligt våra direktiv är vi oförhindrade att, utöver de frågor som uttryckligen anges i direktiven, även överväga närliggande frågor och vi har bedömt att denna fråga ryms inom vårt utredningsuppdrag. I avsnittet behandlas därför även frågan om förordnande av särskild företrädare för barn.

I det följande redogörs för våra bedömningar och förslag i ovanstående frågor.

8.5.2 Sammanträde ska kunna underlåtas om det är uppenbart obehövligt

Förslag: Sammanträde inför rätten ska hållas om någon part begär det och det inte är uppenbart obehövligt.

Bedömning: Omfattar ärendet en prövning av ett beslut om kontaktförbud avseende gemensam bostad ska tingsrätten även fortsättningsvis alltid hålla sammanträde i ärendet även utan särskild begäran.

Den nuvarande ordningen

Bestämmelser om rättens handläggning av ärenden om kontaktförbud finns i 14–22 §§ lagen om kontaktförbud (i avsnitt 3.1.3 finns en utförlig redogörelse för dessa bestämmelser). Vid rättens handläggning i övrigt gäller lagen (1996:242) om domstolsärenden, förkortad ärendelagen. Regleringen i 14 § lagen om kontaktförbud innebär att den som har ålagts ett kontaktförbud har en ovillkorlig rätt att få ett sådant beslut prövat av tingsrätten. Enligt 19 § första stycket lagen om kontaktförbud ska ett sammanträde inför rätten alltid hållas om någon av parterna begär det. Bestämmelsen gäller för handläggningen i tingsrätten. För hovrätten gäller i stället 14 § ärendelagen (se ”Det uteblivna sammanträdet”, NJA 2005 s. 697). Enligt den bestämmelsen ska sammanträde hållas, om det begärs av en part. Sammanträde behöver dock inte hållas, om ärendet inte ska prövas i sak, om avgörandet inte går parten emot eller om ett sammanträde på grund av någon annan omständighet inte behövs.

I ett ärende om kontaktförbud har parterna alltså en ovillkorlig rätt till sammanträde inför tingsrätten, om ett sådant begärs, även om talan är uppenbart ogrundad eller om det enligt domstolen skulle framstå som helt obehövligt med ett sammanträde. Rätten till sammanträde gäller oavsett om tingsrättens prövning har påkallats av förbudspersonen eller av någon som begärt hos åklagaren att kontaktförbud ska meddelas men fått avslag, eller begärt ett mer ingripande kontaktförbud än det åklagaren beslutat om. Likaså gäller denna rätt såväl vid ett första beslut om kontaktförbud som vid ett beslut om förlängning.

Den ovillkorliga rätten till sammanträde har i förarbetena motiverats främst med att ett kontaktförbud är en ingripande åtgärd som inte bör meddelas utan att förbudspersonen har beretts tillfälle att framföra sina synpunkter. Det har också ansetts värdefullt om parterna, i den mån de vill, muntligen får lägga fram sin syn på ett eventuellt förbud för att domstolen ska få ett fullgott underlag för sin bedömning.[75]

När möjligheten att meddela kontaktförbud avseende gemensam bostad infördes, intogs en särskild bestämmelse i 19 § andra stycket lagen om kontaktförbud om att tingsrätten ska hålla sammanträde i sådana ärenden även utan särskild begäran. Sammanträde ska hållas så snart det kan ske och, om det inte finns något synnerligt hinder, senast på fjärde dagen efter det att rättens prövning begärdes hos åklagaren. Om det inte finns något synnerligt hinder ska ärendet avgöras i anslutning till sammanträdet. I förarbetena uttalade regeringen att ett kontaktförbud avseende den gemensamma bostaden är särskilt ingripande till sin natur och det ansågs därför motiverat att uppställa ett krav på muntlig handläggning med särskilda tidsfrister för förfarandet. Vidare ansågs det vara till gagn för prövningen av beslutet om rätten muntligen kan ställa frågor direkt till berörda parter.[76]

Rätten till en rättvis rättegång

Rätten till sammanträde aktualiserar frågan om de krav som ställs enligt artikel 6 i Europakonventionen angående rätten till en rättvis rättegång. Enligt den bestämmelsen har den enskilde rätt till en rättvis och offentlig förhandling vid prövningen av hans eller hennes civila rättigheter och skyldigheter eller av en anklagelse mot honom eller henne för brott. I ”Kontaktförbudsprövningen”, NJA 2020 s. 1061 uttalade Högsta domstolen att en prövning av ett beslut om kontaktförbud måste anses angå den berördes civila rättigheter och skyldigheter i den mening som avses i artikel 6, under förutsättning att det är fråga om en reell och seriös tvist (se även avsnitt 6.2 om kontaktförbudets rättsliga figur).

Kravet på att det ska vara fråga om en reell och seriös tvist för att artikel 6 ska vara tillämplig följer av Europadomstolens praxis. Bedöm-

[75] Prop. 1987/88:137 s. 31.
[76] Prop. 2002/03:70 s. 44 och 77.

ningen av om en tvist är reell och seriös ska göras mot bakgrund av de regler som enligt nationell rätt gäller för den rättighet eller skyldighet som tvisten avser. Det krävs inte att anspråket är välgrundat, utan det är tillräckligt att någon på rimliga grunder (”*on arguable grounds*”) kan hävda att han eller hon har en viss rättighet enligt inhemsk rätt. Är det däremot fråga om ett uppenbart ogrundat rättsligt anspråk är artikel 6 inte tillämplig.[77] Europadomstolen har framhållit att en tvist kan antas vara reell och seriös om det inte finns klara indikationer på att så inte är fallet.[78]

Utgångspunkten är alltså att den som på rimliga grunder gör gällande en rättighet som faller under artikel 6 i Europakonventionen ska ges möjlighet att på egen begäran höras muntligen i en tvist angående denna rättighet i åtminstone en instans. I *Miller mot Sverige*, dom den 1 juli 1997, uttalade Europadomstolen att de omständigheter som gör att det i undantagsfall kan vara berättigat att avstå från en muntlig förhandling anknyter till karaktären av de frågor som ska prövas av domstolen. Det finns flera exempel då Europadomstolen har ansett att det varit försvarligt att underlåta att hålla förhandling. Det har framför allt rört sig om tvister där bevisningen i hög grad varit av teknisk eller medicinsk art och som enligt Europadomstolen lämpat sig bättre för skriftlig behandling.[79]

Även regeringsformen ställer krav på en rättvis rättegång (se 2 kap. 11 §). Bestämmelsen ansluter till artikel 6 i Europakonventionen, med den skillnaden att tillämpningen inte är begränsad till mål rörande civila rättigheter och skyldigheter eller anklagelser om brott. Syftet med att införa en bestämmelse i regeringsformen med krav på ett rättvist förfarande var att grundlagsfästa en princip som redan gällde i svensk rätt till följd av inkorporeringen av Europakonventionen. Någon ändring i sak var alltså inte avsedd.[80]

[77] Danelius, Mänskliga rättigheter i europeisk praxis (2015, version 5, JUNO), s. 162.
[78] Se bl.a. *Rolf Gustafson mot Sverige*, Europadomstolens dom den 1 juli 1997.
[79] Se Danelius, Mänskliga rättigheter i europeisk praxis (2015, version 5, JUNO), s. 239 f. och där refererade avgöranden.
[80] SOU 2008:125 s. 425 f.

Rättssäkerhetsskäl talar för en långtgående rätt till sammanträde

Även om ett kontaktförbud närmast är att anse som ett offentligrättsligt beslut har kontaktförbudslagstiftningen, som utvecklas närmare i avsnitt 6.2.2, påtagligt straffrättsliga inslag. Det kan i sammanhanget framhållas att ett beslut om kontaktförbud förs in i belastningsregistret, se 3 § 5 lagen (1998:620) om belastningsregister. Därtill kan lyftas fram att det är fråga om en frihetsinskränkning som kan beslutas för någon utan att det är visat att denne har begått ett brott, eftersom den ju grundas på en riskbedömning. Vidare kan den som begärt att ett kontaktförbud ska åläggas mot någon annan, men erhållit ett avslag från åklagaren, ha starka skäl att få detta överprövat i domstol och ett behov av att lägga fram sina argument och den utredning som åberopas vid ett sammanträde.

Ett sammanträde kan ofta bidra till att utredningsunderlaget i ett ärende förbättras. I undantagsfall kan det vara motiverat att åberopa muntlig bevisning i form av vittnesförhör, vilket ju förutsätter att ett sammanträde hålls. Även i de fall domstolen inte anser att det finns behov av ett muntligt förfarande av utredningsskäl, kan det finnas klara fördelar med att hålla sammanträde. Domstolen får möjlighet att, inom ramen för materiell processledning, fästa parternas uppmärksamhet på omständigheter och rättsregler som är av betydelse för prövningen. Detta kan sammantaget bidra till att parterna får en bättre förståelse för utgången i ärendet. Möjligheten att få förklara sin syn på saken inför rätten kan också medföra att förtroendet för rättsväsendet ökar.

Dessa omständigheter talar med styrka för att det alltjämt bör finnas generösa möjligheter för den enskilda att muntligen lägga fram sin syn på saken vid ett sammanträde inför domstol. Som utvecklas nedan, kan dock behovet av sammanträde variera beroende på omständigheterna i det enskilda fallet.

Rätten till sammanträde ska inte längre vara ovillkorlig

Kraven på en rättvis rättegång enligt artikel 6 i Europakonventionen innebär en långtgående skyldighet att låta parterna höras muntligt i första instans. Av rättssäkerhetsskäl kan det endast i exceptionella undantagsfall vara acceptabelt att underlåta att hålla muntlig förhandling. Av artikel 6 följer dock inte en ovillkorlig rätt till muntlig för-

handling när en sådan har begärts av någon av parterna. Rätten till sammanträde enligt lagen om kontaktförbud kan alltså sägas vara mer generös än motsvarande rätt enligt artikel 6, eftersom tillämpningen av den artikeln förutsätter att det är fråga om en seriös och reell tvist. Inte heller regeringsformen uppställer något krav på en ovillkorlig rätt till muntlig förhandling.

Enligt den nuvarande ordningen måste sammanträde hållas i ett ärende om kontaktförbud även i de fall en part begär förhandling i rent obstruktionssyfte eller då det är helt uppenbart att parten inte kommer ha framgång med sin talan. Som anges i avsnitt 8.2.3, har det framförts till utredningen från bl.a. åklagarhåll att det förekommer att rätten till sammanträde utnyttjas som ett led i att utsätta motparten för ytterligare trakasserier. I de fall då det är uppenbart att det saknas förutsättningar för att meddela ett kontaktförbud kan det också uppfattas som stötande om motparten utsätts för onödiga domstolsinställelser. Domstolens skyldighet att hålla förhandling i dessa fall innebär också ett ineffektivt utnyttjande av domstolens och åklagarväsendets resurser.

I ärenden om kontaktförbud gäller ett skyndsamhetskrav för handläggningen i rätten. Den brådskande naturen i ett ärende om kontaktförbud utgör i normala fall inte ett skäl mot att hålla muntlig förhandling. I de fall en begäran om sammanträde har som främsta syfte att förhala handläggningen är det emellertid viktigt att domstolen har tillräckliga verktyg för att motverka att ett slutligt avgörande fördröjs.

Det finns flera exempel i lagstiftningen på regleringar som ger utrymme för domstolarna att underlåta att hålla förhandling även i de fall sammanträde begärs av en part och saken gäller en sådan civil rättighet eller skyldighet som avses i artikel 6 i Europakonventionen. Både ärendelagen och förvaltningsprocesslagen (1971:291) innehåller sådana undantagsregler. Mot bakgrund av vad som nu har sagts, bör det enligt vår bedömning införas en möjlighet för rätten att i vissa fall avslå en parts begäran om sammanträde i ett ärende om kontaktförbud i de fall tvisten, i dessa fall närmast parternas talan och argumentering, inte kan betraktas som reell och seriös.

Sammanträde ska i vissa fall kunna underlåtas om det är uppenbart obehövligt

Enligt 14 § ärendelagen kan domstolen avslå en parts begäran om sammanträde 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 ett kontaktförbuds ingripande karaktär, och för att det inte ska råda något tvivel om att bestämmelsen ska uppfylla kraven enligt Europakonventionen, anser vi emellertid att domstolen ska kunna underlåta att hålla sammanträde om en part begär det endast om ett sammanträde är uppenbart obehövligt. Rätten till sammanträde regleras på motsvarande sätt i förvaltningsprocesslagen.

Exempel på omständigheter som har betydelse för behovet av sammanträde

Vid bedömningen av om ett sammanträde är uppenbart obehövlig bör hänsyn tas till omständigheterna i det enskilda fallet. I de fall en parts begäran om sammanträde har ett tydligt obstruktionssyfte och inte är sakligt motiverad torde förhandlingen ofta vara uppenbart obehövlig.[81] Det kan vara mer eller mindre påkallat av rättssäkerhetsskäl att hålla sammanträde i olika situationer. Till exempel bör den grad av ingripande som det aktuella kontaktförbudet innebär beaktas. Ett utvidgat kontaktförbud innebär, till skillnad från ett ordinärt kontaktförbud, en inskränkning av rörelsefriheten. När det gäller särskilt utvidgade kontaktförbud kan den inskränkningen vara betydande. De rättssäkerhetsskäl som talar för ett muntligt förfarande gör sig särskilt gällande i dessa fall. När ett kontaktförbud förenats med villkor om elektronisk övervakning bör utrymmet för att underlåta sammanträde på begäran av part vara än mindre. Vid beslut om utvidgade och särskilt utvidgade kontaktförbud bör utgångspunkten alltid vara att ett sammanträde inte kan anses uppenbart obehövligt, i vart fall då det handlar om ett första beslut och inte beslut om förlängning. Efter ett beslut om förlängning – där det inte tillkommit omständigheter som kan föranleda en annan bedömning – bör det finnas ett visst, men ändå begränsat, utrymme att avslå en begäran om sammanträde.

[81] Jfr prop. 2017/18:279 s. 38.

Det som nu sagts tar sikte på de fall där rättens prövning avser ett beslut om att ålägga en person ett kontaktförbud. I de fall åklagarens beslut om att avslå en begäran om kontaktförbud begärs prövat, torde utrymmet för att underlåta sammanträde vara något större. Detta gäller med särskild styrka om det är uppenbart att begäran om kontaktförbud är helt ogrundad och förs fram i trakasserande eller chikanerande syfte. Den som fått avslag på sin begäran om kontaktförbud efter att det hållits ett sammanträde och sedan inkommer med en ny begäran på grundval av samma eller liknande omständigheter, vilken också avslås av åklagaren, bör i många fall kunna förvägras ett nytt sammanträde. Det framstår däremot som närmast uteslutet att ändra åklagarens beslut till nackdel för en part utan att dessförinnan ha tillmötesgått den partens begäran om sammanträde.

En annan fråga är om det finns anledning att göra skillnad på ett nytt beslut om meddelande av kontaktförbud och beslut som innebär att ett befintligt kontaktförbud förlängs. En förlängning av ett kontaktförbud ska i princip ses som ett nytt beslut om meddelande av kontaktförbud och en fullständig prövning av de omständigheter som då är för handen ska göras. Det bör också beaktas att ju längre ett kontaktförbud varar, desto större kan ingreppet i rörelsefriheten te sig för förbudspersonen (jfr NJA 2006 s. 202). Om sammanträde har hållits i samband med att det ursprungliga beslutet om kontaktförbud meddelades, kan det dock ifrågasättas om de skäl som ligger till grund för den generösa hållningen till rätten till sammanträde gör sig gällande i samma utsträckning. Parterna har då redan getts möjlighet att muntligen ge sin syn på kontaktförbudet som sådant. Det kan även antas att behovet av att höra parterna muntligen av utredningsmässiga skäl är mindre när det gäller förlängningsbeslut. Detta synsätt kan i första hand tillämpas i de fall det är fråga om starka skäl för kontaktförbud i det ursprungliga beslutet och det inte anförts eller annars tillkommit några omständigheter som föranleder en annan bedömning när frågan om förlängning uppkommer. Om ett kontaktförbud gällt under en längre tid – exempelvis genom flera förlängningar – kan dock tidsaspekten och därigenom ökningen i ingripandegrad innebära att det inte finns utrymme att avslå en begäran om sammanträde.

Frågor om kontaktförbud avseende den gemensamma bostaden

Ett kontaktförbud avseende den gemensamma bostaden aktualiserar rätten till rådighet över den egna bostaden och innebär ofta mycket långtgående inskränkningar för förbudspersonen. Mot den bakgrunden är det enligt vår bedömning alltjämt motiverat att tingsrätten, även utan en parts begäran, ska hålla sammanträde i dessa ärenden. Vårt förslag om att sammanträde ska kunna underlåtas om det bedöms uppenbart obehövligt att hålla sammanträde omfattar därför inte ärenden gällande kontaktförbud avseende den gemensamma bostaden.

8.5.3 Särskild reglering vid omedelbar fara och interimistiska beslut

Bedömning: Det saknas behov av att införa en särskild reglering som möjliggör ett avlägsnande av en misstänkt gärningsperson från den gemensamma bostaden vid omedelbar fara.

Det finns inte tillräckligt starka skäl för att göra det möjligt att fatta interimistiska beslut.

Bakgrund

Enligt artikel 52 i Istanbulkonventionen ska konventionsstaterna säkerställa att behöriga myndigheter bemyndigas att, i situationer av överhängande fara, besluta om att den som utövar våld i hemmet under tillräckligt lång tid måste lämna den bostad som brottsoffret eller personen som riskerar att utsättas för våld bor i och att förbjuda förövaren att gå in i bostaden eller kontakta brottsoffret eller den person som riskerar att utsättas för våld. Av artikel 53 följer bl.a. att konventionsstaterna ska säkerställa att besöksförbud, när så behövs, ska kunna utfärdas med omedelbar verkan. Vid Grevios granskning av Sverige utifrån Istanbulkonventionen rekommenderades Sverige att se över sitt system med kontaktförbud och låta det omfatta även möjligheten att avlägsna en misstänkt gärningsperson från den gemensamma bostaden vid omedelbar fara. I avsnitt 5.2.2 och 7.5 finns en utförlig redogörelse för Istanbulkonventionen och Grevios granskning av Sverige.

Sid 288(667)

Frågan om att införa en särskild reglering som möjliggör att en misstänkt gärningsperson kan avlägsnas från en gemensam bostad vid omedelbar fara berördes så sent som i 2022 års lagstiftningsärende. Hedersbrottsutredningen bedömde att det svenska rättssystemet måste betraktas som en helhet och att bestämmelserna om frihetsberövanden i form av gripande, anhållande och häktning kompletterar lagen om kontaktförbud på ett sådant sätt att den svenska lagstiftningen på ett effektivt sätt möjliggör ett avlägsnande av en misstänkt gärningsperson från en gemensam bostad.[82] Regeringen instämde i den bedömningen och något förslag i den riktningen lämnades därför inte.[83] I våra direktiv framhålls att regeringen står fast vid sin tidigare bedömning, men att det finns anledning att på nytt överväga om det bör införas en särskild reglering som möjliggör att en misstänkt gärningsperson kan avlägsnas från en gemensam bostad vid omedelbar fara och möjligheten att åstadkomma en snabbare handläggning i sådana situationer, bl.a. genom möjligheten att meddela interimistiska beslut.

Utgångspunkter för handläggningen

Som anges i avsnitt 3.1.2, ska frågor om kontaktförbud handläggas skyndsamt (6 a § lagen om kontaktförbud). Beslut gällande kontaktförbud avseende den gemensamma bostaden ska dessutom meddelas med särskild skyndsamhet. Har förbudspersonen tagits med till förhör ska beslut i ärendet meddelas i samband med att förhöret avslutas, om det inte finns något synnerligt hinder.

Enligt Åklagarmyndighetens föreskrifter om kontaktförbud (ÅFS 2011:6) ska beslut om kontaktförbud som huvudregel meddelas senast inom två veckor från det att ansökan kom in. Beslut om kontaktförbud avseende gemensam bostad, utvidgade kontaktförbud med villkor om elektronisk övervakning samt särskilt utvidgade kontaktförbud ska som huvudregel meddelas senast inom en vecka från det att ansökan kom in.

I sammanhanget kan det nämnas att 6 § lagen om kontaktförbud innebär att förbudspersonen är skyldig att på tillsägelse av polisman följa med till förhör som hålls omedelbart därefter, om det kan antas

[82] SOU 2020:57 s. 262-267.
[83] Prop. 2020/21:217 s. 30 f.

att ett kontaktförbud avseende gemensam bostad kommer att meddelas och om förhör på platsen inte kan äga rum eller om det av annan anledning är av vikt för utredningen att förbudspersonen följer med till ett förhör. Vägrar han eller hon utan giltig orsak, får polismannen ta med honom eller henne till förhöret.

När ett beslut om kontaktförbud avseende gemensam bostad har meddelats får en polisman avlägsna förbudspersonen från bostaden med stöd av 13 a § lagen om kontaktförbud.

Det saknas behov av att utvidga möjligheterna att avlägsna en misstänkt gärningsperson från en gemensam bostad

Bakgrunden till de rekommendationer Grevio lämnat till Sverige som redogjorts för ovan är att lagen om kontaktförbud saknar en särskild bestämmelse om avlägsnande av en misstänkt gärningsperson från en gemensam bostad vid omedelbar fara. Det kan dock ifrågasättas om artikel 52 i Istanbulkonventionen verkligen innebär ett krav på att möjligheten till sådana akuta förbudsåtgärder framgår av en särskild reglering.

Som regeringen anfört i tidigare lagstiftningsärenden, måste det svenska systemet ses som en helhet vid bedömningen av om det finns tillräckliga möjligheter att avlägsna en misstänkt gärningsperson från en gemensam bostad. I det sammanhanget får bestämmelserna om gripande, anhållande och häktning anses som ett komplement till lagen om kontaktförbud på det sätt att de, om förutsättningarna för sådana frihetsberövanden är uppfyllda, innebär att en misstänkt gärningsperson fysiskt hindras från att vistas i den gemensamma bostaden.

Häktning förutsätter enligt 24 kap. 1 § rättegångsbalken att en person är på sannolika skäl misstänkt för ett brott för vilket det är föreskrivet fängelse i ett år eller mer. Risk för fortsatt brottslighet (recidivfara) utgör ett av de s.k. häktningsskälen. Som Hedersbrottsutredningen påpekade i sitt betänkande, kan sannolika skäl för misstanke om brott typiskt sett uppnås redan genom tillförlitliga och trovärdiga uppgifter från en målsägande eller annat vittne, eventuellt i kombination med viss stödbevisning.[84] Anhållande regleras i 24 kap. 6 § rättegångsbalken och är en provisorisk åtgärd i förhållande till häktning. Av 12 § i samma kapitel framgår att häktningsframställan

[84] SOU 2020:57 s. 266.

ska göras senast klockan 12 tredje dagen efter anhållningsbeslutet. Om det finns skäl att anhålla någon, får en polisman enligt 24 kap. 7 § rättegångsbalken i brådskade fall gripa denne även utan anhållningsbeslut. Av 23 kap. 9 § rättegångsbalken följer att en person som är gripen inte är skyldig att stanna kvar i mer än 12 timmar för förhör.

En majoritet av de åklagare som utredningen har varit i kontakt med har påtalat att det är ovanligt att en misstänkt gärningsperson inte grips och anhålls när polis kallas till en bostad med anledning av ett inträffat bråk mellan närstående, förutsatt att anklagelserna inte omedelbart kan bedömas som grundlösa. Det har också framhållits att det i regel finns tillräckligt med underlag för att vid behov kunna meddela och då även delge ett kontaktförbud avseende den gemensamma bostaden innan den brottsmisstänkte släpps på fri fot, även om det skulle visa sig att det saknas förutsättningar för häktning. Om förbudspersonen skulle återvända till bostaden under kontaktförbudets giltighetstid, utgör det en överträdelse av kontaktförbudet, vilket på nytt aktualiserar reglerna om gripande, anhållande och häktning. Dessa omständigheter talar med styrka för att det svenska systemet erbjuder tillräckliga möjligheter att avlägsna en misstänkt gärningsperson från den gemensamma bostaden. Om man ändå skulle anse att det finns ett behov av att införa en särskild reglering som innebär utvidgade möjligheter att avlägsna en misstänkt gärningsperson från den gemensamma bostaden, är införandet av möjligheten att meddela interimistiska beslut en lösning som ligger nära till hands för att åstadkomma detta. Som utvecklas i det följande, är det emellertid tveksamt om en sådan lösning innebär att tiden från ansökan till ett sådant beslut kan förkortas i någon nämnvärd utsträckning jämfört med ett ordinärt beslut.

Interimistiska beslut

Vid den hearing med brottsoffer- och kvinnorättsorganisationer som vi har anordnat inom ramen för vårt utredningsarbete framfördes det från ett flertal håll att det finns ett stort behov av att förkorta handläggningstiderna för prövningen av kontaktförbudsansökningar, för att säkerställa skyddet för den brottsutsatta personen. Det framkom bl.a. att tiden mellan ansökan och ett beslut om kontaktförbud många gånger innebär en förhöjd risk för våld och andra övergrepp. Ett in-

terimistiskt kontaktförbud skulle kunna vara ett effektivt medel när risken för övergrepp är överhängande och situationen är så akut att ett slutligt beslut inte kan avvaktas. En förutsättning för att det ska finnas anledning att införa en möjlighet till interimistiska beslut är emellertid enligt vår uppfattning att det finns tid att vinna med en sådan ordning.

Frågan om att införa en möjlighet till interimistiska beslut har även den behandlats vid flera tidigare tillfällen, även i 2022 års lagstiftningsärende. Enligt regeringen kunde det antas vara svårt att åstadkomma en snabbare handläggning av ärenden om kontaktförbud genom en möjlighet att besluta interimistiskt, eftersom det även vid interimistiska beslut finns vissa grundläggande förfaranderegler som måste upprätthållas. Något förslag i den riktningen lämnades därför inte.[85]

En reglering som innebär en möjlighet att meddela interimistiska beslut behöver nödvändigtvis inte avgränsas till att enbart avse kontaktförbud avseende den gemensamma bostaden, utan skulle kunna gälla oavsett vilken form av kontaktförbud som är aktuell. När det gäller utvidgade och särskilt utvidgade kontaktförbud kan interimistiska beslut dock knappast komma i fråga med hänsyn till de handläggningsåtgärder som krävs i sådana ärenden. Som exempel kan nämnas att förbudsområdets omfattning ska bedömas och tydliggöras för förbudspersonen genom kartor som biläggs beslutet. Ska kontaktförbudet övervakas elektroniskt krävs ytterligare förberedelser för att en sådan övervakning ska kunna verkställas.

Möjligheten till interimistiska beslut skulle i praktiken alltså främst bli tillämplig i fråga om ordinära kontaktförbud och kontaktförbud avseende den gemensamma bostaden. Av den statistik som redovisats i avsnitt 7.2.2 framgår att den genomsnittliga handläggningstiden år 2022 för ordinära kontaktförbud uppgick till 8 dagar och för kontaktförbud avseende den gemensamma bostaden var handläggningstiden endast en dag.[86] Det är alltså redan i dag möjligt att meddela beslut relativt omgående i de flesta av dessa ärenden. Genom den presumtionsregel vid vissa allvarligare brott som vi föreslår i avsnitt 8.3.8, gällande ordinära kontaktförbud, torde handläggningstiden i sådana fall kunna kortas eftersom behovet av utredning kommer att vara mer begränsat än tidigare.

---

[85] Prop. 2020/21:217 s. 31.

[86] Uppgifterna om genomsnittlig handläggningstid avser ett medianvärde. Medelvärdet beträffande handläggningstiden för ordinära kontaktförbud uppgick år 2022 till 11,2 dagar och för kontaktförbud avseende den gemensamma bostaden till 3,9 dagar.

Nästan samtliga av de åklagare som utredningen har intervjuat har ställt sig mycket tveksamma till om det är möjligt att åstadkomma ett snabbare förfarande genom att det införs en möjlighet att besluta interimistiskt. Många har påtalat att den största anledningen till att handläggningen kan dra ut på tiden beror på svårigheter att nå förbudspersonen för att hålla förhör med denne, samt att det i sådana situationer nästan uteslutande även är svårt att nå personen för delgivning av beslutet.

Av 11 § lagen om kontaktförbud följer att båda parterna ska underrättas om uppgifter som har tillförts ärendet genom någon annan än parten själv och ges tillfälle att yttra sig över dem. Frågan får dock avgöras utan att så har skett om åtgärderna är uppenbart obehövliga, om det kan befaras att det annars skulle bli avsevärt svårare att genomföra beslutet i ärendet eller om avgörandet inte kan skjutas upp. Grundtanken med interimistiska beslut är att det ska vara möjligt att fatta tillfälliga beslut utan krav på ett fullständigt beslutsunderlag. Även vid interimistiska beslut torde dock som en stark huvudregel behöva upprätthållas att motparten getts tillfälle att yttra sig över ansökan genom ett förhör. Om personen är svår att nå kan det i undantagssituationer tänkas att situationen är så brådskande att det kan anses godtagbart att underlåta att höra förbudspersonen innan ett interimistiskt beslut fattas. För att ett kontaktförbud ska få straffrättslig verkan krävs emellertid att beslutet delges förbudspersonen. När en person medvetet försöker undanhålla sig förhör och delgivning, kommer tidsvinsten med att fatta ett interimistiskt beslut därför sannolikt att vara ytterst marginell jämfört med att meddela ett ordinärt beslut. I sammanhanget kan framhållas att vi i avsnitt 8.5.5 föreslår att åklagare ska kunna besluta om husrannsakan för att kunna delge beslut om kontaktförbud. En sådan ordning kan i många fall korta tiden fram till det att beslutet får rättslig verkan för den som det avser.

Därtill kommer att det enligt vår bedömning finns en inte obetydlig risk för att interimistiska beslut om kontaktförbud kan komma att användas även i de fall då det hade varit motiverat med ett frihetsberövande av den misstänkta gärningspersonen. Ett kontaktförbud avseende den gemensamma bostaden kan i praktiken aldrig utgöra ett lika starkt skydd mot fortsatta brott som ett frihetsberövande, eftersom ett kontaktförbud inte innebär ett fysiskt hinder för en

misstänkt gärningsperson som, trots risken för straffsanktioner, väljer att återvända till den gemensamma bostaden.

Mot bakgrund av vad som anförts ovan bedömer vi att det saknas tillräckliga skäl för att införa en möjlighet till interimistiska beslut i ärenden om kontaktförbud. Vi instämmer även i regeringens tidigare bedömning att det även i övrigt saknas behov av att utvidga möjligheterna att avlägsna en misstänkt gärningsperson från en gemensam bostad vid överhängande fara. Vi avstår därför från att lämna några förslag i denna del.

8.5.4 Åklagaren ska underrättas i samband med att verkställigheten av fängelsestraff och sluten ungdomsvård upphör

Förslag: Det ska införas en skyldighet för Kriminalvården att i vissa fall underrätta åklagaren i samband med att en person friges från ett fängelsestraff som verkställts i kriminalvårdsanstalt eller häkte. Motsvarande skyldighet ska gälla för Statens institutionsstyrelse i samband med att en person friges från sluten ungdomsvård.

Underrättelseskyldigheten ska gälla om påföljden avser brott som riktat sig mot en närstående eller tidigare närstående persons liv, hälsa, frihet eller frid. Om domen avser olaga förföljelse enligt 4 kap. 4 b § brottsbalken, hedersförtryck enligt 4 kap. 4 e § brottsbalken eller överträdelse av kontaktförbud enligt 24 § lagen (1988:688) om kontaktförbud ska underrättelseskyldigheten gälla även om parterna inte är närstående eller tidigare närstående.

Ansvaret för myndigheterna att initiera frågan om kontaktförbud bör förtydligas

Enligt 7 § lagen om kontaktförbud prövas frågor om kontaktförbud av allmän åklagare och tas upp på begäran av den som förbudet avses skydda eller när det annars finns anledning till det. Den vanligaste situationen är att skyddspersonen själv begär att kontaktförbud ska utfärdas. Det finns emellertid inte något som hindrar att begäran framställs av någon annan, t.ex. en polisman eller handläggare inom socialtjänsten. Åklagaren har även möjlighet att på eget initiativ väcka frågan

om kontaktförbud. Det kan dock inte komma i fråga att meddela ett kontaktförbud mot skyddspersonens vilja.[87] När frågan om kontaktförbud initierats av någon annan än skyddspersonen själv måste åklagaren därför undersöka skyddspersonens inställning.

Av redogörelsen i avsnitt 8.3.8 framgår att forskning visar att återfallsrisken är stor när det gäller brott i nära relation och att det föreligger en förhöjd risk för återfall inom det första året från det att en person blivit föremål för någon form av intervention med anledning av brottet, exempelvis ett frihetsberövande. Det kan därför många gånger vara motiverat med ett kontaktförbud när den dömda friges från ett fängelsestraff, vilket också har framhållits av flera av de åklagare som utredningen har varit i kontakt med.

Det finns redan i dag bestämmelser som syftar till att skydda målsäganden i samband med bl.a. frigivning från fängelsestraff. Om målsäganden har begärt att bli underrättad när den dömde friges ska underrättelsen, som nämnts ovan, även innehålla information om kontaktförbud (35 och 36 §§ fängelseförordningen [2010:2010] samt 27 och 28 §§ häktesförordningen [2010:2011]). Liknande bestämmelser finns när det gäller sluten ungdomsvård och rättspsykiatrisk vård. För att ett kontaktförbud ska aktualiseras krävs dock att målsäganden själv tar initiativ till en ansökan.

I samband med villkorlig frigivning kan Kriminalvården besluta om särskilda föreskrifter som innebär att den dömde förbjuds att vistas på vissa platser, t.ex. i närheten av brottsoffrets bostad (26 kap. 16 § brottsbalken). Dessa föreskrifter är dock främst avsedda att tillämpas för vissa kategorier av dömda där risken för återfall i allvarlig brottslighet är särskilt stor eller avseende personer med koppling till kriminella gäng eller organiserad brottslighet.[88] Tillämpningsområdet för sådana föreskrifter är alltså snävare än kontaktförbudslagstiftningen och innebär i dagsläget inte något direkt förbud att kontakta brottsoffret. Möjligheterna att anpassa ett förbud till den risk som bedöms föreligga är mindre i regleringen gällande villkorlig frigivning än vad kontaktförbudsregleringen erbjuder och en överträdelse av en föreskrift som meddelas i samband med villkorlig frigivning är till skillnad från en överträdelse av ett kontaktförbud inte straffsanktionerad. Här bör dock nämnas att regeringen har gett en särskild utredare i uppdrag att bl.a. ta ställning till om det bör införas

[87] Prop. 1987/88:137 s. 26.
[88] Prop. 2018/19:77 s. 35.

en möjlighet att besluta om särskilda föreskrifter som innebär ett förbud för den villkorligt frigivne eller skyddstillsynsdömde att kontakta brottsoffret. Utredaren ska även överväga ändringar inom ramen för påföljdssystemet som innebär utökade eller nya möjligheter att besluta var en dömd person ska vistas eller inte får vistas. Utredningen, som har antagit namnet Utredningen om påföljder, återfall och verkställighet (JU 2022:10) ska enligt tilläggsdirektiven redovisa sitt uppdrag senast den 1 juli 2024.[89]

Myndigheternas ansvar för att initiera frågan om kontaktförbud i samband med att verkställigheten av vissa påföljder upphör berördes av Personsäkerhetsutredningen i delbetänkandet *Nationell handlingsplan mot våld i nära relationer* (SOU 2002:71). Utredningen föreslog att det skulle införas en skyldighet för Kriminalvården att i samband med permissioner, andra vistelser utanför anstalt och frigivning från ett fängelsestraff underrätta åklagaren om fall där förutsättningar för ett kontaktförbud kunde antas föreligga. Underrättelseskyldigheten skulle gälla i de fall en intagen avtjänar straff för brott mot liv, hälsa, frihet eller frid.[90] Motsvarande bestämmelse föreslogs i fråga om sluten ungdomsvård och rättspsykiatrisk vård med särskild utskrivningsprövning. I likhet med vad några av remissinstanserna påpekade, framhöll regeringen att det är viktigt att målsäganden medverkar till ansökan och står bakom beslutet om kontaktförbud. Regeringen valde därför att inte gå vidare med utredningens förslag om en underrättelseskyldighet till åklagaren.[91]

Vi instämmer i det som regeringen lyfte fram i det tidigare lagstiftningsärendet om att ett kontaktförbud förutsätter att målsäganden står bakom beslutet. Samtidigt måste det beaktas att den psykiska påfrestning det innebär att bli utsatt för brott kan medföra att målsägandens ork är begränsad när det gäller att själv ta initiativ till att ansöka om kontaktförbud, trots att denne i och för sig anser sig vara i behov av sådant skydd och är villig att medverka till utredningen när frågan väcks av någon annan än målsäganden själv. Att den myndighet som verkställer en frihetsberövande påföljd får ett ansvar för att initiera frågan om kontaktförbud går enligt vår uppfattning alltså att förena väl med att målsäganden själv står bakom att kontaktförbud meddelas. En ordning som innebär att ansvaret för

[89] Dir. 2022:95 och dir. 2023:74.
[90] SOU 2002:71 s. 114 f.
[91] Prop. 2005/06:166 s. 31 f.

att initiera ett kontaktförbud inte uteslutande ligger på målsäganden i samband med att gärningspersonen friges från ett fängelsestraff skulle enligt vår bedömning kunna innebära en lättnad för målsäganden och bidra till att förstärka kontaktförbudslagstiftningens förebyggande funktion. Vi anser därför att det finns goda skäl för att införa en bestämmelse som innebär att myndigheterna får ett tydligare ansvar för att initiera frågan om kontaktförbud i samband med frigivning.

Det har inte framkommit någon anledning att göra skillnad på den situationen att en person friges från ett fängelsestraff som verkställs i en kriminalvårdsanstalt eller häkte och att verkställigheten av sluten ungdomsvård upphör. En bestämmelse som innebär att kontaktförbud mer regelmässigt ska övervägas i vissa situationer bör därför även omfatta att den dömde friges från sluten ungdomsvård. Det bör i sammanhanget dock nämnas att Utredningen om frihetsberövande påföljder för unga har föreslagit att påföljden sluten ungdomsvård ska tas bort och att påföljden som huvudregel ska bestämmas till fängelse i de fall en frihetsberövande påföljd inte kan undvikas för en underårig tilltalad.[92]

En underrättelseskyldighet för Kriminalvården och Statens institutionsstyrelse

Som vi konstaterat ovan bör myndigheterna få ett tydligare ansvar för att initiera frågan om kontaktförbud i samband med att en person som dömts för vissa brott friges från ett fängelsestraff som verkställts i kriminalvårdsanstalt eller häkte, eller vid frigivning från sluten ungdomsvård. Enligt vår bedömning bör det därför införas en bestämmelse som innebär en skyldighet för Kriminalvården och Statens institutionsstyrelse att underrätta Åklagarmyndigheten i samband med att en person friges från ett sådant fängelsestraff respektive från sluten ungdomsvård. Detta bör regleras i fängelseförordningen, häktesförordningen respektive förordningen (1998:641) om verkställighet av sluten ungdomsvård.

Underrättelseskyldigheten för Kriminalvården och Statens institutionsstyrelse bör begränsas till fall då påföljden avser ett brott som riktat sig mot en närstående eller tidigare närstående persons liv, hälsa,

[92] SOU 2023:44 s. 280 ff.

frihet eller frid. Med begreppet avses i första hand brott enligt 3, 4 och 6 kap. brottsbalken, men även andra brott där våld, hot om våld eller frihetsberövande ingår som moment i gärningen omfattas. En sådan avgränsning av brottstyper innebär en tydlig koppling till de brott som främst kan läggas till grund för ett kontaktförbud. Om domen avser olaga förföljelse enligt 4 kap. 4 b § brottsbalken, hedersförtryck enligt 4 kap. 4 e § brottsbalken eller överträdelse av kontaktförbud enligt 24 § lagen om kontaktförbud bör det dock inte uppställas något krav på att målsäganden ska vara närstående eller tidigare närstående. Avgränsningen överensstämmer även till stor del med utformningen av den presumtionsregel som vi föreslår i avsnitt 8.3.8. Till skillnad från vad som gäller enligt föreslaget om en presumtionsregel bör det dock inte uppställas något krav beträffande brottets straffvärde för att underrättelseskyldigheten ska gälla, eftersom ett kontaktförbud kan vara påkallat att utfärda även efter verkställighet med anledning av brott med lägre straffvärde än sex månaders fängelse. När det gäller vilka personer som bör omfattas av begreppet närstående eller tidigare närstående hänvisas till våra överväganden i avsnitt 8.3.8. I många av de fall då Kriminalvården och Statens institutionsstyrelse ska underrätta Åklagarmyndigheten om att den dömde friges från fängelse respektive sluten ungdomsvård kommer alltså den presumtion för kontaktförbud som vi föreslagit att vara tillämplig. Det innebär att ett beslut om kontaktförbud många gånger torde kunna meddelas utan att det företas några omfattande utredningsåtgärder.

Vi har övervägt om den föreslagna underrättelseskyldigheten även bör gälla i samband med att verkställighet utanför anstalt i form av intensivövervakning med elektronisk kontroll upphör samt då den s.k. kontraktsvården upphör för en person som dömts till skyddstillsyn med särskild behandlingsplan. Till skillnad från vad som gäller då ett fängelsestraff avtjänas i anstalt eller häkte, är personer som dömts till skyddstillsyn med särskild behandlingsplan eller som verkställer ett fängelsestraff utanför anstalt i form av intensivövervakning med elektronisk kontroll i regel oförhindrade att ha kontakt med vem de vill under verkställighetstiden. För det fall det finns en risk för att den dömde utsätter målsäganden för ett sådant beteende som kan utgöra grund för kontaktförbud, bör därför ett kontaktförbud i regel vara nödvändigt även under verkställighetstiden när det gäller sådana typer av påföljder som nyss nämnts. Enligt uppgift från Kriminalvården ska därtill en ansökan om verkställighet utanför anstalt normalt

inte bifallas om den dömde avtjänar straff för brott som begåtts i nära relation och det föreligger en återfallsrisk. Det framstår därför inte som meningsfullt att införa en underrättelseskyldighet i sådana situationer som nu nämnts.

Vid våra kontakter med Kriminalvården har myndigheten framfört att det bör övervägas om en underrättelseskyldighet av det slag som nu föreslås bör gälla under förutsättning att målsäganden har begärt att få s.k. målsägandeinformation (t.ex. uppgift om när den intagna friges) enligt 35 och 36 §§ fängelseförordningen respektive 27 och 28 §§ häktesförordningen. Kriminalvården har framfört att en ordning som innebär att frågan om kontaktförbud väcks även i de fall målsäganden har valt att inte begära sådan information, skulle kunna uppfattas som att myndigheterna inte respekterar målsägandens ställningstagande att inte underrättas om uppgifter om den intagna.

Syftet med vårt förslag om att införa en underrättelseskyldighet till åklagaren är, som redogjorts för ovan, att underlätta för brottsutsatta personer att vid behov få till stånd adekvata skyddsåtgärder. Att en målsägande inte har begärt att bli underrättad om uppgifter om den intagna i samband med verkställighetens inledning, behöver enligt vår uppfattning inte innebära att denne inte önskar att myndigheterna initierar en fråga om kontaktförbud i samband med verkställighetens upphörande. Anledningen till att en målsägande avböjer s.k. målsägandeinformation kan dessutom variera. Det kan t.ex. tänkas att målsäganden inledningsvis inte anser att det finns ett behov av att bli underrättad om uppgifter om den intagna, men att situationen förändras under verkställighetstiden. I vissa situationer kan det också inträffa att hotbilden mot skyddspersonen förstärks under verkställighetstiden. Vi bedömer därför att den underrättelseskyldighet till åklagaren som vi nu föreslår inte bör begränsas till de situationer som Kriminalvården har förespråkat.

Underrättelseskyldigheten ska även omfatta uppgifter som kan antas ha betydelse i frågan om kontaktförbud

Förslag: Kriminalvården och Statens institutionsstyrelse ska på begäran av Åklagarmyndigheten eller Polismyndigheten, i samband med en underrättelse om tid för frigivning, lämna ut uppgifter som kan antas ha betydelse för beslut om kontaktförbud.

Åklagarmyndigheten ska ges i uppdrag att ta fram lämpliga rutiner för framställan av en sådan begäran om utlämnande av uppgifter.

Kriminalvården och Statens institutionsstyrelse kan, i samband med att den dömde verkställer ett fängelsestraff eller sluten ungdomsvård, ha fått kännedom om omständigheter som kan ha betydelse i frågan om kontaktförbud. Exempel på sådana omständigheter kan vara att den dömde haft kontakt med målsäganden under verkställighetstiden eller på annat sätt manifesterat att det finns en risk för återfall i brott mot målsäganden efter frigivningen. Att den dömde medverkar i brottsförebyggande program och liknande åtgärder kan också vara en faktor som kan vara av intresse i sammanhanget. Sådana omständigheter kan ha betydelse för frågan huruvida det överhuvudtaget finns tillräckliga skäl för att meddela ett kontaktförbud, men kan även läggas till grund för bedömningen att ett ordinärt kontaktförbud inte är tillräckligt utan att det i stället påkallas ett utvidgat eller särskilt utvidgat kontaktförbud. Uppgifterna kan även ha betydelse för frågan om andra skyddsåtgärder ska vidtas, som t.ex. larmtelefon.

Med hänsyn till intresset av skydd för målsäganden är det enligt vår uppfattning av mycket stor vikt att sådana uppgifter inte stannar hos Kriminalvården och Statens institutionsstyrelse, utan förs vidare till Åklagarmyndigheten för att ingå i beslutsunderlaget när frågan om kontaktförbud väcks. Vi föreslår därför att Kriminalvården och Statens institutionsstyrelse, i samband med att de underrättar Åklagarmyndigheten om tidpunkt för frigivning, även bör vara skyldiga att på begäran lämna uppgifter som kan antas vara av betydelse för beslut om kontaktförbud. I praktiken torde detta vanligen ske genom att åklagaren lämnar direktiv till polisen om att inhämta uppgifter från de berörda myndigheterna. Det framstår därför som mest ändamålsenligt att inte bara Åklagarmyndigheten, utan även Polismyndig-

heten på begäran har rätt att få del av uppgifter som kan antas ha betydelse i frågan om kontaktförbud. Sådana uppgifter kan dessutom som sagt vara av relevans vid Polismyndighetens bedömning av om det föreligger behov av ytterligare skyddsåtgärder än kontaktförbud. Det bör understrykas att avsikten inte är att Kriminalvården eller Statens institutionsstyrelse ska göra någon bedömning av förutsättningarna för att utfärda ett kontaktförbud i det enskilda fallet. Denna prövning bör alltjämt ankomma på åklagaren.

De uppgifter som Kriminalvården och Statens institutionsstyrelse enligt vårt förslag ska vara skyldiga att lämna ut omfattas normalt av sekretess enligt 35 kap. 15 § respektive 26 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen, förkortad OSL. Enligt 10 kap. 28 § OSL hindrar dock inte sekretess att en uppgift lämnas till en annan myndighet, om uppgiftsskyldighet följer av lag eller förordning. En författningsreglerad uppgiftsskyldighet går alltså före sekretessen. Sekretessen inom såväl Kriminalvården som Statens institutionsstyrelse syftar till att den enskilde eller någon närstående till denne inte ska lida men av att uppgifter om den enskildes personliga förhållanden röjs. Detta intresse måste dock vägas mot intresset av att skydda brottsoffer från att på nytt bli utsatta för brott. Det framstår enligt vår mening som orimligt om konkreta uppgifter gällande den dömde som kan tala för denne kan komma att utsätta en närstående eller tidigare närstående för brott inte förs vidare till polis och åklagare inför övervägandena om kontaktförbud ska meddelas. Enligt vår bedömning måste därför intresset av att skydda målsäganden från hotfulla och farliga situationer anses vara så starkt att det är motiverat att de uppgifter som omfattas av vårt förslag, utan hinder av sekretess, kan lämnas till Åklagarmyndigheten och Polismyndigheten. Det bör därtill framhållas, att sekretessbestämmelsen i 35 kap. 15 § OSL innebär att sekretess gäller för uppgift om en enskilds personliga förhållanden som förekommer i ett ärende om kontaktförbud, om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider men om uppgiften röjs. De uppgifter som Kriminalvården och Statens institutionsstyrelse kan komma att lämna ut enligt vårt förslag kommer alltså i de flesta fall skyddas av sekretess även hos Åklagarmyndigheten och Polismyndigheten.

Vid våra kontakter med Kriminalvården har myndigheten framfört att skyldigheten att lämna ut uppgifter till Åklagarmyndigheten bör begränsas genom ett nödvändighetsrekvisit, dvs. att ett utlämnande bör kräva att uppgifterna är nödvändiga för prövningen av frågan

om kontaktförbud. Enligt vår uppfattning blir ett sådant krav svårt att tillämpa i praktiken. Som vi redogjort för ovan, bör det inte ankomma på Kriminalvården att ta ställning till vilka uppgifter som kan ha betydelse för prövningen av frågan om kontakförbud. Ett nödvändighetsrekvisit skulle kunna riskera att tolkas som att åklagaren eller polisen på förhand måste kunna avgöra huruvida Kriminalvården innehar uppgifter som har betydelse för frågan om kontaktförbud. Så långt som möjligt bör polisen eller åklagaren eftersträva konkretion beträffande vilka uppgifter som begärs utlämnade. Det ligger dock i sakens natur att begäran måste vara förhållandevis öppet ställd. För att säkerställa att enbart sådana uppgifter som är av relevans för frågan om kontaktförbud lämnas ut, bör åklagaren eller polisen i sin begäran specificera *vilken typ* av uppgifter som begärs utlämnade. Detta bör göras på ett enhetligt och strukturerat sätt. Åklagarmyndigheten bör därför ges i uppdrag att arbeta fram lämpliga rutiner angående de närmare formerna för hur en sådan begäran om utlämnande av uppgifter bör utformas. Ett lämpligt tillvägagångssätt skulle exempelvis kunna vara att det används ett för ändamålet särskilt avsett frågeformulär. Det har framförts farhågor från Statens institutionsstyrelse att utlämnande av visst slag av uppgifter kan undergräva den vård som bedrivs under verkställigheten. Avgörande för vårt förslag är det ökade skydd för målsäganden som en uppgiftsskyldighet kan innebära. Detta måste dock balanseras mot den intagnes integritet och det angelägna i att den vård och behandling som bedrivs under verkställigheten faller väl ut. Vi utgår från att Åklagarmyndigheten inhämtar synpunkter från Kriminalvården och Statens institutionsstyrelse inför det att rutiner utarbetas angående informationsinhämtning och att sådana aspekter då kan beaktas.

Kriminalvården har därtill framfört till utredningen att myndigheten enligt myndighetsinstruktionen visserligen ska verka för att återfall i brott förebyggs, men att detta arbete i princip uteslutande utgår från den intagna och att det inte finns något uttalat ansvar vad gäller brottsoffer. Vårt förslag om en underrättelseskyldighet av det slag som nu är aktuellt kan därför förutsätta att Kriminalvårdens ansvar för frågor hänförliga till brottsoffer förtydligas i förordningen (2007:1172) med instruktion för Kriminalvården. Enligt uppgifter från Kriminalvården pågår en översyn av den nuvarande myndighetsinstruktionen. Eventuella ändringar till följd av vårt förslag i denna del bör omfattas

av den översynen. Motsvarande ändringar bör även göras i förordningen (2007:1132) med instruktion för Statens institutionsstyrelse.

Lagstiftningsärenden om förbättrade möjligheter att utbyta information mellan myndigheter

I sammanhanget bör det uppmärksammas att det pågår flera lagstiftningsärenden som berör frågan om att förbättra möjligheterna för myndigheter att utbyta information.

Utredningen om förbättrade möjligheter att utbyta information med brottsbekämpande myndigheter har i betänkandet *Ökat informationsflöde till brottsbekämpningen – En ny huvudregel* (SOU 2023:69) föreslagit att det införs en ny lag med bestämmelser om skyldigheter för myndigheter och vissa andra att lämna uppgifter till de brottsbekämpande myndigheterna i deras brottsbekämpande verksamhet. Lagen föreslås innehålla en bestämmelse som innebär att vissa myndigheter, bl.a. Kriminalvården, utan föregående begäran ska lämna en uppgift till en brottsbekämpande myndighet (t.ex. Polismyndigheten eller Åklagarmyndigheten) om uppgiften kan antas behövas i den brottsbekämpande verksamheten. En uppgift ska också lämnas om den begärs av en brottsbekämpande myndighet och behövs i den brottsbekämpande verksamheten. En uppgift ska inte lämnas om det finns en sekretessbestämmelse som är tillämplig på uppgiften och det står klart att det intresse som sekretessen ska skydda har företräde framför intresset av att uppgiften lämnas ut. I betänkandet anges att avsikten med uttrycket ”står klart” är att det ska finnas en förhållandevis stark presumtion för att en uppgift ska lämnas ut.[93] Från lagens tillämpningsområde undantas bl.a. uppgifter som skyddas av socialtjänstsekretess. Utredningen föreslår även ändringar i 10 kap. 18 a § OSL, som bl.a. innebär att det förtydligas att socialtjänstsekretessen i 26 kap. 1 § OSL inte hindrar att uppgift som rör en enskild som inte fyllt 21 år lämnas till Polismyndigheten, Säkerhetspolisen eller Tullverket i syfte att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet. Enligt förslaget ska det krävas att det på grund av konkreta omständigheter finns risk för att den unge kommer att utöva brottslig verksamhet och det med hänsyn till planerade eller pågående insatser för den unge eller av andra särskilda skäl inte är

[93] SOU 2023:69 s. 752.

olämpligt att uppgiften lämnas ut.[94] Författningsändringarna föreslås träda i kraft den 1 januari 2025.

Regeringen har även gett en särskild utredare i uppdrag att bl.a. överväga och lämna förslag på en generell bestämmelse som gör det möjligt att lämna uppgifter som omfattas av sekretess till skydd för enskilda till en annan myndighet, såväl på begäran som på eget initiativ.[95] I denna del av uppdraget ska utredaren lämna en delredovisning senast den 30 augusti 2024.

Åklagarens förfarande i samband med underrättelser

Förslag: Åklagarmyndigheten ska ges i uppdrag att se över myndighetens föreskrifter om kontaktförbud i syfte att säkerställa att lämpliga åtgärder vidtas för att undersöka förutsättningarna för kontaktförbud i samband med att myndigheten underrättas om att verkställigheten av vissa påföljder upphör samt då myndigheten får kännedom om vårdens upphörande för en person som undergår rättspsykiatrisk vård med särskild utskrivningsprövning.

När åklagaren underrättas om att en dömd person friges från fängelse eller sluten ungdomsvård bör det åligga åklagaren att närmare undersöka förutsättningarna för kontaktförbud i det enskilda fallet. Detta inbegriper att ta kontakt med målsäganden för att efterhöra dennes inställning i frågan. Det framstår som mest resurseffektivt om målsägandens inställning efterfrågas före det att eventuella ytterligare uppgifter som kan antas ha betydelse för frågan om kontaktförbud begärs utlämnande av Kriminalvården eller Statens institutionsstyrelse. En sådan ordning minskar också risken för att uppgifter lämnas ut i onödan. De närmare formerna för åklagarens handläggning i dessa ärenden kan lämpligen regleras i Åklagarmyndighetens föreskrifter.

Vi har övervägt om den underrättelseskyldighet som nu föreslås också bör gälla i samband med att rättspsykiatrisk vård med särskild utskrivningsprövning upphör. När rätten ska ta ställning till om vården ska upphöra ska emellertid åklagaren som huvudregel ges tillfälle att yttra sig och åklagaren får därefter del av rättens beslut (se 22 §

[94] SOU 2023:69 s. 780 f.
[95] Dir. 2023:146.

lagen om rättspsykiatrisk vård). Det framstår därför inte som meningsfullt att ålägga vårdinrättningen eller chefsöverläkaren en skyldighet att underrätta åklagaren om vårdens upphörande. När den dömde undergått vård till följd av brott mot en närstående eller tidigare närstående persons liv, hälsa, frihet eller frid, bör åklagaren däremot regelmässigt undersöka förutsättningarna för kontaktförbud i samband med vårdens upphörande. Den översyn av Åklagarmyndighetens föreskrifter som föreslås ovan bör därför även avse åklagarens förfarande i sådana situationer.

8.5.5 Förbättrade möjligheter att delge beslut om kontaktförbud

Förslag: Det ska införas en möjlighet att genomföra husrannsakan i syfte att delge ett beslut om kontaktförbud. Ett sådant beslut om husrannsakan ska kunna fattas av åklagare eller av domstol.

Behovet av förbättrade möjligheter att delge beslut om kontaktförbud

Enligt 5 § lagen om kontaktförbud ska ett kontaktförbud delges förbudspersonen. Av förarbetena till lagen om kontaktförbud framgår att straffansvar vid överträdelse av ett kontaktförbud inträder först då förbudspersonen har delgetts beslutet om kontaktförbud.[96] Delgivning sker enligt bestämmelserna i delgivningslagen (2010:1932). I 5 § lagen om kontaktförbud anges dock att det inte är tillåtet att använda s.k. surrogatdelgivning, spikning eller kungörelsedelgivning vid delgivning av beslut om kontaktförbud. Eftersom det inte särskilt anges att tillgänglighetsdelgivning får användas, är inte heller den delgivningsformen tillåten (jfr 53 § delgivningslagen). De delgivningssätt som kan komma i fråga för att delge beslut om kontaktförbud är alltså vanlig delgivning, muntlig delgivning, förenklad delgivning och stämningsmannadelgivning enligt 32 och 33 §§ delgivningslagen. I Åklagarmyndighetens rättsliga vägledning om kontaktförbud anges emellertid att det är olämpligt att beslutet delges med förenklad delgivning, eftersom delgivningstidpunkten inträffar först då två veckor

[96] Prop. 1987/88:137 s. 22.

har förflutit från det att handlingen skickades (jfr 26 § delgivningslagen). Det anses inte heller lämpligt att delge ett beslut om utvidgat eller särskilt utvidgat kontaktförbud muntligen på grund av den uppenbara risken för missförstånd beträffande förbudsområdet.[97]

I den tillsynsrapport som Åklagarmyndigheten och Polismyndigheten publicerade år 2020 (se avsnitt 7.3.2), framhålls att polisen ofta upplever svårigheter att söka upp förbudspersonen för delgivning. Polisens erfarenhet är att förbudspersonen i detta läge ofta håller sig undan.[98] Flera av de åklagare som utredningen har intervjuat har också påtalat att det är vanligt att förbudspersonen medvetet försöker undandra sig både förhör och delgivning av beslut.

För att undvika delgivningsproblem torde det många gånger vara lämpligt att delge beslutet i samband med att förhör hålls med förbudspersonen, vilket också är det rekommenderade tillvägagångssättet enligt Åklagarmyndighetens rättsliga vägledning om kontaktförbud.[99] I avsnitt 8.5.4 har vi föreslagit att åklagaren ska underrättas i samband med att en person som dömts för vissa brott friges från ett fängelsestraff eller sluten ungdomsvård, i syfte att åklagaren vid behov ska kunna fatta beslut om kontaktförbud. För att undvika delgivningsproblem i sådana situationer bör ett eventuellt beslut om kontaktförbud lämpligen meddelas och delges förbudspersonen innan denne friges. I sammanhanget kan det påtalas att det är möjligt att besluta att ett kontaktförbud ska börja gälla vid ett senare tillfälle än dagen för beslut (4 § andra stycket lagen om kontaktförbud).

I vissa situationer är det emellertid inte möjligt att meddela beslut om kontaktförbud i samband med ett förhör eller inför det att en person ska friges från en frihetsberövande påföljd eller häktning, t.ex. därför att det finns behov av att komplettera utredningen. Om förbudspersonen har för avsikt att försöka undandra sig delgivning, är det knappast rimligt att tro att personen kommer att låta sig delges genom exempelvis vanlig delgivning eller muntlig delgivning per telefon. Inte heller stämningsmannadelgivning är effektivt i samtliga fall, t.ex. om förbudspersonen saknar känd hemvist. Även i de fall förbudspersonen har en fast bostad, är det långt ifrån säkert att stämnings-

[97] Åklagarmyndigheten, Kontaktförbud. Handläggning och beslut, rättslig vägledning 2023:1, s. 54 f.
[98] Åklagarmyndigheten och Polismyndigheten, Kontaktförbud – en kartläggning av tillämpningen med synpunkter på iakttagelserna, granskningsrapport 2020, tillsynsrapport 2020:1, s. 42.
[99] Åklagarmyndigheten, Kontaktförbud. Handläggning och beslut, rättslig vägledning 2023:1, s. 54.

mannadelgivning är en framgångsrik metod, eftersom en stämningsman inte har befogenhet att använda tvång för att bereda sig tillträde till en bostad där den eftersökte vistas (jfr 46 § delgivningslagen).

Som nämnts ovan, får ett beslut om kontaktförbud straffrättslig verkan först när förbudspersonen har delgetts dess innehåll. Innan förbudspersonen har delgetts beslutet är det alltså inte möjligt att lagföra personen för eventuella överträdelser. Det är enligt vår mening en oacceptabel ordning att förbudspersonen kan hindra att den straffrättsliga verkan av beslutet att träda i kraft genom att undandra sig delgivning. Mot bakgrund av vad som sagts ovan är det tydligt att det finns ett behov av mer ändamålsenliga verktyg för att delge beslut om kontaktförbud även i de fall förbudspersonen medvetet håller sig undan.

Att införa en möjlighet att genomföra husrannsakan i syfte att delge en person ett beslut om kontaktförbud skulle enligt vår bedömning vara betydelsefullt för att effektivisera delgivningsförfarandet i ärenden om kontaktförbud. Husrannsakan i delgivningssyfte är emellertid ett straffprocessuellt tvångsmedel som innebär påtagliga inskränkningar i den personliga integriteten och som hittills endast varit tillåtet i fråga om den som är tilltalad i ett brottmål. Som framgår i det följande, anser vi emellertid att skälen för att införa en möjlighet till husrannsakan i syfte att delge beslut om kontaktförbud är tillräckligt starka.

Den nuvarande regleringen beträffande husrannsakan i delgivningssyfte

Enligt 28 kap. 2 § rättegångsbalken får husrannsakan företas hos en tilltalad som söks för delgivning av stämning eller kallelse till förhandling, om försök till delgivning har misslyckats eller bedöms som utsiktslösa. Husrannsakan får företas hos den som söks för delgivning eller hos någon annan, om det finns synnerlig anledning att den sökte uppehåller sig där. Möjligheten till husrannsakan i delgivningssyfte har motiverats med att det inte kan godtas att en person som är misstänkt för brott ska kunna undandra sig lagföring och straff genom att hålla sig undan delgivning, och att det därför krävs verksamma medel för att genomföra delgivning även i sådana fall.[100]

[100] Prop. 1984/85:109 s. 58.

Även om det inte finns något formellt krav på brottets svårhetsgrad, följer det av 28 kap. 3 a § rättegångsbalken att husrannsakan får beslutas endast om skälen för åtgärden uppväger det intrång eller men i övrigt som åtgärden innebär för den misstänkte eller för något annat motstående intresse. I förarbetena uttalas att det finns ett praktiskt behov av att kunna genomföra husrannsakan för delgivning även vid mindre allvarlig brottslighet. Samtidigt anges att proportionalitetsprincipen sätter ganska snäva gränser för användningen av husrannsakan i delgivningssyfte och att en sådan åtgärd knappast kan komma i fråga i helt bagatellartade fall. Som regel bör det också föreligga särskilda omständigheter, såsom fara i dröjsmål, för att husrannsakan ska få tillgripas. Husrannsakan får heller aldrig tillgripas, om mindre ingripande metoder för delgivning är tillräckliga.[101]

Enligt 28 kap. 4 § rättegångsbalken ska förordnande om husrannsakan för delgivning alltid meddelas av rätten. Rätten får ta upp frågan om husrannsakan för delgivning självmant eller på yrkande av Polismyndigheten eller åklagaren.

I 28 kap. 6 § rättegångsbalken finns bestämmelser om verkställighet av husrannsakan. Av paragrafen framgår bl.a. att den som utför husrannsakan om det behövs får tillgripa våld för att öppna ett rum eller förvaringsställe.

Det ska införas en möjlighet till husrannsakan i syfte att delge beslut om kontaktförbud

Husrannsakan i delgivningssyfte är ett tvångsmedel som hittills bara har varit möjligt att besluta i straffprocessuella sammanhang. I vissa situationer är det dock möjligt att i vidta husrannsakan för andra syften än delgivning och i andra sammanhang än rent straffprocessuella. Polisen får med stöd av 20 § polislagen (1984:387) exempelvis vidta husrannsakan i syfte att söka efter en person eller ett föremål som ska omhändertas, t.ex. vid tagande av förvar av utlänning enligt 10 kap. 1 § utlänningslagen (2005:716), hämtning av barn enligt 21 kap. 3 § föräldrabalken eller omhändertagande av skjutvapen enligt 6 kap. 4 § vapenlagen (1996:67). Därtill kan det nämnas att det redan i dag är möjligt att vidta tvångsmedel i ärenden om kontaktförbud. Det är t.ex. möjligt att besluta om hämtning till förhör (9 § lagen om kon-

[101] Prop. 1994/95:188 s. 21.

taktförbud och 23 kap. 7 § rättegångsbalken). Att husrannsakan i delgivningssyfte hittills endast förekommit i brottmål utgör mot den bakgrunden inte något tungt vägande skäl mot att införa en motsvarande möjlighet i ärenden om kontaktförbud, inte minst mot bakgrund av att sådana ärenden har tydliga straffrättsliga drag (se t.ex. avsnitt 6.2).

Användningen av tvångsmedel är emellertid underkastad ett antal grundläggande principer, däribland legalitetsprincipen, ändamålsprincipen, behovsprincipen och proportionalitetsprincipen. Mycket kortfattat innebär dessa att en myndighet inte utan stöd i lag eller annan författning får ingripa i en enskilds rättssfär. Det ska anges i lagstiftningen för vilket eller vilka ändamål tvångsmedlet får användas. Vidare får ett tvångsmedel användas bara om det finns ett påtagligt behov av det och om det avsedda resultatet inte kan uppnås med andra, mindre ingripande medel. Slutligen får tvångsmedel tillgripas enbart om skälen för åtgärden uppväger det intrång eller men som åtgärden innebär.[102]

Vid bedömningen av om det bör införas en möjlighet att vidta husrannsakan för att delge beslut om kontaktförbud måste det alltså övervägas om det är möjligt att uppnå samma resultat med andra, mindre ingripande medel. Surrogatdelgivning, spikning, kungörelsedelgivning samt tillgänglighetsdelgivning utgör exempel på mindre ingripande alternativ till husrannsakan, som skulle kunna komma i fråga för att delge beslut om kontaktförbud.

Ett beslut om kontaktförbud är straffsanktionerat och kan leda till fängelsestraff vid en eventuell överträdelse av förbudet, varför det finns starka skäl för att myndigheterna försäkrar sig om att förbudspersonen verkligen tagit del av beslutet. Vidare syftar ett kontaktförbud till att påverka förbudspersonens beteende, dvs. att sluta söka upp eller på annat sätt trakassera skyddspersonen. En sådan påverkan förutsätter att förbudspersonen verkligen tar del av beslutets innehåll, något som inte kan säkerställas genom vare sig surrogatdelgivning, spikning, kungörelsedelgivning eller tillgänglighetsdelgivning. En osäkerhet kring huruvida förbudspersonen faktiskt har tagit del av förbudets innehåll kan dessutom leda till betydande svårigheter i bevishänseende när det gäller uppsåtsfrågan vid eventuella överträdelser av förbudet. Mot bakgrund av vad som nu har sagts bedömer vi att inte någon av de nyss nämnda delgivningsformerna tillgodoser

[102] En utförlig beskrivning av dessa principer finns i t.ex. Lindberg, Straffprocessuella tvångsmedel – när och hur får de användas? (2022, version 5 JUNO), särskilt s. 62–74.

det behov som föreligger för att säkerställa att delgivning kan ske av beslut om kontaktförbud.

Husrannsakan utgör en inskränkning av det grundlagsstadgade skydd som varje medborgare har gentemot det allmänna enligt 2 kap. 6 § regeringsformen. När husrannsakan genomförs i en bostad, vare sig den tillhör den eftersökte personen eller någon annan, måste integritetskränkningen betraktas som påtaglig. Det måste därför finnas mycket starka skäl för att det ska anses godtagbart att utvidga tillämpningsområdet för en sådan tvångsmedelsanvändning.

Skälen för att begränsa den enskildas skydd mot husrannsakan i det aktuella fallet är hänförliga till intresset av att förebygga brott, vilket utgör ett ändamål som är godtagbart i ett demokratiskt samhälle. Det är därtill ett godtagbart ändamål för att begränsa den enskildes rätt till privatliv och till sitt hem enligt artikel 8 i Europakonventionen. Frågan är om en sådan inskränkning är förenlig med behovs- och proportionalitetsprincipen.

Som konstateras ovan kan en person som omfattas av ett kontaktförbud genom att undandra sig delgivning fortsätta att förfölja och trakassera skyddspersonen utan att det är möjligt att lagföra förbudspersonen för överträdelse av kontaktförbudet. Ett snabbt och effektivt delgivningsförfarande är alltså en viktig beståndsdel för kontaktförbudets funktion. På ett allmänt plan är det viktigt för att upprätthålla tilltron till rättsordningen. Den tilltron undergrävs om den som åläggs något, i detta fall ett beslut som syftar till att skydda en annan person från trakasserier, kan förhindra beslutets giltighet genom att hålla sig undan delgivning. Som konstateras ovan framstår en möjlighet att genomföra husrannsakan i delgivningssyfte som det enda alternativet för att uppnå det avsedda syftet, dvs. att öka förutsättningarna för att delge personer som avsiktligen försöker undandra sig delgivning av beslut om kontaktförbud. Mot bakgrund av dessa omständigheter, är behovet av husrannsakan i delgivningssyfte enligt vår bedömning så påtagligt att införandet av en sådan möjlighet måste anses godtagbar med beaktande av behovs- och proportionalitetsprincipen. Enligt den nuvarande ordningen får husrannsakan i delgivningssyfte endast tillgripas om tidigare försök till delgivning har misslyckats eller bedöms som utsiktslösa. Av proportionalitetsskäl bör detsamma gälla för husrannsakan i syfte att delge beslut om kontaktförbud.

Sid 310(667)

Möjligheten att vidta husrannsakan i syfte att delge ett beslut om kontaktförbud kan lämpligen regleras i 5 § lagen om kontaktförbud genom att det införs en hänvisning till tillämpliga regler i 28 kap. rättegångsbalken.

Åklagaren och rätten ska kunna fatta beslut om husrannsakan i delgivningssyfte

Husrannsakan i delgivningssyfte beslutas enligt den gällande regleringen av rätten. Frågan om husrannsakan för delgivning får tas upp av rätten självmant eller på yrkande av Polismyndigheten eller åklagaren. Denna ordning är naturlig, eftersom frågan om delgivning av en stämningsansökan eller kallelse i brottmål blir aktuell först när åtal har väckts vid tingsrätten. Delgivning av beslut om kontaktförbud är emellertid, till skillnad från vad som gäller för stämning och kallelse i brottmål, främst en fråga för åklagaren. En ordning som innebär att åklagaren skulle behöva framställa yrkande till tingsrätten om husrannsakan för att delge ett beslut om kontaktförbud framstår som onödigt ineffektiv. Åklagaren har dessutom redan möjlighet att besluta om husrannsakan för andra syften än delgivning, exempelvis för att söka efter föremål i brottsutredande syfte, eller för att hämta någon till förhör (se 28 kap. 1 och 2 §§ rättegångsbalken). Vi föreslår därför att beslut om husrannsakan i delgivningssyfte ska kunna fattas av åklagaren. När beslut om kontaktförbud meddelas av domstolen, bör det däremot i enlighet med den nuvarande ordningen vara rätten som beslutar om husrannsakan för att delge beslutet. Det är vidare lämpligt att frågan om husrannsakan kan tas upp av rätten på yrkande av Polismyndigheten eller åklagaren.

8.5.6 Rätten till offentligt biträde för unga förbudspersoner ska utökas

Förslag: När den som ett kontaktförbud gäller eller avses gälla mot är under 18 år, ska ett offentligt biträde som huvudregel utses för den personen, oavsett vilken typ av kontaktförbud som är aktuell.

Den nuvarande ordningen

Enligt 7 a § lagen om kontaktförbud ska, i fråga om kontaktförbud avseende gemensam bostad, utvidgat kontaktförbud med villkor om elektronisk övervakning eller särskilt utvidgat kontaktförbud, ett offentligt biträde förordnas för förbudspersonen, om det inte måste antas att ett behov av biträde saknas. Ett offentligt biträde har samma rättigheter som en offentlig försvarare, vilket t.ex. innebär att det offentliga biträdet har rätt att delta vid förhör, att kommunicera med förbudspersonen samt att begära komplettering av utredningen.[103]

Som exempel på när det kan antas saknas behov av ett offentligt biträde anges i förarbetena att det redan finns ett biträde i någon form för förbudspersonen. I de flesta fall torde det vara fråga om att förbudspersonen samtidigt är misstänkt för brott mot skyddspersonen och en offentlig försvarare är utsedd i brottmålet. Den offentliga försvararen kan då, inom ramen för sitt försvararuppdrag, biträda den misstänkte även i kontaktförbudsfrågan. Detsamma gäller i motsvarande situation då biträde redan är förordnat i mål om kvarsittanderätt enligt reglerna i äktenskapsbalken och sambolagen.

Att rätten till offentligt biträde har begränsats till ärenden om kontaktförbud avseende den gemensamma bostaden, utvidgade kontaktförbud med elektronisk övervakning och särskilt utvidgade kontaktförbud, har motiverats med att sådana förbud innebär särskilda inskränkningar beträffande den personliga friheten och integriteten. Av rättssäkerhetsskäl har det därför ansetts nödvändigt med en rätt till offentligt biträde i sådana ärenden.[104] Vid ordinära kontaktförbud och utvidgade kontaktförbud har möjligheten att få allmän rättshjälp beviljad ansetts tillräcklig för att täcka behovet av rättsligt bistånd åt den som vill föra talan mot ett beslut om kontaktförbud.[105]

Lagen om kontaktförbud innehåller inte någon åldersgräns för att meddela ett kontaktförbud. Det finns alltså inget hinder mot att utfärda ett kontaktförbud mot den som är under 18 år. Det torde dock vara mycket ovanligt att kontaktförbud utfärdas mot personer under 15 år, eftersom det då inte är möjligt att lagföra personen för eventuella överträdelser. Rätten till offentligt biträde i ärenden om kontaktförbud är densamma oavsett ålder hos förbudspersonen. Detta skiljer sig från vad som t.ex. gäller angående rätten till offentlig för-

[103] Prop. 2002/03:70, s. 48.
[104] A. prop. s. 45 f., prop. 2010/11:45 s. 60 och prop. 2017/18:81 s. 19 f.
[105] Prop. 1987/88:137 s. 32.

svarare, som är generösare för barn under 18 år som är misstänkta för brott än för vuxna brottsmisstänkta (se 21 kap. 3 § rättegångsbalken och 24 § lagen med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare). Även om den potentiella förbudspersonen är ett barn, har denne alltså inte rätt till ett offentligt biträde om frågan avser ett ordinärt kontaktförbud eller ett utvidgat kontaktförbud utan villkor om elektronisk övervakning. Frågan om huruvida personer under 18 år som kan komma att omfattas av ett kontaktförbud borde ha en mer vidsträckt rätt till ett offentligt biträde än en vuxen person har inte berörts i tidigare förarbeten till kontaktförbudslagstiftningen.

Rätten till offentligt biträde för personer under 18 år bör gälla oavsett vilken form av kontaktförbud som är aktuell

Av avsnitt 7.2.1 framgår att det år 2020 utfärdades 54 kontaktförbud mot personer under 18 år. År 2021 utfärdades 37 kontaktförbud mot personer under 18 år och år 2022 var motsvarande siffra 21 st. Det innebär att ungefär 1–2 procent av de kontaktförbud som utfärdats de senaste åren har avsett underåriga personer. Även om den tillgängliga statistiken inte visar vilka typer av kontaktförbud som har meddelats, är det sannolikt att många av dessa beslut har avsett ordinära kontaktförbud, dvs. ärenden där det enligt den nuvarande regleringen saknas lagliga förutsättningar för att förordna ett offentligt biträde. Trots att det inte rör sig om särskilt många fall per år kan det alltså konstateras att det förekommer att kontaktförbud utfärdas mot unga personer som inte har haft rätt till ett offentligt biträde. I avsnitt 8.3.3 har vi dessutom föreslagit ändringar i rekvisiten för att utfärda kontaktförbud som syftar till att kontaktförbud i större utsträckning än i dag ska kunna användas som ett skydd i rättsprocessen för målsäganden, vittnen och andra förhörspersoner. Som framgår av samma avsnitt, bedömer vi att kontaktförbud bl.a. kan utgöra en relevant skyddsåtgärd mot unga brottsmisstänkta och personer i deras närhet som riskerar att utsätta en förhörsperson för påverkan i syfte att hindra denne från att lämna uppgifter om brottet. Förslagen i denna del kan därmed komma att medföra en ökad användning av kontaktförbud mot underåriga personer.

Vid våra kontakter med Åklagarmyndighetens utvecklingscentrum har det påtalats att det finns behov av att kunna förordna ett offentligt biträde för personer under 18 år oavsett vilken form av kontakt-

förbud som aktualiseras. I de fall kontaktförbudet förenas med villkor om elektronisk övervakning eller avser en gemensam bostad, finns det redan i dag en stark presumtion för offentligt biträde. Frågan är dock om det bör införas en rätt till ett offentligt biträde för unga personer när det är aktuellt att utfärda ett ordinärt kontaktförbud eller ett utvidgat kontaktförbud utan villkor om elektronisk övervakning. I de fall förbudspersonen samtidigt är misstänkt för brott, torde det i princip uteslutande finnas en offentlig försvarare förordnad för denne. Eftersom den offentliga försvararen är behörig att företräda den misstänkta även i frågan om kontaktförbud, finns det i sådana situationer inget behov av att förordna ett offentligt biträde i ärendet om kontaktförbud. För det fall det har bedömts saknas behov av offentlig försvarare, t.ex. vid bagatellartad brottslighet, torde situationen knappast vara sådan att det är aktuellt att utfärda ett kontaktförbud som har samband med den pågående brottmålsprocessen.

Det kan dock uppstå behov av att utfärda ett kontaktförbud efter en lagakraftvunnen dom, dvs. när den offentliga försvararens uppdrag har upphört. Det kan exempelvis finnas risk för hämndaktioner mot någon som medverkat i rättegången. Som framgår av våra förslag i avsnitt 8.3.3 kan det också tänkas finnas en risk för att personer i den brottsmisstänktes närhet utsätter målsäganden eller andra förhörspersoner för påverkan i syfte att exempelvis skrämma personen från att medverka i rättsprocessen. Vidare är det inte enbart när syftet med kontaktförbudet är att utgöra ett skydd i en rättsprocess som frågan om offentligt biträde för unga personer kan aktualiseras. Även när ett kontaktförbud utfärdas i syfte att t.ex. skydda mot brott och andra övergrepp i nära relationer kan frågan om kontaktförbud aktualiseras utan att förbudspersonen samtidigt är misstänkt för brott och det följaktligen inte finns en offentlig försvarare som kan lämna biträde i ärendet om kontaktförbud. Enligt de förslag vi lämnar i avsnitt 8.3.4 – där vi föreslår att fler omständigheter än i dag regelmässigt ska beaktas vid riskbedömningen – kan kontaktförbud komma att meddelas oftare än i dag utan att det pågår en förundersökning.

Ett kontaktförbud, även om det rör sig om ett ordinärt kontaktförbud eller ett utvidgat kontaktförbud utan elektronisk övervakning, innebär påtagliga inskränkningar i den personliga integriteten. Ett kontaktförbud kan därtill få långtgående konsekvenser för förbudspersonen, inte minst med hänsyn till att uppgift om att ett kontakt-

förbud har meddelats framgår av belastningsregistret. Enligt vår uppfattning framstår det som svårmotiverat att en ung person som misstänkts för brott som utgångspunkt har rätt till en offentlig försvarare även vid lindriga brott, men att en lika ung person som riskerar att få ett kontaktförbud utfärdat mot sig i många fall inte har rätt till ett offentligt biträde.

Med hänsyn till unga personers brist på mognad och begränsade erfarenheter måste det förutsättas att en person under 18 år inte har lika goda förutsättningar som en vuxen person att ta tillvara sin rätt i ett ärende om kontaktförbud. Det är inte heller givet att barnets rättigheter kan tas tillvara på ett fullgott sätt genom att en vårdnadshavare eller en annan vuxen hjälper till att föra barnets talan, särskilt eftersom det är långt ifrån självklart att den vuxna har tillräckliga juridiska kunskaper. Även en underårig person måste ha möjlighet att dels kunna bemöta de omständigheter som läggs denne till last när åklagaren överväger att meddela ett kontaktförbud, dels kunna begära rättens prövning av ett meddelat förbud och då föra talan om detta i domstol, muntligt vid en förhandling eller skriftligen. Det säger sig självt att ett barn under 18 år i många fall har mycket begränsade möjligheter att göra detta. Mot den bakgrunden finns det goda skäl för att, i likhet med vad som gäller i fråga om offentliga försvarare för unga lagöverträdare, särreglera rätten till offentligt biträde på så sätt att ett sådant biträde ska förordnas oavsett vilken form av kontaktförbud som är aktuell när förbudspersonen är under 18 år. I sammanhanget kan det nämnas att regeringen i en proposition avseende s.k. preventiva vistelseförbud, föreslår att personer under 18 år som huvudregel ska ha rätt till ett offentligt biträde i ett ärende om vistelseförbud. För vuxna personer föreslår regeringen att rätten till offentligt biträde enbart ska gälla i fråga om vistelseförbud med villkor om elektronisk övervakning.[106]

Om förbudspersonen fyller 18 år under giltighetstiden av ett meddelat kontaktförbud, och det därefter är aktuellt att förlänga kontaktförbudet, bör frågan om rätt till offentligt biträde prövas enligt de regler som gäller för personer över 18 år. För att undvika oklarheter bör detta uttryckligen framgå av lagtexten.

[106] Prop. 2023/24:57 s. 86.

Ett offentligt biträde bör kunna underlåtas i undantagsfall

Det bör föreligga en stark presumtion för att förordna ett offentligt biträde när förbudspersonen är under 18 år. Den nuvarande regleringen om offentligt biträde i 7 a § lagen om kontaktförbud innebär att det finns en möjlighet att underlåta ett förordnande om det måste antas att det saknas behov av offentligt biträde. Det bör vara möjligt att under samma förutsättningar underlåta att förordna ett offentligt biträde även för en person under 18 år. Samma omständigheter som kan medföra att det saknas behov av ett offentligt biträde för en vuxen person bör kunna beaktas när det gäller personer under 18 år, t.ex. när det förordnats en offentlig försvarare som inom ramen för sitt uppdrag kan biträda den misstänkta även i frågan om kontaktförbudet. Ett förordnande bör även kunna underlåtas när det är uppenbart att ansökan om kontaktförbud kommer att leda till ett avslag.

8.5.7 Det ska införas en möjlighet att förordna en särskild företrädare för barn i ärenden om kontaktförbud

Förslag: Det ska införas en möjlighet att förordna en särskild företrädare för barn i ärenden om kontaktförbud. Om en särskild företrädare har utsetts för ett barn med anledning av en pågående förundersökning och det inleds ett ärende om att meddela kontaktförbud mot den misstänkte och till skydd för barnet, ska den särskilda företrädaren utan särskilt förordnande företräda barnet även i ärendet om kontaktförbud.

Den särskilda företrädaren ska bevaka barnets rätt i ett ärende om kontaktförbud. Om en särskild företrädare anser att det finns skäl att utfärda ett kontaktförbud, ska detta meddelas till åklagaren.

Barns rättsliga ställning i ärenden om kontaktförbud

I allmänhet gäller att barn under 18 år normalt saknar processbehörighet, dvs. rätten att fullt ut föra sin egen talan. Barnet är i sådana fall beroende av en ställföreträdare, vanligen barnets vårdnadshavare, som kan föra barnets talan och fatta beslut för barnets räkning. I vissa fall görs dock undantag i lagstiftning eller praxis från huvudregeln om barns avsaknad av processbehörighet. Exempelvis har barn från 15 års

Sid 316(667)

ålder rätt att själva föra sin talan i mål och ärenden enligt socialtjänstlagen, lagen (1991:11285) om psykiatrisk tvångsvård och lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga.[107] I sammanhanget kan det nämnas att Utredningen om barns möjligheter att utkräva sina rättigheter har bedömt att åldersgränserna för barns processbehörighet bör ses över och att det bör övervägas att låta 15 år vara utgångspunkten för barns processbehörighet i samtliga mål och ärenden enligt bl.a. ärendelagen.[108]

En ansökan om kontaktförbud kan initieras av skyddspersonen eller när det annars finns anledning till det (7 § lagen om kontaktförbud). Om skyddspersonen är underårig kan ansökan alltså göras av barnet självt eller av en eller båda vårdnadshavarna, eller av någon annan. Varken lagen om kontaktförbud eller ärendelagen innehåller dock någon bestämmelse som reglerar barns rätt att föra sin egen talan och samtycka till att ett kontaktförbud utfärdas. Ett kontaktförbud kan nämligen inte utfärdas *ex officio*, utan det krävs att skyddspersonen åtminstone inte motsätter sig att ett sådant förbud utfärdas.[109] Om barnet inte uppnått tillräcklig ålder och mognad för att själv ta ställning till att ett kontaktförbud utfärdas, är det vårdnadshavaren som har att ta ställning till detta för barnets räkning.[110]

Enligt artikel 12 i Barnkonventionen[111] har barn rätt att komma till tals. Mot den bakgrunden ska barnet beredas möjlighet att höras i ett ärende om kontaktförbud. I Åklagarmyndighetens rättsliga vägledning om kontaktförbud anges att det vid bedömningen av barnets förmåga att förstå innebörden och effekten av ett kontaktförbud och huruvida det är lämpligt att höra barnet ska hänsyn i det enskilda fallet tas till bl.a. barnets ålder och mognad.[112]

Av den statistik som presenteras i avsnitt 7.2.1, framgår att det under de senaste åren har utfärdats cirka 200–300 kontaktförbud per år där skyddspersonen var under 18 år vid beslutstillfället. Flera av de åklagare som utredningen varit i kontakt med har påtalat att antalet ärenden om kontaktförbud där skyddspersonen är underårig kan

[107] En utförlig redogörelse avseende barns rättsliga särställning finns i SOU 2023:40, särskilt kapitel 8.
[108] SOU 2023:40 s. 470 f.
[109] Prop. 1987/88:137 s. 21.
[110] Jfr Åklagarmyndigheten, Kontaktförbud. Handläggning och beslut, rättslig vägledning 2023:1, s. 32
[111] Förenta nationernas konvention den 20 november 1989 om barnets rättigheter.
[112] Åklagarmyndigheten, Kontaktförbud. Handläggning och beslut, rättslig vägledning 2023:1, s. 32.

antas öka framöver, inte minst då införandet av barnfridsbrottet innebär att barn numera betraktas som brottsoffer även då de tvingas bevittna vissa brott mellan närstående utan att för den skull själv ha blivit utsatt för direkt våld eller hot.

Av Åklagarmyndighetens kartläggning av avslagsbeslut från 2023 som redogörs för i avsnitt 7.3.4 framkommer att en högre andel ansökningar om kontaktförbud avslås om skyddspersonen är ett barn, särskilt i de fall barnet är under 14 år, jämfört med om skyddspersonen är vuxen. Som möjliga orsaker anges att det kan föreligga en bakomliggande vårdnadstvist mellan föräldrarna, vilket gör att uppgifterna i ärendet om kontaktförbud måste värderas med försiktighet. En annan möjlig orsak som lyfts fram i kartläggningen är att det förekommer att barn inte hörs i ärenden om kontaktförbud, vilket bedöms kunna leda till fler avslag med motiveringen att det saknas förutsättningar för kontaktförbud. I kartläggningen konstaterar Åklagarmyndigheten att det höga antalet avslag i ärenden där skyddspersonen är underårig kan indikera att det är svårare för barn att erhålla skydd genom ett kontaktförbud.

Enligt uppgifter från Åklagarmyndighetens utvecklingscentrum förekommer det att vårdnadshavare motsätter sig att ett kontaktförbud utfärdas till skydd för barnet, särskilt när vårdnadshavaren är den person barnet behöver skydd mot. Enligt utvecklingscentrumet föreligger det betydande oklarheter kring huruvida det är möjligt att utfärda ett kontaktförbud till skydd för barn trots att den ena, eller båda vårdnadshavarna, motsätter sig ett sådant beslut. I de åklagarintervjuer som utredningen har hållit har vissa åklagare uppgett att de utfärdat kontaktförbud till skydd för ett barn trots att enbart den ena av barnets vårdnadshavare samtyckt till beslutet. Flera åklagare har uttryckt att det kan vara svårt att ge barnet möjlighet att komma till tals i ärenden om kontaktförbud, eftersom det i regel krävs vårdnadshavarnas medverkan för att hålla förhör med barnet, i vart fall när det gäller yngre barn.

Till skillnad från vad som gäller i en brottmålsprocess, är det inte möjligt att förordna en särskild företrädare för barn i ett ärende om kontaktförbud. När en särskild företrädare har förordnats för ett barn med anledning av att en förundersökning för brott inletts eller återupptagits, finns det i och för sig inget som hindrar att den särskilda företrädaren initierar frågan om kontaktförbud hos åklagare. Det ingår dock inte i den särskilda företrädarens uppdrag att, för

barnets räkning och i vårdnadshavarnas ställe, ta ställning till om ett kontaktförbud bör utfärdas. En särskild företrädare torde heller inte kunna tillse att ett barn hämtas till ett förhör, om det endast ska ta sikte på frågan om kontaktförbud. Vid de åklagarintervjuer som utredningen hållit, har samtliga åklagare uttryckt att det finns ett behov av att kunna förordna en särskild företrädare för barn i ärenden om kontaktförbud. En sådan möjlighet skulle enligt åklagarna kunna bidra till att underlätta handläggningen och säkerställa barns rätt att komma till tals.

Det ska införas en möjlighet att förordna en särskild företrädare för barn i ärenden om kontaktförbud

Vi har inte haft möjlighet att, inom ramen för denna utredning, överväga om åldersgränsen för barns processbehörighet borde särregleras i lagen om kontaktförbud. Den frågan bör lämpligen omfattas av den breda översyn som Utredningen om barns möjligheter att utkräva sina rättigheter har föreslagit, i syfte att skapa ett enhetligt och sammanhängande system. Att sänka åldersgränsen för barns processbehörighet till exempelvis 15 år skulle emellertid inte innebära någon lösning på problematiken när det föreligger motstående intressen mellan yngre barn och dess vårdnadshavare.

I samband med 2010 års ändringar i lagen om kontaktförbud berördes frågan om det borde införas en möjlighet att förordna ett målsägandebiträde i samband med rättens prövning av ett kontaktförbud. Regeringen ansåg dock att bestämmelsen om att åklagaren i vissa fall ska föra skyddspersonens talan var tillräcklig (se 16 § lagen om kontaktförbud), och någon utvidgning av målsägandebiträdets uppdrag föreslogs därmed inte.[113] Huruvida det kan finnas skäl att införa en möjlighet att förordna en särskild företrädare för en underårig skyddsperson har inte berörts i tidigare förarbeten.

Av 1 § lagen om särskild företrädare för barn följer att det är en grundläggande förutsättning för att förordna en särskild företrädare att fängelse kan följa på det aktuella brottet och att en förundersökning har inletts eller återupptagits. Är vårdnadshavarna gifta eller sammanboende ska en särskild företrädare förordnas när misstanken riktar sig mot den ene av dem. En särskild företrädare ska också förordnas

[113] Prop. 2010/11:45 s. 59.

när det kan befaras att en vårdnadshavare på grund av sitt förhållande till den som kan misstänkas för brottet inte kommer att ta tillvara barnets rätt. Ett förordnande ska inte ske om det med hänsyn till barnet är obehövligt eller särskilda skäl annars talar mot det. Som exempel på när det kan vara obehövligt eller annars föreligga särskilda skäl mot ett förordnande anges bl.a. i förarbetena att det är fråga om ett lindrigt brott med begränsade skadeverkningar för barnet eller att barnet uppnått en sådan ålder att han eller hon själv kan ta tillvara sin rätt. Det har inte ansetts möjligt att ange någon exakt ålder vid vilken barnet kan ta till vara sin rätt, varför en bedömning måste göras i varje enskilt fall.[114] Om vårdnadshavarna inte är gifta eller sambor, ska den andra vårdnadshavaren förordnas med stöd av 2 § lagen om särskild företrädare för barn att ensam ta till vara barnets rätt under förundersökningen och i efterföljande rättegång. Om det med hänsyn till vårdnadshavarnas förhållande till varandra eller till någon annan särskild omständighet får antas vara till barnets bästa ska dock en särskild företrädare utses.

Av 3 § framgår att en särskild företrädare ska, i stället för barnets vårdnadshavare, som ställföreträdare ta till vara barnets rätt under förundersökningen och i efterföljande rättegång. En begränsning är att den särskilde företrädaren inte får väcka åtal och inte heller väcka någon skadeståndstalan utan att ett allmänt åtal har väckts. Genom en lagändring som trädde i kraft den 1 juli 2021 utvidgades uppdraget till att även omfatta åtgärder som rör verkställighet av skadestånd och ansökan om brottsskadeersättning. En särskild företrädare har rätt att i samma utsträckning som ett målsägandebiträde närvara vid förhör och ställa frågor under förhöret med stöd av 23 kap. 10 och 11 §§ rättegångsbalken.

En ansökan om förordnande av särskild företrädare görs, enligt 4 §, av åklagaren hos tingsrätten.

Till särskild företrädare får en advokat, en biträdande jurist på advokatbyrå eller någon annan förordnas. Endast den får förordnas som på grund av sina kunskaper och erfarenheter samt personliga egenskaper är särskilt lämpad för uppdraget (5 § lagen om särskild företrädare för barn).

Den särskilda företrädaren ska bevaka barnets intressen samt stödja barnet under utredningen. Det innefattar att ta ställning till om och hur barnet ska inställa sig till polisförhör och undergå en läkarunder-

[114] Prop. 1998/99:133 s. 27 ff. Se även NJA 2004 s. 217.

sökning i brottsutredande syfte. Den särskilda företrädarens agerande ska helt och hållet styras av barnets bästa. Han eller hon ska se till att barnets rättigheter tas till vara och att dess integritet respekteras. Däremot ingår det inte i den särskilda företrädarens uppgift att göra en egen bedömning av behovet av en viss åtgärd från utredningssynpunkt. Företrädaren kan alltså inte vägra att ge samtycke av det skälet att han eller hon har en annan uppfattning om t.ex. bevisläget i ärendet.[115]

En ansökan om kontaktförbud aktualiseras oftast i samband med en brottsanmälan eller under pågående förundersökning, dvs. i situationer när det är aktuellt att förordna en särskild företrädare för barn. Frågan om kontaktförbud har i många fall ett omedelbart samband med brottsutredningen. Rätten kan dessutom under vissa förutsättningar besluta om gemensam handläggning av en fråga om kontaktförbud och ett mål om allmänt åtal. Mot denna bakgrund framstår det som naturligt och lämpligt att uppdraget för en särskild företrädare för barn bör kunna omfatta även frågan om kontaktförbud.

Mot bakgrund av de oklarheter om vad som gäller när det föreligger motstridiga intressen mellan barnet och dess vårdnadshavare är det tydligt att det finns en överhängande risk att barn försätts i en sämre sits än vuxna i vissa situationer vad gäller förutsättningarna för att få skydd i form av ett kontaktförbud. Åklagarmyndighetens kartläggning av avslagsbeslut (se avsnitt 7.3.4) bekräftar den bilden. Det gäller i första hand då förbudspersonen eller förbudspersonerna också är barnets vårdnadshavare. Att ett kontaktförbud skulle kunna blockeras av förbudspersonen med stöd av den personens vårdnadshavar- och förmyndarskap framstår som orimligt. En annan situation som uppmärksammats från åklagarhåll är den där barnets föräldrar har en vårdnadstvist och den ene föräldern utan fog och för barnets räkning ansöker om kontaktförbud mot den andre föräldern. Om det inte redan i ett mycket tidigt skede är uppenbart att ansökan helt saknar grund kan det i sådana fall finnas behov av en särskild företrädare som bevakar barnets rätt, även om det många gånger kan vara svårt för en särskild företrädare att få en överblick över och bilda sig en uppfattning av situationen för att kunna ta ställning till frågan om kontaktförbud för barnets räkning.[116]

---

[115] A. prop. s. 29 f.

[116] Jfr dock förarbetsuttalanden om de situationer då det pågår en parallell process enligt lagen med särskilda bestämmelse om vård av unga (LVU). I sådana situationer bör enligt förarbetena samma person i möjligaste mån företräda barnet i bägge fallen, dvs. både som biträde enligt LVU och som särskild företrädare, se prop. 1998/99:133, s. 34.

En ordning som innebär att barnets rätt inte tas om hand eftersom det råder en intressekonflikt mellan barnet och dess vårdnadshavare är givetvis mycket otillfredsställande och det kan på goda grunder anses svårförenligt med Barnkonventionen om skyddet för barn i dessa avseenden är sämre än skyddet för vuxna. I sammanhanget kan det hänvisas till artikel 19 i Barnkonventionen, som innebär en skyldighet för konventionsstaterna att vidta lämpliga lagstiftningsåtgärder för att skydda barn mot alla former av fysiskt eller psykiskt våld, skada eller övergrepp, vanvård eller försumlig behandling, misshandel eller utnyttjande, inklusive sexuella övergrepp, medan barnet är i föräldrarnas eller den ena förälderns, vårdnadshavarens eller annan persons vård. För att undanröja de oklarheter som nu råder och förstärka barns ställning i ärenden om kontaktförbud föreslår vi därför att det införs en möjlighet att förordna en särskild företrädare för barn i ärenden om kontaktförbud. I sammanhanget kan nämnas att vi i avsnitt 8.5.6 föreslår att förbudspersoner under 18 år som huvudregel ska ha rätt till ett offentligt biträde i samtliga ärenden om kontaktförbud. Det framstår som svårmotiverat att inte införa en liknande rätt till biträde för skyddspersoner som är under 18 år.

Förutsättningar för ett förordnande och den särskilda företrädarens uppgifter

Enligt vår uppfattning bör ett förordnande av en särskild företrädare kunna komma i fråga om det inletts ett ärende om att besluta om kontaktförbud till skydd för någon under 18 år och förbudspersonen är vårdnadshavare till barnet, eller om det annars kan befaras att en vårdnadshavare på grund av sitt förhållande till förbudspersonen inte kommer att ta tillvara barnets rätt. Om en särskild företrädare har förordnats i en pågående brottmålsprocess, bör samma person av effektivitetsskäl utan särskilt förordnande företräda barnet även i ärendet om kontaktförbud. Frågan om kontaktförbud uppstår ofta i samband med en pågående förundersökning för brott. I de fall en särskild företrädare har förordnats med anledning av att en förundersökning för brott har inletts eller återupptagits, bör det ingå i den särskilda företrädarens uppgifter att anmäla till åklagaren om han eller hon bedömer att det finns skäl att utfärda ett kontaktförbud till skydd för barnet.

Den särskilda företrädarens agerande ska styras utifrån vad som kan anses vara barnets bästa.[117] I likhet med vad som gäller i dag får detta ske med tillämpning av det som föreskrivs i Barnkonventionen, som gäller som lag i Sverige, dvs. att hänsyn ska tas till barnets åsikter utifrån barnets ålder och mognad (artikel 12). I de fall barnet på grund av låg ålder inte kan ta ställning till frågan om kontaktförbud får den särskilda företrädaren bilda sig en uppfattning om barnets behov av skydd utifrån omständigheterna i det enskilda fallet. Om den särskilda företrädaren finner att det finns behov av ett kontaktförbud får denne, för barnets räkning, samtycka till att ett kontaktförbud utfärdas. Om barnet har uppnått tillräcklig ålder och mognad bör barnets inställning till ett kontaktförbud vara avgörande. När det gäller äldre barn kommer den särskilda företrädarens roll därför framför allt att vara att ge barnet stöd och rådgivning. Det bör inte komma i fråga att den särskilda företrädaren, i strid med barnets uttryckliga vilja i de fall denna vilja ska beaktas, ger sitt samtycke till ett kontaktförbud, även om det ur objektiv synvinkel kan anses finnas behov av ett förbud. I sammanhanget bör det poängteras att ett kontaktförbud knappast kan förväntas ha någon effekt i praktiken om äldre barn önskar fortsatt kontakt med en vårdnadshavare.

Vid den hearing som utredningen anordnade för advokater, framhölls det att ärenden om kontaktförbud är komplexa, inte minst eftersom ett kontaktförbud mot en av barnets föräldrar kan ha stor betydelse för utgången i en parallellt pågående vårdnadstvist. Det lyftes också fram att det av den anledningen finns en risk för att många biträdande jurister och advokater avstår från att åta sig uppdrag som särskild företrädare om uppdraget även kommer att omfatta frågor om kontaktförbud. Domstolarna kan därmed, enligt vad som framhölls vid hearingen, få svårt att finna lämpliga personer för uppdraget när det är aktuellt med ett förordnande.

Vi delar inte dessa farhågor. Vi instämmer visserligen i att uppdraget som särskild företrädare kan innebära svåra överväganden när det gäller frågor om kontaktförbud, inte minst i de fall vårdnadshavarna har motstående intressen. Samtidigt innebär redan den nuvarande regleringen av en särskild företrädares uppgifter att den som förordnas till särskild företrädare för ett barn kan ställas inför känsliga situationer som ofta kan innefatta svåra intressekonflikter. Exempelvis ankommer det ofta på den särskilde företrädaren att avgöra om

[117] Jfr prop. 1998/99:133, s. 43.

barnet ska föra en skadeståndstalan mot sin förälder och överklaga en friande dom. De nya utmaningar som ett utvidgat ansvarsområde för särskilda företrädare, på det sätt vi föreslår, kommer innebära får mötas med utbildningsinsatser för biträdande jurister och advokater som åtar sig uppdrag som särskilda företrädare. Det bör dessutom framhållas att bedömningen av om det finns förutsättningar för att utfärda ett kontaktförbud ytterst faller på åklagaren och därtill kan underställas domstolens prövning.

Den särskilda företrädaren bör ha till uppgift att ta tillvara barnets rättigheter i ärendet om kontaktförbud. I likhet med vad som gäller för en särskild företrädare som förordnats inom ramen för en brottmålsprocess kan det exempelvis innefatta att ta ställning till om och hur barnet ska inställa sig till förhör samt att i övrigt ge barnet stöd och se till att barnets rättigheter tas till vara. Beroende på barnets ålder och mognad ska hänsyn tas till barnets vilja, vilket alltså i olika omfattning ska beaktas vid ställningstagandet huruvida barnet godtar att kontaktförbud meddelas. En särskild företrädares befogenhet bör även innefatta att begära rättens prövning av ett beslut som gått barnet emot, eller i förekommande fall överklaga ett sådant beslut till högre rätt. Också i sådana fall är barnets uppfattning av olika vikt beroende på dess ålder och mognad. Om åklagaren har beslutat om kontaktförbud är denne enligt 16 § lagen om kontaktförbud skyldig att, på begäran av den som förbudet avses skydda föra dennes talan vid rätten, om inte särskilda skäl talar emot det. Om en särskild företrädare är förordnad för skyddspersonen, torde det föreligga särskilda skäl mot att åklagaren för barnets talan vid rätten.

I likhet med vad som gäller enligt den nuvarande regleringen, bör en särskild företrädare inte förordnas om det med hänsyn till barnet är obehövligt eller särskilda skäl annars talar emot det. När det gäller i vilka situationer en särskild företrädare kan vara obehövlig med hänsyn till barnet kan ledning sökas i förarbetsuttalandena i samband med att lagen om särskild företrädare för barn infördes. Där uttalas att det kan saknas behov av en särskild företrädare om barnet med hänsyn till ålder och mognad själv kan ta ställning till förhör. Det anges dock att, huruvida behov av en särskild företrädare finns för äldre barn i första hand torde vara beroende av relationen till vårdnadshavaren.[118] Samma synsätt bör gälla i fråga om behovet av en särskild företrädare i ärenden om kontaktförbud. Även i de fall barnet

[118] Prop. 1998/99:133 s. 41.

i och för sig uppnått tillräcklig ålder och mognad för att själv kunna ta ställning till frågan om kontaktförbud kan exempelvis hotbilden mot barnet eller övriga omständigheter göra att barnet har behov av stöd och rådgivning som en särskild företrädare kan ge. Särskilda skäl mot att förordna en särskild företrädare kan exempelvis föreligga, om det redan från början är uppenbart att en ansökan om kontaktförbud kommer att leda till ett avslag, t.ex. vid s.k. ”okynnesansökningar”.

När det gäller förfarandet vid ansökan finns det inte någon anledning att göra avsteg från vad som gäller enligt den nuvarande ordningen, dvs. att ansökan om förordnande av särskild företrädare för barn görs av åklagare hos tingsrätten, som har att pröva frågan om förordnande (se 4 § lagen om särskild företrädare för barn).

8.6 Ökade förutsättningar för att kombinera ett kontaktförbud med andra skyddande åtgärder

8.6.1 Inledning

Enligt våra direktiv ska vi överväga behovet av att komplettera kontaktförbud med andra skyddande åtgärder och vid behov lämna nödvändiga författningsförslag. Kontaktförbud är ett viktigt verktyg för att motverka förekomsten av brott och andra övergrepp. Ett kontaktförbud utgör dock inte något heltäckande skydd mot en potentiell gärningsperson som bestämt sig för att – oavsett konsekvenser – hota eller skada skyddspersonen. För att förstärka skyddet för en utsatt person kan det därför ofta vara nödvändigt att komplettera ett kontaktförbud med andra insatser såsom skyddat boende, skyddade personuppgifter eller larmtelefon. Som vi konstaterat i avsnitt 8.2.4, bedömer vi att det finns ett behov av att öka förutsättningarna för att i större utsträckning än i dag kombinera ett kontaktförbud med andra skyddsåtgärder.

I det följande behandlas frågan om det finns behov av att socialnämnden alltid ska underrättas när ett beslut om kontaktförbud meddelas. Därefter följer våra förslag i fråga om att förtydliga Polismyndighetens skyldighet att vidta individuella skyddsbedömningar samt att utse en kontaktperson i ärenden om kontaktförbud. Avslutningsvis redogör vi för de övriga överväganden som vi gjort beträffande frågan om att kombinera ett kontaktförbud med andra skyddande åtgärder, men som inte föranlett några författningsförslag. En närmare

redogörelse, med exempel på stöd- och skyddsåtgärder som kan vidtas av bl.a. polis och socialtjänst med syfte att motverka brottsutsatthet finns i avsnitt 5.3 och berörs inte närmare i detta avsnitt.

8.6.2 Underrättelseskyldighet till socialnämnden ska utvidgas

Förslag: Socialnämnden ska alltid underrättas när ett beslut om kontaktförbud meddelas.

Socialnämnden bör alltid underrättas när beslut om kontaktförbud meddelas

Socialtjänsten har en viktig roll att fylla när det gäller frågan om att vidta stöd- och skyddsåtgärder som komplement till ett kontaktförbud. Förutom de insatser som kan erbjudas i socialnämndens egen regi, kan myndigheten även hjälpa till med att förmedla kontakter mellan den brottsutsatta och andra myndigheter och organisationer. Som nämnts i avsnitt 5.3.2 ska socialnämnden även erbjuda insatser till den som utövar våld mot närstående och andra personer i syfte att denne ska upphöra med sitt beteende.

Enligt 4 a § förordningen (1988:691) om kontaktförbud ska socialnämnden underrättas om en åklagare eller domstol meddelar beslut om kontaktförbud och parterna har gemensamma barn under 18 år eller någon av parterna bor eller har umgänge med ett barn under 18 år. Om ett kontaktförbud avseende den gemensamma bostaden har meddelats ska socialnämnden alltid underrättas. Underrättelse ska ske till socialnämnden på den ort där förbudet helt eller huvudsakligen ska gälla och i förekommande fall även till socialnämnden på den ort där barnet bor, om det är en annan ort. I andra fall, dvs. om parterna inte har barn under 18 år och kontaktförbudet inte avser den gemensamma bostaden, är åklagare och domstol alltså inte skyldiga att underrätta socialnämnden när beslut om kontaktförbud meddelas.

I Socialstyrelsens senaste rapport om dödsfall och vissa skador (se avsnitt 7.3.3) bedömdes bristen på insatser från socialtjänsten när ett kontaktförbud meddelats sannolikt bero på att socialtjänsten inte hade kopplats in i samband med beslutet om kontaktförbud. Socialstyrelsen föreslog därför att det skulle övervägas om Polismyndig-

heten eller Åklagarmyndigheten borde få en skyldighet att underrätta socialnämnden i samtliga fall där beslut om kontaktförbud meddelats, det vill säga även när det inte finns minderåriga barn och när kontaktförbudet inte rör gemensam bostad. En grundläggande förutsättning för att socialtjänsten ska kunna erbjuda stöd och hjälp till personer som utsatts för våld och andra övergrepp samt till dem som utövar våldet, är givetvis att dessa personer kommer till myndighetens kännedom. Detta kan ske på olika sätt, men samverkan och informationsdelning mellan myndigheter är centralt i sammanhanget.

Enligt vår bedömning finns det behov av att förstärka förutsättningarna för socialtjänsten att vidta åtgärder som kompletterar det skydd ett kontaktförbud innebär för skyddspersonen. Det kan även vara aktuellt med insatser för att förbudspersonen ska få stöd för att upphöra med det oönskade beteendet. Vi anser därför att underrättelseskyldigheten till socialnämnden enligt 4 a § förordningen om kontaktförbud bör utvidgas och omfatta samtliga fall då beslut om kontaktförbud meddelas av åklagare eller domstol. På så sätt får socialnämnden större möjligheter att fånga upp de personer som är i behov av stöd och hjälp utöver det skydd ett kontaktförbud innebär. Det kan nämnas att det följer av 11 kap. 1 § första stycket socialtjänstlagen att socialnämnden utan dröjsmål ska inleda utredning av vad som genom ansökan, anmälan eller på annat sätt har kommit till nämndens kännedom och som kan föranleda någon åtgärd av nämnden. En underrättelse om att ett kontaktförbud har meddelats torde därför i regel innebära att socialnämnden är skyldig att inleda en sådan utredning som avses i den nyss nämnda bestämmelsen.

Underrättelse bör ske till socialnämnden på den ort där parterna har sin hemvist. Om parterna har gemensamma barn under 18 år eller om någon av dem bor tillsammans med barn under 18 år eller om barn under 18 år har umgänge med någon av dem bör underrättelse även ske till socialnämnden på den ort där barnet bor, om det är en annan ort.

Tidpunkten för underrättelsen

Eftersom behovet av skyddande och stödjande åtgärder kan vara akut, har vi övervägt om det vore mer ändamålsenligt att underrättelseskyldigheten till socialnämnden skulle inträda redan när en begäran

om kontaktförbud kommer in till polisen eller åklagaren. En sådan underrättelseskyldighet skulle därmed bryta den sekretess som i regel gäller i ärenden om kontaktförbud enligt bl.a. 35 kap. 5 § offentlighets- och sekretesslagen, förkortad OSL.

Insatser för att förhindra våld eller andra övergrepp mot skyddspersonen skulle då kunna komma i gång omedelbart. I sammanhanget kan nämnas att handläggningstiden för ett beslut om kontaktförbud från det att ansökan inkommit är i genomsnitt 7 dagar[119] (se avsnitt 7.2.2). Därtill kan det finnas situationer där det är motiverat med skyddsåtgärder i socialtjänstens regi, även om det inte finns tillräckligt underlag för åklagaren för att meddela ett kontaktförbud. Sådana fall når aldrig socialtjänsten om informationen, som i dag, lämnas först när ett beslut om kontaktförbud är meddelat.

Som vi återkommer till nedan i avsnitt 8.6.5 innebär den sekretessbrytande bestämmelsen i 10 kap. 18 c § OSL en möjlighet för socialtjänsten att lämna ut uppgifter till polisen som annars omfattas av socialtjänstsekretess enligt 26 kap. 1 § i samma lag. Bestämmelsen omfattar dock endast uppgifter som lämnas ut i syfte att förebygga vissa allvarligare brott. Om socialnämnden informeras i ett kontaktförbudsärende redan när en ansökan har gjorts, skulle socialnämnden med stöd av den bestämmelsen kunna informera åklagaren i de fall socialnämnden har viss information som kan ha stor betydelse vid bedömningen av om ett kontaktförbud ska meddelas och även vilket slag av kontaktförbud som är motiverat.

Socialnämnden skulle dock i sådana fall underrättas vid samtliga ansökningar om kontaktförbud, dvs. även i de fall det uppenbart saknas grund för att utfärda ett kontaktförbud, t.ex. då det inte bedöms föreligga någon risk för brott eller andra övergrepp. Sannolikt skulle socialnämnden i de allra flesta fall sakna underlag att redan på grundval av ansökan vidta några åtgärder. En sådan ordning skulle knappast vara resurseffektiv. Vi bedömer därför sammantaget att underrättelseskyldigheten till socialnämnden även fortsättningsvis bör inträda först när ett kontaktförbud har meddelats. Det förtjänar dock att understrykas att polisen, med stöd av den enskildes samtycke, givetvis är oförhindrad att lämna uppgifter till socialnämnden även i ett tidigare skede än då beslut om kontaktförbud har meddelats. Om polisen får kännedom om eller misstänker att ett barn far illa, ska polisen genast

[119] Uppgiften avser medianvärdet. Medelvärdet uppgår till 10,2 dagar.

Sid 328(667)

anmäla detta till socialnämnden med stöd av 14 kap. 1 § socialtjänstlagen.

8.6.3 En förtydligad skyldighet för polisen att vidta individuella skyddsbedömningar

Förslag: När ett beslut om kontaktförbud meddelas, ska Polismyndigheten så snart som möjligt göra en individuell skyddsbedömning för att fastställa behovet av särskilda skyddsåtgärder för den som förbudet avser att skydda. Detta bör regleras i förordningen om kontaktförbud.

Som framgår i avsnitt 5.3.1 om polisens arbete med brottsoffer- och personsäkerhet, följer det av Polismyndighetens interna riktlinjer att en riskbedömning på individnivå ska göras när en person utsatts för, eller riskerar att utsättas för våld, hot om våld eller upprepade allvarliga trakasserier. Om den initiala bedömningen pekar på att det föreligger en sådan risk, kan det vara aktuellt att genomföra en strukturerad och/eller en fördjupad riskbedömning. Riskbedömningen ligger sedan till grund för bedömningen av om det föreligger ett behov av skyddsåtgärder.

För att ett kontaktförbud vid behov ska kunna kombineras med relevanta stöd- och skyddsåtgärder är det alltså av avgörande betydelse att polisen genomför en grundlig riskbedömning. Som anges i avsnitt 5.3.1 framhålls det i Polismyndighetens handbok för kontaktförbud att det är av stor vikt att det genomförs en strukturerad riskbedömning då det i ett ärende om kontaktförbud föreligger en risk för att förbudspersonen begår brott mot, förföljer eller på annat sätt allvarligt trakasserar skyddspersonen. På den hearing som vi anordnat för brottsoffer- och kvinnorättsorganisationer påtalades emellertid att det i praktiken långt ifrån alltid utförs en strukturerad riskbedömning när ett kontaktförbud aktualiseras. Uppgifter som inkommit till utredningen från anställda på Polismyndigheten bekräftar bilden av att det förekommer brister i fråga om efterlevnaden av myndighetens riktlinjer om riskbedömningar.

Det är vanligt att frågan om kontaktförbud initieras i samband med en brottsanmälan eller under en pågående förundersökning. När skyddspersonen är målsägande i en parallellt pågående brottsutredning

har Polismyndigheten redan en uttrycklig skyldighet enligt 13 f § förundersökningskungörelsen att vidta en individuell skyddsbedömning för att fastställa en målsägandes behov av särskilda skyddsåtgärder under förundersökningen och rättegången. När ett ärende om kontaktförbud inleds utan att det samtidigt pågår en förundersökning eller rättegång, t.ex. i samband med att en dömd förövare friges från ett fängelsestraff, föreligger ingen motsvarande författningsstadgad skyldighet för polisen att vidta en skyddsbedömning.

Enligt vår bedömning finns det starka skäl för att förtydliga polisens ansvar att genomföra individuella skyddsbedömningar i samtliga ärenden om kontaktförbud, i syfte att öka förutsättningarna för att skyddspersonen ska erbjudas kompletterande stöd- och skyddsåtgärder i de situationer ett kontaktförbud inte ensamt utgör ett tillräckligt skydd. Vi anser därför att det bör införas en ny bestämmelse i förordningen om kontaktförbud som innebär en skyldighet för Polismyndigheten att vidta en individuell skyddsbedömning när ett beslut om kontaktförbud har meddelats, om en sådan skyddsbedömning inte redan har gjorts i ärendet eller med stöd av 13 f § förundersökningskungörelsen.

Syftet med den föreslagna bestämmelsen är att säkerställa att en individuell bedömning av behovet av skyddsåtgärder vidtas i varje ärende där situationen är så allvarlig att det bedömts motiverat att utfärda ett kontaktförbud. Det bör dock framhållas att det givetvis kan vara nödvändigt att vidta stöd- eller skyddsåtgärder i ett tidigare skede än när beslut om kontaktförbud meddelas. Utgångspunkten bör, liksom framgår av Polismyndighetens riktlinjer, vara att en riskbedömning ska vidtas så snart det bedöms finnas en risk för våld, hot om våld eller andra allvarliga trakasserier. Därtill kan det framkomma nya omständigheter under förbudstiden som gör att det finns behov av en förnyad riskbedömning.

I sammanhanget bör det påtalas att en individuell skyddsbedömning kan innefatta en strukturerad riskbedömning. Som vi konstaterat i avsnitt 5.4.2, finns det evidens för att strukturerade riskbedömningar är mer träffsäkra än riskbedömningar som uteslutande bygger på bedömarens erfarenhet och expertis. I avsnitt 8.3.4 föreslår vi att Åklagarmyndigheten och Polismyndigheten bl.a. ska ges i uppdrag att gemensamt se över hur användningen av strukturerade riskbedömningar kan öka i ärenden om kontaktförbud. I det avsnittet tar vi upp de problem som kan finnas med att tillföra en strukturerad riskbedöm-

ning till underlaget för ett beslut om kontaktförbud, mot bakgrund av att uppgifterna i mycket stor utsträckning då måste kommuniceras med förbudspersonen. Om riskbedömningen används av polisen för att kartlägga vilka skyddsåtgärder som behövs utöver kontaktförbud, uppkommer inte sådana aspekter. Användningen av strukturerade riskbedömningar och vilka uppgifter de ska innehålla, kan därför behöva anpassas efter vilket syfte de ska fylla. Som vi anger i avsnitt 8.3.4, är detta något som bör beaktas av Åklagarmyndigheten och Polismyndigheten när de ser över användningen av strukturerade riskbedömningar.

8.6.4 En kontaktperson ska utses för parterna

Förslag: När ett beslut om kontaktförbud meddelas ska Polismyndigheten utse en kontaktperson för skyddspersonen och förbudspersonen. Kontaktpersonen ska bl.a. hålla fortlöpande kontakt med parterna och följa upp efterlevnaden av kontaktförbudet. Detta bör regleras i förordningen om kontaktförbud.

Rätten till en kontaktperson bör regleras i förordning

Flera aktörer som utredningen har haft kontakt med, bl.a. representanter från kvinnorättsorganisationer och anställda inom Polismyndigheten, har framhållit att uppföljning av ett meddelat kontaktförbud är en nyckelfaktor när det gäller efterlevnaden av kontaktförbudet och för att öka tryggheten generellt för skyddspersonen. En särskilt utsedd kontaktperson inom Polismyndigheten har en viktig funktion i detta avseende. Polisens operativa roll och särskilda befogenheter, innebär enligt vår mening att det endast är meningsfullt att utse en kontaktperson som arbetar inom Polismyndigheten och som har polisiära befogenheter. I avsnitt 5.3.1 finns en beskrivning av Polismyndighetens arbete med kontaktperson vid beslut om kontaktförbud.

Som framgår av avsnitt 7.3.3 konstaterade Socialstyrelsen emellertid i den senaste rapporten om dödsfall och vissa skador, att följsamheten till Polismyndighetens riktlinjer om kontaktpersoner vid beslut om kontaktförbud varierar och att det i långt från alla fall utses kontaktpersoner med kompetens om våld i nära relationer. Det framgår

också att graden av engagemang varierar och att vissa kontaktpersonen endast skickar ett brev till parten med information om att denne kan höra av sig vid behov. De brottsoffer- och kvinnorättsorganisationer som vi har varit i kontakt med har bekräftat bilden av att polisens arbete med kontaktpersoner varierar mellan de olika lokalpolisområdena.

Som konstaterats ovan kan en kontaktperson bidra till en effektiv uppföljning av ett meddelat kontaktförbud och bl.a. genom samverkan med andra myndigheter och organisationer initiera insatser till stöd för parterna. I bästa fall kan detta leda till en ökad efterlevnad av ett meddelat kontaktförbud och att behovet av ett förlängt kontaktförbud upphör. Mot bakgrund av vad som nu har sagts anser vi att det finns anledning att tydliggöra Polismyndighetens ansvar för att utse en kontaktperson när ett beslut om kontaktförbud har meddelats genom att införa en bestämmelse om detta i förordningen om kontaktförbud. Vi bedömer att en förordningsstadgad skyldighet att utse en kontaktperson kan bidra till att öka fokuset på skydd och stöd i samband med kontaktförbud samt att öka enhetligheten i polisens arbete med uppföljning av meddelade kontaktförbud.

Bestämmelsens närmare utformning

Av bestämmelsen bör framgå att Polismyndigheten, när ett kontaktförbud har meddelats, ska utse en kontaktperson både för förbudspersonen samt för skyddspersonen. Det torde i allmänhet vara lämpligast att olika personer utses som kontaktperson för respektive part. Av bestämmelsen bör också kontaktpersonens huvudsakliga uppgifter framgå. I detta avseende kan Polismyndighetens riktlinjer på området tjäna som utgångspunkt. Kontaktpersonen ska alltså hålla löpande kontakt med parterna och verka för att kontaktförbudet följs samt lämna stöd och hjälp.

Kontaktpersonen kan t.ex. genom samtal med förbudspersonen inskärpa vikten av att kontaktförbudet följs, samt vid behov förmedla relevanta kontakter inom t.ex. hälso- och sjukvård eller socialtjänsten för att personen ska få hjälp och stöd med att komma till rätta med det oönskade beteendet.

För skyddspersonens del kan en kontaktperson vara behjälplig när det finns behov av andra stöd- och skyddsåtgärder utöver kon-

taktförbudet. Det kan också finnas behov av att kontaktpersonen genom coachande samtal motiverar skyddspersonen till att medverka i eventuella brottsutredningar och att avhålla sig från att själv ta kontakt med förbudspersonen. Vid behov bör kontaktpersonen även upprätta en ansökan om ett mer ingripande kontaktförbud samt en ansökan om förlängning när det befintliga beslutet löper ut. Det framstår också som naturligt att kontaktpersonen vid behov tar initiativ till en förnyad riskbedömning, t.ex. om det framkommer nya omständigheter som kan påverka hotbilden mot skyddspersonen. Avsikten är således att kontaktpersonen ska ha en helhetsbild av ärendet och de omständigheter som är relevanta för frågan om kontaktförbud. För att kunna göra de avvägningar som krävs måste kontaktpersonen dels ha det engagemang som krävs, dels ha särskild kompetens i fråga om våld i nära relationer.

8.6.5 Övriga överväganden

Bör socialnämnden ha en underrättelseskyldighet till polis och åklagare?

Möjligheterna att kunna besluta om adekvata skyddsåtgärder förbättras avsevärt om myndigheter kan dela relevant information med varandra. I vissa fall kan socialtjänsten ha kännedom om omständigheter i det enskilda fallet som har betydelse för den riskbedömning som ska föregå ett beslut om kontaktförbud. Enligt den s.k. socialtjänstsekretessen i 26 kap. 1 § OSL gäller dock sekretess inom socialtjänsten för uppgift om en enskilds personliga förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider men.

Som nämnts ovan, innebär den sekretessbrytande bestämmelsen i 10 kap. 18 c § OSL en möjlighet för socialtjänsten att lämna ut uppgifter till polisen som annars omfattas av socialtjänstsekretess i 26 kap. 1 § i samma lag. Detta förutsätter dock att det på grund av särskilda omständigheter finns risk för att den enskilde kommer att begå ett sådant brott mot den närstående som avses i 3, 4 eller 6 kap. brottsbalken för vilket det inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i ett år, att uppgiften kan antas bidra till att förhindra brottet samt att det med hänsyn till planerade eller pågående insatser för den enskilde eller för den närstående, eller av andra särskilda skäl inte är olämpligt

att uppgiften lämnas ut. I förarbetena anges att det måste finnas konkreta omständigheter som motiverar bedömningen att det finns en risk för att den enskilde mot den närstående kommer att begå ett sådant brott som avses i paragrafen. Av särskild betydelse är om den enskilde tidigare har begått vålds-, frids- eller sexualbrott eller om det har fattats beslut om kontaktförbud. Bestämmelsen innebär att socialtjänsten är skyldig att lämna ut uppgifter på förfrågan från Polismyndigheten (givet att förutsättningarna för ett utlämnande enligt paragrafen är uppfyllda), men socialtjänsten är däremot inte skyldig att lämna ut uppgifter på eget initiativ.[120]

Om förutsättningarna i 10 kap. 18 c § OSL inte är uppfyllda, kan socialtjänsten som utgångspunkt endast lämna ut uppgifter till polisen om den enskilde har samtyckt till det. Det innebär att information hos socialtjänsten som kan vara i högsta grad relevant vid bedömningen av om ett kontaktförbud ska meddelas och även för frågan om risknivån motiverar ett utvidgat eller särskilt utvidgat kontaktförbud (vi föreslår i avsnitt 8.3.6 att även särskilt utvidgade kontaktförbud ska kunna meddelas som en förstahandsåtgärd), inte når åklagaren. Mot den bakgrunden har vi övervägt om det bör införas en skyldighet för socialtjänsten att lämna uppgifter till polis och/eller åklagare som kan ha betydelse i ett pågående ärende om kontaktförbud.

Socialtjänstsekretessen har den utgångspunkten att verksamheten ska bygga på respekt för individens självbestämmande och integritet, vilket har haft en avgörande betydelse för utformningen av sekretessregleringen.[121] Utgångspunkten i socialtjänstens verksamhet är frivillighet, varför förtroendet är en avgörande beståndsdel i förhållande till dem som vänder sig till socialtjänsten för hjälp och stöd. En sekretessbrytande bestämmelse som skulle innebära en skyldighet för socialtjänsten att lämna uppgifter till polis och åklagare i ett ärende om kontaktförbud skulle kunna medföra en risk för att den utsatta personen avstår från att söka nödvändig hjälp hos socialtjänsten med vetskapen om att socialtjänsten utan samtycke kan komma att kontakta polisen. Det är svårt att inom ramen för detta arbete överblicka konsekvenserna av att göra ett sådant avsteg från socialtjänstsekretessen. Vi avstår därför från att lämna något sådant förslag.

[120] Prop. 2020/21:163 s. 64.
[121] A. prop. s. 34.

Det har därtill framförts från åklagarhåll att det inte sällan är svårt att få handläggare från socialtjänsten att lämna information som kan ha betydelse för utredningen i ett ärende om kontaktförbud, trots att den enskilda samtycker till att uppgifter lämnas ut, vilket ju innebär att det inte finns något hinder mot att lämna ut uppgiften till polis och åklagare. Det kan därför framhållas att det är viktigt att det inom socialtjänsten finns kunskap om att uppgifter kan lämnas ut till polis och åklagare, i de fall den som sekretessen avser att skydda själv begär det eller i vart fall samtycker till det. Enligt vår bedömning bör det övervägas om Socialstyrelsen ska få i uppdrag att ta fram ett kunskapsstöd till socialtjänsten beträffande möjligheten att bryta sekretessen i dessa fall.

En ökad användning av larmtelefoner

Som konstaterats i avsnitt 5.3.3, kan en larmtelefon ofta bidra till att öka skyddspersonens känsla av trygghet och även de facto innebära en ökad trygghet. Som nämns i det avsnittet, visade en rapport av Brå från 2015 att bedömningen av vem som kunde få en larmtelefon varierade mellan de olika polismyndigheterna. På den hearing som vi anordnat för brottsoffer- och kvinnorättsorganisationer framhölls larmtelefon som en skyddsåtgärd som i många fall kan vara relevant som komplement till ett kontaktförbud. Samtidigt påpekades att polisen ofta är restriktiv med att lämna ut larmtelefoner.

I syfte att få till stånd en ökad användning av larmtelefoner har vi övervägt om det borde införas en möjlighet för åklagaren att, i samband med ett beslut om kontaktförbud, även besluta om att skyddspersonen ska tillhandahållas en larmtelefon. En sådan ordning skulle även kunna öka enhetligheten beträffande bedömningen av vem som får en larmtelefon. Såvitt vi kan bedöma framstår det som närmast självklart att den riskbedömning som motiverar ett kontaktförbud också bör kunna utgöra tillräckliga skäl för att tillhandahålla en larmtelefon till skyddspersonen.

Samtidigt står det klart att Polismyndighetens ansvar för att genomföra riskbedömningar i syfte att ta ställning till en enskilds behov av skyddsåtgärder är väl etablerat och att det finns en tydlig process inom Polismyndigheten för hur detta ska gå till. Polismyndigheten är den myndighet som får anses ha bäst kompetens för att utföra den

typ av bedömningar som ska ligga till grund för ställningstaganden om aktuella skyddsåtgärder. Larmtelefoner utgör dessutom endast en av flera åtgärder som kan tillhandahållas i syfte att skydda en utsatt person. Det framstår därför inte som lämpligt att särreglera beslutsbefogenheten beträffande tillhandhållandet av larmtelefoner i samband med beslut om kontaktförbud. Däremot anser vi att Polismyndigheten bör se över hur användningen av larmtelefoner kan öka, samt hur bedömningen av vem som ska tillhandhållas en larmtelefon ska kunna bli mer enhetlig.

8.7 Åtgärder för en enhetlig tillämpning

Bedömning: De förslag som lämnas i avsnitt 8.2–8.6 kommer att öka förutsättningarna för en enhetlig tillämpning av kontaktförbudslagstiftningen. Sammantaget med de åtgärder som Åklagarmyndigheten vidtagit i samma syfte bedöms det i nuläget inte finnas behov av ytterligare åtgärder för att öka enhetligheten.

I våra direktiv anges att en viktig del av översynen av kontaktförbudslagstiftningen är att säkerställa att reglerna är enkla, tydliga och förutsebara. Det anges också att behovet av ytterligare åtgärder i syfte att nå en enhetlig tillämpning av lagstiftningen bör analyseras.

Den statistik som redovisats i avsnitt 7.2.1 visar att andelen beviljade kontaktförbud skiljer sig åt i hög grad mellan vissa åklagarkammare. Som vi konstaterat ovan i avsnitt 8.2.1, är det dock svårt att dra någon säker slutsats om orsaken till detta. I samma avsnitt har vi dock konstaterat att en viktig utgångspunkt för att främja en enhetlig tillämpning av lagstiftningen är att det tydligt specificeras i lagtexten vilka förutsättningar som kan ligga till grund för att utfärda ett kontaktförbud. Det är också viktigt att risken för att ett kontaktförbud utfärdas på bristfälligt underlag motverkas.

I det ovanstående har vi lämnat flera förslag som enligt vår bedömning kommer att bidra till att öka förutsebarheten när det gäller förutsättningarna för att utfärda ett kontaktförbud. I avsnitt 8.3.2 och 8.3.3 föreslår vi t.ex. att det ska införas två ytterligare grunder för att utfärda kontaktförbud, som delvis syftar till att undanröja eventuella oklarheter beträffande vilka ageranden som kan föranleda ett kontaktförbud. Vidare föreslår vi i avsnitt 8.3.4 att uppräkningen

av de omständigheter som ska beaktas särskilt vid riskbedömningen ska utökas med ytterligare exempel. I avsnitt 8.3.8 föreslår vi också att det införs en presumtion för kontaktförbud vid en fällande dom för brott i vissa fall.

I avsnitt 8.3.4 konstaterar vi att en ökad användning av strukturerade riskbedömningar i ärenden om kontaktförbud kan bidra till att öka enhetligheten i tillämpningen och i högre grad säkerställa att kontaktförbud utfärdas i de fall det finns behov av det. Vi förslår också i avsnitt 8.6.3 att det införs en författningsreglerad skyldighet för polisen att vidta individuella skyddsbedömningar i ärenden om kontaktförbud. Vi föreslår därtill i avsnitt 8.5.4 en sekretessbrytande bestämmelse som innebär att Kriminalvården och Statens institutionsstyrelse i vissa situationer ska lämna uppgifter till polis och åklagare som kan antas ha betydelse i frågan om kontaktförbud. Detta kan enligt vår bedömning sammantaget bidra till att ett mer kvalitativt beslutsunderlag och därigenom till en mer enhetlig bedömning hos de olika åklagarkamrarna.

Enligt regleringsbrevet för 2022 skulle Åklagarmyndigheten följa upp tillämpningen av lagstiftningen om kontaktförbud och redovisa åtgärder för att tillämpningen ska vara enhetlig och effektiv. Mot bakgrund av detta uppdrag har myndigheten bl.a. i januari 2023 publicerat en ny rättslig vägledning angående kontaktförbud.[122] Enligt uppgifter från Åklagarmyndighetens utvecklingscentrum vidtas fler åtgärder. Det pågår ett arbete med att ta fram nya rättsliga vägledningar avseende hindrande av elektronisk övervakning och överträdelse av kontaktförbud. Därtill pågår ett kontinuerligt samarbete med myndighetens IT-utvecklingsenhet i syfte att ta fram mallar och lathundar som stöd för den operativa verksamheten. Under hösten 2022 infördes krav på att använda differentierade grunder för att avslå en ansökan om kontaktförbud. Under hösten 2023 genomfördes en snabbanalys i syfte att följa upp skälen för avslag (resultatet av analysen presenteras i avsnitt 7.3.4). Myndigheten har dessutom anordnat webbinarium och erfarenhetsseminarium med olika teman som har anknytning till kontaktförbudslagstiftningen.

Mot bakgrund av de författningsförslag som vi lämnar och de åtgärder som Åklagarmyndigheten har vidtagit, bedömer vi att det i nuläget saknas behov av ytterligare åtgärder i syfte att uppnå en mer enhetlig tillämpning av kontaktförbudslagstiftningen. Det är dock

[122] Åklagarmyndigheten, Kontaktförbud. Handläggning och beslut, rättslig vägledning 2023:1.

viktigt med en kontinuerlig uppföljning för att säkerställa att lagstiftningen tillämpas på det sätt den är avsedd och för att identifiera eventuella behov av ytterligare åtgärder i syfte att öka enhetligheten.

9 Straffskalorna för vissa brott

9.1 Inledning

Enligt våra direktiv ska vi ta ställning till om straffskalan ska skärpas för överträdelse av kontaktförbud samt för barnfridsbrott, grov fridskränkning och grov kvinnofridskränkning.

Enligt direktiven finns det anledning att överväga om vissa fall av överträdelser av kontaktförbud skulle behöva mötas av en kraftigare reaktion. Som exempel anges att det kan ifrågasättas om det förhållandet att straffminimum för överträdelser av kontaktförbud med elektronisk övervakning är detsamma som för andra överträdelser av kontaktförbud på ett tillfredställande sätt speglar den skillnad som finns mellan de båda brotten. Vi ska därför ta ställning till om straffet för överträdelser av kontaktförbud, särskilt överträdelse av kontaktförbud med elektronisk övervakning, bör skärpas, samt vid behov lämna nödvändiga författningsförslag. Det anges i direktiven att det i detta sammanhang kan finnas anledning att överväga någon annan nivå för minimistraffet än fängelseminimum och fängelse i sex månader.

Av direktiven följer att det ingår i vårt uppdrag att ta ställning till hur våra förslag beträffande kontakförbudslagstiftningen förhåller sig till aktuella rättsakter inom det EU-rättsliga samarbetet, bl.a. Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/99/EU av den 13 december 2011 om den europeiska skyddsordern. I Sverige genomförs direktivet genom lagen (2015:642) om europeisk skyddsorder. I samband med översynen av straffskalorna för överträdelse av kontaktförbud har vi funnit anledning att även överväga om straffskalan för överträdelse av europeisk skyddsorder bör ändras.

Inom ramen för vårt utredningsarbete har det framförts synpunkter från både polis- och åklagarhåll om att det är påkallat att överväga om straffskalan för hindrande av elektronisk övervakning i 25 § lagen om kontaktförbud, som i dag sträcker sig från böter till fängelse

i ett år, bör skärpas i fråga om minimistraffet. Eftersom vår bedömning är att denna fråga ryms inom ramen för vårt utredningsuppdrag, har vi valt att även behandla frågan om straffskalan för hindrande av elektronisk övervakning. I avsnitt 8.4.5 har vi föreslagit att det straffbara området för hindrande av elektronisk övervakning ska utvidgas, samt att brottsbeteckningen till följd av detta ska ändras till *hindrande eller försvårande av elektronisk övervakning*. När vi i det följande redogör för våra förslag om ändringar i straffskalan för den aktuella straffbestämmelsen, benämner vi därför brottet i enlighet med den av oss föreslagna brottsbeteckningen hindrande eller försvårande av elektronisk övervakning.

Bestämmelsen om barnfridsbrott trädde i kraft den 1 juli 2021 och innebär att det är straffbart att utsätta ett barn för att bevittna vissa brott. Straffskalan för barnfridsbrott är fängelse i högst två år. I samband med riksdagsbehandlingen av propositionen Barn som bevittnar brott (prop. 2020/21:170), dvs. förarbetena till införandet av bestämmelsen om barnfridsbrott, tillkännagav riksdagen för regeringen att straffskalan för barnfridsbrott bör höjas.[1] Enligt våra direktiv ska vi ta ställning till om straffskalan för barnfridsbrott bör skärpas, särskilt när det gäller minimistraffet. Oavsett bedömning i sak ska vi lämna nödvändiga författningsförslag. Även i detta sammanhang anges att det kan finnas anledning att överväga någon annan nivå för minimistraffet än fängelseminimum och fängelse i sex månader, t.ex. fängelse i tre månader.

När det gäller grov fridskränkning och grov kvinnofridskränkning, har riksdagen tillkännagett för regeringen att straffen för grov fridskränkning och grov kvinnofridskränkning bör skärpas genom att maximistraffet höjs från fängelse i sex år till fängelse i tio år.[2] Enligt direktiven ska vi därför överväga för- och nackdelar med att skärpa maximistraffet för grov fridskränkning och grov kvinnofridskränkning, samt ta ställning till om en sådan ändring bör genomföras. Oavsett bedömning i sak ska vi lämna nödvändiga författningsförslag.

Detta kapitel inleds med en redogörelse för de straffteoretiska utgångspunkter som gäller vid kriminalisering, utformning av straffskalor och påföljdsval. Som utvecklas mer nedan har regeringen beslutat att ge en särskild utredare i uppdrag att överväga och föreslå vissa genomgripande förändringar av påföljdssystemet. Det bör där-

[1] Bet. 2020/21:JuU35 punkt 4, rskr. 2020/21:314.
[2] Bet. 2021/22:JuU8 punkt 4, rskr. 2021/22:39.

för förtydligas att redogörelsen för de straffteoretiska utgångspunkterna i avsnitt 9.2 avser en beskrivning av den nuvarande ordningen med utgångspunkt i de principer som hittills varit styrande för påföljdssystemet. Därefter behandlas straffskalorna för de brott som nämnts ovan. Dessa delavsnitt inleds med en redovisning av gällande rätt och tidigare överväganden. Med undantag för avsnittet om straffskalan avseende överträdelse av europeisk skyddsorder presenteras dessutom statistik över bl.a. utdömda påföljder. Därefter följer våra överväganden och ställningstaganden. När det gäller barnfridsbrottet, har utredningen genomfört en praxisgenomgång. I bilaga 4 till betänkandet återfinns denna praxisgenomgång i sin helhet.

Straffreformutredningen

Den 20 juli 2023 beslutade regeringen att ge en särskild utredare i uppdrag att göra en översyn av straffskalorna och överväga en reform av påföljdssystemet. Utredningen, som antagit namnet Straffreformutredningen (Ju 2023:14), ska enligt direktiven (dir. 2023:115) bl.a. göra en bred översyn av straffskalorna för de enskilda brotten. Enligt direktiven bör utredaren föreslå skärpningar av ett flertal straffskalor. Vidare ska utredaren överväga och föreslå vissa genomgripande förändringar av påföljdssystemet. Bl.a. ska utredaren föreslå en ny modell för straffmätning av flerfaldig brottslighet. Sammanfattningsvis kan direktiven sägas delvis ge uttryck för ett annat synsätt på de grundläggande principer som hittills varit styrande för dagens straffskalor och påföljdssystem. Bl.a. anges att straffsystemet tydligt måste ge uttryck för att gärningspersonen klandras för brottet, eftersom det annars finns en uppenbar risk för att brottsoffer i stället för att känna upprättelse uppfattar straffprocessen som en ny kränkning. Det anges även att samhällsskyddsaspekter behöver beaktas i större utsträckning än tidigare. Som exempel anges att längre frihetsberövanden i sig kan ha en brottsförebyggande effekt, eftersom den som avtjänar ett fängelsestraff förhindras från att begå brott i och mot det omgivande samhället.

Den bredare översyn av straffskalorna som beskrivs ovan omfattar alltså även de straffskalor som vi har fått i uppdrag att se över. Våra överväganden i denna del har dock skett mot bakgrund av vad som anges i våra direktiv och med utgångspunkt i de grundläggande

principer som hittills varit avgörande för straffskalorna och påföljdssystemet i övrigt.

9.2 Straffteoretiska utgångspunkter

9.2.1 Något om syftet med kriminalisering

Syftet med kriminalisering anses numera vara att påverka människors handlande i en viss riktning, närmare bestämt att existensen av straffhot ska få människor att avhålla sig från att begå gärningar som samhället anser som oönskade. Det kan uttryckas som att kriminalisering har ett allmänpreventivt syfte som förverkligas bl.a. genom att straffhotet är avskräckande och moralbildande. Därutöver kan kriminalisering även ha en symbolfunktion genom att staten pekar ut en gärning som socialt förkastlig.[3] Gällande avskräckning, förutsätter en sådan effekt att en presumtiv gärningsperson tänker efter och tar hänsyn till risker för olika handlingsalternativ. Andra omständigheter som kan påverka effektiviteten av ett straffhot är upptäcktsrisken och tillgången till resurser för polisiära insatser och annan brottsprevention.[4] Den rådande uppfattningen inom sentida forskning tycks vara att det straffrättsliga systemet som sådant har allmänpreventiva effekter, men att olika skillnader i straffnivåer sannolikt har liten allmänpreventiv effekt.[5]

De individualpreventiva teorierna går kortfattat ut på att förverkligandet av straffhotet avhåller individen från att begå ytterligare brott genom individuell avskräckning, inkapacitering och rehabilitering. Dessa teorier har störst betydelse på doms- och verkställighetsnivå. Tanken är att straffet skapar en rädsla hos individen för att göra sig skyldig till fortsatt brottslighet. Det straffrättsliga ingripandet kan också innebära att gärningspersonen rent fysiskt förhindras från att begå ytterligare brott (exempelvis genom frihetsberövande, dvs. en inkapacitering). Med rehabilitering avses att gärningspersonen påverkas psykiskt, på annat sätt än genom avskräckning, till att inte vilja begå fler brott.[6]

---

[3] Asp m.fl., Kriminalrättens grunder (version 2, JUNO), s. 34.
[4] A.a. s. 34.
[5] Se t.ex. SOU 2020:57 s. 137 f. med där gjorda hänvisningar. Se även Borgeke och Forsgren, Att bestämma påföljd för brott (version 4, JUNO), s. 35.
[6] Lernestedt, Kriminalisering: problem och principer, Uppsala, 2003, s. 118.

De utgångspunkter som nu har nämnts har betydelse även i fråga om straffnivåer. Det straffrättsliga systemet vilar på en princip om humanitet. Av den följer att den allmänna repressionsnivån inte ska vara högre än nödvändigt. Straffet utgör samhällets yttersta maktmedel mot medborgarna, varför straffskärpningar bör ske med stor försiktighet och föregås av noggranna överväganden.[7] Med beaktande av principen om humanitet följer att generella höjningar av straffnivån måste kunna motiveras med att strängare straff är nödvändigt för att motverka brottsligheten. En höjning eller sänkning av straffnivån för en viss brottstyp eller för vissa brottstyper kräver däremot inte samma motivering, utan förutsätter i stället att en sådan förändring kan motiveras utifrån rättviseskäl. Rättvisebegreppet hänför sig i detta fall till graden av klander som gärningspersonen förtjänar, dvs. tanken är att påföljden för ett brott ska vara rättvis sett till vad gärningspersonen har gjort sig förtjänt av genom brottet.[8]

9.2.2 Allmänt om straffvärde

Brottets allvar är den centrala utgångspunkten vid all straffmätning. Straffet ska återspegla hur allvarligt samhället ser på det aktuella brottet. När man ska tilldela ett brott en straffskala måste man alltså göra en bedömning av vilka faktiska gärningar som ska rymmas inom straffbestämmelsen och hur allvarliga dessa är. Principerna om proportionalitet och ekvivalens är vägledande såväl vid utformningen av straffskalor som vid domstolarnas straffmätning. Kortfattat innebär det att ett allvarligare brott ska leda till strängare straff än ett mindre allvarligt brott (proportionalitet) och lika allvarliga brott ska bestraffas lika (ekvivalens).[9]

Proportionalitets- och ekvivalensprinciperna vid straffmätningen kommer till uttryck genom bestämmelsen i 29 kap. 1 § första stycket brottsbalken, som anger att brottets straff ska, med beaktande av intresset för en enhetlig rättstillämpning, bestämmas efter brottets eller den samlade brottslighetens straffvärde. Av bestämmelsens andra stycke följer bl.a. att det vid bedömningen av straffvärdet ska beaktas vilken skada, kränkning eller fara som gärningen inneburit.

[7] SOU 2007:90 s. 130.
[8] Se SOU 2020:57 s. 136 ff. med där gjorda referenser.
[9] SOU 2007:90 s. 127 ff.

Straffskalan för ett brott ger uttryck för det som brukar kallas för brottets abstrakta straffvärde, vilket återspeglar hur lagstiftaren värderar brottets svårhet i relation till andra brott. Det konkreta straffvärdet för en specifik gärning fastställs sedan av domstolen inom ramen för den tillämpliga straffskalan och med tillämpning av proportionalitets- och ekvivalensprinciperna. Vid bedömningen ska domstolen beakta den skada, kränkning eller fara som gärningen inneburit samt bl.a. om det föreligger några försvårande eller förmildrande omständigheter. Både det abstrakta och det konkreta straffvärdet är alltså ett uttryck för brottets allvar eller förkastlighet.

Vid utformningen av straffskalor måste även lagstiftaren bedöma vilken skada, kränkning eller fara en brottstyp rent allmänt innebär. Vilken straffskala som ska gälla för ett visst brott avgörs också av det intresse som straffbudet avser att skydda, vilket kan benämnas brottets skyddsintresse eller skyddsobjekt. I princip bör straffskalan vara strängare ju viktigare intresse som berörs, eftersom brottets förkastlighet är direkt beroende av skyddsobjektets betydelse.[10] Förutom den angivna straffskalan kan lagstiftarens uppfattning om brottets allvar i vissa fall även komma till uttryck genom att brottet tilldelas en gradindelning. Genom att ange särskilda kriterier som ska beaktas vid rubriceringen kan lagstiftaren påverka vilka brott som ska hänföra sig till en viss svårhetsgrad och därigenom vilken straffskala som ska tillämpas.

Straffskalorna är ett resultat av kriminalpolitiska överväganden och speglar de förhållanden och värderingar som rådde vid tidpunkten för dess tillkomst. Samhällsutvecklingen kan medföra att synen på hur allvarlig en brottstyp är kan förändras över tid. Det innebär att det finns utrymme för justeringar i straffnivån för olika brottstyper, så länge det kan motiveras utifrån brottslighetens förkastlighet och sker på ett sätt så att proportionaliteten i straffsystemet upprätthålls.[11]

En justering av straffnivåerna kan få olika effekter beroende på om förändringen avser minimistraffet eller maximistraffet. En höjning av minimistraffet innebär generellt en skärpt syn på samtliga brott inom den aktuella brottstypen, medan en höjning av maximistraffet i första hand får betydelse för de allra allvarligaste brotten inom brottstypen.

[10] SOU 1986:14 s. 145.
[11] SOU 2007:90 s. 127.

9.2.3 Straffnivåer

Inom en straffskala ska i princip alla tänkbara gärningstyper som ryms inom det aktuella tillämpningsområdet kunna inordnas. Det innebär att en straffskala måste ha en viss spännvidd från det lägsta straffet till det högsta. Straffskalan för ett brott är utformad så att den uttrycker ett minimistraff och ett maximistraff för varje brottstyp, angivet i böter och/eller fängelse. Det följer av 26 kap. 1 § brottsbalken att det allmänna fängelseminimumet är fängelse i fjorton dagar. När inte annat anges i en enskild straffbestämmelse, innebär föreskriften att fängelse kan följa på brottet att minimistraffet då är fängelse i fjorton dagar. Om fängelsestraffet anges till viss tid är det allmänna fängelsemaximumet tio år. Stadgandet innebär att lagstiftaren kan ange ett maximistraff på högst tio års fängelse. I vissa fall är det dock möjligt för lagstiftaren att föreskriva ett längre tidsbestämt straff än tio år. Om brottet har livstids fängelse i straffskalan kan det längsta tidsbestämda straffet för detta brott bestämmas till arton års fängelse. Vid flerfaldig brottslighet, vid återfall i brott eller om den särskilda straffskärpningsgrunden i 29 kap. 2 a § brottsbalken har tillämpats, kan domstolen under vissa omständigheter, med stöd av 26 kap. 2–3 a §§ brottsbalken överskrida det högsta föreskrivna straffet som kan följa på brottet/brotten. Om den tillämpliga straffskalan anger fängelse i arton år eller livstid, kan domstolen överväga livstids fängelse som påföljd.

De straffminimum som traditionellt har använts i svenska straffbestämmelser är, förutom böter och fängelse i fjorton dagar, fängelse i lägst sex månader, ett år, två år, fyra år, sex år eller tio år. Samma nivåer och även fängelse i tre år, åtta år, arton år och på livstid har använts som straffmaximum. På senare år har lagstiftaren dock gjort avsteg från de traditionellt använda straffnivåerna och föreskrivit om andra straffnivåer för att på ett mer nyanserat sätt kunna ange hur allvarlig en viss brottstyp anses vara i förhållande till andra brott. Exempelvis är straffminimum för grovt rån fängelse fem år och för grov misshandel och rån fängelse ett år och sex månader. Straffminimum för grovt barnfridsbrott är fängelse nio månader, ett straffminimum som under en viss tid även gällde för ett flertal andra brott såsom t.ex. grov kvinnofridskränkning, grovt olaga hot och grovt olaga tvång. Regeringen har uttalat att det finns tillräckligt vägande skäl för att i större utsträckning än vad som tidigare var fallet göra

avsteg från de nivåer för minimistraff som traditionellt har tillämpats.[12] Samma resonemang torde enligt vår uppfattning även kunna appliceras beträffande maximistraffen.

9.2.4 Straffskalans påverkan på straffprocessen

Vilken straffskala som gäller för en viss brottstyp, påverkar inte bara vilken påföljd som kan väljas utan har också betydelse för vilka straffprocessuella åtgärder som är möjliga att vidta. Det innebär att straffskalan kan ha stor betydelse redan under förundersökningen. Som exempel på straffprocessuella tvångsmedel som är beroende av straffskalan kan nämnas

- häktning (24 kap. 1 § rättegångsbalken),
- anhållande (24 kap. 6 § rättegångsbalken),
- gripande (24 kap. 7 § rättegångsbalken),
- reseförbud och anmälningsskyldighet (25 kap. 1 § rättegångsbalken),
- vissa former av beslag (27 kap. 3 § rättegångsbalken),
- hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation, hemlig övervakning av elektronisk kommunikation, hemlig kameraövervakning, hemlig rumsavlyssning och hemlig dataavläsning (27 kap. 18, 19, 20 a och 20 d §§ rättegångsbalken respektive lagen [2020:62] om hemlig dataavläsning), och
- husrannsakan, kroppsvisitation och kroppsbesiktning (28 kap. 1, 2 a, 3 och 11 §§ respektive 12–12 b §§ rättegångsbalken).

Det kan också nämnas att straffskalan kan påverka möjligheterna för brottsutredande myndigheter att ta del av uppgifter som skyddas av sekretess. Exempelvis kan sekretessen inom hälso- och sjukvården för uppgift om en enskilds hälsotillstånd eller andra personliga förhållanden brytas i förhållande till Åklagarmyndigheten, Polismyndigheten, Säkerhetspolisen eller någon annan myndighet som har till uppgift att ingripa mot brottet om uppgiften angår misstanke om ett begånget brott för vilket det inte är föreskrivet lindrigare straff än fäng-

[12] Prop. 2016/17:108 s. 29.

else i ett år (10 kap. 23 § offentlighets- och sekretesslagen [2009:400], i vilken hänvisas till bl.a. 25 kap. 1 § i samma lag). Vidare påverkar straffskalan möjligheterna att utfärda ett rättsintyg utan målsägandens samtycke (se 5 § andra stycket lagen [2005:225] om rättsintyg i anledning av brott).

Straffskalan påverkar även förutsättningarna för vissa s.k. särskilda rättsverkningar av brott, exempelvis utvisning (8 a kap. 1 § utlänningslagen [2005:716]) och skyldighet att betala avgift till brottsofferfonden (1 § lagen [1994:419] om brottsofferfond). Straffskalan är också direkt avgörande för vilken preskriptionstid som gäller för brottet (35 kap. 1 och 2 §§ brottsbalken). Slutligen kan nämnas att straffskalan kan ha betydelse för i vilka fall bestämmelsen om s.k. ungdomsreduktion blir tillämpning för lagöverträdare i åldersspannet 18–20 år (29 kap. 7 § tredje stycket brottsbalken).

9.2.5 Straffmätning och påföljdsval

Straffmätning

Som utvecklats i föregående avsnitt ska straff i första hand bestämmas utifrån hur klandervärd gärningen anses vara. Detta kommer till uttryck genom bestämmelsen i 29 kap. 1 § andra stycket brottsbalken, som anger att det vid bedömningen av straffvärdet ska beaktas den skada, kränkning eller fara som gärningen inneburit, vad den tilltalade insett eller borde ha insett om detta samt de avsikter eller motiv som han eller hon haft. Enligt andra meningen i samma stycke ska det särskilt beaktas om gärningen inneburit ett allvarligt angrepp på någons liv eller hälsa eller trygghet till person. Skrivningen infördes genom 2010 års straffmätningsreform i syfte att åstadkomma höjda straffnivåer för allvarliga våldsbrott.[13]

Enligt den straffmätningspraxis som har utvecklats utgår straffvärdebedömningen från straffskalans minimum. Den övre delen av straffskalan är normalt avsedd för exceptionella fall av brottslighet av det aktuella slaget.[14] Straffvärdet kan bedömas som högre om det finns omständigheter som talar för att det finns relevanta kvalitativa skillnader i klandervärdhet i jämförelse med de minst straffvärda fallen. När det gäller de objektiva omständigheterna som ska beaktas

[13] Se prop. 2009/10:147.
[14] Prop. 1987/88:120 s. 78.

vid straffvärdebedömningen, framgår det ofta av brottsbeskrivningen vilka former av skada, fara eller kränkning som i första hand är relevanta att beakta. Vid straffmätningen är vidare ”avståndet” mellan den brottsliga gärningen och den direkta skadan på ett intresse som straffbestämmelsen avser att skydda av betydelse. Konkret skada är mer straffvärd än fara för sådan skada och orsakande av konkret fara är mer straffvärt än skapandet av risk för skada eller överträdelse av en aktsamhetsstandard. Vidare bedöms normalt, utifrån samma synsätt, försök, förberedelse eller stämpling till brott lindrigare än ett fullbordat brott. I fråga om skuldrekvisitet är uppsåtliga gärningar – allt annat lika – alltid att anse som mer straffvärda än brott begångna av oaktsamhet.[15] Vilken typ av uppsåt det är fråga om kan också ha betydelse, varvid en gärning som begåtts med avsiktsuppsåt i många fall bedöms strängare än motsvarande gärning begången med likgiltighetsuppsåt.

Förutom de omständigheter som räknas upp i 29 kap. 1 § andra stycket brottsbalken, ska förekomsten av försvårande och förmildrande omständigheter också beaktas vid straffmätningen. I 29 kap. 2 och 3 §§ finns uppräknat ett antal omständigheter som särskilt ska beaktas vid bedömningen av straffvärdet i förmildrande respektive försvårande riktning. Uppräkningarna är inte uttömmande. Det kan alltså komma i fråga att beakta även andra förmildrande eller försvårande omständigheter. Samma försvårande omständigheter som anges i 2 § kan förekomma som ett rekvisit i de enskilda straffbestämmelserna, t.ex. vid bedömningen av om ett brott ska anses grovt eller inte. Om domstolen redan har beaktat en viss omständighet vid bedömningen av vilken svårhetsgrad brottet ska hänföras till, måste den ta ställning till om det finns ett s.k. övervärde som kan beaktas även vid straffvärdebedömningen.[16]

Vid flerfaldig brottslighet ska domstolen bestämma ett straffvärde för den samlade brottsligheten. Vid bedömningen tillämpas den s.k. asperationsprincipen, som innebär att utgångspunkten är det allvarligaste av de brott som föreligger till bedömning. Till straffvärdet för detta brott läggs därefter en efter hand minskande del av straffvärdet för vart och ett av de övriga brotten i ordning efter brottets allvar. Slutligen görs en allmän kontroll så att det beräknade

[15] SOU 2014:43 s. 220.
[16] Jareborg m.fl., Straffrättens påföljdslära, (version 7 JUNO), s. 113 f.

straffvärdet inte framstår som oproportionerligt i förhållande till den typ av brottslighet som är aktuell.[17]

Sedan straffvärdet har bestämts ska betydelsen av tidigare brottslighet (29 kap. 4 § brottsbalken)[18], s.k. billighetsskäl (29 kap. 5 § brottsbalken) och den tilltalades ungdom (29 kap. 7 § brottsbalken) beaktas. Det resultat som domstolen kommit fram till brukar kallas för straffmätningsvärdet, vilket är det värde som är avgörande för påföljdsbestämningen.

Påföljdsval

När rätten bestämmer påföljd står valet mellan böter, fängelse, villkorlig dom och skyddstillsyn. Därutöver kan domstolen under vissa omständigheter besluta om överlämnande till särskild vård och om särskilda påföljder för unga lagöverträdare. De sistnämnda påföljderna berörs inte närmare i detta avsnitt.

Det följer av 1 kap. 5 § brottsbalken att fängelse är att anse som ett svårare straff än böter. Enligt vad som framgår av 27 kap. 1 § och 28 kap. 1 § brottsbalken, kan fängelse ersättas med villkorlig dom och skyddstillsyn. Fängelse är enligt 30 kap. 1 § brottsbalken att anse som en svårare påföljd än både villkorlig dom och skyddstillsyn. Högsta domstolen har uttalat att en skyddstillsyn generellt är mer ingripande än en villkorlig dom. Skyddstillsyn kan dessutom förenas med olika slags föreskrifter som kan ge påföljden ytterligare skärpa. Följden av detta är att det finns ett större utrymme att använda skyddstillsyn än villkorlig dom som alternativ till fängelse.[19]

Enligt 30 kap. 4 § brottsbalken ska rätten vid val av påföljd fästa särskilt avseende vid omständigheter som talar för en lindrigare påföljd än fängelse. Därvid ska rätten beakta de s.k. billighetsskälen i 29 kap. 5 § brottsbalken, dvs. sådana omständigheter som även ska beaktas vid straffmätningen. Presumtionen mot fängelse kan brytas med hänsyn till de skäl som anges i 30 kap. 4 § andra stycket brottsbalken, dvs. brottslighetens straffvärde och art samt den tilltalades tidigare brottslighet. De skäl som anges i bestämmelsen är uttömmande.

[17] Se t.ex. ”Skärtorsdagsdomen”, NJA 2008 s. 359.
[18] I första hand ska dock rätten beakta återfall genom påföljdsvalet eller genom förverkande av villkorligt medgiven frihet, jfr 30 kap. 4 § och 34 kap. 5 § brottsbalken.
[19] Se t.ex. ”Socialkontorsfallet”, NJA 2000 s. 314.

Gällande brottslighetens straffvärde föreligger en presumtion för fängelse för brott som bedöms ha ett straffmätningsvärde motsvarande fängelse ett år eller mer.[20] I lagtexten anges som sagt straffvärde, men det som numera avses är i första hand brottets straffmätningsvärde. Som skäl för fängelse kan alltså även brottslighetens art beaktas. Vissa typer av brott anses vara av så allvarlig art att påföljden bör bestämmas till fängelse även vid låga straffvärden. Allmänpreventiva skäl, att brottsligheten blivit mer utbredd eller innefattar angrepp på den personliga integriteten är exempel på omständigheter som kan medföra att fängelse som påföljd anses motiverad utifrån brottets art.[21] I första hand är det lagstiftarens uppgift att i samband med tillkomsten av ny lagstiftning uttala sig om viss brottslighet utgör s.k. artbrott och domstolarna bör endast med försiktighet göra sådana ställningstaganden (se NJA 1992 s. 190). Det är dock inte brottsrubriceringen som sådan som är ensamt avgörande för bedömningen av om brottslighetens art talar för fängelse. Inverkan av art kan vara olika stark inom ramen för en och samma brottsrubricering (se ”Meneden om misshandeln i Bjuv”, NJA 1999 s. 561).

Som skäl för fängelse kan slutligen den tilltalades tidigare brottslighet beaktas. Tidsfaktorn, dvs. hur lång tid som förflutit mellan brotten är en omständighet som har stor betydelse för i vilken utsträckning den tilltalades tidigare brottslighet utgör skäl för fängelse. Som en riktlinje gäller att brott som ligger mer än fyra år tillbaka i tiden normalt inte bör tillmätas någon betydelse vid påföljdsbestämningen. Förhållandet mellan brotten och brottslighetens allvar är ytterligare omständigheter som har betydelse för om och i så fall i vilken grad som ett skärpt påföljdsval bör tillämpas på grund av tidigare brottslighet.[22]

Om straffmätningsvärdet ligger på fängelsenivå och presumtionen mot fängelse inte har brutits, står valet för vuxna lagöverträdare huvudsakligen mellan villkorlig dom och skyddstillsyn. Som skäl för att välja villkorlig dom anges i 30 kap. 7 § brottsbalken att det saknas särskild anledning att befara att den tilltalade kommer att göra sig skyldig till fortsatt brottslighet. Som skäl för att välja skyddstillsyn anges i 30 kap. 9 § brottsbalken att det finns anledning att anta att skyddstillsyn kan bidra till att den tilltalade avhåller sig från fortsatt brottslighet.

---

[20] Prop. 1987/88:120 s. 100. Se även ”De kinesiska kullagren”, NJA 2014 s. 559 och ”Tablettförvaringen”, NJA 2019 s. 1032. Se även Borgeke m.fl., Att bestämma påföljd för brott (version 4 JUNO), s. 344 f.
[21] Borgeke m.fl., a.a., s. 356–360.
[22] A.a. s. 390 ff.

Om domstolen kommer fram till att det finns skäl för att bestämma påföljden till fängelse, kan den i stället under vissa förhållanden med stöd av 30 kap. 7 eller 9 §§ brottsbalken välja villkorlig dom eller skyddstillsyn om det finns särskilda skäl för en sådan påföljd. En omständighet som kan utgöra ett sådant särskilt skäl är om det finns förutsättningar för att kombinera en villkorlig dom eller skyddstillsyn med en föreskrift om samhällstjänst eller en skyddstillsyn med s.k. kontraktsvård. När det gäller skyddstillsyn kan rätten även beakta bl.a. om en påtaglig förbättring skett av den tilltalades personliga eller sociala situation eller om denne undergår behandling för missbruk eller annat förhållande som kan antas ha samband med dennes brottslighet. Huruvida sådana särskilda skäl föreligger avgörs även av de skäl som talar för fängelse, utifrån straffmätningsvärde, art och återfall. I vissa fall är de dock så pass starka att det inte finns något tillräckligt ingripande alternativ till fängelsestraff. Tillämpningen av skyddstillsyn påverkas också av möjligheten att kombinera påföljden med böter enligt 30 kap. 10 § brottsbalken, och fängelse enligt 30 kap. 11 § och 28 kap. 3 § brottsbalken. S.k. 28:3-fängelse kan väljas endast om det är oundgängligen påkallat med hänsyn till brottslighetens straffvärde eller den tilltalades tidigare brottslighet. Även brottslighetens art kan i vissa fall inverka på valet av påföljdskombinationen skyddstillsyn och fängelse (se ”Misshandeln i Delsbo”, NJA 2013 s. 922).

9.3 Överträdelse av kontaktförbud

9.3.1 Gällande rätt och tidigare överväganden

Den nuvarande ordningen

Den som bryter mot ett kontaktförbud med villkor om elektronisk övervakning, döms enligt 24 § lagen om kontaktförbud för överträdelse av kontaktförbud med elektronisk övervakning till fängelse i högst två år. Den som i övrigt bryter mot ett kontaktförbud döms för överträdelse av kontaktförbud till fängelse i högst ett år. För ringa brott, oavsett om det gäller ett kontaktförbud med elektronisk övervakning eller någon annan form av kontaktförbud, döms till böter. I förarbetena anges att med ringa brott anses åtgärder som, utan att vara uppenbart befogade, ändå framstår som klart ursäktliga.

Sid 352(667)

Enstaka överträdelser då parterna har försonats och båda vill ha förbudet upphävt kan också utgöra ringa brott.[23]

Ansvar för brott förutsätter endast att ett kontaktförbud har överträtts, dvs. det krävs inte att målsäganden lagt märke till överträdelsen.[24] Samtycke från den som förbudet avses skydda (skyddspersonen) kan inte leda till ansvarsfrihet med stöd av 24 kap. 7 § brottsbalken, däremot kan ett eventuellt samtycke beaktas vid bedömningen av om gärningen ska anses ringa.[25]

Överträdelse av kontaktförbud, med eller utan elektronisk övervakning, är i första hand konstruerat som ett brott mot en påbjuden ordning, dvs. som ett brott mot staten. På senare år har dock syftet med kontaktförbudet, dvs. att skydda en enskild person, betonats i högre grad. En överträdelse av förbudet kan innebära en kränkning av den personliga integriteten hos skyddspersonen och denne har också ansetts ha ställning som målsägande vid brottet. Att brottet också syftar till att skydda enskilda personer motiverar även att överträdelse av kontaktförbud omfattas av fridskränkningsbrotten.[26] Överträdelse av kontaktförbud kan även ingå i brottet olaga förföljelse enligt 4 kap. 4 b § brottsbalken och hedersförtryck enligt 4 kap. 4 e § brottsbalken. Rättsutvecklingen har alltså medfört att överträdelse av kontaktförbud i det närmaste bör betraktas både som ett brott mot staten och ett brott mot person.

Det saknas uttalanden i förarbetena huruvida överträdelse av kontaktförbud är ett brott av sådan art att påföljden regelmässigt eller under vissa förhållanden bör bestämmas till fängelse. Det finns inte heller några avgöranden där Högsta domstolen har behandlat frågan. I doktrinen har emellertid angetts att överträdelse av kontaktförbud är ett brott med högt artvärde.[27] I sammanhanget kan det dock noteras att Högsta domstolen bedömt att olaga förföljelse, som till stor del syftar till att skydda mot samma typ av beteenden som kontaktförbudslagstiftningen tar sikte på, inte utgör ett artbrott. Domstolen jämförde med fridskränkningsbrotten (som anses utgöra ett artbrott) och konstaterade att olaga förföljelse inte utgör ett lika allvarligt brott, bl.a. då fridskränkningsbrotten förutsätter att de brottsliga gärningarna har begåtts mot en närstående eller tidigare närstående per-

[23] Prop. 1987/88:137 s. 52 och prop. 2020/21:217 s. 41.
[24] Prop. 1997/98:55 s. 80.
[25] Prop. 2020/21:217 s. 27 f.
[26] Se prop. 2017/18:81 s. 37 och där gjorda hänvisningar till tidigare förarbeten.
[27] Borgeke och Forsgren, Att bestämma påföljd för brott (version 4, JUNO), s. 466.

son och att de varit ägnade att allvarligt skada den utsattes självkänsla. Högsta domstolen uttalade även att det, med hänsyn till det begränsade utrymme som finns att i praxis särbehandla brott i påföljdshänseende, som utgångspunkt saknades skäl att utgå från att olaga förföljelse är ett brott av sådan art som i sig utgör skäl för fängelse. Domstolen konstaterade dock att det vid val av påföljd kan tas hänsyn till att olaga förföljelse består av flera enskilda gärningar, som var för sig kan behövas särbehandlas i påföljdshänseende med hänsyn till brottets art (se ”Nio månaders förföljelse”, NJA 2020 s. 216).

Tidigare överväganden

Straffskalan för överträdelse av kontaktförbud har varit föremål för flertalet ändringar. När kontaktförbudslagstiftningen infördes 1988 var straffskalan för överträdelse av kontaktförbud böter eller fängelse i högst sex månader. Vid ringa fall utdömdes inte ansvar. I förarbetena uttalades att den väsentliga fördelen med reglerna om kontaktförbud inte låg i att gärningspersonen kunde dömas till straff, utan i det att polisen fick möjlighet att ingripa i akuta situationer.[28]

Drygt ett år efter att kontaktförbudslagstiftningen trätt i kraft höjdes maximistraffet för överträdelse av kontaktförbud till fängelse i ett år. I förarbetena uttalades att bestämmelsen om överträdelse av kontaktförbud omfattar även mycket allvarliga överträdelser, vars straffvärde ansågs ligga över den dåvarande straffskalan. En höjning av straffmaximum till ett års fängelse ansågs också vara motiverad utifrån att den dåvarande straffskalan i normalfallet inte medgav att det var möjligt att avbryta en pågående serie allvarliga överträdelser av kontaktförbud genom att häkta den som överträtt förbudet. Den nya straffskalan trädde i kraft i april 1990.[29]

Stalkningsutredningen föreslog att maximistraffet för överträdelser av kontaktförbud skulle vara två års fängelse. Förslaget motiverades bl.a. med samhällets förändrade syn på olika brotts straffvärde och att kontaktförbud hade visat sig vara ett effektivt verktyg för att minska förekomsten av mäns våld mot kvinnor. Enligt utredningen fanns det mot den bakgrunden anledning att öka spännvidden i straffskalan genom att höja maximistraffet. En höjning av maximistraffet

[28] Prop. 1987/88:137 s. 70.
[29] NJA II 1989 s. 506 f.

till två års fängelse ansågs även kunna öka möjligheten att besluta om tvångsmedel och öppna fler möjligheter att säkra bevis.[30] Förslaget möttes dock av blandad kritik från remissinstanserna. Regeringen, som bedömde att straffmaximum för överträdelse av kontaktförbud inte borde höjas, uttalade att ett maximistraff på ett års fängelse gav tillräckligt utrymme för nyanserade straffmätningar även vid de allvarligaste fallen. Det hänvisades även till det då nya brottet olaga förföljelse, som innebar att en strängare straffskala skulle vara tillämplig vid upprepade överträdelser av kontaktförbud i vissa fall.[31]

Genom en lagändring som trädde i kraft den 1 juli 2018 infördes en egen brottsbeteckning för överträdelser av kontaktförbud med elektronisk övervakning med en straffskala på fängelse i högst två år. I förarbetena framhöll regeringen att elektronisk övervakning används i de allvarligaste fallen av trakasserier och förföljelse. Det ansågs därför inte tillfredsställande att straffskalan för överträdelser av kontaktförbud var densamma oavsett om kontaktförbudet övervakades elektroniskt eller inte. Det konstaterades vidare att alla överträdelser av kontaktförbud med elektronisk övervakning är så allvarliga att det enbart borde finnas fängelse i straffskalan.[32]

Den senaste lagändringen innebar att böter utmönstrades ur straffskalan för överträdelse av kontaktförbud. Därtill ersattes ansvarsfrihetsregeln med en bestämmelse om att ringa överträdelser leder till ett bötesstraff. Hedersbrottsutredningen, vars betänkande låg till grund för lagändringarna, bedömde att straffvärdet för överträdelse av kontaktförbud i normalfallet ligger på fängelsenivå. Enligt utredningen borde straffminimum för överträdelse av kontaktförbud av normalgraden, liksom misshandel av normalgraden, börja vid fängelseminimum.[33] Utredningen berörde även den omständigheten att det i tidigare lagstiftningsärenden uttalats att straffskalan för överträdelse av kontaktförbud med elektronisk övervakning borde vara strängare än straffskalan för överträdelse av kontaktförbud, men påpekade att det endast skulle vara straffminimum för de olika brottsbeteckningarna som skulle vara gemensamt enligt utredningens förslag. Vidare ansåg utredningen att det saknades övervägande skäl för att skärpa minimistraffet för överträdelse av kontaktförbud med elektronisk

[30] SOU 2008:81 s. 169 f.
[31] Prop. 2010/11:45 s. 60.
[32] Prop. 2017/18:81 s. 36.
[33] SOU 2020:57 s. 259 ff.

Sid 355(667)

övervakning till exempelvis fängelse i sex månader.[34] Regeringen, liksom en klar majoritet av remissinstanserna, instämde i utredningens förslag, som ledde till lagändringar vilka trädde i kraft den 1 januari 2022.[35]

9.3.2 Statistik

Utredningen har inhämtat statistik från Brå avseende lagföringar för brott mot lagen om kontaktförbud. Med lagföringsbeslut avses domslut (fällande domar i tingsrätt), strafföreläggande och åtalsunderlåtelse. Ingen hänsyn tas till eventuella ändringar i högre instans. En fällande dom i tingsrätten redovisas alltså som ett lagföringsbeslut även om hovrätten eller Högsta domstolen skulle meddela en frikännande dom. Statistiken avser lagföringar där brott mot lagen om kontaktförbud har varit huvudbrott. Huvudbrottet i lagföringsbeslutet är det brott med den strängaste straffskalan. Om flera brott i lagföringsbeslutet har samma straffskala väljs ett av dessa brott slumpvis till huvudbrott.[36]

Statistiken avser samtliga brott mot lagen om kontaktförbud och omfattar alltså överträdelse av kontaktförbud med eller utan elektronisk övervakning samt hindrande av elektronisk övervakning. Enligt uppgift från Brå är det inte möjligt att särskilja dessa brott från varandra i lagföringsstatistiken. Under perioden 2014–2021 meddelades emellertid enbart några enstaka domslut i tingsrätten per år avseende hindrande av elektronisk övervakning.[37] Det meddelas dessutom endast ett fåtal beslut om kontaktförbud med elektronisk övervakning per år och endast en handfull anmälningar om överträdelser av sådana kontaktförbud har skett under den aktuella perioden.[38] De redovisade uppgifterna avser därmed nästan uteslutande överträdelse av kontaktförbud utan elektronisk övervakning enligt 24 § lagen om kontaktförbud.

I detta sammanhang förtjänar det att poängteras att den redovisade statistiken hänför sig till tiden före den lagändring som trädde i

[34] A.a. s. 261.
[35] Prop. 2020/21:217 s. 25 ff.
[36] Brå, 2023-01-03.
[37] Enligt sökning på Bisnode InfoTorgs rättsdatabas 2023-02-06.
[38] Brå, kriminalstatistik 2015–2021, tabell 100.

kraft den 1 januari 2022, och som innebar att straffminimum för överträdelse av kontaktförbud höjdes från böter till fängelseminimum.

Tabell 9.1 Antal lagförda brott*, 2014–2021

År	Lagföringstyp				
	Åtalsunderlåtelse	Strafföreläggande	Domslut	Summa	Därav huvudbrott
2014	25	17	526	568	130
2015	49	42	676	767	141
2016	45	26	532	603	96
2017	15	7	600	622	81
2018	7	25	972	004	79
2019	7	5	1 084	1 096	104
2020	13	7	697	717	92
2021	5	–	1 030	1 035	107
2014–2021	**166**	**129**	**6 117**	**6 412**	**830**

Källa: Brå, januari 2023.
* Med brott avses här både huvudbrott och bibrott

Av tabell 9.1 framgår att antalet lagförda brott mot lagen om kontaktförbud har ökat relativt stadigt under den redovisade perioden och var nästan dubbelt så många 2021 som 2014. Den utvecklingen gäller dock inte de fall där brott mot lagen om kontaktförbud har varit huvudbrott, utan i den kategorin är antalet mer varierande utan någon tydlig riktning.

Tabell 9.2 Antal lagföringsbeslut redovisat efter huvudpåföljd där huvudbrottet är brott mot lagen om kontaktförbud, 2014–2021 Sid 357(667)

År	Domslut						Straff-föreläggande	Åtals-underlåtelse	Summa	Därav domslut
	FÄ	RV	ST	VD	Böter	34:1 p. 1 BrB*				
2014	20	3	15	13	45	9	10	15	130	105
2015	30	4	11	6	58	12	7	11	141	123
2016	18	2	10	4	39	8	7	7	96	82
2017	16	1	11	4	38	2	5	4	81	72
2018	19	–	8	3	37	4	3	5	79	71
2019	21	4	18	6	39	6	5	4	104	95
2020	22	–	10	4	43	5	4	4	92	84
2021	11	1	16	20	51	3	–	4	107	103
2014–2021	**157**	**15**	**99**	**60**	**350**	**49**	**40**	**54**	**830**	**735**

Källa: Brå, januari 2023.
FÄ: fängelse, RV: rättspsykiatrisk vård, ST: skyddstillsyn, VD: villkorlig dom.
* Om en person tidigare dömts till fängelse, villkorlig dom, skyddstillsyn eller sluten ungdomsvård för ett tidigare brott, kan domstolen förordna att den tidigare utdömda påföljden även ska avse det nya brottet.

Tabell 9.2 visar att den vanligaste påföljden för brott mot lagen om kontaktförbud under den redovisade perioden var böter, följt av fängelse och skyddstillsyn. Böter meddelades som huvudpåföljd i nästan hälften av domsluten. Fängelse meddelades som huvudpåföljd i ungefär en femtedel av domsluten. Värt att åter påpekas är att statistiken gäller under en period då böter ingick i straffskalan för brott av normalgraden och att det fanns ett straffritt område för ringa fall. Efter den 1 januari 2022 är böter förbehållet endast de ringa fall som tidigare varit straffria.

Tabell 9.3 De tio vanligaste förekommande andra brotten i lagföringsbeslut avseende brott mot lagen om kontaktförbud, år 2014–2021

Brott	Andel av lagföringsbesluten som innehåller minst ett av de presenterade brotten (andel i procent)
Olaga hot	36,1
Ofredande	25,6
Misshandel	25,2
Ringa narkotikabrott	14,2
Skadegörelse	13,6
Olovlig körning	7,3
Våld eller hot mot tjänsteman	5,7
Övergrepp i rättssak	5,5
Hemfridsbrott/olaga intrång	5,3
Brott mot den s.k. knivlagen	5,2

Källa: Brå, januari 2023.

Av tabell 9.3 framgår att av de lagföringsbeslut som omfattar flera brottstyper utöver brott mot lagen om kontaktförbud, är olaga hot det vanligast förekommande brottet, följt av ofredande och misshandel. Det bör påpekas i sammanhanget att de brott mot lagen om kontaktförbud som ingår som en del av ett fridskränkningsbrott eller olaga förföljelse inte framgår av statistiken. Antalet överträdelser av kontaktförbud är alltså högre än det som statistiken utvisar, eftersom det kan antas att ett stort antal lagförda fall av fridskränkningsbrott och – i ännu högre utsträckning olaga förföljelse – innefattar ett eller flera fall av överträdelse av kontaktförbud.

Tabell 9.4 Genomsnittligt utdömd fängelsetid i månader för domslut i tingsrätten med påföljden fängelse där domslutet endast innehåller ett brott* som är brott mot lagen om kontaktförbud

År (period)	Genomsnittligt utdömd fängelsetid i månader
2014–2017	1,7
2018–2021	1,0
2014–2021	**1,4**

Källa: Brå, januari 2023.

* Av de lagföringsbeslut där huvudbrottet är brott mot lagen om kontaktförbud består drygt 30 procent av besluten endast ett brott under perioden 2014–2021.

Tabell 9.4 visar att den genomsnittliga fängelsetidens längd uppgick till 1,4 månader i de domslut som endast omfattade ett brott som var brott mot lagen om kontaktförbud och påföljden bestämdes till fängelse. Den genomsnittliga fängelsetidens längd minskade med sju månader från perioden 2014–2017 till perioden 2018–2021. Det bör dock påpekas att antalet domar årligen på fängelsenivå som endast gällt brott mot lagen om kontaktförbud i tiden före det att böter utmönstrades från straffskalan, är förhållandevis litet (mellan 11 och 20 domar årligen). Det är därför vanskligt att dra några bestämda slutsatser av att den genomsnittliga fängelsetiden har minskat.

9.3.3 Våra överväganden och förslag

Förslag: Brottsbeteckningen *överträdelse av kontaktförbud med elektronisk övervakning* ersätts med *överträdelse av utvidgat eller särskilt utvidgat kontaktförbud*. Ändringen innebär att en strängare straffskala ska tillämpas för överträdelser av utvidgade respektive särskilt utvidgade kontaktförbud – oavsett om dessa förbud övervakas elektroniskt eller inte – än för övriga överträdelser av kontaktförbud. Straffskalan för överträdelse av utvidgat eller särskilt utvidgat kontaktförbud ska vara fängelse i lägst tre månader och högst två år.

Bedömning: Straffskalan för överträdelse av kontaktförbud i övrigt bör inte ändras.

Den strängare straffskalan för överträdelser av kontaktförbud bör tillämpas oavsett om förbudet är villkorat med elektronisk övervakning eller inte

Straffbestämmelsen i 24 § lagen om kontaktförbud är konstruerad på så sätt att en strängare straffskala ska tillämpas vid överträdelser av kontaktförbud med villkor om elektronisk övervakning, jämfört med överträdelser av kontaktförbud i övrigt. Motiven bakom en differentierad straffskala, beroende på om överträdelsen avser ett förbud som övervakas elektroniskt eller inte, handlar primärt om att elektronisk övervakning endast kommer i fråga i de övre delarna av den sanktions-

trappa som kontaktförbudslagstiftningen bygger på och att detta bör återspeglas i det straff som kan följa på en överträdelse. Anledningen till att lagstiftaren valde att knyta den strängare straffskalan till förekomsten av elektronisk övervakning och inte till de mer ingripande formerna av kontaktförbud som sådana, berördes inte uttryckligen i förarbetena. Vi anser att det kan finnas skäl att tillämpa den strängare straffskalan vid överträdelser av utvidgade och särskilt utvidgade kontaktförbud oavsett om förbudet övervakas elektroniskt eller inte.

För särskilt utvidgade kontaktförbud gäller att förbudet ska förenas med villkor om elektronisk övervakning, om det inte finns särskilda skäl mot det. Detsamma gäller för utvidgade kontaktförbud, om den som förbudet avses gälla mot (förbudspersonen) har överträtt ett kontaktförbud. En anledning till att underlåta att övervaka ett sådant kontaktförbud elektroniskt kan t.ex. vara att förbudspersonen på grund av sin bostadssituation eller andra omständigheter saknar praktiska möjligheter att sköta en fotboja.[39] Att det bedöms föreligga särskilda skäl mot elektronisk övervakning i dessa fall är alltså inte ett uttryck för att situationen är mindre allvarlig utifrån skyddsbehovet hos skyddspersonen än i de fall där beslut har fattats om att utfärda motsvarande kontaktförbud med elektronisk övervakning.

När det gäller utvidgade kontaktförbud som meddelats som en förstahandsåtgärd är möjligheten till elektronisk övervakning fakultativ, genom att det anges att ett sådant förbud *får* förenas med villkor om elektronisk övervakning. Det innebär att det finns ett något större utrymme för att inte förena beslutet med elektronisk övervakning än annars. Ett utvidgat kontaktförbud i sig förutsätter emellertid att det kan antas att ett ordinärt kontaktförbud inte är tillräckligt. Även i de fall ett utvidgat kontaktförbud meddelas som en förstahandsåtgärd är det alltså fråga om situationer där skyddsbehovet har bedömts vara stort, oavsett om beslutet förenas med elektronisk övervakning eller inte.

Möjligheten att utfärda utvidgade och särskilt utvidgade kontaktförbud är förbehållet de allvarligaste situationerna, oavsett om förbudet förenas med elektronisk övervakning eller inte. Det finns därför enligt vår bedömning inte anledning att se mindre allvarligt på en överträdelse av ett utvidgat eller särskilt utvidgat kontaktförbud utan elektronisk övervakning än en överträdelse där kontaktförbudet övervakats elektroniskt. Skillnaden är att bevissvårigheterna många gånger

[39] Prop. 2017/18:81 s. 23.

kan vara större vid överträdelser av utvidgade kontaktförbud utan elektronisk övervakning än vid motsvarande förbud med elektronisk övervakning. Att det finns ett tydligt straffhot kan därför sägas vara än mer angeläget vid utvidgade kontaktförbud utan elektronisk övervakning, eftersom upptäcktsrisken i sig är mer begränsad och därigenom i sig mindre avhållande från att överträda förbudet. Mot denna bakgrund bedömer vi att den strängare straffskalan som i dag tillämpas endast vid överträdelser av kontaktförbud med elektronisk övervakning i stället bör knytas till typen av kontaktförbud, snarare än till förekomsten av elektronisk övervakning. Vi föreslår därför att det införs en brottsbeteckning avseende *överträdelse av utvidgat eller särskilt utvidgat kontaktförbud* som ersätter den nuvarande brottsbeteckningen överträdelse av kontaktförbud med elektronisk övervakning.

Det kan ifrågasättas om inte överträdelser av kontaktförbud avseende den gemensamma bostaden också borde omfattas av den strängare straffskalan. Ett sådant förbud utgör en kvalificerad form av kontaktförbud som – till skillnad från ett ordinärt kontaktförbud – förutsätter att det finns en risk för brott mot en sammanboendes liv, hälsa, frihet eller frid. När parterna har en gemensam bostad är det emellertid inte möjligt att utfärda ett ordinärt kontaktförbud mot den ena parten. Ett kontaktförbud avseende den gemensamma bostaden kan därför jämställas med ett ordinärt kontaktförbud sett till den sanktionstrappa som kontaktförbudslagstiftningen bygger på. Överträdelser av kontaktförbud avseende den gemensamma bostaden bör därför inte omfattas av den strängare straffskalan i bestämmelsen.

I det följande behandlar vi vilken straffskala som bör gälla för överträdelser av ett utvidgat eller särskilt utvidgat kontaktförbud.

Minimistraffet för överträdelse av ett utvidgat eller särskilt utvidgat kontaktförbud bör vara högre än för överträdelse av kontaktförbud i övriga fall

Som vi har uttalat i avsnitt 9.2.3, ska straffskalan för ett brott stå i proportion till brottets svårhet och återspegla hur allvarligt samhället ser på brottet. Inom straffskalan ska i princip alla tänkbara gärningstyper som faller inom det aktuella tillämpningsområdet för brottet kunna inordnas. Straffskalan måste därför ha en viss spännvidd, från ett lägsta straff till ett högsta. En skärpning av straffskalan för ett brott

ska kunna motiveras utifrån principerna om proportionalitet och ekvivalens.

I sammanhanget bör det också beaktas att samhällsutvecklingen har inneburit att acceptansen har minskat för allvarliga våldsbrott och brott som innebär hot om våld eller kränkningar av någons frihet och frid. Mot den bakgrunden har det under senare år genomförts en rad reformer som inneburit straffskärpningar för olika typer av brott mot person. Våld i nära relationer är emellertid alltjämt ett allvarligt samhällsproblem, som innebär ett stort lidande för de utsatta personerna. Detta bör återspeglas i straffskalorna för överträdelse av kontaktförbud.

Som framgår av avsnitt 8.3.6, föreslår vi att särskilt utvidgade kontaktförbud ska kunna meddelas i fler situationer än i dag, även som en förstahandsåtgärd. Även med en sådan utgångspunkt kommer de mer ingripande formerna av kontaktförbud endast kunna utfärdas när det bedöms att ett ordinärt kontaktförbud inte är tillräckligt utifrån den utsatta personens behov av skydd. Många gånger kan det röra sig om att en person har överträtt ett tidigare utfärdat kontaktförbud och att det därför är motiverat med en högre ingripandenivå.

Det primära skyddsintresset för brottet överträdelse av kontaktförbud är att upprätthålla förtroendet för kontaktförbudet.[40] En viktig del i trovärdigheten är att den sanktion som kan följa på en överträdelse av förbudet uppfattas som tillräckligt ingripande. Vidare ska straffet för ett brott indikera hur allvarlig gärningen är i förhållande till andra brott och ge uttryck för samhällets klander av brottet. Som vi konstaterat ovan aktualiseras ett utvidgat eller särskilt utvidgat kontaktförbud endast i de allvarligaste fallen, dvs. där risken för brott, förföljelse eller allvarliga trakasserier mot skyddspersonen bedöms som särskilt hög (i avsnitt 8.3.2 och 8.3.3 föreslår vi även att en risk för otillbörlig övervakning samt risk för påverkan på skyddspersonen i syfte att hindra denne från att lämna uppgifter till domstol eller brottsbekämpande myndigheter, ska kunna utgöra grund för att meddela kontaktförbud). En överträdelse av ett sådant kontaktförbud utgör därför som utgångspunkt ett allvarligare angrepp på skyddsintresset – dvs. att upprätthålla förbudet mot kontakter – än en överträdelse av andra former av kontaktförbud. Skyddspersonens befogade intresse av att slippa oönskade kontakter från förbudspersonen måste anses särskilt framträdande i sådana fall. Den som överträder ett utvidgat

[40] Prop. 2017/18:81 s. 37.

eller särskilt utvidgat kontaktförbud visar på ett särskilt tydligt sätt sin avsikt att fortsätta trakassera skyddspersonen med oönskade kontakter. Detta gäller inte minst i de fall ett sådant kontaktförbud övervakas elektroniskt och gärningspersonen därmed knappast kan undgå upptäckt. Sådana överträdelser är därför särskilt ägnade att skapa oro och rädsla hos skyddspersonen. Mot den bakgrunden bedömer vi att det finns starka skäl för att ifrågasätta den nuvarande ordningen att straffminimum för överträdelse av kontaktförbud är densamma (dvs. fängelseminimum), oavsett vilken form av kontaktförbud som överträdelsen avser. Tvärtom bör det ske en differentiering av straffnivåerna. Enligt vår uppfattning bör därför även de minst allvarliga formerna av överträdelse av ett utvidgat eller särskilt utvidgat kontaktförbud motsvara ett högre straffvärde än fjorton dagars fängelse. Detta förutsatt att det inte är fråga om ett ringa brott, en fråga till vilken vi återkommer nedan.

Att ett utvidgat eller särskilt utvidgat kontaktförbud förenas med villkor om elektronisk övervakning innebär att risken för att en överträdelse upptäcks är stor, vilket säkerligen är betydelsefullt som avhållande faktor. Att sådana kontaktförbud, och därigenom också elektronisk övervakning, kan komma i fråga i fler fall än i dag är förmodligen den omständighet som är mest avgörande i fråga om att säkerställa efterlevnaden av kontaktförbud (se avsnitt 8.3 där vi föreslår detta). Ett skärpt minimistraff för överträdelse av de mer ingripande formerna av kontaktförbud skulle emellertid kunna verka som ytterligare ett skäl för människor att avhålla sig från att begå brott. Det kan givetvis tänkas förekomma överträdelser av kontaktförbud av mer impulsiv karaktär, men det torde vara vanligare att brottet begås i mer systematisk form där gärningspersonen har större utrymme för ett kalkylerat risktagande. Det kan därför inte uteslutas att en skärpt straffnivå kan ha betydelse för benägenheten att begå brott.[41] En höjning av minimistraffet för överträdelser av utvidgade och särskilt utvidgade kontaktförbud skulle därför kunna bidra till lagstiftningens brottsförebyggande funktion.

[41] Jfr t.ex. SOU 2012:34 s. 137 f.

Vilken straffnivå ska väljas?

De straffminimum som traditionellt har använts i svenska straffbestämmelser är, förutom böter och fängelse i fjorton dagar, fängelse i lägst sex månader, ett år, två år, fyra år, sex år eller tio år. Under senare år har detta differentierats ytterligare genom att även straffminimum på nio månader samt ett år och sex månader har införts för vissa brott. Någon nivå mellan fängelse i fjorton dagar och fängelse i sex månader har dock hittills inte introducerats. Med den utgångspunkten är fängelse i lägst sex månader den straffnivå som ligger närmast till hands beträffande minimistraffet för överträdelse av utvidgade eller särskilt utvidgade kontaktförbud. En sådan ändring skulle dock innebära en drastisk straffskärpning jämfört med vad som gäller i dag beträffande överträdelse av kontaktförbud med elektronisk övervakning, vilket varken kan anses ändamålsenligt eller motiverat utifrån principen om ekvivalens, dvs. att lika allvarliga brott ska bestraffas lika. En jämförelse kan här göras med andra brott vars minimistraff är fängelse i sex månader, exempelvis grovt hemfridsbrott. Omständigheter som kan innebära att ett hemfridsbrott ska bedömas som grovt är t.ex. att gärningen skett genom inbrott eller innefattat våld, hot om brottslig gärning, ofredande eller skada på egendom eller annars har varit av särskilt hänsynslös eller farlig art. Mot den bakgrunden måste ett grovt hemfridsbrott som utgångspunkt anses betydligt mer klandervärt än en överträdelse av ett utvidgat eller särskilt utvidgat kontaktförbud.

I samband med den senaste lagändringen, då böter utmönstrades ur straffskalan för överträdelse av kontaktförbud utan elektronisk övervakning, bedömde Hedersbrottsutredningen att minimistraffet för överträdelse av kontaktförbud borde jämställas med minimistraffet för misshandel av normalgraden.[42] En överträdelse av ett utvidgat eller särskilt utvidgat kontaktförbud utgör en allvarlig kränkning av skyddspersonens integritet och kan innebära att skyddspersonen försätts i mycket farliga situationer med risk för allvarligt våld. Överträdelser av sådana kontaktförbud är typiskt sett en del av en pågående förföljelse av målsäganden, och kan därför skapa allvarlig oro och stress hos skyddspersonen. Mot den bakgrunden finns det enligt vår bedömning skäl för en något strängare syn på en överträdelse av

[42] SOU 2020:57 s. 260.

ett sådant förbud än de lindrigaste formerna av misshandel av normalgraden.

Det finns därför, som också framhålls i våra direktiv, anledning att överväga andra straffnivåer för minimistraffet än de som traditionellt har använts. Regeringen har uttalat att det finns tillräckligt vägande skäl för att i större utsträckning än vad som tidigare var fallet göra avsteg från de nivåer för minimistraff som traditionellt har tillämpats, vilket också har skett beträffande flera brottstyper (se avsnitt 9.2.3).[43] Det finns alltså inget hinder mot att använda straffskalenivåer som inte tidigare har använts, om det finns sakliga skäl som talar för det.

I våra direktiv anges ett minimistraff om tre månaders fängelse som exempel på en straffnivå som bör övervägas. Ett sådant minimistraff återspeglar enligt vår bedömning på ett nyanserat sätt hur allvarlig en överträdelse av ett utvidgat eller särskilt utvidgat kontaktförbud ska anses vara i förhållande till överträdelser av övriga former av kontaktförbud. Vi föreslår därför att minimistraffet, i den strängare straffskala som enligt vårt förslag ska tillämpas vid överträdelse av ett utvidgat eller särskilt utvidgat kontaktförbud, ska höjas till tre månaders fängelse. Som framgår nedan anser vi även att brottet till sin karaktär är så allvarligt att det bör betraktas som ett s.k. artbrott.

Det kan ifrågasättas om vårt förslag om att höja minimistraffet medför att domstolen, mot bakgrund av normala konkurrensregler, ska döma särskilt för överträdelser av utvidgade eller särskilt utvidgade kontaktförbud som utgör en del av en olaga förföljelse.

Straffminimum för de båda brotten kommer dock inte att skilja sig särskilt mycket. Vidare är maximistraffet för olaga förföljelse fyra års fängelse och därmed högre än det maximistraff för överträdelse av ett utvidgat eller särskilt utvidgat kontaktförbud som vi här föreslår. Mot den bakgrunden framstår det enligt vår bedömning som naturligt att överträdelser av utvidgade och särskilt utvidgade kontaktförbud inordnas som ett underbrott till olaga förföljelse.[44] Eftersom domstolen ska ta hänsyn till de olika gärningarnas straffvärde när straffvärdet för en olaga förföljelse bestäms, torde det i praktiken bli så att ett sådant brott som innefattar en överträdelse av ett utvidgat eller särskilt utvidgat kontaktförbud alltid kommer anses uppgå till i vart fall tre månaders fängelse.

[43] Prop. 2016/17:108 s. 29.
[44] Jfr med regeringens resonemang beträffande hedersförtrycksbrottet, prop. 2021/22:138 s. 27 f.

Vi har även övervägt om möjligheten att rubricera en överträdelse av ett utvidgat eller särskilt utvidgat kontaktförbud som ringa bör utmönstras. Straffet för överträdelser av kontaktförbud som bedöms som ringa är enligt den nuvarande ordningen böter, oavsett vilken typ av kontaktförbud som överträdelsen avser. Som en konsekvens av den strängare synen på överträdelser av utvidgade och särskilt utvidgade kontaktförbud som följer av vårt förslag kan det argumenteras för att överträdelser av dessa typer av kontaktförbud alltid är så allvarliga att de inte bör kunna bedömas som ringa brott och därmed leda till ett bötesstraff. Samtidigt kan omständigheterna kring brottet variera stort. Enligt vår bedömning bör det därför även fortsättningsvis finnas ett – om än begränsat – utrymme att rubricera även överträdelser av ett utvidgat eller särskilt utvidgat kontaktförbud som ringa brott och att påföljden därmed bestäms till böter. Det kan till exempel röra sig om situationer då parterna har försonats och skyddspersonen önskar att kontaktförbudet upphävs.

Straffskalan för överträdelse av kontaktförbud framstår i övrigt som väl avvägd

Vårt uppdrag i denna del får uppfattas som att vi, förutom en höjning av minimistraffet för överträdelser av kontaktförbud med elektronisk övervakning (enligt vårt förslag ska denna brottsbeteckning ändras till *överträdelse av utvidgat och särskilt utvidgat kontaktförbud*), även bör överväga andra ändringar av straffskalan för överträdelser av kontaktförbud. Det har emellertid inte framkommit tillräckligt starka skäl för att föreslå någon ytterligare straffskärpning.

Som framgår av tillgänglig statistik har överträdelser av kontaktförbud i stor utsträckning föranlett böter som påföljd de senaste åren. När det gäller överträdelser av kontaktförbud av normalgraden, skärptes straffskalan så sent som den 1 januari 2022 genom att minimistraffet höjdes från böter till fängelseminimum. Det är ännu för tidigt för att dra några slutsatser om i vilken utsträckning den senaste straffskärpningen har fått genomslag i praxis. Det finns därför inte anledning att i nuläget överväga nya straffskärpningar när det gäller minimistraffet för överträdelse av kontaktförbud av normalgraden. Det kan också starkt ifrågasättas om ett minimistraff som går utöver fängelseminimum skulle stå i proportion till brottets allvar beträffande de minst allvarliga formerna av överträdelser av kontaktförbud, t.ex.

när det gäller enstaka sms eller andra kontaktförsök som framstår som förhållandevis harmlösa utan att gärningen för den delen bedöms som ringa brott. Vår bedömning är tvärtom att en sådan höjning av straffminimum inte skulle vara motiverad och därtill inte skulle vara förenlig med straffskalan för andra jämförbara brottstyper.

I de fall överträdelse av kontaktförbud har föranlett fängelse som påföljd, har fängelsestraffets längd före straffskärpningen 2022 i genomsnitt bestämts till drygt en månads fängelse. Det innebär att en stor del av straffskalan som regel inte utnyttjas. Detta talar emot ett behov av att höja maximistraffet för att åstadkomma en mer nyanserad straffmätning för de allvarligaste fallen av överträdelser av kontaktförbud. I sammanhanget kan det också framhållas att bestämmelserna om olaga förföljelse och fridskränkningsbrotten medför att det finns utrymme för att i vissa fall bedöma upprepade överträdelser av kontaktförbud enligt den strängare straffskala som gäller för dessa brott.

Sammantaget får det anses att straffskalan för normalfallen av överträdelser av kontaktförbud framstår som väl avvägd.

Överträdelse av utvidgat och särskilt utvidgat kontaktförbud bör betraktas som ett s.k. artbrott

Som framgår av avsnitt 9.3.1 har det hävdats i doktrinen att överträdelse av kontaktförbud utgör ett s.k. artbrott, dvs. ett brott vars art utgör skäl för att bestämma påföljden till fängelse, även i fall där varken straffmätningsvärdet eller tidigare brottslighet talar för en fängelsepåföljd. Det förekommer också, åtminstone i underrättspraxis, att domstolarna hänvisar till brottets art som skäl för fängelse beträffande överträdelse av kontaktförbud.[45] I första hand anses det dock vara en uppgift för lagstiftaren att i samband med tillkomsten av ny lagstiftning uttala sig om artvärdet av viss brottslighet och sådana ställningstaganden ska endast med försiktighet göras i domstolarnas praxis (se t.ex. NJA 1992 s. 1990). Lagstiftaren har inte tidigare uttalat sig om överträdelse av kontaktförbud är ett brott av sådan art att det finns skäl för fängelse och det finns inte heller något avgörande från Högsta domstolen enligt vilket överträdelse av kontaktförbud

[45] Se t.ex. Helsingborgs tingsrätt dom den 22 december 2022 mål nr B 8135-21, Södertörns tingsrätt dom den 10 augusti 2017 mål nr B 8461 och Varbergs tingsrätt dom den 16 november 2016 mål nr 1201-16.

utgör ett artbrott. För att klargöra rättsläget är det lämpligt att lagstiftaren i samband med en översyn av straffskalorna – t.ex. vid behandlingen av detta betänkande – tar ställning till huruvida överträdelser av kontaktförbud ska betraktas som ett artbrott.

Som nämnts i avsnittet om straffteoretiska utgångspunkter utgör allmänpreventiva skäl, att brottsligheten blivit mer utbredd eller innefattar angrepp på den personliga integriteten, exempel på omständigheter som traditionellt anses utgöra skäl för att betrakta ett brott som artbrott, dvs. brott som åtminstone i vissa fall har ett så pass högt artvärde att det i sig kan motivera ett fängelsestraff. Det har inte framkommit att förekomsten av överträdelser av kontaktförbud har ökat i omfattning eller att brottsligheten har blivit mer elakartad än tidigare. Överträdelser av kontaktförbud kan dock många gånger anses ge uttryck för lagtrots och utgör som utgångspunkt ett allvarligt angrepp på skyddspersonens integritet och trygghet till person. Det kan också medföra att skyddspersonen, som ofta har haft en närståenderelation till förbudspersonen, försätts i farliga situationer. Vidare innebär brottet att förtroendet för kontaktförbud skadas, både i det enskilda fallet och beträffande kontaktförbudslagstiftningen i vidare bemärkelse.

Å andra sidan kan det argumenteras för att i stort sett alla brott i brottsbalken kan tillmätas ett visst artvärde, i vart fall under vissa omständigheter. Detsamma gäller för de vanligast förekommande straffbestämmelserna inom specialstraffrätten i de fall straffvärdet inte bedöms kunna stanna vid böter.[46] Hanteringen av artbrotten i påföljdssystemet har kritiserats, bl.a. eftersom begreppet art inte anses vila på någon tydlig kriminalpolitisk grund.[47] Det har ibland också talats om s.k. artbrottsinflation, dvs. att fler och fler brott betraktas som artbrott, vilket riskerar att urvattna systemet. Det har framförts att det därför bör intas en restriktiv hållning till att betrakta fler brott som artbrott och att så endast bör ske när det föreligger mycket goda skäl för det.[48]

Mot bakgrund av vad som sagts ovan kan det hävdas att överträdelser av kontaktförbud alltid kan sägas ha ett visst artvärde. De allmänpreventiva skäl som kan åberopas till stöd för att överträdelse av kontaktförbud bör särbehandlas i påföljdshänseende med hänsyn

[46] SOU 2012:34 band 2, s. 699.
[47] Wersäll, Några utgångspunkter för ett reformerat påföljdssystem, SvJT 2010 s. 548.
[48] Asp, ”Brottslighetens art” – kommentar till Dag Victors och Andrew von Hirschs uppsatser, SvJT 2003 s. 151 f.

till dess art är dock som störst i fråga om överträdelser av utvidgade och särskilt utvidgade kontaktförbud, eftersom sådana kontaktförbud kan komma i fråga endast i de fall då skyddsbehovet bedömts som särskilt stort. Kränkningen av skyddspersonens rätt till trygghet, frihet och frid kan också sägas vara mest framträdande gällande sådana gärningar. Det finns därför goda skäl för att överträdelse av ett utvidgat eller särskilt utvidgat kontaktförbud bör betraktas som så pass allvarligt att det är motiverat att överväga fängelse som påföljd med hänsyn till brottets art även vid förhållandevis låga straffvärden.

Det bör övervägas om straffskalan för olaga förföljelse ska ses över

Överträdelse av kontaktförbud, med eller utan elektronisk övervakning, kan ingå som en del i brottet olaga förföljelse enligt 4 kap. 4 b § brottsbalken. Straffskalan för olaga förföljelse sträcker sig från fängelseminimum (fjorton dagars fängelse) till fängelse i högst fyra år. Flera av de åklagare som utredningen har talat med har framfört synpunkter om att minimistraffet för olaga förföljelse är oproportionerligt lågt och att det bör skärpas. Vi kan konstatera att straffskalan för flera av de brott som ingår i brottskatalogen för olaga förföljelse har skärpts på senare år. Bland annat har straffminimum för överträdelse av kontaktförbud enligt 24 § lagen om kontaktförbud och sexuellt ofredande mot barn enligt 6 kap. 10 § första stycket brottsbalken skärpts på så sätt att böter har utmönstrats ur straffskalan. Enligt vår mening bör det, inte minst av den anledningen, övervägas om straffskalan för olaga förföljelse ska skärpas. Denna fråga omfattas dock inte av våra direktiv och måste därför behandlas i ett annat sammanhang. Här kan återigen nämnas att regeringen beslutat att ge en särskild utredare i uppdrag att genomföra en översyn av straffskalorna för de enskilda brotten, vilket torde omfatta frågan om straffskalan för olaga förföljelse.[49]

[49] Se dir. 2023:115.

9.4 Överträdelse av europeisk skyddsorder

Sid 370(667)

9.4.1 Den nuvarande ordningen

Europaparlamentets och rådets direktiv om den europeiska skyddsordern (nedan kallat direktivet) innebär att kontaktförbud eller motsvarande skyddsåtgärd som har meddelats i en medlemsstat ska erkännas och verkställas i en annan medlemsstat, om den skyddsbehövande beger sig till den staten. Skyddet överförs genom att en s.k. europeisk skyddsorder översänds till den andra medlemsstaten, som har att erkänna och säkerställa skyddet genom att meddela en motsvarande nationell åtgärd. Syftet är att bidra till den fria rörligheten för skyddsbehövande genom regler som innebär att de kan röra sig fritt inom EU med bibehållet skydd.[50]

I Sverige genomförs direktivet genom lagen om europeisk skyddsorder. Av 3 kap. 5 § lagen om europeisk skyddsorder följer att om en europeisk skyddsorder kan erkännas i Sverige, ska åklagaren meddela förbud mot den person som skyddsordern gäller mot, om den europeiska skyddsordern kan erkännas i Sverige. Bestämmelsen innehåller en uppräkning av vilka förbud som kan komma i fråga för att verkställa skyddsordern. Förbuden motsvarar de olika former av förbud som kan utfärdas enligt den svenska lagen om kontaktförbud. Ett förbud som utfärdas enligt 3 kap. 5 § lagen om europeisk skyddsorder ska i största möjliga utsträckning stämma överens med den skyddsåtgärd som ligger till grund för skyddsordern.

Av 3 kap. 14 § lagen om europeisk skyddsorder framgår att den som bryter mot ett förbud som har meddelats enligt 3 kap. 5 § i samma lag, döms för överträdelse av europeisk skyddsorder till böter eller fängelse i högst ett år. I ringa fall ska det inte dömas till ansvar.

När lagen om europeisk skyddsorder infördes, uttalade regeringen att utgångspunkten borde vara att ett beslut om verkställighet av en europeisk skyddsorder ska likställas med ett kontaktförbud, varför överträdelser av förbud som meddelats genom ett sådant beslut borde bestraffas på samma sätt som en överträdelse av ett kontaktförbud enligt lagen om kontaktförbud. Det bedömdes därför att samma straffskala som då gällde för överträdelse av kontaktförbud borde tillämpas även för överträdelse av europeisk skyddsorder.[51] När straffskalan

[50] Se artikel 1 och 2 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/99/EU av den 13 december 2011 om den europeiska skyddsordern.
[51] Prop. 2014/15:139 s. 70.

för överträdelse av kontaktförbud sedermera skärptes, genomfördes emellertid inte någon motsvarande ändring i straffskalan för överträdelse av europeisk skyddsorder. Frågan om den straffskalan samtidigt borde skärpas berördes inte i det lagstiftningsärendet.

9.4.2 Våra överväganden och förslag

Förslag: Straffskalan för överträdelse av europeisk skyddsorder enligt 3 kap. 14 § första stycket lagen (2015:642) om europeisk skyddsorder ändras till fängelse i högst ett år. Ansvarsfrihetsregeln i andra stycket ersätts med en bestämmelse om att straffet i ringa fall ska vara böter.

Som nämnts ovan, har lagstiftarens avsikt varit att överträdelser av ett förbud som utfärdats enligt lagen om europeisk skyddsorder ska bestraffas på samma sätt som en överträdelse av ett kontaktförbud enligt lagen om kontaktförbud. När straffskalan för överträdelse av kontaktförbud skärptes och ansvarsfrihetsregeln för ringa brott utmönstrades den 1 januari 2022 berördes emellertid inte frågan om att genomföra motsvarande ändring i bestämmelsen om överträdelse av europeisk skyddsorder 3 kap. 14 § lagen om europeisk skyddsorder. Detta har fått till följd att straffskalan för överträdelse av europeisk skyddsorder inte längre överensstämmer med straffskalan för överträdelse av kontaktförbud. Då det saknas rationella skäl för att behålla en sådan ordning, bör straffskalan för överträdelse av europeisk skyddsorder skärpas på så sätt att böter inte längre ska ingå i straffskalan, vilket innebär att brottet får en straffskala från fängelseminimum till fängelse i högst ett år. Vidare bör ansvarsfrihetsregeln för ringa fall tas bort och de fall som tidigare varit straffria i stället straffas med böter.

Vi har föreslagit att en särskild, strängare, straffskala ska gälla för överträdelser av utvidgade och särskilt utvidgade kontaktförbud enligt 24 § lagen om kontaktförbud. I linje med detta har vi övervägt om det även borde införas en särskild straffskala för överträdelse av europeisk skyddsorder beträffande förbud som till sitt innehåll motsvarar ett utvidgat eller ett särskilt utvidgat kontaktförbud (dvs. förbud som meddelats med stöd av 3 kap. 5 § första stycket 3 och 4 lagen om europeisk skyddsorder).

Skälen för en differentierad straffskala i lagen om kontaktförbud är primärt att den sanktionstrappa som kontaktförbudslagstiftningen bygger på även bör återspeglas i det straff som följer på en överträdelse, eller att i vart fall skyddsbehovet är särskilt framträdande i sådana fall där utvidgade och särskilt utvidgade kontaktförbud meddelas. Tanken är alltså att det som utgångspunkt finns skäl att se allvarligare på en överträdelse av ett utvidgat eller särskilt utvidgad kontaktförbud än en överträdelse av ett ordinärt kontaktförbud, eftersom de mer ingripande formerna av ett kontaktförbud endast kommer i fråga i de allvarligaste fallen. Någon motsvarande sanktionstrappa återfinns inte i lagen om europeisk skyddsorder och heller inte någon differentiering som förbehåller förbud som meddelats med stöd av 3 kap. 5 § första stycket 3 och 4 lagen om europeisk skyddsorder i övrigt till de allvarligaste fallen. Om en europeisk skyddsorder ska erkännas i Sverige erkänns även de faktiska förhållanden som lagts till grund för skyddsordern. Åklagaren ska meddela den som skyddsordern gäller mot ett förbud som i största möjliga utsträckning stämmer överens med den skyddsåtgärd som ligger till grund för skyddsordern, vilket alltså blir helt styrande för hur förbudet utformas. De skäl som åberopats till stöd för en strängare straffskala vid vissa typer av överträdelser enligt lagen om kontaktförbud är alltså inte tillämpliga i fråga om överträdelser enligt lagen om europeisk skyddsorder. Det finns därför inte tillräckliga skäl för att införa en motsvarande differentierad straffskala i lagen om europeisk skyddsorder.

9.5 Hindrande av elektronisk övervakning

9.5.1 Gällande rätt och tidigare överväganden

Den som har meddelats ett kontaktförbud med villkor om elektronisk övervakning och som uppsåtligen eller av grov oaktsamhet hindrar att den elektroniska övervakningen kommer till stånd eller kan fortgå, döms enligt 25 § lagen om kontaktförbud för hindrande av elektronisk övervakning till böter eller fängelse i högst ett år. En mer utförlig redogörelse av rekvisiten i bestämmelsen om hindrande av elektronisk övervakning finns i avsnitt 8.4.5 och berörs inte närmare här. Som nämnts inledningsvis, har vi i avsnitt 8.4.5 även föreslagit att tillämpningsområdet för 25 § lagen om kontaktförbud ska utvidgas på så sätt att straffansvar för hindrande av elektronisk övervakning

införs även för den som – utöver att hindra att den elektroniska övervakningen kommer till stånd eller kan fortgå – i övrigt hanterar den elektroniska utrustningen på ett sätt som är ägnat att försvåra övervakningen. Vi har även föreslagit att brottsrubriceringen ändras till *hindrande eller försvårande av elektronisk övervakning*.

Straffbestämmelsen om hindrande av elektronisk övervakning infördes 2011, i samband med att det blev möjligt att förena kontaktförbud med villkor om elektronisk övervakning. I förarbetena gjordes en jämförelse med intensivövervakning med elektronisk kontroll som används inom Kriminalvården enligt lagen (1994:451) om intensivövervakning med elektronisk kontroll. Det konstaterades att sådan övervakning används som verkställighet av ett fängelsestraff utanför anstalt och att den övervakade därför har ett incitament att medverka till övervakningen, eftersom bristande medverkan innebär att fängelsestraffet ska verkställas på anstalt. Då elektronisk övervakning av kontaktförbud inte utgör ett alternativ till någon annan mer ingripande åtgärd ansågs en straffsanktion vara den enda möjligheten att säkerställa att övervakning kan komma till stånd och effektivt motverka överträdelser. Med hänsyn till den påtagliga risk för skadeverkningar som sådana överträdelser kan medföra, inte minst i förhållande till skyddspersonen, ansågs vidare en straffsanktion motiverad på grund av överträdelsens allvar. Regeringen bedömde att straffet borde motsvara vad som gäller för överträdelse av kontaktförbud, dvs. vid den tidpunkten böter eller fängelse i högst ett år.[52]

Frågan om straffskalan för hindrande av elektronisk övervakning berördes på nytt av regeringen i samband med att brottsbeteckningen överträdelse av kontaktförbud med elektronisk övervakning med en straffskala på fängelse i högst två år infördes. Några remissinstanser hade framfört att straffet för hindrande av elektronisk övervakning borde skärpas, då det i tidigare lagstiftningsärenden hade uttalats att straffet för det brottet borde motsvara vad som gäller för överträdelse av kontaktförbud. Regeringen uttalade att någon närmare analys av varför det borde vara så inte hade gjorts i det tidigare lagstiftningsärendet. Enligt regeringen hade det inte framkommit några indikationer på att det skulle vara ett stort problem att man motsätter sig den elektroniska övervakningen. Vidare konstaterades att straffansvar för hindrande av elektronisk övervakning inte förutsätter uppsåt, utan det är tillräckligt med grov oaktsamhet. Regeringen bedömde därför

[52] Prop. 2010/11:45 s. 62 ff.

att böter skulle finnas kvar i straffskalan och att det också saknades skäl för att höja maximistraffet.[53]

9.5.2 Praxis i fråga om hindrande av elektronisk övervakning

Sedan straffbestämmelsen infördes har det endast meddelats ett tiotal domar avseende hindrande av elektronisk övervakning. I majoriteten av domarna avser den brottsliga gärningen att gärningspersonen åsamkat skada på den elektroniska utrustningen eller underlåtit att ladda batterierna till utrustningen, vilket fått till följd att batterierna helt laddat ur. Påföljden i de undersökta domarna varierar från dagsböter till fängelse i ett par månader. En stor andel av domarna avser emellertid även annan brottslighet, varför det är kan vara vanskligt att dra några slutsatser om vilket straffvärde just dessa brott har bedömts ha. Endast tre domar avser enbart hindrande av elektronisk övervakning. Dessa belyses närmare nedan.

I *Göta hovrätts dom den 16 december 2015 i mål B 3030-15* hade den tilltalade under cirka en veckas tid klagat på att fotbojan satt för tight. Efter att det kommit larm som indikerade att det skett åverkan på fotbojan kom polisen till platsen. Tingsrätten fann det styrkt att den tilltalade därefter, inför ögonen på polisen, uppsåtligen slitit sönder fotbojan och därmed hindrat den elektroniska övervakningen från att fortgå. Tingsrätten bestämde påföljden till en månads fängelse och förklarade tidigare villkorligt medgiven frihet helt förverkad. Både åklagaren och den tilltalade överklagade domen och yrkade på påföljdsskärpning respektive påföljdslindring. Hovrätten konstaterade att det förhållandet att den tilltalade gjort åverkan på fotbojan i närvaro av polis innebar att det inte kunde anses ha uppstått någon konkret fara för den person som kontaktförbudet avsåg att skydda. Vidare bedömdes att den tilltalades agerande snarare hade varit att uppfatta som ett uttryck för frustration än ett försök att undkomma övervakning. Hovrätten ansåg att kontaktförbudets skyddsverkan inte kunde anses ha påverkats negativt i sådan mån att straffvärdet för gärningen motsvarade ett fängelsestraff. Hovrätten ansåg i stället att straffvärdet motsvarade 100 dagsböter. Tingsrättens dom ändrades i enlighet med detta.

[53] Prop. 2017/18:81 s. 42.

I *Varbergs tingsrätts dom den 12 maj 2017 i mål B 880-17* fann tingsrätten att det var styrkt att gärningspersonen uppsåtligen klippt av fotbojan och därmed hindrat den elektroniska övervakningen från att fortgå. Påföljden bestämdes till två månaders fängelse. I påföljdsdelen uttalade tingsrätten att syftet bakom lagstiftningen beträffande kontaktförbud talade för att det förelåg en stark presumtion för fängelse med hänsyn till brottets artvärde. Tingsrätten beaktade även att den tilltalade tidigare hade dömts för brott mot lagen om kontaktförbud och att det alltså var fråga om återfall i brott. Tingsrättens dom har vunnit laga kraft.

I *Jönköpings tingsrätts dom den 18 oktober 2022 i mål B 2873-22* dömdes den tilltalade för tre fall av hindrande av elektronisk övervakning, som bestod av att denne förstört utrustningen och sedan inte inställt sig hos polisen för att sätta på sig utrustningen. Därefter inställde han sig, men vägrade sätta på sig utrustningen. I påföljdsdelen uttalade tingsrätten att brottstypen som sådan inte kan anses rikta sig mot den enskilde skyddspersonen och att det inte heller hade framkommit i målet att den tilltalade genom sina åtgärder avsett att underlätta en överträdelse av kontaktförbudet. Med hänsyn till dessa omständigheter bestämdes påföljden till 70 dagsböter. Tingsrättens dom har vunnit laga kraft.

9.5.3 Våra överväganden och förslag

Förslag: Straffskalan för hindrande eller försvårande av elektronisk övervakning som begåtts med uppsåt ändras till fängelse i högst ett år.

Bedömning: Straffskalan för hindrande eller försvårande av elektronisk övervakning som begåtts av grov oaktsamhet ska alltjämt vara böter till fängelse i högst ett år.

Syftet med elektronisk övervakning av kontaktförbud är att motverka överträdelser av kontaktförbudet. Att ett kontaktförbud har förenats med villkor om elektronisk övervakning innebär i sig att situationen är allvarlig och att skyddspersonen har bedömts ha ett mycket framträdande skyddsbehov.

Vid de kontakter som vi har haft med bl.a. Åklagarmyndighetens utvecklingscentrum, har det framkommit att det förekommer att förbudspersonen utsätter den elektroniska utrustningen för åverkan eller på annat sätt missköter utrustningen, t.ex. genom att låta batterinivån gå ner till en kritiskt låg nivå. I sådana situationer går det i många fall ett larm till polisen. Polisen kontaktar i sin tur ofta skyddspersonen för att informera om larmet och kontrollera så att denne befinner sig i säkerhet. Detta kan många gånger orsaka stress och rädsla hos skyddspersonen. Från polis- och åklagarhåll har det därtill framhållits att det förekommer att förbudspersonen medvetet orsakar larm som ett sätt att fortsätta trakasserierna mot skyddspersonen.

Som berörs ovan i avsnitt 8.4.5 (där vi föreslår en utvidgning av det kriminaliserade området för hindrande av elektronisk övervakning samt att brottsrubriceringen ändras till *hindrande eller försvårande av elektronisk övervakning*), är en straffsanktionerad regel riktad mot förbudspersonen den enda möjliga vägen att säkerställa dennes medverkan till att övervakningen kommer till stånd och kan fortgå. Bestämmelsen om hindrande eller försvårande av elektronisk övervakning tar sikte på beteenden som påverkar möjligheterna att upprätthålla effektiviteten av elektroniskt övervakade kontaktförbud, vilka i förlängningen riskerar att skada förtroendet för systemet med kontaktförbud som sådant. Mot den bakgrunden finns det anledning att se allvarligt på åtgärder som innebär att den elektroniska övervakningen hindras från att komma till stånd eller kan fortgå, eller som är ägnade att försvåra övervakningen. I detta ligger att straffsanktionen måste vara tillräckligt avskräckande.

Vi föreslår i avsnitt 8.3 ett vidgat tillämpningsområde för samtliga former av kontaktförbud, bl.a. genom att andra faktorer än tidigare brottslighet ska tillmätas större betydelse. I avsnitt 8.3.6 redovisas förslag om att särskilt utvidgat kontaktförbud under vissa förhållanden ska kunna beslutas som en förstahandsåtgärd. Vi föreslår därtill i avsnitt 8.3.8 respektive 8.5.4 att frågor om kontaktförbud ska initieras i samband med att verkställigheten av vissa påföljder upphör och att det i vissa fall ska finnas en presumtion för att besluta om kontaktförbud efter att någon lagförts för visst slag av brott. Vår bedömning är att antalet kontaktförbud kommer att öka genom våra förslag och att skyddsbedömningarna i fler fall än tidigare kommer leda till att kontaktförbud förenas med elektronisk övervakning. För

att ett reellt skydd ska kunna uppnås, förutsätts då att den elektroniska övervakningen fungerar.

Därtill har de senaste årens lagändringar inneburit en skärpt syn på överträdelser av kontaktförbud. Så sent som den 1 januari 2022 höjdes exempelvis minimistraffet för överträdelse av kontaktförbud utan elektronisk övervakning från böter till fängelse i fjorton dagar. I avsnitt 9.3.3 föreslår vi dessutom att minimistraffet för överträdelse av kontaktförbud med elektronisk övervakning skärps till fängelse i lägst tre månader och att den straffbestämmelsen utvidgas till att omfatta överträdelser av alla utvidgade och särskilt utvidgade kontaktförbud. Detta talar också för att det finns anledning att anlägga en allvarligare syn även på hindrande eller försvårande av elektronisk övervakning.

Frågan om att höja minimistraffet till fängelseminimum beträffande hindrande av elektronisk övervakning berördes, som redovisas ovan, relativt nyligen av regeringen. Regeringen framhöll att det bör beaktas att hindrande av elektronisk övervakning, till skillnad från överträdelse av kontaktförbud, inte förutsätter uppsåt. Det ansågs därför att det saknades skäl för en sådan straffskärpning. Vi delar regeringens uppfattning att straffskalan för hindrande eller försvårande av elektronisk övervakning som begås av grov oaktsamhet alltjämt bör sträcka sig från böter till fängelse i högst ett år. Detta eftersom ett grovt oaktsamt förfarande hos förbudspersonen som leder till att den elektroniska övervakningen hindras eller försvåras, i många fall inte kan anses så klandervärt att det motiverar ett fängelsestraff. Med hänsyn till det angrepp på skyddsintresset som ett uppsåtligt brott innebär – att säkerställa att övervakningen fungerar utan störningar samt ytterst att motverka överträdelser av kontaktförbudet – förtjänar enligt vår bedömning dock även de minst allvarliga fallen av hindrande eller försvårande av elektronisk övervakning som begåtts med uppsåt ett strängare straff än böter. Vi föreslår därför att straffskalan för hindrande eller försvårande av elektronisk övervakning som begåtts med uppsåt skärps på så sätt att böter utmönstras ur straffskalan.

Att differentiera straffskalan utifrån om brottet skett med uppsåt eller oaktsamhet förekommer i andra regleringar. Ett exempel är regleringen av våldtäkt och oaktsam våldtäkt i 6 kap. 1 och 1 a §§ brottsbalken. Huruvida det ska finnas böter i straffskalan vid orsakande av kroppsskada, kan avgöras utifrån frågan om uppsåt eller oaktsamhet enligt regleringen av misshandel i 3 kap. 5 § brottsbalken och vållande

till kroppsskada i 3 kap. 8 §. Inom specialstraffrätten kan exempelvis 2 och 3 §§ skattebrottslagen (1971:69) samt 10 kap. 1 § andra stycket djurskyddslagen (2018:1192) nämnas.

Som framgått av praxisredogörelsen ovan, lagförs hindrande av elektronisk övervakning i en mycket liten utsträckning. Genom de kontakter som vi har haft med åklagare och polis har det framkommit en tydlig bild av det ofta är svårt att utreda misstänkta fall av hindrande av elektronisk övervakning. Som exempel kan nämnas att polisen får larm om att den elektroniska utrustningen tappat signalen, vilket kan tyda på att förbudspersonen har vidtagit åtgärder som innebär att den elektroniska övervakningen hindras. Enligt polisen är det vanligt att förbudspersonen invänder att larmet beror på att signalstyrkan är låg eller obefintlig inom den egna bostaden. Eftersom det av proportionalitetsskäl sällan är möjligt att vidta husrannsakan i sådana situationer, har polisen ingen möjlighet att mäta signalstyrkan i bostaden för att kontrollera sanningshalten av förbudspersonens invändning.

Av 28 kap. 1 § rättegångsbalken framgår att husrannsakan endast får vidtas om det kan antas att ett brott har begåtts på vilket fängelse kan följa. En straffskärpning som innebär att straffminimum för uppsåtliga brott höjs till fängelseminimum får alltså till följd att förutsättningarna för att vidta tvångsmedel, såsom husrannsakan vid misstanke om brott, ökar. Detta kan antas leda till att fler fall av hindrande eller försvårande av elektronisk övervakning kan utredas på ett effektivt sätt, och i förlängningen även till att brottet lagförs i större utsträckning.

9.6 Barnfridsbrott

9.6.1 Gällande rätt och tidigare överväganden

Den nuvarande ordningen

Den 1 juli 2021 infördes straffbestämmelsen om barnfridsbrott i 4 kap. 3 § brottsbalken. Bestämmelsen har följande lydelse:

> Den som begår en brottslig gärning som utgör
>
> 1. mord, dråp, misshandel, grov misshandel eller synnerligen grov misshandel enligt 3 kap. 1, 2, 5 eller 6 §,

Sid 379(667)

2. människorov, olaga frihetsberövande, olaga tvång, grovt olaga tvång, olaga hot, grovt olaga hot, hemfridsbrott, grovt hemfridsbrott eller ofredande enligt 4 kap. 1, 2, 4, 5, 6 eller 7 §,

3. våldtäkt, grov våldtäkt, sexuellt övergrepp, grovt sexuellt övergrepp, våldtäkt mot barn, grov våldtäkt mot barn, sexuellt utnyttjande av barn, sexuellt övergrepp mot barn, grovt sexuellt övergrepp mot barn, sexuellt ofredande mot barn, sexuellt ofredande, grovt sexuellt ofredande mot barn eller grovt sexuellt ofredande enligt 6 kap. 1, 2, 4, 5, 6 eller 10 §,

4. skadegörelse eller grov skadegörelse enligt 12 kap. 1 eller 3 §, eller

5. straffbart försök till brott enligt någon av 1–4

döms, om gärningen har bevittnats av ett barn som är närstående eller tidigare närstående till både gärningsmannen och den som gärningen begås mot, för barnfridsbrott till fängelse i högst två år. Om brottet är ringa, döms till böter eller fängelse i högst sex månader.

Om brottet är grovt, döms för grovt barnfridsbrott till fängelse i lägst nio månader och högst fyra år. Vid bedömningen av om brottet är grovt ska det särskilt beaktas om den gärning som har bevittnats har varit av mycket allvarlig art eller om gärningsmannen visat särskild hänsynslöshet.

Syftet med att införa barnfridsbrottet var att förstärka det straffrättsliga skyddet för barn som bevittnar vissa brott mellan närstående, eftersom de barnen löper ökad risk att drabbas av fysisk och psykisk ohälsa på både kort och lång sikt.[54]

Med ”bevittna” avses att barnet har sett eller hört den brottsliga gärningen begås. Det är alltså inte tillräckligt att barnet upplevt brottet på annat sätt, t.ex. genom att endast ha sett följdverkningar av brottet, såsom skador efter en misshandel eller liknande. Det krävs dock ingen insikt hos barnet om att det varit fråga om ett brott som ingår i brottskatalogen. Det är inte heller nödvändigt att barnet befinner sig i samma rum eller på samma plats som gärningspersonen eller offret för grundbrottet (dvs. det brott som barnet bevittnar). Att barnet kan höra t.ex. hur ett hot framförs över telefon omfattas också av begreppet bevittna. Det krävs inte heller att barnet ska ha bevittnat den brottsliga gärningen i dess helhet, eller att barnet har förmåga att ge uttryck för sina upplevelser. Barnfridsbrott kan alltså aktualiseras även när det är fråga om mycket små barn som bevittnat ett brott.[55]

För straffansvar krävs att gärningspersonen har begått gärningen med uppsåt. Uppsåtet måste täcka såväl grundbrottet som att det fun-

[54] Prop. 2020/21:170 s. 15 ff.
[55] A. prop. s. 23 ff.

nits ett barn som bevittnat gärningen. Likgiltighetsuppsåt är tillräckligt.[56]

I ringa fall tillämpas en mildare straffskala än för barnfridsbrott av normalgraden. Vad som ska bedömas som ringa fall får avgöras med hänsyn till samtliga omständigheter i det enskilda fallet. I förarbetena anges att en utgångspunkt vid bedömningen bör vara straffskalan för det brott som bevittnas. Som exempel anges att barnfridsbrottet många gånger kan anses som ringa om det t.ex. varit fråga om ett mindre allvarligt ofredande eller ett hemfridsbrott som inte är grovt. Även bråk mellan syskon där risken för skada ibland kan vara mindre framträdande anges i vissa fall kunna anses som ringa barnfridsbrott.[57] I förarbetena uttalas emellertid att det inte är uteslutet att straffvärdet för barnfridsbrottet bedöms som högre än straffvärdet för grundbrottet. Som exempel anges sådana fall då ett uttalat syfte med brottet har varit att begå det inför barnet eller om det sker i syfte att bestraffa barnet eller offret för grundbrottet.[58]

När det gäller den särskilda kvalifikationsgrunden som medför att ett brott ska bedömas som grovt, anges i förarbetena att det regelmässigt finns skäl att bedöma ett brott som grovt om barnet utsätts för att bevittna att en förälder eller annan närstående blir utsatt för mycket allvarligt våld. Som exempel på när gärningspersonen kan anses ha visat särskild hänsynslöshet anges att den bevittnade gärningen har begåtts i syfte att straffa eller förnedra barnet. Frågan om ett brott ska bedömas som grovt ska dock alltid avgöras med beaktande av samtliga omständigheter vid brottet.[59]

Enligt den särskilda straffskärpningsgrunden i 29 kap. 2 § 8 brottsbalken ska det, som försvårande omständighet vid bedömningen av straffvärdet, vid sidan av vad som gäller för varje särskild brottstyp, särskilt beaktas om brottet varit ägnat att skada tryggheten och tilliten hos ett barn i dess förhållande till en närstående person. Det bör dock inte bli aktuellt att tillämpa den särskilda straffskärpningsgrunden när någon döms för barnfridsbrott, eftersom den försvårande omständigheten redan tagits hänsyn till genom att personen döms för det brottet.[60]

---

[56] A. prop. s. 27.
[57] A. prop. s. 30.
[58] A. prop. s. 30.
[59] A. prop. 31.
[60] A. prop. s. 33.

Tidigare överväganden

I betänkandet *Straffrättsligt skydd för barn som bevittnar brott mellan närstående samt mot uppmaning och annan psykisk påverkan att begå självmord* (SOU 2019:32), som låg till grund för införandet av den nya brottsbeteckningen barnfridsbrott, föreslogs att straffet för brott av normalgraden skulle vara fängelse i högst två år. Straffet skulle då ansluta till vad som gäller för misshandel av normalgraden, vilket enligt utredningen var en lämplig jämförelse i svårighetsgrad. Utredningen föreslog vidare att mindre allvarliga fall skulle bedömas enligt en särskild straffskala, som skulle sträcka sig från böter till fängelse i högst sex månader.[61]

Utredningen bedömde att minimistraffet för grovt barnfridsbrott borde korrespondera med straffminimum för grov fridskränkning, som vid den tiden var nio månaders fängelse. I fråga om maximistraffet, ansåg utredningen att viss ledning kunde hämtas från hur andra grova brott värderats av lagstiftaren. Att utsätta barn för att bevittna ett så grovt brott som att den närstående till barnet dödas, fick enligt utredningen anses stå i paritet med den kränkning som utgörs av ett grovt olaga hot. Det konstaterades att det var möjligt att resonera kring att den psykiska skadan som kan följa i sådana situationer är så allvarlig att den går att jämföra med den kränkning som en grov misshandel eller grov fridskränkning kan innebära. Utredningen ansåg emellertid att de inslag av fysiskt våld av allvarligt slag som omfattas av grov misshandel och grov fridskränkning som närmar sig maximistraffet, måste anses förskylla ett högre straffvärde. Utredningens slutsats var därför att maximistraffet för grovt barnfridsbrott borde motsvara maximistraffet för grovt olaga hot, dvs. fängelse i fyra år.[62]

En majoritet av remissinstanserna tillstyrkte eller hade inte något att invända mot utredningens förslag. Unizon framhöll dock att maximistraffet för det föreslagna grova brottet var anmärkningsvärt lågt och att det inte var proportionerligt i förhållande till brottets allvar.[63]

Regeringen instämde i utredningens bedömning att en straffskala som sträckte sig från fängelseminimum till fängelse i högst två år, och därmed motsvarade vad som gäller för misshandel av normalgraden, gav tillräckliga möjligheter till en differentierad straffmätning beträffande barnfridsbrott av normalgraden. Regeringen delade även utred-

[61] SOU 2019:32 s. 202.
[62] A.a. s. 203 f.
[63] Prop. 2020/21:170 s. 29.

Sid 382(667)

ningens bedömning om straffskalan för ringa brott. När det gäller straffskalan för grovt barnfridsbrott, ansåg regeringen att utredningens förslag var väl avvägt och att det i frågan om maximistraffet var lämpligt att knyta an till straffskalan för grovt olaga hot. Regeringen instämde således i utredningens bedömning även i denna del.[64]

I samband med riksdagsbehandlingen av propositionen, tillkännagav riksdagen för regeringen att straffskalan för barnfridsbrottet borde höjas. Utskottet påpekade att straffet för barnfridsbrott kunde komma att konsumeras av den s.k. mängdrabatten t.ex. i de fall en förälder döms för både misshandel och för att ett barn bevittnat densamma.[65]

9.6.2 Praxis i fråga om barnfridsbrottet

Statistik

Enligt statistik som utredningen inhämtat från Domstolsverket hade det fram till och med den 30 september 2022 avgjorts totalt 431 mål i tingsrätt som behandlat brottsmisstankar beträffande ringa barnfridsbrott, barnfridsbrott av normalgraden och grovt barnfridsbrott.[66] Av dessa avsåg 401 mål barnfridsbrott av normalgraden, 14 mål ringa barnfridsbrott och 19 mål avsåg grovt barnfridsbrott. Det bör noteras att ett brottmål kan ha flera ingående brottsmisstankar. Det går inte att utläsa av statistiken i vilken mån de redovisade domsluten avser fällande domar, eller hur tingsrätten rubricerat gärningen.

Statistik har även inhämtats från Brå avseende domslut beträffande barnfridsbrott under perioden 2021–2022. Eftersom straffbestämmelsen om barnfridsbrott trädde i kraft 1 juli 2021, omfattar statistiken för år 2021 enbart tidsperioden 1 juli – 31 december. Med domslut avses fällande domar i tingsrätt. Ingen hänsyn tas till eventuella ändringar i högre instans. Statistiken avser huvudbrott och huvudpåföljd. Det innebär att en dom som avser flera brott redovisas under brottet med den strängaste straffskalan. Det kan alltså inte utläsas av statistiken om domen avser ett eller flera brott. Avser domen flera brott med samma straffskala väljs slumpmässigt ett av brotten som huvudbrott. Här kan det noteras att det torde vara mycket ovanligt att en dom avseende barnfridsbrott inte också omfattar grundbrottet. Barn-

[64] A. prop. s. 30 f.
[65] Bet. 2020/21:JuU35 s. 14, rskr. 2020/21:314.
[66] Domstolsverket, november 2022.

fridsbrott kan då redovisas som huvudbrott om grundbrottet har en mildare straffskala eller en lika sträng straffskala (t.ex. misshandel). I det senare fallet redovisas alltså inte alla lagföringar med barnfridsbrottet som huvudbrott, utan det väljs slumpmässigt om redovisning ska göras på det sättet. Statistiken utvisar därför inte alla lagföringar för barnfridsbrott. Om flera personer har befunnits skyldiga till samma gärning, redovisas brottet en gång för varje person som lagförts för gärningen. Av statistiken framgår att inga domslut meddelades under den aktuella perioden med grovt barnfridsbrott som huvudbrott. Tabellerna nedan avser därför barnfridsbrott av normalgraden.

Tabell 9.5 Antal domslut efter huvudpåföljd där huvudbrottet är barnfridsbrott av normalgraden, 2021–2022

År	FÄ	ST				VD		Böter	Övrigt	Totalt
			därav med				därav med			
		Totalt	FÄ	KV	Shtj	Totalt	Shtj			
2021	26	11	–	1	4	10	8	1	–	48
2022	87	62	–	6	29	90	74	37	6	282

Källa: Brå, kriminalstatistik 2021–2022, tabell 420.
Fä = fängelse, ST = skyddstillsyn, VD = villkorlig dom, KV = kontraktsvård, Shtj = samhällstjänst.

Av tabell 9.5 framgår att det meddelades 48 domslut med barnfridsbrott som huvudbrott 2021. 2022 meddelades 282 domslut med barnfridsbrott som huvudbrott. Den vanligaste påföljden 2022 var villkorlig dom, följt av fängelse och skyddstillsyn.

Tabell 9.6 Antal domslut med påföljd fängelse där huvudbrottet är barnfridsbrott av normalgraden, 2021–2022

År	Fängelsetidens längd i månader								Genomsnitt
	Högst 1	Mer än 1 högst 2	Mer än 2 högst 3	Mer än 3 högst 4	Mer än 4 högst 6	Mer än 6 högst 12	Mer än 12 högst 24	Mer än 24	
2021	–	–	2	3	10	9	2	–	7
2022	3	6	5	10	36	21	6	–	6

Källa: Brå, kriminalstatistik 2021–2022, tabell 430.

Av tabell 9.6 framgår att den genomsnittliga fängelsetidens längd var sju månader 2021 och sex månader 2022 i de fall påföljden bestämts till fängelse. Det förekom inga domar där fängelsetiden bestämts till mer än två års fängelse. Det bör dock påpekas att även i de fall barnfridsbrott har betraktats som huvudbrott, torde domarna i den redovisade statistiken i princip uteslutande även avse i vart fall själva grundbrottet, dvs. det brott som barnet har bevittnat och strafflängderna vara ett resultat av en gemensam straffmätning av grundbrottet och barnfridsbrottet.

RH 2021:52

Det saknas avgöranden från Högsta domstolen beträffande barnfridsbrott.[67] I rättsfallssamlingen Rättsfall från Hovrätterna (RH) har det refererats ett fall i fråga om bl.a. brottskonkurrens och påföljd beträffande barnfridsbrott, RH 2021:52.

I rättsfallet åtalades U.H. för grovt olaga hot och barnfridsbrott. Det grova olaga hotet bestod enligt åklagaren av att U.H. riktat en yxa mot J.H. och S.H. när de befann sig inne i ett tält, uttalat att han skulle dra upp tältpinnarna och rulla in dem i tältet och dränka dem i sjön, eller liknande uttalanden med samma innebörd, samt jagat efter J.H. och S.H. med en yxa. Barnfridsbrottet bestod enligt åklagaren av att U.H:s och J.H:s gemensamma barn S.H., som var sex år gammal, bevittnat det grova olaga hotet mot J.H.

Tingsrätten fann att åtalet för grovt olaga hot var styrkt. Beträffande barnfridsbrottet bedömde tingsrätten att eftersom det olaga hotet som S.H. bevittnat och det olaga hot som varit riktat mot henne fullt ut utgjordes av samma gärning, måste det skyddsintresse som uppbär barnfridsbrottet anses tillgodosett genom att U.H. dömdes för grovt olaga hot mot S.H. Åtalet för barnfridsbrott ogillades därför. Påföljden bestämdes till ett års fängelse.

Åklagaren och S.H. yrkade att hovrätten skulle döma U.H. även för barnfridsbrott. Åklagaren yrkade även att straffet under alla förhållanden skulle skärpas. Göta hovrätt gjorde samma bedömning som tingsrätten i fråga om skuld och rubricering beträffande de grova olaga hoten. Gällande barnfridsbrottet konstaterade hovrätten att det var utrett att S.H. bevittnat det grova olaga hot som utövades mot modern J.H. Hovrätten konstaterade att straffbestämmelserna för olaga hot

[67] Per den 18 december 2023.

och barnfridsbrott inte kan anses ha samma primära kriminalpolitiska bakgrund och skyddsintresse. Eftersom det inte heller i övrigt fanns något som talade för att något av de brott U.H gjort sig skyldig för borde anses konsumerat av de andra brotten, fann hovrätten att han även skulle dömas för barnfridsbrott. Tingsrättens dom ändrades därför i enlighet med detta.

Hovrätten bedömde att det sammanlagda straffvärdet av de brott som U.H. gjort sig skyldig till motsvarade fängelse i ett år och tre månader. Med beaktande av brottens höga straffvärde och till viss del även brottens art bestämdes påföljden till fängelse. Fängelsestraffets längd bestämdes i enlighet med det samlade straffvärdet.

Utredningens praxisgenomgång

Metod

Som ett led i uppdraget att se över straffskalan för barnfridsbrott har en praxisgenomgång genomförts för att undersöka hur domstolarna bedömer straffvärdet av barnfridsbrott. Syftet med genomgången är att den ska fungera som underlag till våra ställningstaganden om huruvida det finns behov av att ändra straffskalan för brottet.

Eftersom barnfridsbrott nästan uteslutande döms i konkurrens med i vart fall det brott som barnet bevittnat (det så kallade grundbrottet), går det inte att dra några säkra slutsatser om straffvärdebedömningarna bara genom att ta del av domsluten. Av tidsmässiga skäl har det varit nödvändigt att avgränsa materialet till fällande domar i tingsrätt som meddelats under perioden 2022-01-01–2022-06-30. I de fall tingsrättsdomen har överklagats i något avseende som har betydelse för påföljdsfrågan redovisas även hovrättens dom, även om den meddelats vid en senare tidpunkt än den 30 juni 2022. Domar där barnfridsbrott ingår som underbrott till grov fridskränkning ingår inte i praxisgenomgången. De avgöranden som finns med i sammanställningen har samlats in genom sökningar i Bisnode InfoTorgs rättsdatabas Rättsbanken. Det görs inte anspråk på att sammanställningen omfattar samtliga domar av aktuellt slag som meddelats under den redovisade perioden. Reservation görs också för att det kan förekomma att domar har överklagats till högre rätt utan att detta har framkommit vid sökningen, t.ex. därför att hovrätten vid den tidpunkten ännu

inte hade meddelat dom i målet. Sammanställningen omfattar totalt 149 tingsrättsdomar och 36 hovrättsdomar.

Referaten redovisar domarna i kraftigt nedkortad form och endast såvitt avser de frågor som är relevanta med hänsyn till syftet med praxisgenomgången. Således redovisas t.ex. inte åklagarens gärningsbeskrivning eller hur domstolen resonerat i skuldfrågan. Frågor rörande skadestånd och andra särskilda yrkanden redovisas inte heller. Överklaganden redovisas endast såvitt avser den för utredningen relevanta frågan. Vidare gäller att om inget annat anges, har motparten motsatt sig den andra partens yrkanden i hovrätten.

Barnets ålder och huruvida bevittnandet bestått av att barnet hört eller sett grundbrottet redovisas i den mån dessa uppgifter har varit möjliga att utläsa av domen.

Praxisgenomgången återfinns i bilaga 4 till betänkandet.

Slutsatser

I cirka 70 procent av de redovisade domarna utgjorde misshandel grundbrott (dvs. det brott som barnet bevittnat). Det näst mest förekommande grundbrottet var olaga hot, som förekom i cirka 20 procent av domarna. I ungefär 10 procent av domarna utgjorde ringa misshandel, ofredande eller skadegörelse grundbrott. En mycket stor majoritet av domarna behandlade fall där barnet bevittnat brott som utövats av barnets pappa mot barnets mamma.

En övervägande andel av domarna innehåller inte någon närmare redovisning i domskälen angående hur domstolen har bedömt straffvärdet för de enskilda brott som omfattas av domen. Domstolarna tenderar i hög utsträckning att endast ange hur den bedömt det samlade straffvärdet för de aktuella brotten. Vid straffmätning av flerfaldig brottslighet tillämpas den s.k. asperationsprincipen (även kallat mängdrabatt), som enkelt uttryckt innebär att det brott som har det högsta straffvärdet bildar utgångspunkt och till detta läggs sedan en efter hand minskande andel av straffvärdet för de andra brotten. Hur stor del av straffvärdet för de tillkommande brotten som bör läggas till straffvärdet för det allvarligaste brottet kan variera, bl.a. beroende på vilka brott som är aktuella och vilket samband som finns mellan dem (se ”GPS-puckarna”, NJA s. 2020 s. 703). Mot den bakgrunden är det svårt att dra några säkra slutsatser om hur straffvärdet för en-

skilda gärningar har värderats i de fall domstolen endast anger det samlade straffvärdet för den flerfaldiga brottsligheten.

I de fall domstolen redogjort för hur den bedömt straffvärdet för de enskilda brotten framgår det att barnfridsbrottet ofta bedöms vara lika allvarligt som grundbrottet. Detta gäller särskilt i de fall där grundbrottet har ett straffvärde motsvarande en eller några månaders fängelse. Som exempel kan nämnas en dom från Svea hovrätt[68], där barnfridsbrottet bestod av att barnet bevittnat en misshandel som riktats mot barnets förälder och begåtts av den andra föräldern i familjens hem. Hovrätten bedömde att straffvärdet för misshandeln och barnfridsbrottet var lika högt, dvs. fyra månaders fängelse vardera.

Även vid allvarligare grundbrott tycks domstolen emellertid inte sällan värdera straffvärdet för barnfridsbrottet som lika högt, eller nästan lika högt, som grundbrottet. Som exempel kan nämnas en dom från Hovrätten över Skåne och Blekinge[69], som avsåg en misshandel som riktades mot gärningspersonens gravida sambo och bestod av bl.a. strypgrepp och sparkar i magen. Brottet bevittnades av målsägandens dotter. Hovrätten ansåg att straffvärdet för misshandeln motsvarade åtta månaders fängelse och att det samlade straffvärdet för brottsligheten (misshandel, barnfridsbrott, ringa misshandel och ringa skadegörelse) motsvarade ett års fängelse. Med beaktande av hur domstolen normalt brukar tillämpa asperationsprincipen[70] är det rimligt att sluta sig till att hovrätten ansåg att straffvärdet för barnfridsbrottet var ungefär lika högt som straffvärdet för misshandeln.

I fråga om de allvarligaste fallen av barnfridsbrott, kan nämnas att ett av de redovisade fallen[71] avsåg mord och två fall av grovt barnfridsbrott. Barnfridsbrotten bestod av att två barn bevittnat sin pappa beröva deras styvmamma livet genom att hugga henne med en kniv. Straffvärdet för mordet bedömdes motsvara fängelse på livstid. Tingsrätten bedömde att straffvärdet för de grova barnfridsbrotten motsvarade tre års fängelse. Vid bedömningen beaktade tingsrätten att barnen bevittnat den allvarligaste slags gärning och att det var fråga om ett utdraget händelseförlopp. Påföljden bestämdes till livstids fäng-

[68] Svea hovrätt dom den 4 mars 2022 i mål B 1410-22.
[69] Hovrätten över Skåne och Blekinge dom den 7 juli 2022 i mål B 2027-22.
[70] Om det svåraste brottet har ett straffvärde motsvarande åtta månaders fängelse adderas normalt hälften av straffvärdet för det näst svåraste brottet till straffvärdet för det förstnämnda brottet, se t.ex. Borgeke & Forsgren, Att bestämma påföljd för brott, (JUNO, version 4), s. 210.
[71] Hovrätten för Västra Sverige dom den 7 september 2022 i mål B 4200-22.

Sid 388(667)

else. Domen överklagades av den tilltalade bl.a. i fråga om påföljd. Hovrätten fastställde tingsrättens dom.

Praxisgenomgången visar att den omständigheten att gärningarna begåtts i barnens hem, där de enligt ett gängse synsätt har rätt att känna sig trygga, ofta åberopas som försvårande. I ett fåtal fall betraktades det som förmildrande att barnet inte sett, utan endast hört brottet. Barnets ålder tycks inte ha någon större betydelse för bedömningen av straffvärdet. I ett enstaka tingsrättsfall[72] beaktade tingsrätten i mildrande riktning att barnet var nästan 18 år och därmed nästan vuxen.

När det gäller frågan om gradindelning av barnfridsbrottet, kan det konstateras att domstolarna i hög utsträckning rubricerar barnfridsbrottet som ringa vid lindriga grundbrott, t.ex. i fråga om ringa misshandel eller mindre allvarliga ofredanden. På samma sätt bedöms barnfridsbrott ofta som brott av normalgraden vid t.ex. normalgradsbrott avseende misshandel eller olaga hot, även om barnet t.ex. endast bevittnat vissa delar av händelseförloppet.[73] Vidare rubriceras barnfridsbrott i hög utsträckning som grovt brott när barnet bevittnat allvarliga grundbrott, t.ex. grov misshandel och grovt olaga hot. Vid bedömningen av rubriceringsfrågan förefaller alltså domstolarna i hög utsträckning att utgå från straffskalan för det brott som bevittnats. Förarbetsuttalandena som redovisats ovan beträffande att utgångspunkten för bedömningen av om ett barnfridsbrott ska anses ringa ska vara straffskalan för det brott som barnet bevittnat, tycks alltså ha fått genomslag även när det gäller bedömningen av om ett barnfridsbrott ska anses grovt.

Praxisgenomgången visar att det är vanligt att påföljden bestäms till villkorlig dom eller skyddstillsyn, ofta i kombination med samhällstjänst, när det samlade straffvärdet för barnfridsbrottet och det brott barnet bevittnat inte överstiger fyra månaders fängelse. I de fall påföljden har bestämts till fängelse, har tingsrätten i flera fall åberopat brottslighetens art som skäl för fängelse. Detta kan möjligen tyda på att tingsrätten i viss utsträckning även uppfattar barnfridsbrott som ett s.k. artbrott. Det finns dock inga exempel i de refererade domarna där domstolen resonerat närmare kring artvärdet av barnfridsbrott. Åberopandet av brottslighetens art som skäl för fängelse kan i första hand ha tagit sikte på grundbrottet, eftersom brott som misshandel riktat mot en närstående regelmässigt anses ha ett högt artvärde.

[72] Sundsvalls tingsrätts dom den 30 maj 2022 i mål B 2595-21.
[73] Se t.ex. Göta hovrätts dom den 12 december 2022 i mål B 2750–22.

9.6.3 Våra överväganden och förslag

Förslag: Straffskalan för grovt barnfridsbrott ska skärpas på så sätt att minimistraffet höjs till ett års fängelse och maximistraffet höjs till fängelse i sex år.

Bedömning: Straffskalan för barnfridsbrott av normalgraden bör inte ändras.

Det finns inte tillräckliga skäl för att skärpa straffskalan för barnfridsbrott av normalgraden

Barnfridsbrottets konstruktion innebär att straffvärdet kan variera betydligt med hänsyn till de olika slag av gärningar som omfattas av straffbestämmelsen. Grundbrotten kan spänna från brott som endast förskyller bötesstraff till brott som kan leda till fängelse på livstid. Detta återspeglas bl.a. genom barnfridsbrottets gradindelning som innebär att separata straffskalor ska tillämpas för ringa brott, brott av normalgraden respektive grova brott.

Den nuvarande straffskalan för barnfridsbrott av normalgraden sträcker sig från fängelseminimum till fängelse i högst två år. Som framgår i avsnitt 9.6.1 uttalade lagstiftaren vid införandet av barnfridsbrottet att en sådan straffskala bedömdes ge tillräckliga möjligheter till en differentierad straffmätning. Frågan är om det redan nu, när straffbestämmelsen trädde i kraft så sent som den 1 juli 2021, finns anledning att anlägga en strängare syn på brottet än vad som kommer till uttryck i nuvarande straffskala.

Som framhölls i förarbetena i samband med att barnfridsbrott kriminaliserades, löper barn som upplever våld av och mot sina föräldrar eller andra omsorgspersoner större risk för att drabbas av långtgående problem av psykisk karaktär än barn som inte har sådana erfarenheter. Det finns också forskning som visar att det finns en ökad risk för att barn som upplevt våld i nära relationer också upplever våld eller utsätter andra för våld senare i livet.[74]

Mot bakgrund av de förödande konsekvenser som kan följa av att utsätta ett barn för att bevittna att en närstående blir utsatt för våld eller andra brottsliga handlingar finns det enligt vår mening all anled-

[74] Prop. 2020/21:170 s. 15.

ning att se allvarligt på de gärningar som numera är straffbelagda genom barnfridsbrottet. Detta utgör också det främsta skälet till att genomföra en höjning av straffminimum för brottet. En sådan straffskärpning skulle utgöra en tydlig markering från samhällets sida om det oacceptabla i ett handlande av det slag som straffbestämmelsen tar sikte på. En höjning av minimistraffet kan förväntas leda till en generellt skärpt syn på samtliga brott inom den aktuella brottstypen. Den avgörande frågan är emellertid om det, utifrån principerna om proportionalitet och ekvivalens, finns tillräckliga skäl att skärpa minimistraffet.

I våra direktiv anges att det kan finnas anledning att överväga någon annan nivå för minimistraffet för barnfridsbrott än fängelseminimum och fängelse i sex månader, exempelvis fängelse i tre månader. En höjning av straffminimum för barnfridsbrott av normalgraden till fängelse i tre månader skulle innebära att straffvärdet för barnfridsbrottet många gånger skulle värderas högre än själva grundbrottet. Det kan inte uteslutas att en sådan ordning är motiverad under speciella omständigheter, t.ex. om brottet utövas inför barnet i bestraffande syfte eller gärningspersonen i vart fall har som direkt avsikt att grundbrottet ska bevittnas av barnet. I normalfallet kan det dock ifrågasättas om det är befogat att se allvarligare på bevittnandet av ett brott än på det brott som bevittnats av barnet, dvs. grundbrottet. De lindrigaste fallen av barnfridsbrott av normalgraden kan bestå av att ett barn exempelvis bevittnar en misshandel som inte lett till några allvarligare skador. Om misshandeln anses ha ett straffvärde på en månads fängelse kan det på goda skäl ifrågasättas om det ur proportionalitetshänsyn är rimligt att barnfridsbrottet skulle ha ett straffvärde på tre månaders fängelse. Tvärtom förefaller det vara väsentligt bättre utifrån den kommunikativa betydelsen av domstolarnas straffmätning, att ett högre straffvärde för barnfridsbrottet än för grundbrottet reserveras för de fall då barnfridsbrottet varit särskilt elakartat.

Som framgår i inledningen till detta kapitel bygger vårt uppdrag i denna del på ett tillkännagivande från riksdagen till regeringen om att straffet för barnfridsbrott borde höjas. Utskottet påpekade att barnfridsbrottet i vissa fall kunde komma att konsumeras av den s.k. mängdrabatten, t.ex. i de fall en förälder döms för både misshandel och för att ett barn bevittnat densamma. Praxisgenomgången visar dock inte några sådana tendenser i domstolarnas straffmätningspraxis. Straffvärdet för ett barnfridsbrott av normalgraden värderas ofta lika högt

som straffvärdet för grundbrottet, i vart fall när det gäller brott som placerar sig i de lägre delarna av straffskalan. Genomgången tyder vidare på att domstolarna, vid bedömningen av det samlade straffvärdet, i hög utsträckning utgår från straffvärdet av grundbrottet och adderar ungefär hälften av straffvärdet för barnfridsbrottet. Ett barnfridsbrott får därför samma genomslag vid straffmätningen som andra brott, när det är fråga om bestämmande av den samlade brottslighetens straffvärde. Om det är fråga om flera barn som bevittnat samma händelse, är det tydligt att domstolarna som regel ger asperationsprincipen ett större genomslag. Detta är också i linje med hur brottslighetens samlade straffvärde bestämts i andra fall när det är fråga om tre eller fler brott. Det finns emellertid goda grunder för en sådan tillämpning eftersom den följer vad som gäller i allmänhet vid flerfaldig brottslighet och denna omständighet kan därför inte utgöra ett skäl för att skärpa straffskalan just för barnfridsbrott. Det kan också anmärkas att Flerbrottsutredningen i betänkandet *Skärpta straff för flerfaldig brottslighet* (SOU 2023:1) har lämnat förslag som innebär att asperationsprincipen kommer att få mindre genomslag, vilket kan påverka genomslaget för ett barnfridsbrott i den gemensamma straffmätningen ytterligare.

Sammantaget finns det enligt vår bedömning flera skäl av betydande styrka som talar emot att minimistraffet för barnfridsbrottet bör höjas. Vår bedömning är därför att någon sådan höjning inte bör ske. Under alla förhållanden bör en sådan ändring anstå till dess praxisbildningen på ett tydligare sätt kan utvisa om det finns skäl för en sådan ändring. Det har inte heller framkommit några skäl för att skärpa maximistraffet för barnfridsbrott av normalgraden.

Som framgår nedan, föreslår vi i stället att straffskalan för grovt barnfridsbrott ska skärpas både vad gäller minimistraffet och maximistraffet. En följd av den föreslagna höjningen av minimistraffet för grovt barnfridsbrott är att det praktiskt tillgängliga utrymmet för straffmätning avseende brott av normalgraden ökar. Som vi uppfattat direktiven ska vi emellertid, oavsett bedömning sak, lämna förslag som innebär en skärpning av minimistraffet för barnfridsbrott av normalgraden. I det följande presenteras därför en lagteknisk lösning för att förverkliga ett sådant ställningstagande.

En lösning om man ändå väljer att höja minimistraffet

Om det, trots de argument vi har framfört mot en höjning av minimistraffet för barnfridsbrott av normalgraden, anses att det finns tillräckliga skäl för en sådan skärpning är frågan vilken straffnivå som bör väljas. En straffskärpning som innebär att minimistraffet höjs till sex månaders fängelse framstår enligt vår bedömning som oproportionerlig, särskilt i ljuset av den uppenbara diskrepans som i så fall skulle finnas i förhållande till grundbrottet. Vi förespråkar i stället en straffnivå på tre månaders fängelse som minimistraff för barnfridsbrott av normalgraden. Som nämnts tidigare, har en sådan nivå för straffminimum hittills inte använts i lagstiftningen. Som framhålls i avsnitt 9.2.3, har regeringen emellertid uttalat att det finns skäl för att i större utsträckning än tidigare göra avsteg från de nivåer för minimistraff som traditionellt har tillämpats i syfte att på ett mer nyanserat sätt ange hur allvarlig en brottstyp är i förhållande till andra brott. Att fängelse i lägst tre månader inte tidigare förekommit som straffminimum utgör därför inte ett tungt vägande argument mot en sådan förändring av den befintliga straffskalan för barnfridsbrott. Det kan påpekas att vi i avsnitt 9.3.3 föreslår att straffminimum för överträdelse av utvidgat eller särskilt utvidgat kontaktförbud ska höjas till tre månaders fängelse.

Vårt författningsförslag i denna del finns i kapitel 14.

Straffskalan för grovt barnfridsbrott bör skärpas

Minimistraffet bör höjas till fängelse i ett år

Som framgår av avsnitt 9.6.1, bedömde Utredningen om skydd för barn som bevittnar våld eller andra brottsliga handlingar och ansvar för uppmaning att begå självmord, att minimistraffet för grovt barnfridsbrott borde motsvara minimistraffet för grov fridskränkning, vilket vid den tidpunkten var fängelse nio månader. Regeringen instämde i utredningens bedömning.

Efter att barnfridsbrottet infördes, har minimistraffet för grov fridskränkning emellertid skärpts till ett års fängelse. Grovt barnfridsbrott tar sikte på de fall då barn utsätts för att bevittna att en närstående utsätts för allvarliga gärningar. Med hänsyn till den psykiska skada som de allvarligaste barnfridsbrotten kan medföra, bedö-

mer vi att det inte finns skäl för att frångå lagstiftarens bedömning att minimistraffet för grovt barnfridsbrott bör korrespondera med minimistraffet för grov fridskränkning. Trots att bestämmelsen om barnfridsbrott trädde i kraft relativt nyligen, är det enligt vår bedömning inte nödvändigt att avvakta utvecklingen av straffmätningspraxis innan en höjning av minimistraffet genomförs. Vi föreslår därför att minimistraffet för grovt barnfridsbrott skärps till fängelse i ett år.

Maximistraffet bör höjas till fängelse i sex år

I betänkandet som föregick införandet av barnfridsbrottet, anfördes att de inslag av fysiskt våld av allvarligt slag som omfattas av grov misshandel och grov fridskränkning måste anses förskylla ett högre straffvärde än att utsätta ett barn för att bevittna att en närstående till barnet dödas. En av remissinstanserna, Unizon, framförde kritik mot det föreslagna maximistraffet och menade att det inte återspeglade brottets allvar. Lagstiftaren ansåg dock att det, i fråga om maximistraffet var lämpligt att anknyta till straffskalan för grovt olaga hot, som har ett maximistraff om fyra års fängelse.

Maximistraffet för ett brott är förbehållet de allvarligaste gärningarna inom brottstypen. När det gäller grovt barnfridsbrott, torde maximistraffet enbart kunna aktualiseras när ett barn utsatts för att bevittna mycket allvarliga brott mot en närstående, såsom mord, försök till mord, synnerligen grov misshandel och grov våldtäkt. Maximistraffet för grovt barnfridsbrott måste återspegla detta förhållande. Det måste också finnas utrymme i straffskalan för att ta hänsyn till försvårande omständigheter som kan förekomma i samband med ett sådant barnfridsbrott. Barnet kan exempelvis ha tvingats bevittna omfattande våld under ett utdraget händelseförlopp. Ett annat exempel är att gärningspersonens avsikt har varit att grundbrottet ska bevittnas av barnet, t.ex. i syfte att straffa eller förnedra barnet.

Det mest uppenbara exemplet på grovt barnfridsbrott av dess mest allvarliga slag är att ett barn utsätts för att bevittna att en förälder dödas av den andra föräldern eller någon annan närstående omsorgsperson. Enligt vår uppfattning är det inte rimligt att i detta hänseende jämföra allvaret i ett sådant bevittnandebrott med den kränkning som utgörs av ett grovt olaga hot. Att bevittna hur en förälder dödas

eller i andra fall utsätts för omfattande våld av en annan närstående måste betraktas som några av de mest traumatiska upplevelser ett barn kan tänkas erfara och kan leda till livslånga konsekvenser för barnet. Sett i ljuset av de grundbrott som barnet kan utsättas för att bevittna och det behov som finns att göra en differentierad straffmätning, där allvaret i de grövsta brotten återspeglas i straffskalan, är vår bedömning att den nuvarande straffskalans konstruktion kan ifrågasättas.

Utifrån den psykiska skada som de allvarligaste barnfridsbrotten kan medföra, bör straffvärdet av sådana gärningar enligt vår bedömning i vart fall anses ligga i linje med maximistraffet för grov misshandel eller grov fridskränkning, dvs. sex års fängelse. För att kunna åstadkomma nyanserade straffvärdebedömningar i de allvarligaste fallen av barnfridsbrott föreslår vi alltså att maximistraffet för grovt barnfridsbrott höjs till fängelse i sex år. I likhet med vad vi konstaterat i föregående avsnitt, bedömer vi att det inte finns skäl att avvakta utvecklingen av straffmätningspraxis innan en höjning av maximistraffet av det slag som vi nu föreslår genomförs.

9.7 Grov fridskränkning och grov kvinnofridskränkning

9.7.1 Gällande rätt och tidigare överväganden

Den nuvarande ordningen

Grov fridskränkning och grov kvinnofridskränkning regleras i 4 kap. 4 a § och har följande lydelse:

> Den som begår brottsliga gärningar enligt 3 eller 4 kap., 5 kap. 1 eller 2 §, 6 eller 12 kap. eller enligt 24 § lagen (1988:688) om kontaktförbud mot en närstående eller tidigare närstående person, döms, om var och en av gärningarna utgjort led i en upprepad kränkning av personens integritet och gärningarna varit ägnade att allvarligt skada personens självkänsla, för *grov fridskränkning* till fängelse i lägst ett och högst sex år.
>
> Har gärningar som anges i första stycket begåtts av en man mot en kvinna som han är eller har varit gift med eller som han bor eller har bott tillsammans med under äktenskapsliknande förhållanden, ska han i stället dömas för *grov kvinnofridskränkning* till samma straff.

Avsikten med införandet av fridskränkningsbrotten var att markera det särskilt straffvärda i en långvarig och upprepad kränkning av en annan persons integritet.[75] Brottskonstruktionerna innebär att domstolen, om de särskilda förutsättningarna är uppfyllda, ska döma för fridskränkningsbrott i stället för de enskilda brotten. Straffansvar förutsätter att flera brottsliga gärningar har begåtts mot brottsoffret. Gärningarna ska ha utgjort led i en upprepad kränkning av brottsoffrets integritet och varit ägnade att allvarligt skada dennes självkänsla. Det finns alltså ett krav på visst samband mellan de brottsliga gärningarna. Hur många gärningar som krävs för att det ska vara fråga om en upprepad kränkning bedöms med utgångspunkt i gärningarnas karaktär. Ju allvarligare de enskilda gärningarna är, desto färre gärningar krävs för att kränkningen ska anses som upprepad. Det krävs vidare att gärningarna är sådana att de typiskt sett leder till att offrets självkänsla skadas allvarligt.[76]

Straffskalan för grov fridskränkning och grov kvinnofridskränkning är fängelse i lägst ett och högst sex år. Vanliga konkurrensregler gäller vid tillämpningen av 4 kap. 4 a § brottsbalken. Det innebär att domstolen ska döma särskilt för brott med strängare straffskala (t.ex. grov misshandel eller våldtäkt).[77]

Tidigare överväganden

När fridskränkningsbrotten infördes i brottsbalken 1998 sträckte sig straffskalan från fängelse i lägst sex månader till högst sex år. Genom en lagändring som trädde i kraft i juli 2013 höjdes minimistraffet till nio månaders fängelse. I förarbetena uttalade regeringen bl.a. att det ansågs tveksamt om även förhållandevis lindriga gärningar som ingår i ett mönster som sammantaget leder till att den kränkta personen bryts ner kunde anses vara påtagligt mindre allvarligt än ett fall av t.ex. grov misshandel.[78]

Minimistraffet för fridskränkningsbrotten behandlades på nytt av Hedersbrottsutredningen. I betänkandet framfördes ett antal skäl som enligt utredningen talade emot en höjning av straffminimum för dessa brott. Utredningen påpekade att ett fridskränkningsbrott teo-

[75] Prop. 1997/98:55 s. 79.
[76] Bäcklund m.fl., Brottsbalken (25 nov. 2022, version 21, JUNO), kommentaren till 4 kap. 4 a §.
[77] Prop. 1997/98:55 s. 80.
[78] Prop. 2012/13:108 s. 18.

retiskt skulle kunna innefatta tre bötesbrott och menade att skillnaden mellan ett bötesstraff och nio månaders fängelse redan framstod som stor. Ett annat argument var att en straffskärpning skulle kunna innebära svårförklarliga skillnader jämfört med motsvarande brottslighet mot någon annan än en närstående. Utredningen ansåg därför att någon höjning av minimistraffet inte var motiverad.[79]

En majoritet av remissinstanserna instämde i utredningens bedömning. Regeringen framhöll emellertid att fridskränkningsbrottens konstruktion syftar till att beakta bl.a. att kränkningar mot närstående kan pågå under en längre tid utan att de upptäcks av andra och att de inte sällan pågår i hemmet där personen borde kunna känna sig trygg och säker. Det ansågs därför inte rättvisande att, som utredningen gjort, jämföra med olika minimistraffnivåer för fridskränkningsbrotten och det samlade straffvärdet för upprepade gärningar som inte är begångna inom ramen för en närståenderelation. Regeringen hänvisade vidare till tidigare förarbetsuttalanden och menade att det var tveksamt om fridskränkningsbrotten verkligen är påtagligt mindre allvarliga än enstaka fall av t.ex. grov misshandel. Sammanfattningsvis föreslog regeringen att minimistraffet för grov fridskränkning och grov fridskränkning skulle höjas till fängelse i ett år. Lagändringen trädde i kraft i januari 2022.[80]

9.7.2 Statistik

Statistik har inhämtats från Brå avseende lagföringsbeslut beträffande fridskränkningsbrotten under perioden 2012—2022. Med lagföringsbeslut avses domslut (fällande domar i tingsrätt), strafföreläggande och åtalsunderlåtelse. Ingen hänsyn tas till eventuella ändringar i högre instans. En fällande dom i tingsrätten kommer alltså att redovisas som ett lagföringsbeslut även om hovrätten eller Högsta domstolen skulle meddela en frikännande dom. Statistiken avser huvudbrott och huvudpåföljd. Det innebär att en dom som avser flera brott redovisas under brottet med den strängaste straffskalan. Av statistiken framgår alltså inte om domen avser ett eller flera brott. Avser domen flera brott med samma straffskala, t.ex. grov fridskränkning och grov kvinnofridskränkning, väljs slumpmässigt ett av brotten som

[79] SOU 2020:57 s. 228 ff.
[80] Prop. 2020/21:217 s. 14 ff.

huvudbrott. Om flera personer har befunnits skyldiga till samma gärning, redovisas brottet en gång för varje person som lagförts för gärningen.

Tabell 9.7 Antal lagföringsbeslut efter huvudbrott, 2012–2022

År	Grov fridskränkning		Grov kvinnofridskränkning	
	Lagföringar;	därav domslut	Lagföringar;	därav domslut
2012	128	127	221	219
2013	124	124	207	207
2014	89	89	183	183
2015	66	66	149	149
2016	75	75	163	163
2017	75	74	148	148
2018	67	67	158	158
2019	67	67	155	155
2020	68	68	140	140
2021	62	62	127	127
2022	79	79	140	140

Källa: Brå, kriminalstatistik 2012–2022, tabell 420.

Av tabell 9.7 framgår att antalet lagföringsbeslut för fridskränkningsbrott har minskat konstant mellan åren 2012–2021. 2022 ökade dock antalet lagföringsbeslut jämfört med det föregående året. Tabellen visar även att lagföringarna endast undantagsvis består av annat än domar.

Tabell 9.8 Antal lagföringsbeslut efter huvudbrott fördelat på kön och ålder, 2012–2022 Sid 398(667)

År	Grov fridskränkning					Grov kvinnofridskränkning			
	Kvinnor 15–20	Kvinnor 21–	Kvinnor 15–20	Män 15–20	Män 21–	Kvinnor 15–20	Kvinnor 21–	Män 15–20	Män 21–
2012	–	34	–	8	86	–	–	5	261
2013	1	28	1	8	87	–	–	3	204
2014	2	20	2	5	62	–	–	4	179
2015	–	14	–	3	49	–	–	3	146
2016	–	17	–	5	53	–	–	-	163
2017	2	11	2	4	58	–	–	6	142
2018	–	9	-	3	55	–	–	1	157
2019	1	11	1	2	53	–	–	3	152
2020	–	13	–	–	55	–	–	5	135
2021	1	5	1	5	51	–	–	1	126
2022	1	13	1	5	60	–	–	1	139

Källa: Brå, kriminalstatistik 2012–2022, tabell 451 och 452.

Av tabell 9.8 framgår att en övervägande andel av de som lagförts för grov fridskränkning under den aktuella perioden är män över 20 år. Av naturliga skäl är det endast män som lagförts för grov kvinnofridskränkning.

Tabell 9.9 Antal lagföringsbeslut efter huvudpåföljd där huvudbrottet är grov fridskränkning, 2012–2022

År	Fängelse	Rätts-psykiatrisk vård	Skyddstillsyn				Villkorlig dom		Ungdoms-påföljder
			Totalt	FÄ	KV	Shtj	Totalt	Shtj	
2012	81	3	26	–	5	10	16	16	1
2013	71	5	28	2	7	13	15	14	3
2014	63	3	12	1	3	6	8	8	3
2015	39	2	18	3	4	6	6	6	1
2016	55	2	17	3	5	6	1	1	–
2017	58	2	11	2	2	4	2	2	1
2018	50	2	12	4	2	3	1	1	2
2019	52	4	11	3	2	4	–	–	–
2020	54	3	8	2	4	1	3	3	–
2021	46	3	10	4	1	5	1	1	2
2022	66	1	10	3	6	–	2	2	–

Källa: Brå, kriminalstatistik 2012–2022, tabell 420.
FÄ = fängelse, KV = kontraktsvård, Shtj = samhällstjänst.

Tabell 9.10 Antal lagföringsbeslut efter huvudpåföljd där huvudbrottet är grov kvinnofridskränkning, 2012—2022

År	Fängelse	Rätts-psykiatrisk vård	Skyddstillsyn				Villkorlig dom		Ungdoms-påföljder
				därav med					
			Totalt	FÄ	KV	Shtj	Totalt	Shtj	
2012	157	–	51	3	36	5	5	5	1
2013	157	2	43	2	26	8	4	4	–
2014	134	2	42	1	22	11	2	2	–
2015	112	3	33	4	27	2	1	1	–
2016	128	2	28	1	19	4	5	4	–
2017	124	1	22	3	14	3	1	1	–
2018	139	1	17	2	11	1	1	1	–
2019	135	1	19	5	12	2	–	–	–
2020	123	1	13	1	6	5	3	3	–
2021	113	2	12	5	5	2	–	–	–
2022	129	1	10	–	7	1	–	–	–

Källa: Brå, kriminalstatistik 2012–2022, tabell 420.
FÄ= fängelse, KV= kontraktsvård, Shtj= samhällstjänst

Tabell 9.9 och 9.10 visar att fängelse är den vanligaste påföljden för såväl grov fridskränkning som grov kvinnofridskränkning. Andelen fängelsedomar har under den redovisade tidsperioden varit hög i förhållande till det totala antalet fällande domar. Skyddstillsyn är den näst mest förekommande påföljden.

Tabell 9.11 Domslut med påföljd fängelse avseende grov fridskränkning, 2012–2022

Sid 400(667)

Fängelsetidens längd i år, samt genomsnittlig strafflängd i månader

År	Fängelsetidens längd i år							Genomsnitt i månader
	Högst 1	Mer än 1 högst 2	Mer än 2 högst 3	Mer än 3 högst 4	Mer än 4 högst 5	Mer än 5 högst 6	Mer än 6	
2012	62	16	2	1	–	–	–	12
2013	52	18	2	1	–	–	–	13
2014	39	24	1	–	–	–	–	13
2015	25	16	1	–	–	–	–	13
2016	34	23	–	1	–	–	–	14
2017	38	22	–	–	–	–	–	13
2018	34	16	3	1	–	–	–	14
2019	32	19	4	–	–	–	–	14
2020	31	21	3	–	–	–	1	15
2021	26	21	3	–	–	–	–	14
2022	23	41	5	–	–	–	–	16

Källa: Brå, kriminalstatistik 2012–2022, tabell 430 och 432.

Tabell 9.12 Domslut med påföljd fängelse avseende grov kvinnofridskränkning, 2012–2022

Fängelsetidens längd i år, samt genomsnittlig strafflängd i månader

År	Fängelsetidens längd i år							Genomsnitt i månader
	Högst 1	Mer än 1 högst 2	Mer än 2 högst 3	Mer än 3 högst 4	Mer än 4 högst 5	Mer än 5 högst 6	Mer än 6	
2012	127	32	1	–	–	–	–	10
2013	126	31	2	–	–	–	–	11
2014	112	22	1	–	–	–	–	11
2015	86	28	2	–	–	–	–	12
2016	99	29	1	–	–	–	–	12
2017	93	33	1	–	–	–	–	12
2018	93	43	4	1	–	–	–	13
2019	96	37	6	–	1	–	–	13
2020	86	36	2	–	–	–	–	12
2021	81	32	5	–	–	–	–	13
2022	64	60	4	1	–	–	–	14

Källa: Brå, kriminalstatistik 2012–2022, tabell 430 och 432.

Tabell 9.11 och 9.12 visar fängelsetidens längd i de fall påföljden bestämts till fängelse. Den genomsnittliga strafftiden uppgick 2022 till 16 månader för grov fridskränkning och 14 månader för grov kvinnofridskränkning. Statistiken visar att fängelsestraffens längd, beträffande både grov fridskränkning och grov kvinnofridskränkning, endast i enstaka fall bestäms till mer än två år. Sedan 2012 har den genomsnittliga strafftiden ökat med fyra månader för både grov fridskränkning och grov kvinnofridskränkning. En näraliggande förklaring till ökningen kan vara de höjningar av straffminimum som ägt rum under den aktuella perioden. Som nämns i avsnitt 9.7.1, höjdes minimistraffet från sex månader till nio månader i juli 2013 och i januari 2022 höjdes minimistraffet från fängelse i nio månader till fängelse ett år.

9.7.3 Våra överväganden och förslag

Bedömning: Straffskalan för grov fridskränkning och grov kvinnofridskränkning bör inte ändras.

Inledande utgångspunkter

Synen på hur allvarlig en brottstyp är kan förändras över tid till följd av samhällsutvecklingen. Sedan fridskränkningsbrotten infördes har ett antal straffreformer genomförts som lett till en generellt skärpt syn på brott mot person. Genom lagändringar som gjordes 2010 lades bl.a. till en mening i 29 kap. 1 § brottsbalken som anger att det vid bedömningen av straffvärdet särskilt ska beaktas om gärningen inneburit ett allvarligt angrepp på någons liv eller hälsa eller trygghet till person. Ändringen syftade till en generell höjning av straffnivån för allvarliga våldsbrott, där bl.a. allvarligare fall av misshandel av normalgraden ansågs ingå, dvs. ett brott som kan ingå som en del i fridskränkningsbrotten.[81] Därtill har straffskalorna skärpts för bl.a. grovt olaga hot och grov misshandel. Till det kommer att det på senare år har anlagts en skärpt syn och ett ökat fokus på mäns våld mot kvinnor och övrigt våld som begås i nära relationer, t.ex. våld mot barn.[82] Det finns, inte minst mot den bakgrunden, anledning att på nytt överväga om det finns

[81] Prop. 2009/10:147 s. 14.
[82] Se t.ex. prop. 2020/21:170. Se även regeringens nationella strategi för att förebygga och bekämpa mäns våld mot kvinnor, skr. 2016/17:10.

behov av att skärpa straffskalan även för grov fridskränkning och grov kvinnofridskränkning. Fridskränkningsbrotten är allvarliga brott som innebär att brottsoffret utsätts för systematiska övergrepp av en närstående person, ofta i det egna hemmet. Detta bör återspeglas i straffskalan för respektive brott. Utgångspunkten är dock att eventuella skärpningar av straffskalan ska vara förenliga med principerna om proportionalitet och ekvivalens.

Fridskränkningsbrottens konstruktion innebär att variationen inom brottstypen kan vara stor, då brotten kan utgöras av såväl flera lindriga gärningar som upprepade misshandelsbrott. Som framhölls i förarbetena när fridskränkningsbrotten infördes måste den omständigheten beaktas vid utformningen av straffskalan. Som nämnts i avsnitt 9.2 om straffteoretiska utgångspunkter kan en skärpning av straffskalan få olika effekter beroende på om höjningen avser minimistraffet eller maximistraffet. I vårt uppdrag ligger att överväga om maximistraffet för fridskränkningsbrotten bör skärpas. En höjning av maximistraffet får främst betydelse för de allra allvarligaste brotten inom brottstypen. Höjningar av straffmaximum brukar motiveras med syftet att säkerställa att straffskalan för brottet ger utrymme för nyanserade bedömningar av straffvärdet för de allvarligare brotten inom brottstypen.[83] Frågan är om det av den anledningen finns behov av att utvidga straffskalan för fridskränkningsbrotten.

Den nuvarande straffskalan ger tillräckligt utrymme för nyanserade straffvärdebedömningar

Straffskalan för fridskränkningsbrotten sträcker sig enligt nuvarande reglering från ett års fängelse upp till fängelse i sex år. Det kan alltså konstateras att det redan med nuvarande straffskala finns möjlighet att döma ut fängelsestraff som är betydligt strängare än vad som kommer till uttryck genom minimistraffet. Om gärningspersonen har begått fler än ett fridskränkningsbrott finns det dessutom möjlighet att döma ut upp till åtta års fängelse med stöd av bestämmelsen i 26 kap. 2 § andra stycket brottsbalken. Av samma bestämmelse följer att, i de fall domstolen vid sidan av ett fridskränkningsbrott också dömer särskilt för ett brott med strängare straffskala, får det svåraste

[83] Se bl.a. prop. 2002/03:138 s. 22 och prop. 2010/11:77 s. 8.

av de högsta straff som kan följa på brotten överskridas enligt vissa förutsättningar.

Den nuvarande straffskalan för fridskränkningsbrotten innebär i praktiken att normalgradsbrott ingår i fridskränkningsbrotten, medan domstolen ska döma särskilt för grova brott med strängare straffskala. De allvarligare fallen av fridskränkningsbrott skulle därmed kunna bestå av exempelvis flera allvarliga misshandelsbrott av normalgraden. Maximistraffet för misshandel är fängelse i två år. I praktiken utgör dock minimistraffet för grov misshandel, dvs. fängelse i ett år och sex månader, i princip ett slags maximum vid straffmätning av misshandel av normalgraden.[84] Med hänsyn till hur domstolarna enligt rättspraxis bedömer straffvärdet för flerfaldig brottslighet (det som ibland kallas ”mängdrabatt”) är det svårt att se att det samlade straffvärdet för flera misshandelsbrott av normalgraden skulle överstiga sex års fängelse. Den slutsatsen gäller även då gärningarna begåtts i en kontext som medför att de ska anses utgöra ett fridskränkningsbrott och att det samlade straffvärdet följaktligen anses högre än annars. Detta talar för att den befintliga straffskalan är tillräcklig även vid fridskränkningsbrott som omfattar ett stort antal gärningar.

I sammanhanget kan det nämnas att samma omständigheter som konstituerar grov fridskränkning respektive grov kvinnofridskränkning kan påverka bedömningen av en enskild gärning som ingår i helheten. En misshandel som riktas mot en närstående kan t.ex. bedömas som en grov misshandel (vilket innebär att domstolen ska döma särskilt för det brottet) just på grund av att offret varit närstående.

En omständighet som hade kunnat tala för ett behov av att höja maximistraffet är om de senaste årens kriminalstatistik hade visat att många av de utdömda fängelsestraffen placerar sig i den övre delen av den tillämpliga straffskalan. Så är emellertid inte fallet. Tvärtom visar statistiken att fängelsestraffets längd bestämts till mer än tre år endast i fem fall beträffande grov fridskränkning och i tre fall beträffande grov kvinnofridskränkning sedan 2012. Maximistraffet har utnyttjats i ett enstaka fall beträffande grov fridskränkning och inte i något fall avseende grov kvinnofridskränkning. Eftersom statistiken endast avser huvudbrottet, är det därtill möjligt att dessa fall omfattar fler brott än det fridskränkningsbrott som påföljden har redovisats för. Den övervägande andelen av de utdömda fängelsestraffen avser

[84] Jfr t.ex. Högsta domstolens bedömning avseende grov misshandel och synnerligen grov misshandel i ”Synnerligen grov misshandel?”, NJA 2011 s. 89.

fängelse på som mest två år och den genomsnittliga strafflängden för fridskränkningsbrotten har de senaste åren legat på drygt ett års fängelse. Sammanfattningsvis visar alltså statistiken att den övre halvan av straffskalan i princip inte utnyttjas. Detta talar med betydande styrka för att den nuvarande straffskalan fortfarande måste anses ge tillräckligt utrymme för en adekvat straffvärdebedömning även vid allvarligare fall av grov fridskränkning respektive grov kvinnofridskränkning.

Konsekvenser i konkurrenshänseende av ett höjt maximistraff

I våra direktiv anges att riksdagen har tillkännagett för regeringen att straffet för fridskränkning ska höjas till tio års fängelse, vilket skulle innebära att även grövre brott kan omfattas av fridskränkningsbrotten. Enligt utskottet finns det två anledningar till en sådan förändring: dels för att göra det tydligare att våld i nära relationer har ett lika högt straffvärde som annan allvarlig våldsbrottslighet, dels för att ge mer tillförlitlig brottsstatistik. När det gäller frågan om att förbättra tillförlitligheten av brottsstatistiken kan det enligt vår mening starkt ifrågasättas om det utgör ett rationellt skäl för att höja straffmaximum, eftersom straffskalan ska bestämmas utifrån principerna om proportionalitet och ekvivalens.

Gällande det som utskottet i första hand anfört, kan det i och för sig hävdas att det är en viktig markering från samhället att våld i nära relationer är minst lika klandervärt som annan allvarlig brottslighet. Den omständigheten att ett brott har begåtts mot en närstående person är dock något som redan i dag normalt beaktas som en försvårande omständighet i straffvärdehänseende. Som vi återkommer till, gäller det även beträffande sådana grova brott som domstolen enligt den nuvarande ordningen normalt dömer särskilt för när den samtidigt dömer för ett fridskränkningsbrott.

Fridskränkningsbrottens konstruktion innebär i praktiken en slags konkurrensreglering som medför att domstolen, i stället för att döma för de enskilda gärningarna enligt respektive lagrum, ska döma för fridskränkningsbrottet. Den typ av konkurrensproblematik som är aktuell brukar kallas för *olikartad konkurrens*. Vid sådan konkurrens kan antingen båda brottsbeskrivningarna vara tillämpliga, eller så är den ena brottstypen subsidiär i förhållande till den andra, dvs. endast

en av brottsbeskrivningarna är tillämplig.[85] Om det inte är angivet i lagtexten eller genom vägledande uttalanden i förarbeten hur olika konflikter mellan tillämpliga straffbestämmelser ska hanteras, får konkurrenssituationer lösas utifrån vissa principer. En sådan grundläggande princip är att det strängare straffbudet normalt anses tillämpligt om de båda straffbuden i stort sett har samma kriminalpolitiska grund. Om skillnaden i straffskalor är stor är det oftast enkelt att avgöra vilket av straffbuden som ska anses som det strängare. En brottstyp kan dock anses vara svårare än en annan, även om straffskalorna är lika, t.ex. därför att det är föreskrivet högre straffmaximum för grova fall, eller därför att straffmätningspraxis ligger på en högre nivå.[86]

Som nämnts ovan, framgår det av förarbetsuttalanden att normala konkurrensregler ska tillämpas för brott som både kan anses ingå som led i ett fridskränkningsbrott och utgöra ett självständigt brott. När det är fråga om konkurrens mellan ett fridskränkningsbrott och ett brott med strängare straffskala, ska domstolen alltså döma särskilt för det allvarligare brottet i stället för att se det som en del av ett fridskränkningsbrott. Det innebär att domstolen enligt den nuvarande regleringen ska döma särskilt för exempelvis grov misshandel eller våldtäkt, även om dessa gärningar ingår i ett beteende som omfattas av brottskatalogen till grov fridskränkning och grov kvinnofridskränkning.[87]

Vid tillämpning av normala konkurrensregler skulle en höjning av maximistraffet till tio år innebära att domstolen inte längre skulle ha att döma särskilt för exempelvis grov misshandel och våldtäkt. Det framstår inte som lika självklart hur konkurrenssituationen skulle lösas när det gäller brott med lika högt maximistraff som det som utskottet förespråkar, t.ex. synnerligen grov misshandel och grov våldtäkt. Det är dock en rimlig utgångspunkt att även dessa brott – såtillvida de begåtts i en sådan kontext som konstituerar ett fridskränkningsbrott – också kommer att betraktas som en helhet tillsammans med övriga, lindrigare brott och därmed ingå i fridskränkningsbrottet om det görs en höjning av maximistraffet för fridskränkningsbrottet på det sätt som förespråkats. En sådan lösning ligger i linje med regeringens uttalanden beträffande konkurrensfrågor när det gäller hedersförtrycksbrottet, som har en liknande konstruktion som fridskränk-

[85] Asp m.fl., Kriminalrättens grunder, 2 uppl., s. 482.
[86] A.a. s. 486.
[87] Prop. 1997/98:55 s. 80 och 134.

ningsbrotten. När hedersförtrycksbrottet infördes, uttalade regeringen i förarbetena att domstolen normalt ska döma särskilt för det allvarligare brottet. Om straffskalan för det allvarligaste brottet inte skiljer sig så mycket från straffskalan för hedersförtryck skulle det emellertid enligt regeringen i vissa fall kunna vara naturligare att inordna det allvarligare brottet som ett underbrott till hedersförtrycksbrottet.[88]

Det råder i och för sig inget tvivel om att även allvarliga vålds- och sexualbrott kan utgöra en del i upprepade och långvariga kränkningar av en närståendes integritet, dvs. sådana kontexter som fridskränkningsbrotten avses omfatta. Mot den bakgrunden kan det framstå som logiskt att även sådana brott ska ingå i ett fridskränkningsbrott. Enligt vår bedömning finns det dock flera skäl som talar emot en sådan ordning, vilka berörs närmare i det följande.

En förändring i konkurrenshänseende innebär ett avsteg från syftet med fridskränkningsbrottens konstruktion

Den ursprungliga tanken bakom införandet av fridskränkningsbrotten var att åstadkomma en generell uppgradering av straffvärdet för gärningar som var för sig kan vara förhållandevis lindriga, men som om de utförs i nära relation med en viss systematik sammantaget kan innebära en betydande kränkning av den utsatta personen. Av förarbetena till bestämmelsen framgår att det enligt regeringen saknades anledning att anta att domstolarna, vid bedömningen av upprepade grövre brott mot en person, inte beaktade den särskilda utsatthet som följer av att offret är en närstående person. Det lyftes fram att det exempelvis fanns förutsättningar för att bedöma upprepad misshandel mot närstående som grov misshandel. I de fall de enskilda kränkningarna inte nådde upp till en sådan nivå, kunde det emellertid enligt regeringen ifrågasättas om domstolarna tog sådan hänsyn.[89] Ett viktigt syfte med fridskränkningsbrotten är alltså att markera allvaret i den kränkning det innebär att utsättas av upprepade gärningar av en närstående person, även om gärningarna sedda var för sig inte är särskilt allvarliga. En lagändring som medför att även grövre brott, såsom grov misshandel och våldtäkt, ska kunna ingå som en del i fridskränkningsbrotten skulle alltså innebära ett avsteg från de motiv som låg bakom införandet av fridskränkningsbrotten. I sammanhanget bör

[88] Prop. 2021/22:138 s. 27 f.
[89] Prop. 1987/88:55 s. 76 f.

det poängteras att den omständigheten att brottsligheten har begåtts mot en närstående i det egna hemmet ofta beaktas i straffvärdehöjande riktning när det gäller de brott som i dag ska dömas särskilt för.[90] Det finns därför inga skäl för att anta att en ändring som innebär att om även grövre brott, såsom grov misshandel eller våldtäkt, skulle ingå som en del i fridskränkningsbrotten, i sig skulle leda till en strängare syn på dessa brott.

Det finns en risk för oönskade effekter vid bedömningen av straffvärdet

I våra direktiv framhålls att riksdagen, genom det tillkännagivande som nämnts ovan, har gett uttryck för att det finns behov av att ytterligare inskärpa allvaret av fridskränkningsbrotten. Enligt vår bedömning är det emellertid tveksamt om en ordning som innebär att även grövre brott omfattas av fridskränkningsbrotten skulle leda till att det samlade straffvärdet bedöms som högre än om domstolen, som i dag, dömer särskilt för dessa. Det finns tvärtom en risk för att den praktiska effekten av den förändring i konkurrenshänseende som en skärpning av maximistraffet medför, innebär att det samlade straffvärdet av brottsligheten bedöms som lägre än om domstolen dömer särskilt för grövre brott.[91] Detta beror på hur domstolarna traditionellt bestämmer straffvärdet vid flerfaldig brottslighet enligt den s.k. asperationsprincipen, som har beskrivits närmare i avsnitt 9.2.5.

Ett praktiskt exempel är att en person döms för grov kvinnofridskränkning bestående av fyra fall av misshandel av normalgraden med ett straffvärde som var för sig motsvarar en månads fängelse samt ett fall av våldtäkt med ett straffvärde på tre års fängelse. I ett sådant fall hade straffvärdet för den grova kvinnofridskränkningen med största sannolikhet bedömts motsvara straffminimum på ett års fängelse. Enligt de hanteringsmodeller för straffvärdebedömning vid flerfaldig brottslighet som presenteras i doktrinen, och som fått stort genomslag i praxis, hade en rimlig utgångspunkt vid bedömningen av det

[90] Se t.ex. genomgången av straffmätningspraxis beträffande vissa allvarliga våldsbrott, bilaga 3 till SOU 2014:18.

[91] I doktrinen har hävdats att brott som det ska dömas för särskild vid sidan av ett fridskränkningsbrott regelmässigt torde medföra en höjning av den samlade brottslighetens straffvärde. Utfallet beror dock på omständigheterna i det enskilda fallet. Se Andersson, Grov fridskränkning och grov kvinnofridskränkning: fridskränkningsbrotten som rättslig konstruktion. Diss. Stockholm: Stockholms universitet, 2016, s. 257.

Sid 408(667)

samlade straffvärdet varit att utgå från straffvärdet för våldtäkten, dvs. tre års fängelse, och till detta addera 1/3 av straffvärdet för den grova kvinnofridskränkningen.[92] Det samlade straffvärdet hade då blivit ungefär 3 år och 4 månaders fängelse.

Om våldtäkten i exemplet ovan i stället skulle ingå i den grova kvinnofridskränkningen hade domstolen haft att göra en samlad bedömning av straffvärdet för den grova kvinnofridskränkningen. Det finns en risk för att våldtäkten genom en sådan hantering hade fått ett mindre genomslag på det samlade straffvärdet än om man, enligt nuvarande ordning, hade dömt särskilt för brottet. Eftersom misshandelsbrotten framstår som lindriga i förhållande till våldtäkten, är det möjligt att straffvärdet för fridskränkningsbrottet knappt hade överstigit straffvärdet för endast våldtäkten sedd för sig.

I sammanhanget bör det dock framhållas att det inte är helt klart vilken betydelse och roll som asperationsprincipen har vid den typ av brottskonstruktion som fridskränkningsbrotten bygger på, dvs. en brottstyp genom vilken det straffbeläggs att någon mot en och samma person begår olika typer av var för sig straffbelagda gärningar.[93] Vidare har Högsta domstolen uttalat att det oftast finns skäl att ge asperationsprincipen ett mindre genomslag (dvs. att reduktionen av den samlade brottslighetens straffvärde blir något mindre än annars) vid straffmätningen av gärningar som begåtts mer eller mindre systematiskt eller vid upprepning av en viss typ av gärning mot en och samma målsägande (se bl.a. ”Upprepade grova våldtäkter mot barn” NJA 2019 s. 238 och ”Upprepade övergrepp i rättssak” NJA 2019 s. 747). Enligt vår uppfattning går det dock inte att bortse från risken för att en förändring i konkurrenshänseende i praktiken kan leda till oavsiktliga effekter vid straffvärdebedömningen av fridskränkningsbrotten, dvs. att det önskemål som getts uttryck för i riksdagens tillkännagivande till regeringen om en straffskärpning inte uppfylls utan snarare motverkas.

Allvarliga brott kommer inte att framgå på ett tydligt sätt i belastningsregistret

I belastningsregistret framgår det inte vilka enskilda brott som ingår i en dom som avser ett fridskränkningsbrott. En straffskärpning som medför att även grova brott omfattas av fridskränkningsbrott kom-

[92] Borgeke & Forsgren, Att bestämma påföljd för brott (2021, version 4, JUNO), s. 211.
[93] A.a. s. 202.

mer alltså att innebära att det inte enbart utifrån informationen i belastningsregistret skulle vara möjligt att utläsa vilka allvarligare brott en person är dömd för, om dessa brott ingår som en del i ett fridskränkningsbrott. Vi anser att en sådan ordning är olycklig. Det finns klara fördelar med att det på ett tydligt sätt framgår av belastningsregistret vilka allvarligare brott en person är dömd för, både när nya brott är föremål för åtal och i de fall tidigare brottslighet av andra skäl kan vara av stor betydelse.

Många arbetsgivare begär ett belastningsregisterutdrag i samband med anställningsförfaranden i syfte att bedöma den arbetssökandes lämplighet. I vissa verksamheter, t.ex. hälso- och sjukvården eller förskolor och skolor är det givetvis oerhört viktigt att arbetsgivaren i en rekryteringssituation får kännedom om att en person dömts för allvarliga sexualbrott. För att ta reda på vilka enskilda brott som ingår i en dom avseende ett fridskränkningsbrott krävs det att domen begärs ut och granskas, vilket kan vara tidskrävande. Det förutsätter dessutom att den som tar del av belastningsregisterutdraget har kännedom om att domar avseende grov fridskränkning och grov kvinnofridskränkning kan omfatta även våldtäkt och andra allvarliga brott. Eftersom domstolen i dagsläget dömer särskilt för sådana brott framgår det i dag på ett tydligt sätt av belastningsregistret om en dom avser till exempel grov kvinnofridskränkning och våldtäkt.

Ett skärpt maximistraff får effekter på rättskraftens räckvidd

En höjning av maximistraffet för fridskränkningsbrotten kan även få effekter som är hänförliga till rättskraftens räckvidd. Efter en fällande dom för grov fridskränkning eller grov kvinnofridskränkning kan en åklagare som regel inte väcka åtal på nytt avseende ett brott som ingått i det tidigare fridskränkningsbrottet, också om denna gärning inte uttryckligen beaktats vid den tidigare lagföringen. En sådan gärning kan alltså anses utgöra en del av den helhet som domen för grov fridskränkning respektive grov kvinnofridskränkning utgör. Däremot torde det inte föreligga något hinder att återkomma med åtal för ett brott som domstolen skulle ha dömt särskilt för om brottet hade tagits upp i samband med åtalet för fridskränkningsbrottet.[94]

[94] Jfr Bäcklund m.fl., Brottsbalken (25 nov. 2022, version 21 JUNO), kommentaren till 4 kap. 4 a §.

Om även grova brott ska omfattas av ett fridskränkningsbrott, torde det kunna innebära att åklagaren inte skulle kunna väcka åtal för t.ex. en våldtäkt som begåtts under den tidsperiod som det tidigare åtalet för fridskränkningsbrottet avsåg, men som av olika anledningar inte kommit att omfattats av det åtalet. Det kan ifrågasättas om en sådan ordning är lämplig ur ett brottsofferperspektiv.

Sammanfattande slutsatser

Sammanfattningsvis har vi kommit fram till att det är viktigt att samhället markerar att våld i nära relationer utgör allvarliga brott, vilket också bör återspeglas i straffskalan för fridskränkningsbrotten. Samtidigt anser vi att den nuvarande straffskalan som sträcker sig från ett års fängelse upp till fängelse i sex år ger ett tillräckligt utrymme för nyanserade straffvärdebedömningar även beträffande de allvarligaste fallen av grov fridskränkning eller grov kvinnofridskränkning.

Vi konstaterar också att en höjning av maximistraffet till tio års fängelse på det sätt som anges i våra direktiv skulle få till följd att även grova brott såsom våldtäkt och misshandel, vilka domstolen enligt den nuvarande regleringen har att döma särskilt för, skulle ingå som en del i fridskränkningsbrottet. Det skulle innebära ett tydligt avsteg från grundsyftet bakom fridskränkningsbrottens konstruktion, nämligen att åstadkomma ett skärpt straffvärde för gärningar som var för sig kan vara förhållandevis lindriga, men som om de utförs i en nära relation med viss systematik kan innebära en betydande kränkning av den utsatta personen. Det finns också en risk för att en sådan ordning skulle kunna leda till att grova brott får mindre genomslag på det totala straffvärdet, vilket inte är en önskvärd utveckling och inte förenligt med den ståndpunkt som ligger bakom riksdagens tillkännagivande gällande denna fråga.

Därutöver har vi konstaterat att en förändring i synen på vilka brott som ska anses ingå som en del i fridskränkningsbrotten kan medföra att det blir svårare att utläsa ur belastningsregistret om en person har begått allvarliga brott såsom våldtäkt. Det kan också leda till oönskade konsekvenser i rättskraftshänseende. Vår slutsats är därför att det inte finns några övertygande skäl för att höja maximistraffet för fridskränkningsbrotten.

Enligt våra direktiv ska vi, oavsett bedömning i sak, lämna nödvändiga författningsförslag. I kapitel 14 lämnar vi därför ett alternativt författningsförslag om att skärpa maximistraffet för fridskränkningsbrotten till tio års fängelse.

10 Brottskatalogen för hedersförtryck och fridskränkningsbrotten

10.1 Inledning

Den 1 juni 2022 infördes ett nytt brott i 4 kap. 4 e § brottsbalken med beteckningen hedersförtryck. Brottet innebär en strängare straffskala för den som med ett hedersmotiv upprepat begår vissa brottsliga gärningar mot en person och gärningarna utgjort led i en upprepad kränkning av personens integritet och varit ägnade att allvarligt skada personens självkänsla. Hedersförtrycksbrottet har sin förebild i straffbestämmelsen om grov fridskränkning och grov kvinnofridskränkning. När det gäller vilka gärningar som omfattas av hedersförtrycksbrottet hänvisar straffbestämmelsen, såsom fridskränkningsbrotten, till i huvudsak vissa utpekade kapitel i brottsbalken.

I samband med att hedersförtrycksbrottet infördes angavs i propositionen att det till viss del kan uppfattas som oklart om brottskonstruktionen medför att straffansvar för anstiftan och medhjälp samt försök, förberedelse och stämpling till dessa brott kan anses ingå i det särskilda brottet hedersförtryck.[1] Samma frågeställning uppstår även i fråga om straffbestämmelserna om grov fridskränkning och grov kvinnofridskränkning. I våra direktiv anges att regeringens bedömning är att det finns goda skäl för att dessa brottsformer ska kunna ingå i de särskilda brotten hedersförtryck eller grov fridskränkning respektive grov kvinnofridskränkning. Enligt direktiven ska vi lämna författningsförslag som tydliggör att anstiftan och medhjälp till brott samt i förekommande fall försök, förberedelse och stämpling till brott kan ingå i de särskilda brotten hedersförtryck och grov fridskränkning respektive grov kvinnofridskränkning.

[1] Prop. 2021/22:138 s. 19 f.

10.2 Osjälvständiga brottsformer

De allmänna bestämmelserna om de s.k. osjälvständiga brottsformerna är samlade i 23 kap. brottsbalken. Dessa brottsformer kriminaliserar dels gärningar som utgör steg på vägen till fullbordandet av ett brott, dels gärningar som består i olika slag av medverkan till straffbelagda gärningar. Nedan följer en översiktlig redogörelse för försök, förberedelse och stämpling samt medverkan till brott.

I sammanhanget bör det nämnas att regeringen har beslutat att ge en särskild utredare i uppdrag att göra en bred översyn av de osjälvständiga brottsformerna i 23 kap. brottsbalken. Av direktiven framgår att utredaren bl.a. ska analysera och ta ställning till hur straffansvaret för osjälvständiga brott bör utvidgas och förändras för att på ett effektivt sätt motverka brott, särskilt brott som begås inom ramen för organiserad brottslighet. Uppdraget ska redovisas senast den 16 september 2024.[2]

10.2.1 Försök, förberedelse och stämpling

Gemensamt för försök, förberedelse och stämpling är att det för ansvar krävs att gärningspersonen har uppsåt till att brottet ska fullbordas (s.k. överskjutande uppsåt). Vidare kommer straffansvar endast i fråga i de fall där det särskilt anges att försök respektive förberedelse eller stämpling till det aktuella brottet är straffbelagt.

Av 23 kap. 1 § första stycket brottsbalken framgår att försök till brott förutsätter att försöket är påbörjat, att brottet inte har kommit till fullbordan och att fara förelegat för att handlingen skulle leda till brottets fullbordan *eller* att sådan fara endast på grund av tillfälliga omständigheter varit utesluten. Ett exempel är att en gärningsperson, med avsikt att skada en person, utdelar ett slag som inte träffar. Ansvar för försök till misshandel skulle då kunna komma i fråga, om det funnits fara för att slaget skulle träffa eller sådan fara endast varit utesluten på grund av tillfälliga omständigheter. Enligt bestämmelsens andra stycke ska straffet för försök bestämmas högst till vad som gäller för ett fullbordat brott och får inte sättas under fängelse, om straffminimum för det fullbordade brottet är fängelse i två år eller därutöver.

[2] Dir. 2023:85.

Om utförandet av ett brott är planerat eller förberett utan att ett försök för den delen är påbörjat, kan ansvar för förberedelse eller stämpling komma i fråga. Båda dessa osjälvständiga brottsformer regleras i 23 kap. 2 § brottsbalken. Straffansvar för förberedelse förutsätter att gärningspersonen ska ha utfört en förberedelsegärning, dvs. antingen

a) tagit emot eller lämnat pengar eller annat som betalning för brottet eller för att täcka kostnader för brottets utförande eller

b) skaffat, tillverkat, sammanställt, tagit emot, förvarat, transporterat eller tagit annan sådan befattning med något som varit särskilt ägnat att användas som hjälpmedel vid brottet.

Både uppsåt att utföra brott och uppsåt att främja brott kan leda till ansvar för förberedelse. Förberedelsen kan alltså bestå i förberedelse till ett brott som gärningspersonen själv avser att utföra och förberedelse till ett brott som någon annan avser utföra.[3] Stämpling innebär att någon i samråd med annan beslutar gärningen, söker anstifta annan, eller åtar sig eller erbjuder sig att utföra den. 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 för förberedelse eller stämpling. Straffet för förberedelse eller stämpling ska bestämmas under den högsta och får sättas under den lägsta gräns som gäller för fullbordat brott. Högre straff än fängelse i två år får bestämmas endast om fängelse i sex år eller mer kan följa på det fullbordade brottet.

S.k. frivilligt tillbakaträdande regleras i 23 kap. 3 § brottsbalken. Av bestämmelsen följer att ansvar för försök, förberedelse och stämpling till brott inte ska utdömas mot den som frivilligt, genom att avbryta gärningens utförande eller på annat sätt föranlett att brottet inte fullbordats. Om någon tagit olovlig befattning med hjälpmedel, ska han inte på den grunden dömas till ansvar även om brottet fullbordats, om han frivilligt förebyggt den brottsliga användningen av hjälpmedlet.

[3] Asp m.fl., Kriminalrättens grunder, 2 uppl., 2013, s. 418.

10.2.2 Medverkan

Medverkansansvar regleras i 23 kap. 4 § brottsbalken. Av första stycket framgår att ansvar för samtliga brottsbalksbrott ska dömas ut inte bara för den som utfört gärningen och som i strikt mening är gärningsperson, utan även för den som främjat gärningen med råd eller dåd. Detsamma gäller i specialstraffrätten, om fängelse ingår i straffskalan för brottet. Till skillnad från vad som gäller för försök, förberedelse och stämpling, är bestämmelserna om medverkan alltså tillämpliga utan att det anges särskilt i anslutning till de enskilda straffbuden. Enligt 23 kap. 4 § fjärde stycket brottsbalken gäller inte reglerna om medverkansansvar om något annat följer av vad som i särskilda fall är föreskrivet. Uttryckliga undantagsbestämmelser kan alltså innebära att medverkansbestämmelserna inte ska tillämpas, men även uttalanden i lagmotiv kan medföra att medverkan inte ska anses straffbelagt.[4]

Den som inte är att anse som gärningsperson döms, om han har förmått annan till utförandet, för anstiftan av brottet och annars för medhjälp till det. Att anstifta någon att göra något är att förmå – alltså att psykiskt påverka – denne att utföra gärningen. Medhjälp till en gärning består i ett främjande som inte uppfyller kraven för anstiftan. Exempel på medhjälp är att skjutsa någon till brottsplatsen eller att ge någon råd om hur brottet ska utföras.[5]

Termen medverkande omfattar även gärningspersonen. Medverkansbestämmelsen innebär att det finns utrymme för utvidgning av gärningsmannaskapet på så sätt att en person kan dömas som gärningsperson även om han eller hon i strikt mening inte själv uppfyller förutsättningarna för straffansvar enligt straffstadgandet. Det förutsätter att personen har spelat en så aktiv roll vid genomförandet av brottet att det är naturligt att betrakta denne som gärningsperson. Detta följer av 23 kap. 4 § andra stycket brottsbalken, där det talas om den som inte *är att anse* som gärningsman. När flera personer tillsammans begår en otillåten gärning kan de dömas i medgärningsmannaskap. Detta brukar uttryckas som att de har handlat ”tillsammans och i samförstånd” eller ”gemensamt och i samråd”.[6]

[4] A.a. s. 426.
[5] Bäcklund m.fl., Brottsbalken (8 juni 2022, version 20, JUNO), kommentaren till 23 kap. 4 §.
[6] A.a. kommentaren till 23 kap. 4 §.

10.3 De aktuella straffbestämmelserna och tidigare överväganden

10.3.1 Straffbestämmelserna angående hedersförtryck och fridskränkningsbrotten

Straffbestämmelsen avseende grov fridskränkning och grov kvinnofridskränkning i 4 kap. 4 a § brottsbalken har följande lydelse:

> Den som begår brottsliga gärningar enligt 3 eller 4 kap., 5 kap. 1 eller 2 §, 6 eller 12 kap. eller enligt 24 § lagen (1988:688) om kontaktförbud mot en närstående eller tidigare närstående person, döms, om var och en av gärningarna utgjort led i en upprepad kränkning av personens integritet och gärningarna varit ägnade att allvarligt skada personens självkänsla, för grov fridskränkning till fängelse i lägst ett och högst sex år.
>
> Har gärningar som anges i första stycket begåtts av en man mot en kvinna som han är eller har varit gift med eller som han bor eller har bott tillsammans med under äktenskapsliknande förhållanden, ska han i stället dömas för grov kvinnofridskränkning till samma straff.

Hedersförtryck regleras i 4 kap. 4 e § brottsbalken och har följande lydelse:

> Den som mot en person begår brottsliga gärningar enligt 3 eller 4 kap., 5 kap. 1 eller 2 §, 6 eller 12 kap. eller enligt 24 § lagen (1988:688) om kontaktförbud och ett motiv varit att bevara eller återupprätta en persons eller familjs, släkts eller annan liknande grupps heder, döms, om var och en av gärningarna utgjort led i en upprepad kränkning av personens integritet och gärningarna varit ägnade att allvarligt skada personens självkänsla, för hedersförtryck till fängelse i lägst ett och högst sex år.

10.3.2 Tidigare överväganden gällande brottskatalogerna och de osjälvständiga brottsformerna

I lagrådsremissen som föregick införandet av straffbestämmelsen beträffande hedersförtryck bedömde regeringen att såväl försök, förberedelse och stämpling som anstiftan och medhjälp till brott som ingår i brottskatalogen kan ingå i det särskilda brottet hedersförtryck.[7] Lagrådet uttalade att det förhållandet att medhjälp och anstiftan är straffbelagt i förhållande till hedersförtryck är helt okontroversiellt. Däremot ifrågasatte Lagrådet om den föreslagna lagtexten omfattade att medhjälps- och anstiftansgärningar ska ingå bland

[7] Lagrådsremiss den 22 december 2021, Ett särskilt brott för hedersförtryck, s. 18 f.

”underbrotten”, eftersom den som begår medhjälp eller anstiftan till brott knappast kan anses begå brottsliga gärningar enligt de utpekade kapitlen, utan i stället brott enligt 23 kap. brottsbalken. Lagrådet påpekade vidare att lagstiftaren i många andra sammanhang använder ord som ”begå eller annars medverka till”. Enligt Lagrådet var det inte heller självklart att försök, förberedelse och stämpling ska anses omfattas av den hänvisning till de olika kapitlen som följde av den föreslagna paragrafen, men konstaterade att regeringens bedömning hade visst stöd i lagtexten och i tidigare förarbeten. Frågan aktualiserades i samband med att skadegörelse infördes som ett brott i brottskatalogen avseende fridskränkningsbrotten och det hänvisades då till 12 kap. 5 § brottsbalken. Det förhållandet att det i 12 kap. 5 § föreskrivs att försök till skadegörelse är straffbelagt skulle alltså, enligt förarbetena, innebära att försök till skadegörelse utgör ett brott enligt 12 kap.[8]

I propositionen avseende hedersförtrycksbrottet uttalade regeringen att det finns goda skäl för att såväl anstiftan som medhjälp till brott ska kunna ingå i en dom för hedersförtryck. Regeringen påpekade att det i och för sig kan hävdas att de brott som brottskatalogen hänvisar till kompletteras av 23 kap. 4 § brottsbalken, som ju är generellt tillämplig och inte kräver några särskilda stadganden med innebörden att anstiftan eller medhjälp till vissa brott ska vara straffbelagt. Det framhölls att det var viktigt att det straffbelagda området blev tydligt. Detsamma ansågs gälla även beträffande försök, förberedelse och stämpling till brott, trots att regeringen bedömde att rättsläget i den delen inte framstod som lika osäkert. Eftersom det saknades underlag för att klargöra rättsläget i det aktuella lagstiftningsärendet, föreslogs inte några lagändringar.[9]

Även frågan om medverkan till hedersförtrycksbrottet behandlades i propositionen. Regeringen uttalade att reglerna om medverkan till brott i 23 kap. 4 § brottsbalken innebär en möjlighet att döma flera medverkande för hedersförtryck, antingen som gärningsman/medgärningsman eller genom bestämmelserna om anstiftan och medhjälp. När det gäller vilket uppsåt en medverkande person ska ha, angav regeringen att det normalt bör räcka med att det kvalificerade uppsåtet (dvs. att gärningarna ska ha begåtts med ett ”hederssyfte”) finns hos gärningspersonen och att det för ansvar för anstiftan eller medhjälp

[8] Se Lagrådets yttrande, bilaga 5 till prop. 2021/22:138, s. 60 och prop. 2012/13:108 s. 15.
[9] Prop. 2021/22:138 s. 19 f.

är tillräckligt att dessa medverkande har likgiltighetsuppsåt till att det kvalificerade uppsåtet finns hos gärningspersonen.[10]

10.4 Jämförelse med annan lagstiftning

Som Lagrådet påpekat, använder lagstiftaren i andra sammanhang uttryck som ”begå eller annars medverka till” för att förtydliga att även medverkansansvar är straffbart i vissa situationer. I terroristbrottslagen (2022:666) återkommer uttrycket i flera bestämmelser om ansvar för brott. Bestämmelserna innehåller även exempel på hur det kan tydliggöras att även försök, förberedelse och stämpling till brott är straffbelagt.

Ett exempel är 6 § första stycket terroristbrottslagen avseende s.k. terrorismfinansiering, som har följande lydelse:

> För finansiering av terrorism eller särskilt allvarlig brottslighet döms den som samlar in, tar emot eller tillhandahåller pengar eller annan egendom i avsikt att egendomen ska användas eller med vetskap om att den är avsedd att användas
>
> 1. för att begå eller på annat sätt medverka till
>
> a. terroristbrott eller försök, förberedelse eller stämpling till terroristbrott, eller
>
> b. särskilt allvarlig brottslighet eller brott som avses i 5 § eller någon av 7–10 §§, eller
>
> 2. av
>
> a. en person som begår eller på annat sätt medverkar till terroristbrott eller särskilt allvarlig brottslighet eller gör sig skyldig till försök, förberedelse eller stämpling till terroristbrott eller särskilt allvarlig brottslighet,
>
> b. en terroristorganisation, eller
>
> c. en sammanslutning av personer som begår eller på annat sätt medverkar till särskilt allvarlig brottslighet eller gör sig skyldiga till försök, förberedelse eller stämpling till särskilt allvarlig brottslighet.

Utformningen av 6 § har sin bakgrund i ett EU-direktiv som ställer krav på att medlemsstaterna ska kriminalisera finansiering för att begå eller bidra till terroristbrott.[11]

---

[10] Prop. 2021/22:138 s. 19 f. och 25.
[11] Prop. 2017/18:174 s. 67 f.

Uttrycket ”begå eller annars medverka till” återkommer även i 8 § terroristbrottslagen som reglerar rekrytering till terrorism eller särskilt allvarlig brottslighet. Första stycket i bestämmelsen har följande lydelse:

> För rekrytering till terrorism eller särskilt allvarlig brottslighet döms den som, i annat fall än som avses i 7 §, söker förmå någon annan att begå eller på annat sätt medverka till
>
> 1. terroristbrott eller försök, förberedelse eller stämpling till terroristbrott, eller
>
> 2. särskilt allvarlig brottslighet eller brott som avses i 5 eller 6 §.

Utformningen bygger på bestämmelsen om stämpling till brott enligt 23 kap. 2 § brottsbalken. Det ansågs emellertid finnas ett behov av att kunna tillämpa bestämmelsen oavsett om gärningen leder till ett fullbordat brott. Straffansvaret avser därför även den som söker förmå någon annan att ”annars medverka till” vissa brott. Formuleringen avsågs markera att rekrytering, till skillnad från stämpling, kan begås även i förhållande till en gärning som innefattar endast medhjälp eller anstiftan till brott.[12]

Ett annat exempel på hur lagstiftaren har uttryckt sig angående medverkansansvar återfinns i straffbestämmelsen om grov våldtäkt i 6 kap. 1 § tredje stycket brottsbalken. I lagtexten anges att det vid bedömningen av en våldtäkt ska anses som grovt brott särskilt ska beaktas bl.a. om fler än en förgripit sig på offret eller *på annat sätt deltagit i övergreppet*. Av förarbetena framgår att begreppet ”på annat sätt deltagit i övergreppet” innebär att det visserligen inte ställs något krav på att alla som deltar i övergreppet ska kunna dömas som gärningspersoner, men att alla de förfaranden som kan medföra ett medverkansansvar inte omfattas, t.ex. att en person hållit vakt när en annan genomfört en våldtäkt.[13]

Slutligen kan det nämnas att straffbestämmelsen angående barnfridsbrott utgör ett exempel på där det uttryckligen angetts att även straffbart försök till någon av de gärningar som räknas upp i brottskatalogen kan utgöra en del av ett barnfridsbrott (se 4 kap. 3 § första stycket 5 brottsbalken).

---

[12] Prop. 2009/10:78 s. 45.
[13] Prop. 2004/05:45 s. 139.

10.5 Överväganden

Förslag: Det bör tydliggöras att även anstiftan och medhjälp kan ingå i de särskilda brotten grov fridskränkning och grov kvinnofridskränkning samt hedersförtryck i 4 kap. 4 a § respektive 4 kap. 4 e § brottsbalken. Det bör därför framgå av lagtexten att den som begår *eller på annat sätt medverkar* till någon av de enskilda gärningarna som framgår av de brott som räknas upp i respektive paragraf, kan dömas för ett fridskränkningsbrott respektive hedersförtryck om övriga rekvisit är uppfyllda.

Det bör även tydliggöras att försök, förberedelse eller stämpling till brott kan ingå i ett fridskränkningsbrott respektive ett hedersförtrycksbrott.

10.5.1 Inledande utgångspunkter

En person som upprepat begår vissa särskilt angivna brottsliga gärningar kan dömas för grov fridskränkning eller grov kvinnofridskränkning under förutsättning att de övriga rekvisiten som framgår av straffbestämmelsen är uppfyllda. Detsamma gäller hedersförtrycksbrottet. De brottsliga gärningar som kan omfattas av fridskränkningsbrotten respektive hedersförtrycksbrottet framgår genom hänvisningar i lagtexten till framför allt olika kapitel i brottsbalken. Som anges i våra direktiv, väcker de särskilda brottskonstruktionerna frågan om straffansvar för anstiftan och medhjälp samt försök, förberedelse och stämpling till något av ”underbrotten” enligt gällande rätt kan anses ingå i ett fridskränkningsbrott eller ett hedersförtrycksbrott.

Oaktat våra direktiv, där det anges att vi ska lämna förslag på förtydliganden som innebär att osjälvständiga brott kan utgöra underbrott till fridskränkningsbrotten och hedersförtryck, kan därtill frågan väckas i vilka fall det framstår som sakligt motiverat.

Hedersförtrycksbrottet syftar till att motverka hedersrelaterat våld och förtryck.[14] Sådan brottslighet har en kollektiv karaktär på så sätt att brottsligheten ofta understöds eller uppmanas av andra personer i släkten samt är förankrat i en bredare krets.[15] Det är med andra ord

[14] Prop. 2021/22:138 s. 1.
[15] Prop. 2019/20:131 s. 25.

inte ovanligt att flera personer medverkar till att förtrycka den utsatta personen. Mot den bakgrunden finns det goda skäl för att inte bara den som är gärningsperson i strikt mening ska omfattas av straffbestämmelsen, utan även den som har anstiftat eller agerat medhjälpare till de enskilda brotten.

Bestämmelserna om anstiftan och medhjälp har förmodligen mindre betydelse när det gäller fridskränkningsbrotten än beträffande hedersförtrycksbrottet, även om det givetvis kan förekomma att flera personer är inblandade i övergreppen. Ett exempel är när två föräldrar i olika grad medverkar till att utsätta sitt barn för brott. Om båda föräldrarna utsätter sitt barn för övergrepp torde det vanliga vara att de åtalas för de brottsliga gärningar de utfört för egen del som gärningsperson i strikt mening, antingen för enskilda brott, eller – om brotten är tillräckligt många – för grov fridskränkning. I vissa situationer torde det emellertid enligt vår uppfattning finnas förutsättningar för att döma båda föräldrarna i medgärningsmannaskap för ett fall av grov fridskränkning innefattande de enskilda gärningar som båda föräldrarna (i strikt mening) har utfört och att sålunda även de gärningar som i strikt mening utförts av den ene föräldern läggs den andre föräldern till last. Upprepade gärningar utförda av båda föräldrarna torde utifrån barnets perspektiv vara i lika hög grad ägnade att allvarlig skada dennes självkänsla, som samma antal gärningar utförda av den ene föräldern. Det förutsätter dock att det exempelvis finns en gemensam brottsplan eller att föräldrarna på annat sätt kan anses handlat i samråd eller i ett (tyst) samförstånd (jfr ”Akallarånet”, NJA 2006 s. 535).

Motsvarande tillämpning av principerna om medgärningsmannaskap bör dock även kunna appliceras på hedersförtrycksbrottet. Det torde t.ex. kunna bli aktuellt om flera familjemedlemmar begår brott efter varandra – som på det sättet blir upprepade – mot en familjemedlem och ett motiv för samtliga brott varit att återupprätta familjens heder. Vi vill dock understryka att vi inte känner till några avgöranden i praxis i denna riktning och att det heller inte är en tillämpning som får uttryckligt stöd i förarbetena.[16]

Som nämnts tidigare, är bestämmelsen om medverkansansvar i 23 kap. 4 § brottsbalken generellt tillämplig och kräver inte något särskilt stadgande om att anstiftan och medhjälp är straffbelagt. Det finns alltså inget som hindrar att straffansvar utdöms för anstiftan

[16] Jfr dock vad som sägs i prop. 2021/22:138 gällande hedersförtryck, se sid. 25.

eller medhjälp till något av fridskränkningsbrotten eller hedersförtrycksbrottet. Som framgår av Lagrådets och regeringens uttalanden i förarbetena i samband med att hedersförtrycksbrottet infördes, är det emellertid inte en självklar slutsats att lagtextens utformning innebär att anstiftan och medhjälp till något av underbrotten kan ingå i fridskränkningsbrotten eller hedersförtrycksbrottet.

När det gäller försök, förberedelse och stämpling till något av underbrotten finns det, som påpekats i de nyss nämnda förarbetena, ett något starkare stöd för att anse att dessa osjälvständiga brottsformer måste anses omfattas av hänvisningarna till de olika kapitlen i brottsbalken. Det finns även flera exempel i praxis där domstolen har bedömt att en ofullbordad brottslig gärning kan ingå som en del i ett fridskränkningsbrott.[17] Vårt uppdrag omfattar dock inte att ta ställning till *om* det finns anledning att förtydliga lagtexten, utan endast att lämna förslag på *hur* bestämmelserna kan tydliggöras. Det förhållandet att anstiftan och medhjälp till brott, samt i förekommande fall försök, förberedelse och stämpling till brott kan ingå i fridskränkningsbrotten och hedersförtrycksbrottet väcker dock vissa frågeställningar mot bakgrund av de särskilda brottskonstruktionernas karaktär. Det finns därför anledning att först nämna något om vilka situationer som kan uppstå i praktiken och hur de kan hanteras.

10.5.2 Frågeställningar angående den praktiska tillämpningen

I det följande används uttrycket ”underbrott” beträffande de gärningar som ingår i brottskatalogerna för fridskränkningsbrotten respektive hedersförtrycksbrottet. Uttrycket ”huvudbrott” avser de särskilda brottskonstruktionerna grov fridskränkning, grov kvinnofridskränkning respektive hedersförtryck. Straffansvar för både fridskränkningsbrotten och hedersförtrycksbrottet förutsätter att ett antal kvalificerande särskilda rekvisit är uppfyllda. Det krävs att var och en av underbrotten har utgjort led i en upprepad kränkning av brottsoffrets integritet och att gärningarna varit ägnade att allvarligt skada personens självkänsla. Hedersförtrycksbrottet förutsätter därutöver att gärningspersonen haft ett kvalificerat uppsåt, närmare bestämt att ett motiv med gärningarna varit att bevara eller återupp-

[17] Se t.ex. Svea hovrätts dom den 26 mars 2021 i mål nr B 1683-21 och Hovrätten för Västra Sveriges dom den 28 juli 2021 i mål nr B 3583–21.

rätta en persons eller familjs, släkts eller annan liknande grupps heder. Eftersom hedersförtrycksbrottet är konstruerat på liknande sätt som fridskränkningsbrotten, finns det i regel ingen anledning att göra skillnad på hanteringen av de praktiska problem som kan uppstå när det gäller frågan om osjälvständiga brottsformer. Om inget annat anges gäller därför det som sägs nedan avseende fridskränkningsbrotten även beträffande hedersförtryck, och vice versa.

Ska en medhjälpare eller anstiftare dömas för huvudbrottet, medhjälp eller anstiftan?

När en person har anstiftat eller begått medhjälp till något eller några av underbrotten, kan fråga uppkomma om personen ska dömas för själva huvudbrottet, eller för anstiftan eller medhjälp till huvudbrottet (exempelvis medhjälp till grov fridskränkning).

Om det tydliggörs i lagtexten att även medhjälp och anstiftan till ett underbrott kan ingå i huvudbrottet, bör det rimligtvis leda till utgångspunkten att även den som anstiftat eller begått medhjälp till underbrotten ska dömas för huvudbrottet, förutsatt att samtliga rekvisit för huvudbrottet är uppfyllda (närståenderekvisitet beträffande fridskränkningsbrotten behandlas särskilt nedan). En person som exempelvis gjort sig skyldig till medhjälp till misshandel i ett fall, ett olaga hot och ett fall av misshandel och gärningarna har begåtts i en hederskontext ska alltså dömas för hedersförtryck och inte för medhjälp till hedersförtryck. Detta bör gälla även om underbrotten enbart består av medhjälpsgärningar, t.ex. tre fall av medhjälp till misshandel. Det kommer då inte heller att förutsättas att någon döms för att ha utfört underbrotten som gärningsperson, bara att det är visat att brotten begåtts objektivt och subjektivt. Det kan exempelvis vara på det sättet att gärningspersonen inte har identifierats. I andra fall kan gärningspersonen vara icke straffmyndig, varför den personen inte kan bli föremål för åtal.

På samma sätt bör en dom avseende ett fridskränkningsbrott eller hedersförtrycksbrott även kunna omfatta anstiftansgärningar. Omständigheterna kan dock vara sådana att en person måste anses ha anstiftat till själva huvudbrottet. Exempelvis bör en person som uppmanar andra att utsätta brottsoffret för upprepade brottsliga gärningar kunna dömas för anstiftan till hedersförtryck, om de kvalificerade rekvisiten är uppfyllda i övrigt. Det förtjänar här att nämnas

att regeringen, som tidigare nämnts, uttalat att det normalt bör räcka med att det kvalificerade uppsåtet finns hos gärningspersonen och att det för ansvar för anstiftan eller medhjälp är tillräckligt att dessa medverkande har likgiltighetsuppsåt till att det kvalificerade uppsåtet finns hos gärningspersonen.

En annan fråga är hur brottsrubriceringen ska göras om en person endast har anstiftat eller agerat medhjälpare till ett av underbrotten, eller i vart fall inte tillräckligt många brott för att kravet på en upprepad kränkning ska anses uppfyllt. Här torde det förhålla sig olika beroende på vilken typ av medverkan det är fråga om. En anstiftare är den som kan sägas vara upphovsmannen till ett visst brott genom att framkalla ett beslut hos en annan person att utföra brottet. Om själva anstiftansgärningen består i att en person har påverkats att utföra ett enstaka underbrott, kan det inte komma i fråga att döma anstiftaren för anstiftan till huvudbrottet. Han eller hon ska i stället dömas för anstiftan till det aktuella underbrottet (samtidigt som den som utfört det brottet och flera andra brott kan dömas som gärningsperson till huvudbrottet). Däremot borde en person som agerat medhjälpare till endast ett underbrott kunna dömas för medhjälp till ett fridskränkningsbrott eller hedersförtrycksbrott, förutsatt att uppsåtet hos den som är medhjälpare omfattar att gärningen som han eller hon medverkar till utgör led i en upprepad kränkning av brottsoffret. Det krävs dock inte att uppsåtet hos medhjälparen omfattar att gärningarna ska ha inneburit en kränkning av offret och varit ägnade att allvarligt skada offrets självkänsla – ett sådant uppsåt krävs inte ens för gärningspersonen.[18] Medhjälparen får i sådana fall antas ha medverkat endast i mindre mån, varför straffet kan bestämmas under minimistraffet för huvudbrottet (se 23 kap. 5 § brottsbalken). Om medhjälparen inte kan anses ha uppsåt till att gärningen som han eller hon medverkar till utgör led i en upprepad kränkning av brottsoffret torde denne dock i stället dömas för medhjälp till underbrottet.

Närståenderekvisitet i bestämmelsen om fridskränkningsbrotten

När det gäller fridskränkningsbrotten kan det ifrågasättas vilken betydelse en medverkandes relation till brottsoffret har utifrån det närståenderekvisit som bestämmelsen i 4 kap. 4 a § brottsbalken inne-

[18] Bäcklund m.fl., Brottsbalken (8 juni 2022, version 20, JUNO), kommentaren till 4 kap. 4 a §.

håller. Grov fridskränkning förutsätter ju att gärningspersonen är närstående eller tidigare närstående till brottsoffret medan straffansvar för grov kvinnofridskränkning endast kan aktualiseras för en man som begår brott mot en kvinna som han är eller har varit gift med eller som han bor eller har bott tillsammans med under äktenskapsliknande former.

En jämförelse kan här göras med bestämmelsen avseende barnadråp enligt 3 kap. 3 § brottsbalken som, liksom fridskränkningsbrotten, innehåller en specificering av vem som kan dömas för brottet. Ansvar för barnadråp kan nämligen endast komma i fråga för en kvinna som dödar sitt barn i samband med födseln. Syftet är att kunna åstadkomma en mildare bestraffning i de fall en nybliven mor dödar sitt nyfödda barn och hon befinner sig i ett upprivet sinnestillstånd eller i svårt trångmål.[19] Det brukar därför anges att det är en privilegiering av gärningspersonen. Enligt den rådande uppfattningen i doktrinen kan en person som har medverkat till moderns brott inte dömas för medverkan till barnadråp, utan i stället ska då bestämmelserna om mord och dråp tillämpas.[20]

Enligt vår bedömning framstår det emellertid som motiverat att behandla frågan om medverkansansvar annorlunda när det gäller fridskränkningsbrotten än vad som gäller beträffande barnadråp, eftersom den senare brottskonstruktionen syftar till att privilegiera gärningspersonen – dvs. ge denne ett mildare straff – mot bakgrund av dennes relation till brottsoffret. Avsikten med fridskränkningsbrotten är tvärtom att det ska vara möjligt att tillämpa en strängare straffskala än vad som gäller för de enskilda gärningarna var för sig vid systematisk brottslighet som riktar sig mot en närstående person.[21] Det kan på goda grunder hävdas att även den som anstiftar eller begår medhjälp till en sådan upprepad och långvarig kränkning av en persons integritet också bör bli föremål för den strängare straffskalan som gäller för fridskränkningsbrotten, oberoende av den medverkandes egna relation till brottsoffret. En utomstående person som anstiftar eller främjar upprepade brott som en annan person utför mot en närstående till denne, bör alltså enligt vår mening kunna dömas för anstiftan eller medhjälp till grov fridskränkning. Huruvida medhjälparen ska anses ha medverkat endast i mindre mån enligt 23 kap. 5 §

[19] NJA II 1962 s. 96 f.
[20] Bäcklund m.fl., Brottsbalken (25 november 2022, version 21, JUNO), kommentaren till 3 kap. 3 §.
[21] Prop. 1997/98:55 s. 79.

brottsbalken får avgöras utifrån hur många av underbrotten som framjats. En medverkande som är att anse som gärningsperson med stöd av 23 kap. 4 § andra stycket, bör däremot inte kunna dömas för huvudbrottet om närståenderekvisitet inte är uppfyllt för denne.

Kan ett huvudbrott bestå av enbart ofullbordade underbrott?

När det gäller försök, förberedelse och stämpling, kan det till att börja med konstateras att dessa brottsformer inte är straffbelagda i förhållande till fridskränkningsbrotten eller hedersförtrycksbrottet som sådant. En person som utsätter någon annan för upprepade försöksbrott kan alltså inte dömas för t.ex. försök till grov kvinnofridskränkning. Däremot finns det, som tidigare anförts, starka skäl för att inte bara fullbordade underbrott ska kunna ingå som en del i ett fridskränkningsbrott eller ett hedersförtrycksbrott. Det är givetvis så att även exempelvis ett försök till misshandel utgör en kränkning av en persons integritet. Med den utgångspunkten bör alltså även ofullbordade gärningar ingå i ett fridskränkningsbrott respektive ett hedersförtrycksbrott. Inget torde hindra att en person döms för exempelvis grov kvinnofridskränkning som enbart består av ofullbordade gärningar, även om det framstår som osannolikt att en sådan situation skulle bli aktuell i praktiken. För tydlighetens skull förtjänar det att framhållas att ansvar för ett ofullbordat underbrott givetvis bara kan komma i fråga i de fall det är särskilt föreskrivet i anslutning till respektive brottstyp att t.ex. försök till brottet är straffbelagt.

Måste de ofullbordade brotten ha kommit till brottsoffrets kännedom?

För ansvar krävs, i likhet med vad som gäller i allmänhet för ofullbordade gärningar, att gärningspersonen har uppsåt till underbrottets fullbordande. Även ofullbordade brott kan, som anges ovan, utgöra en kränkning av personens integritet, inte minst när gärningen begås i en sådan kontext som fridskränkningsbrotten och hedersförtrycksbrottet tar sikte på. I första hand blir det aktuellt vid försök till brott mot den personliga integriteten, t.ex. försök till misshandel.

Frågan i detta sammanhang är om det särskilda rekvisitet som gäller för fridskränkningsbrotten och hedersförtrycksbrottet – att gär-

ningarna ska ha utgjort led i en upprepad kränkning av personens integritet och varit ägnade att allvarligt skada personens självkänsla – innebär ett krav på att den ofullbordade gärningen ska ha kommit till personens kännedom och i så fall vid vilken tidpunkt. Det är t.ex. tänkbart att målsäganden är helt ovetande om att en förberedelsegärning har ägt rum. När det gäller förberedelse till brott har Högsta domstolen uttalat i ”GPS-puckarna”, NJA 2020 s. 703 att det typiskt sett inte finns någon kränkning att beakta i den mening som avses i 29 kap. 1 § brottsbalken. Det finns dock exempel på avgöranden i praxis beträffande förberedelse till mord där målsäganden tillerkänts kränkningsersättning (vilket förutsätter att denne utsatts för en allvarlig kränkning, se 2 kap. 3 § skadeståndslagen [1972:207]) när förberedelsebrottet avancerat så långt att målsäganden blivit varse om att gärningspersonen planerade ett mord mot denne i samband med att gärningspersonen stod i begrepp att påbörja genomförandet av brottet eller strax innan.[22]

För att en ofullbordad gärning ska anses ha utgjort ett led i en upprepad kränkning av personens integritet och varit ägnad att allvarlig skada personens självkänsla, torde det enligt vår bedömning krävas att gärningen har upptäckts av brottsoffret på ett sätt som medför att brottsoffret uppfattar att han eller hon är utsatt för just upprepade kränkningar. Är det fråga om försök till brott skulle det sällan bli en frågeställning, eftersom ett försöksbrott i de allra flesta fall kan uppfattas av målsäganden. När det gäller förberedelse eller stämpling till brott torde situationen i de flesta fall vara annorlunda. Det kan dock finnas fall där målsäganden uppfattar en sådan ofullbordad gärning. Så skulle exempelvis kunna vara fallet om brottsoffret hittar ett vapen som gärningspersonen införskaffat i syfte att använda mot offret. En stämplingsgärning skulle kunna uppfattas av målsäganden i de fall den utförts genom t.ex. sociala medier. I vilka fall ett ofullbordat brott utgjort led i en upprepad kränkning av personens integritet måste dock avgöras av domstolen i varje enskilt fall. Ett huvudbrott torde emellertid knappast kunna bestå av enbart förberedelse- eller stämplingsgärningar.

Det bör framhållas att kravet i bestämmelserna om fridskränkningsbrotten respektive hedersförtrycksbrott på att gärningarna ska ha varit

[22] Se t.ex. Hovrätten för Nedre Norrlands dom den 16 april 2014 i mål nr B 215-14 och Attunda tingsrätts dom den 11 oktober 2022 i mål nr B 185-22. Jfr även Svea hovrätts dom den 24 januari 2023 i mål B 14568-22.

ägnade att allvarligt skada personens självkänsla inte förutsätter att det bevisas i det enskilda fallet att personens integritet verkligen har kränkts och att självkänslan har skadats allvarligt. Bedömningen tar i stället sikte på om gärningen typiskt sett leder till en sådan effekt.[23]

10.5.3 Lagteknisk lösning för att förtydliga omfattningen av det straffbara området

Den återstående frågan är hur det bör tydliggöras i lagtexten att anstiftan och medhjälp till brott, samt i förekommande fall försök, förberedelse och stämpling till brott kan ingå i fridskränkningsbrotten och hedersförtrycksbrottet. Den lösning som vi förespråkar utgår från hur lagstiftaren har uttryckt sig i andra sammanhang, vilket är fördelaktigt ur konsekvenshänseende. Vi har därmed hämtat ledning i formuleringar i terroristbrottslagen som redovisats ovan. Lagtexten i de aktuella straffbestämmelserna bör då förtydligas på så sätt att det framgår att ansvar kan utdömas för den som ”begår eller annars medverkar” till de angivna brottsliga gärningarna. Efter uppräkningen av vilka brottsliga gärningar som omfattas bör det tilläggas att även försök, förberedelse och stämpling till sådana brott omfattas.

[23] Prop. 1997/98:55 s. 81 och prop. 2021/22:138 s. 38.

11 Konsekvensanalys

11.1 Inledning

I vårt uppdrag ingår att presentera en analys av konsekvenserna av de åtgärder som föreslås i betänkandet. I direktiven anges att vi ska beskriva konsekvenserna av de föreslagna åtgärderna ur ett jämställdhetsperspektiv. Vi ska även bedöma de ekonomiska konsekvenserna av förslagen. Om förslagen kan förväntas leda till kostnadsökningar för det allmänna, ska vi lämna förslag på hur dessa ska finansieras. Om något av förslagen i betänkandet påverkar den kommunala självstyrelsen ska de särskilda avvägningar som lett fram till förslagen redovisas särskilt.

Enligt förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning finns en skyldighet att redovisa vilka konsekvenser som lämnade förslag kan få i vissa avseenden. Av 6 § i förordningen följer att en konsekvensutredning ska innehålla följande.

1. En beskrivning av problemet och vad man vill uppnå,
2. en beskrivning av vilka alternativa lösningar som finns för det man vill uppnå och vilka effekterna blir om någon reglering inte kommer till stånd,
3. uppgifter om vilka som berörs av regleringen,
4. uppgifter om de bemyndiganden som myndighetens beslutanderätt grundar sig på,
5. uppgifter om vilka kostnadsmässiga och andra konsekvenser regleringen medför och en jämförelse av konsekvenserna för de övervägda regleringsalternativen,
6. en bedömning av om regleringen överensstämmer med eller går utöver de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till Europeiska unionen, och

7. en bedömning av om särskilda hänsyn behöver tas när det gäller tidpunkten för ikraftträdande och om det finns behov av speciella informationsinsatser.

I betänkandet har identifierade problem beskrivits kontinuerligt. Vi har även lämnat förslag på åtgärder samt presenterat alternativa lösningar och redogjort för effekter om någon reglering inte kommer till stånd. I relevanta delar innehåller våra överväganden även en bedömning av förslagens förenlighet med Europakonventionen och de skyldigheter som i övrigt följer av Sveriges anslutning till Europeiska unionen. Det som sagts där upprepas inte i detta kapitel. Våra bedömningar och förslag beträffande tidpunkt för ikraftträdande och övergångsbestämmelser redovisas i kapitel 12.

Vi bedömer att våra förslag inte påverkar den kommunala självstyrelsen. Vi bedömer inte heller att förslagen kommer att få några övriga effekter för kommuner eller regioner, eller för företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt (jfr 7 och 8 §§ förordningen om konsekvensutredning).

11.2 De som berörs av våra förslag

Bedömning: De som närmast berörs av våra förslag är gärningspersoner och personer som kan befaras utsätta andra personer för brott eller trakasserier samt personer som utsätts för sådana övergrepp. Vidare berör förslagen Polismyndigheten, Åklagarmyndigheten, de allmänna domstolarna, Kriminalvården, Statens institutionsstyrelse, rättsliga biträden samt socialtjänsten.

De förslag som anknyter till vårt huvudsakliga uppdrag att se över kontaktförbudslagstiftningen presenteras i kapitel 8. De som i praktiken närmast berörs av dessa förslag är gärningspersoner och andra personer som kan befaras utsätta en annan person för brott eller trakasserier samt personer som utsätts för sådana övergrepp. Om våra förslag genomförs kommer det vara möjligt att utfärda kontaktförbud i fler situationer än i dag, vilket innebär att skyddet för personer som utsätts för brott, förföljelse eller trakasserier kommer att öka.

Våra förslag i kapitel 9 om att skärpa straffskalan för överträdelse av ett utvidgat eller särskilt utvidgat kontaktförbud innebär att gär-

ningspersoner kan straffas hårdare än i dag, vilket även påverkar brottsoffrens möjlighet till upprättelse. Detsamma gäller våra övriga förslag om att skärpa straffskalan för hindrande eller försvårande av elektronisk övervakning samt för grovt barnfridsbrott.

Våra förslag påverkar även de myndigheter som är involverade i att hantera ärenden om kontaktförbud och utreda brott, vilka främst är Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten. I viss utsträckning berörs också de som erhåller uppdrag som offentliga biträden, offentliga försvarare, målsägandebiträde och särskild företrädare för barn. Därutöver påverkas även de allmänna domstolarna av förslagen i betänkandet.

Förslagen om att skärpa straffskalan för vissa brott samt att utvidga det straffbara området avseende hindrande av elektronisk övervakning berör Kriminalvården. Vidare berörs Kriminalvården och Statens institutionsstyrelse av vårt förslag om att åklagaren ska underrättas i samband med att verkställigheten av ett fängelsestraff respektive sluten ungdomsvård upphör.

Socialtjänsten påverkas av vårt förslag om att utvidga underrättelseskyldigheten till myndigheten i samband med att ett kontaktförbud meddelas.

11.3 Ekonomiska konsekvenser

Bedömning: Förslagen om att utöka möjligheterna att utfärda kontaktförbud kommer medföra kostnadsökningar för Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten. Även Kriminalvården och Statens institutionsstyrelse berörs i viss mån. Kostnadsökningarna bedöms vara sådana att de ryms inom befintliga anslag.

Förslagen om straffskärpningar kommer att medföra kostnadsökningar för Kriminalvården. Även dessa kostnader bedöms rymmas inom befintliga anslag.

11.3.1 Förslagen om ändringar i lagen om kontaktförbud

Förslagen om att utöka möjligheterna att utfärda kontaktförbud

I avsnitt 8.3 föreslår vi flera åtgärder som syftar till att öka möjligheterna att utfärda kontaktförbud. År 2022 uppgick antalet ansökningar om kontaktförbud till 8 730 och antalet beviljade kontaktförbud upp-

gick till 2 447. Om förslagen om att utöka möjligheterna att utfärda kontaktförbud genomförs torde det leda till en ökad benägenhet att ansöka om kontaktförbud. Det är svårt att göra en preciserad bedömning av hur stort genomslag våra förslag kommer att få på antalet ansökningar och beslut om att bevilja kontaktförbud. En grov uppskattning är dock att antalet ansökningar kan komma att öka med cirka 30–40 procent till följd av våra förslag. Givet att en viss andel av ansökningarna som enligt den nuvarande ordningen lett till avslag i stället kommer att beviljas, kan antalet utfärdade kontaktförbud också antas öka med 30–40 procent. Det kommer i så fall att röra sig om cirka 12 000 ansökningar om kontaktförbud och cirka 3 400 beslut om att utfärda kontaktförbud per år, varav 100 beslut kan antas avse kontaktförbud med villkor om elektronisk övervakning.

Även om uppskattningarna ovan är förenade med betydande osäkerhet, kan det under alla förhållanden förväntas ett ökat ärendeinflöde som föranleder merkostnader för främst Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten.

Kostnader för Polismyndigheten

Polismyndigheten har uppgett till utredningen att tidsåtgången för ett ärende om kontaktförbud uppskattningsvis uppgår till i genomsnitt 24 arbetstimmar. Det medför att personalkostnaden uppgår till i genomsnitt 19 680 kronor per ärende. En ökning av antalet ärenden med 30–40 procent skulle därmed medföra en kostnadsökning för myndigheten med cirka 47–63 miljoner kronor per år.

En ökning av antalet beviljade kontaktförbud med villkor om elektronisk övervakning kommer också medföra kostnadsökningar för Polismyndigheten. Som framgår av avsnitt 8.4.3 har polisen i dag tillgång till 80 enheter för elektronisk övervakning av kontaktförbud. Om antalet kontaktförbud med villkor om elektronisk övervakning kommer att öka till 100 per år kommer polisen alltså behöva köpa in ytterligare enheter till en kostnad på cirka 20 000 kronor per enhet. Därtill kan driftkostnaderna och kostnaderna för underhåll samt support förväntas öka.

Som vi redogjort för i avsnitt 8.2.2, bedömer vi att en effektiv elektronisk övervakning av kontaktförbud förutsätter att Polismyndigheten byter ut den nuvarande utrustningen mot en bättre fungerande,

mer ändamålsenlig lösning. Utifrån de uppgifter som Polismyndigheten har lämnat till utredningen, är det rimligt att anta att inköpspriset för nya enheter (fotbojor med tillhörande utrustning) uppgår till omkring 50 000 kronor per enhet. Inköpskostnaden för 100 enheter skulle med den utgångspunkten uppgå till cirka 5 miljoner kronor.

Enligt Polismyndigheten kommer hanteringen av en ökning av elektronisk övervakning ha en betydande inverkan på olika verksamhetsområden, såsom brottsoffer- och personsäkerhetsverksamheten, ingripandeverksamheten, utredningsverksamheten och ledningscentralerna. En stor ökning av antalet elektroniskt övervakade kontaktförbud kan enligt myndigheten även medföra ett behov av att inrätta en egen övervakningscentral för ändamålet. Polismyndigheten har inte kunnat uppskatta den förväntade kostnadsökningen i dessa avseenden.

I avsnitt 8.6.4 har vi föreslagit en författningsreglerad skyldighet för Polismyndigheten att utse en kontaktperson för både förbudspersonen och skyddspersonen när ett beslut om kontaktförbud har meddelats. Polismyndigheten har uppskattat att kostnaden för kontaktpersoner kommer att uppgå till i genomsnitt 13 120 kronor per ärende. Utifrån den av utredningen uppskattade ökningen av antalet kontaktförbud kan kostnaden för kontaktpersoner förväntas medföra en årlig kostnadsökning på cirka 9–12 miljoner kronor.

Utifrån ovanstående beräkningar kan den totala kostnadsökningen för Polismyndigheten som mest antas uppgå till cirka 80 miljoner kronor, varav cirka 75 miljoner kronor kommer vara en årlig kostnad och inköp av elektronisk övervakningsutrustning om 5 miljoner kronor en engångskostnad. I det beloppet har hänsyn emellertid inte tagits till de kostnader hänförliga till elektronisk övervakning som inte har varit möjliga att beräkna, bl.a. kostnaderna för att inrätta en ny övervakningscentral.

I avsnitt 12.1 har vi föreslagit att våra författningsförslag ska träda i kraft den 1 juli 2025. Av regeringens budgetproposition framgår att Polismyndighetens anslag för 2024 föreslås uppgå till drygt 40,7 miljarder kronor. För 2025 beräknas anslaget öka med drygt 1,8 miljarder kronor år 2025 i syfte att finansiera myndighetens fortsatta tillväxt. Från och med 2026 beräknas anslaget öka med ytterligare drygt 4 miljarder kronor.[1] Med hänsyn till de planerade anslagsökningarna bedömer vi att det inte är nödvändigt att tillföra ytterligare medel med anledning av våra förslag.

[1] Prop. 2023/24:1 Utgiftsområde 4, s. 55.

Kostnader för Åklagarmyndigheten

Åklagarmyndigheten har uppgett till utredningen att en ökning av antal ärenden om kontaktförbud enligt vad som anges ovan kan förväntas medföra ett ökat resursbehov för myndigheten med cirka 4–5 helårsarbetskrafter, vilket motsvarar en kostnadsökning med 3,6 miljoner kronor per år. Därutöver tillkommer engångskostnader för uppdatering av rättsliga vägledningar, utbildning samt anpassning av IT-system. Sammantaget bedömer vi att dessa kostnader är sådana att de får anses rymmas inom Åklagarmyndighetens befintliga anslag.

Kostnader för övriga delar av rättsväsendet

I avsnitt 8.5.4 har vi föreslagit att Kriminalvården och Statens institutionsstyrelse ska vara skyldiga att underrätta Åklagarmyndigheten i vissa situationer i samband med frigivning från fängelse respektive sluten ungdomsvård. Vi har också föreslagit att Kriminalvården och Statens institutionsstyrelse i samband med en sådan underrättelse ska vara skyldiga att, på begäran av Åklagarmyndigheten eller Polismyndigheten, lämna ut uppgifter som kan antas ha betydelse i frågor om kontaktförbud.

Kriminalvården har uppgett till utredningen att det inte har varit möjligt att ta fram tillförlitlig statistik beträffande hur många ärenden per år där vårt förslag om en underrättelseskyldighet kommer att aktualiseras. Myndigheten har påtalat att det därför är svårt att uppskatta eventuella kostnadsökningar till följd av förslaget. Förslaget kan dock enligt Kriminalvården komma att innebära ett visst ökat resursbehov, i vart fall om åklagaren begär uppgifter utöver tidpunkt för frigivning. Därutöver kommer det krävas arbete med implementering och framtagande av styrande dokument samt framtagande av ett systemstöd. Enligt myndighetens beräkningar kan kostnaderna för ett systemstöd förväntas uppgå till cirka 360 000 kronor.

Även Statens institutionsstyrelse har påtalat till utredningen att ett genomförande av vårt förslag skulle kräva framtagande av ett nytt systemstöd alternativt anpassningar av befintligt systemstöd. Myndigheten har även bedömt att det kan komma att krävas ett ökat resursbehov. Därtill kommer förslaget medföra kostnader för utbildningsinsatser och framtagande av rutiner. Vi bedömer att kostnaderna för Kriminalvården och Statens institutionsstyrelse i dessa delar sam-

mantaget inte är större än att de måste anses rymmas inom befintliga anslagsramar.

Ett ökat antal beslut om kontaktförbud kan också förväntas innebära en ökning av antalet ärenden som begärs prövade av domstol. Eftersom endast ett fåtal procent av antalet beslut om kontaktförbud prövas i domstol (se statistik i avsnitt 7.2.3), framstår det dock som en försumbar ökning. Därtill lämnar vi i avsnitt 8.5.2 förslag om att rätten till sammanträde inte längre ska vara ovillkorlig. Domstolarna kommer i vissa undantagssituationer kunna avslå en parts begäran om att hålla sammanträde, vilket kan minska kostnaderna något.

Kostnader för rättsliga biträden

Vi har i avsnitt 8.5.6 föreslagit att den som riskerar att åläggas ett kontaktförbud och som är under 18 år, ska ha rätt till ett offentligt biträde oavsett vilken typ av kontaktförbud som är aktuell. I avsnitt 8.5.7 föreslår vi att det ska införas en möjlighet att förordna en särskild företrädare för barn i ärenden om kontaktförbud i de fall ett kontaktförbud aktualiseras till skydd för en person under 18 år. Eftersom det vanligaste är att en ansökan om kontaktförbud initieras i samband med en parallellt pågående förundersökning, kommer sannolikt förbudspersonen i de allra flesta fall företrädas av en offentlig försvarare som, inom ramen för sitt uppdrag, kan biträda den misstänkte även i frågan om kontaktförbudet.

Av de senaste årens statistik (se avsnitt 7.2.1) avseende utfärdade kontaktförbud framgår att skyddspersonen var under 18 år i cirka 8–10 procent av fallen och förbudspersonen var under 18 år i cirka 1–2 procent av fallen. Som framgår ovan har vi uppskattat att våra förslag kommer att innebära att antalet ansökningar och beslut om kontaktförbud kommer att öka med cirka 30–40 procent. Utifrån den beräkningen kan antalet kontaktförbud som meddelas mot en förbudsperson under 18 år komma att uppgå till cirka 70 per år. Motsvarande siffra avseende kontaktförbud som meddelas till skydd för en person under 18 år kan komma att uppgå till cirka 340 per år. Det är dock svårt att bedöma hur många ärenden som kommer att leda till ett avslag, men där det ändå varit nödvändigt med ett rättsligt biträde för en person under 18 år. En grov uppskattning är att det – högt räknat – kommer att röra sig om 150 ärenden där det är aktuellt med

rättsligt biträde i form av ett offentligt biträde eller en offentlig försvarare för en underårig förbudsperson och 700 ärenden där det kommer vara nödvändigt att förordna en särskild företrädare för barn.

Som vi nämnt ovan, är det sannolikt att det i de flesta fall kommer att pågå en förundersökning samtidigt som ärendet om kontaktförbud. Det rättsliga biträdet kommer därför att göra en viss ”överlappning” mellan de två ärendena. Enligt vår bedömning är det rimligt att utgå från att frågan om kontaktförbud kommer att ta i genomsnitt maximalt 2 arbetstimmar i anspråk för ett rättsligt biträde (offentligt biträde, offentlig försvarare eller en särskild företrädare för barn). Utifrån den nuvarande timkostnadsnormen om 1 476 kronor innebär det en årlig merkostnad för staten med cirka 2,5 miljoner kronor (varav cirka 2 miljoner kronor avser kostnader för särskild företrädare för barn).

Den ovanstående kostnadsökningen avser alltså kostnader för offentliga biträden för personer under 18 år. En ökning av antalet ärenden om kontaktförbud kommer emellertid även innebära ett ökat antal förordnanden av offentliga biträden för förbudspersoner över 18 år. Om vi utgår från att våra förslag kommer att föranleda 150 ytterligare förordnanden av offentliga biträden för vuxna förbudspersoner, innebär det en merkostnad för staten med cirka 450 000 kronor.

Sammantaget bedöms kostnadsökningarna beträffande rättsliga biträden vara sådana att de kan finansieras inom ramen för befintliga anslag.

Förslaget om skärpta straffskalor

I avsnitt 9.3.3 föreslår vi att minimistraffet för överträdelse av utvidgade och särskilt utvidgade kontaktförbud ska skärpas från fängelseminimum till fängelse i tre månader. Förslaget innebär även att fler överträdelser av kontaktförbud än i dag kommer att omfattas av den strängare straffskalan enligt bestämmelsen i 25 § lagen om kontaktförbud. I avsnitt 8.4.5 och 9.5.3 föreslår vi ändringar i straffbestämmelsen om hindrande av elektronisk övervakning (vi föreslår där att brottsbeteckningen ändras till *hindrande eller försvårande av elektronisk övervakning*), som innebär dels en utvidgning av det straffbara området, dels en straffskärpning på så sätt att böter inte längre ska ingå

i straffskalan för uppsåtliga brott. Avsikten med straffskärpningarna är att generellt höja straffnivån för dessa brott.

Om antalet beviljade kontaktförbud ökar på det sätt som vi redogjort för ovan, kan antalet överträdelser av utvidgade och särskilt utvidgade kontaktförbud samt brott avseende hindrande eller försvårande av elektronisk övervakning också komma att öka i viss utsträckning. Utvidgningen av det straffbara området i fråga om hindrande eller försvårande av elektronisk övervakning kan också förväntas leda till en viss ökning av antalet lagföringar.

Som framgår i avsnitt 9.3.2 finns det inga uppgifter om vilken typ av kontaktförbud som överträtts i den tillgängliga kriminalstatistiken beträffande lagföringar för brott mot lagen om kontaktförbud. Det kan dock antas att det kommer att röra sig om cirka 20 domar per år. I avsnitt 9.3.3 har vi förespråkat att överträdelse av utvidgat eller särskilt utvidgat kontaktförbud bör betraktas som ett s.k. artbrott i påföljdshänseende. I sådana fall skulle det alltså bli fråga om att påföljden bestäms antingen till fängelse eller en ingripande icke frihetsberövande påföljd. Av avsnitt 9.5.2 framgår att enbart ett fåtal personer per år lagförs för hindrande av elektronisk övervakning.

Antagandena om ökningen av antalet utfärdade kontaktförbud och ökning av antalet lagföringar grundar sig på grova uppskattningar. Till detta kommer bristerna i tillgänglig statistik som nämnts ovan. Det är därför förenat med stora svårigheter att uttala sig om ökningen av antalet domar där påföljden bestäms till en mer ingripande påföljd än villkorlig dom. Den sammantagna effekten av vårt förslag beror till stor del på hur domstolarna tillämpar lagstiftningen. Det är därför inte möjligt att bedöma exakt vilket genomslag våra förslag om straffskärpningar i denna del kommer att få. Av samma skäl är det inte heller möjligt att precisera Kriminalvårdens kostnader till följd av förslaget. Med hänsyn till antalet domar det kan handla om, bedömer vi dock under alla förhållanden att våra förslag endast kommer att ha en marginell kostnadseffekt för Kriminalvården och därmed rymmas inom befintliga anslag.

11.3.2 Förslaget om en skärpt straffskala för grovt barnfridsbrott

I avsnitt 9.6.3 föreslår vi att straffskalan för grovt barnfridsbrott ska skärpas på så sätt att minimistraffet höjs från nio månader till ett års fängelse och maximistraffet höjs från fyra år till sex års fängelse. En fällande dom avseende barnfridsbrott torde i princip uteslutande även omfatta även det brott som barnet bevittnat. Vid bedömningen av hur en skärpning av straffskalan för grovt barnfridsbrott kan komma att påverka straffmätningen måste alltså hänsyn tas till att domstolarna, vid en fällande dom för barnfridsbrott, normalt har att bestämma ett samlat straffvärde för åtminstone barnfridsbrottet och det brott barnet bevittnat. Med den utgångspunkten är det rimligt att anta att en höjning av minimistraffet till ett års fängelse innebär en genomsnittlig straffskärpning på en månads fängelse.

Av den statistik som presenteras i avsnitt 9.6.2 framgår att ingen person lagfördes för grovt barnfridsbrott år 2022.[2] Enligt uppgift från Domstolsverket som lämnades den 16 november 2023 hade det dittills under året avgjorts 20 mål avseende grovt barnfridsbrott. Det finns ännu ingen tillgänglig statistik avseende hur många av dessa som utgjort fällande domar.

Den övre delen av straffskalan för ett brott är förbehållet de allvarligaste gärningarna inom brottstypen. Det är rimligt att antalet grova barnfridsbrott per år som bedöms ha ett straffvärde som närmar sig maximistraffet är mycket begränsat. Med hänsyn till att straffvärdet för det brott som barnet bevittnat i sådana situationer torde vara mycket högt – i vissa fall livstids fängelse – bedömer vi att vårt förslag om att skärpa maximistraffet för grovt barnfridsbrott enbart innebär en marginell påverkan på utdömda strafftider.

Eftersom vårt förslag om straffskärpning för grovt barnfridsbrott sannolikt endast kommer att aktualiseras beträffande ett fåtal domar per år, bedömer vi att vårt förslag inte kommer att leda till några betydande effekter i kostnadshänseende för Kriminalvården. Vi bedömer därmed att kostnadsökningen kommer att rymmas inom ramen för befintliga anslag.

[2] Statistiken avser dock enbart lagföringar där grovt barnfridsbrott registrerats som huvudbrott.

11.4 Konsekvenser för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet

Bedömning: Våra förslag kan antas ha positiva effekter för det brottsförebyggande arbetet.

Ett av de huvudsakliga syftena med våra förslag om ändringar i lagen om kontaktförbud är att stärka lagstiftningens brottsförebyggande funktion. Förslagen inbegriper ändringar som är avsedda att öka förutsättningarna för att utfärda kontaktförbud till att gälla i fler situationer än i dag. Avsikten är även att kontaktförbud ska kunna utgöra ett reellt skydd och att möjligheterna att anpassa graden av ingripande utifrån skyddsbehovet ska öka. Högre krav ställs dessutom på myndigheterna, bl.a. vad gäller att vidta individualiserade riskbedömningar och att följa upp utfärdade kontaktförbud. Det är ett rimligt antagande att förslagen kommer att bidra till att fler personer får ett ändamålsenligt skydd mot brott och andra trakasserier. Moderna och tydliga bestämmelser kan också förenkla för de brottsbekämpande myndigheterna i deras verksamhet och därigenom bidra till positiva effekter för det brottsförebyggande arbetet.

Förslagen om ändringar i bestämmelsen om hindrande av elektronisk övervakning innebär en utvidgning av det straffbara området. Vi lämnar också flera förslag om straffskärpningar. En grundtanke bakom att kriminalisera ett visst beteende är att kriminaliseringen ska påverka människor på sådant sätt att de inte begår brott, dvs. att den ska ha en allmänpreventiv eller annars handlingsdirigerande verkan. Det kan inte uteslutas att straffhotet som sådant har en brottsavhållande effekt. Förslagen om straffskärpningar avseende hindrande eller försvårande av elektronisk övervakning och överträdelse av utvidgade och särskilt utvidgade kontaktförbud ökar dessutom möjligheterna att använda tvångsmedel, såsom husrannsakan, i samband med utredningen av dessa brott. Detta kan bidra till en ökad lagföring och därigenom också ett ökat förtroende för kontaktförbudslagstiftningen som sådan.

Det huvudsakliga syftet med våra förslag om ändringar i kontaktförbudslagstiftnigen är att de ska leda till en preventiv effekt genom minskad brottslighet. Detta kan i sin tur leda till minskade samhällskostnader och även minskade kostnader och negativa konse-

kvenser för individen. Som exempel kan nämnas att kostnaderna för ohälsa och sjukskrivningar till följd av brottsutsatthet kan minska. Därtill kan behovet av skyddade boenden minska.

Vi föreslår också en skärpt straffskala för grovt barnfridsbrott. Den strängare synen från samhällets sida på de allvarligaste barnfridsbrotten bör kunna ge en signal till myndigheter och andra aktörer i samhället att prioritera åtgärder som syftar till att förebygga och bekämpa sådan brottslighet.

11.5 Konsekvenser för jämställdheten

Bedömning: Förslagen om ändringar i lagen om kontaktförbud bedöms bidra till det jämställdhetspolitiska målet om att mäns våld mot kvinnor ska upphöra.

Regeringens övergripande mål för jämställdhetspolitiken är att kvinnor och män ska ha samma makt att forma samhället och sina egna liv. Ett av delmålen är att mäns våld mot kvinnor ska upphöra samt att kvinnor och män, flickor och pojkar, ska ha samma rätt och möjlighet till kroppslig integritet. Delmålet omfattar alla yttringar av fysiskt, psykiskt och sexuellt våld och hot om våld som riktas mot kvinnor och flickor.[3] Det kan också nämnas att regeringen 2016 beslutade om en tioårig nationell strategi för att förebygga och bekämpa mäns våld mot kvinnor. I strategin uppmärksammas att ansträngningarna hittills har tenderat att hantera våldets konsekvenser snarare än dess orsaker. Enligt strategin är ambitionen att verka för en omorientering, från ett reaktivt till ett proaktivt förhållningssätt och för att främja utvecklingen av effektiva åtgärder för att förhindra både att våld utövas och att våld upprepas. Fokus ska genomgående sättas på den eller dem som utövar våld och på dem som har bäst förutsättningar att stoppa det.[4]

Bestämmelserna i lagen om kontaktförbud är könsneutrala till sin utformning. Det gäller också de förslag om författningsändringar som vi föreslår. Lagen om kontaktförbud tillkom dock som ett led i att skydda främst kvinnor som utsätts för förföljelse och trakasserier av

[3] Prop. 2005/2006:155 s. 53.
[4] Skr. 2016/17:10.

män som de tidigare haft en parrelation till.[5] Majoriteten av kontaktförbuden utfärdas mot en man till skydd för en kvinna. Av Åklagarmyndighetens och Polismyndighetens tillsynsrapport från 2020 framgår exempelvis att skyddspersonen i cirka 80 procent av de granskade ärendena var en kvinna och att förbudspersonen i cirka 85 procent av de granskade ärendena var en man.[6] Av kriminalstatistiken framgår vidare att 88 procent av de personer som lagfördes för överträdelse av kontaktförbud eller hindrande av elektronisk övervakning år 2022 var män.[7]

Vi lämnar flera förslag om ändringar i lagen om kontaktförbud som syftar till att förstärka lagens brottspreventiva funktion. Bl.a. föreslår vi i avsnitt 8.3 att grunderna för att utfärda kontaktförbud ska utökas och att fler omständigheter ska beaktas särskilt vid riskbedömningen. Avsikten är att det ska vara möjligt att utfärda kontaktförbud i fler situationer än i dag, även i de fall förbudspersonen inte tidigare har begått brott mot skyddspersonen. Vi föreslår också att det ska vara möjligt att meddela särskilt utvidgade kontaktförbud även som en förstahandsåtgärd samt att möjligheten att besluta om betydligt större förbudsområden än vad som hittills har kommit i fråga ska förtydligas. Sammantaget kan förslagen öka möjligheterna att förebygga farliga och hotfulla situationer. Förslagen kan därmed antas bidra till regeringens jämställdhetspolitiska mål att mäns våld mot kvinnor ska upphöra. Förslagen ligger även i linje med det proaktiva förhållningssätt som framhålls av regeringens nationella strategi för att förebygga och bekämpa mäns våld mot kvinnor.

11.6 Konsekvenser för barns rättigheter

Bedömning: Förslagen bedöms få positiva effekter för barn och bidra till att Sverige uppfyller barnkonventionens krav att barn ska skyddas mot alla former av våld.

Av avsnitt 7.2.1 framgår att kontaktförbud utfärdas till skydd för ett barn i 8–10 procent av fallen. Den förstärkta brottspreventiva funktionen som våra förslag kan antas medföra bedöms även bidra till att

[5] Prop. 1987/88:137 s. 13.
[6] Åklagarmyndigheten och Polismyndigheten, Kontaktförbud – en kartläggning av tillämpningen med synpunkter på iakttagelserna, granskningsrapport 2020, tillsynsrapport 2020:1, s. 16.
[7] Brå, kriminalstatistik 2022, tabell 231 och 232.

Sverige uppfyller barnkonventionens krav att barn ska skyddas mot alla former av våld. Förslagen kan antas få positiva effekter för barn även i de fall det inte är barnet själv, utan exempelvis barnets förälder, som är utsatt för våld, hot eller andra trakasserier. Här kan särskilt nämnas vårt förslag om att det vid bedömningen av förbudsområdets storlek beträffande särskilt utvidgade kontaktförbud särskilt ska beaktas att området ska vara tillräckligt stort för att tillgodose behovet av skydd. Som vi redogjort för i avsnitt 8.3.7, kan skyddsbehovet i vissa situationer innebära att det är nödvändigt att besluta om stora förbudsområden, t.ex. motsvarande en hel kommun eller ett ännu större område. Enligt vår bedömning kan ett särskilt utvidgat kontaktförbud med ett stort geografiskt förbudsområde i vissa fall utgöra ett adekvat alternativ till ett skyddat boende. I de fall skyddspersonen bor tillsammans med underåriga barn måste det som utgångspunkt vara en klar fördel att barnen inte tvingas flytta och därmed ryckas upp från sin invanda hemmamiljö för att söka skydd från en förbudsperson.

Våra förslag om att utvidga barns rätt till ett rättsligt biträde i ärenden om kontaktförbud bedöms förstärka barns ställning i sådana ärenden rent generellt och bör få positiva effekter för bl.a. barns rätt att komma till tals. Som vi nämnt i avsnitt 11.4 kan förslaget om att skärpa straffskalan för grovt barnfridsbrott bidra till ett ökat fokus på allvaret i sådana brott, vilket bör förstärka skyddet för barn som bevittnar brott.

12 Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

12.1 Ikraftträdande

Förslag: Författningsändringarna ska träda i kraft den 1 juli 2025.

Det är angeläget att de författningsbestämmelser vi föreslår träder i kraft så fort som möjligt. Med beaktande av den tid som kan beräknas gå åt för remissförfarande, fortsatt beredning inom Regeringskansliet och riksdagsbehandling, uppdrag till Åklagarmyndigheten om bl.a. översyn av föreskrifter om kontaktförbud samt genomförande av detsamma, är det rimligt att de nya bestämmelserna träder i kraft den 1 juli 2025. Vi föreslår därför detta datum för ikraftträdandet.

12.2 Övergångsbestämmelser

Bedömning: De föreslagna författningsändringarna kräver inte några särskilda övergångsbestämmelser.

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 författningsförslag finns det behov av några övergångsbestämmelser.

13 Författningskommentar

13.1 Förslaget till lag om ändring i brottsbalken (1962:700)

4 kap.

3 §

Den som begår en brottslig gärning som utgör

1. mord, dråp, misshandel, grov misshandel eller synnerligen grov misshandel enligt 3 kap. 1, 2, 5 eller 6 §,
2. människorov, olaga frihetsberövande, olaga tvång, grovt olaga tvång, olaga hot, grovt olaga hot, hemfridsbrott, grovt hemfridsbrott eller ofredande enligt 4 kap. 1, 2, 4, 5, 6 eller 7 §,
3. våldtäkt, grov våldtäkt, sexuellt övergrepp, grovt sexuellt övergrepp, våldtäkt mot barn, grov våldtäkt mot barn, sexuellt utnyttjande av barn, sexuellt övergrepp mot barn, grovt sexuellt övergrepp mot barn, sexuellt ofredande mot barn, sexuellt ofredande, grovt sexuellt ofredande mot barn eller grovt sexuellt ofredande enligt 6 kap. 1, 2, 4, 5, 6 eller 10 §,
4. skadegörelse eller grov skadegörelse enligt 12 kap. 1 eller 3 §, eller
5. straffbart försök till brott enligt någon av 1–4

döms, om gärningen har bevittnats av ett barn som är närstående eller tidigare närstående till både gärningsmannen och den som gärningen begås mot, för *barnfridsbrott* till fängelse i högst två år.

Om brottet är ringa, döms till böter eller fängelse i högst sex månader.

Om brottet är grovt, döms för *grovt barnfridsbrott* till fängelse i lägst *ett* och högst *sex* år. Vid bedömningen av om brottet är grovt ska det särskilt beaktas om den gärning som har bevittnats har varit av mycket allvarlig art eller om gärningsmannen visat särskild hänsynslöshet.

I paragrafen föreskrivs straffansvar för barnfridsbrott. Överväganden finns i avsnitt 9.6.3.

Tredje stycket har ändrats i fråga om straffskalan för grovt barnfridsbrott, på så sätt att straffminimum höjs från nio månaders fängelse

till fängelse i ett år och straffmaximum höjs från fängelse i fyra år till fängelse i sex år.

Höjningen av straffminimum för grovt barnfridsbrott är inte avsedd att påverka gränsdragningen mellan barnfridsbrott av normalgraden och grovt barnfridsbrott. Syftet är i stället att generellt höja straffnivån för alla gärningar som är att bedöma som grovt barnfridsbrott. En följd av höjningen är dock att det praktiskt tillgängliga utrymmet för straffmätning ökar för brott av normalgraden. Avsikten med höjningen av straffmaximum är att utöka den möjliga spännvidden vid straffmätningen med avseende på de allvarligaste fallen, t.ex. då barnet utsätts för att bevittna dödligt eller annars mycket allvarligt våld mot någon av sina föräldrar, utfört av den andre föräldern eller en annan närstående.

4 a §

Den som begår *eller på annat sätt medverkar till* brottsliga gärningar enligt 3 eller 4 kap., 5 kap. 1 eller 2 §, 6 eller 12 kap. eller enligt 24 § lagen (1988:688) om kontaktförbud *eller som begår försök, förberedelse eller stämpling till sådana brott*, mot en närstående eller tidigare närstående person, döms, om var och en av gärningarna utgjort led i en upprepad kränkning av personens integritet och gärningarna varit ägnade att allvarligt skada personens självkänsla, för *grov fridskränkning* till fängelse i lägst ett och högst sex år.

Har gärningar som anges i första stycket begåtts av en man mot en kvinna som han är eller har varit gift med eller som han bor eller har bott tillsammans med under äktenskapsliknande förhållanden, ska han i stället dömas för *grov kvinnofridskränkning* till samma straff.

Paragrafen innehåller bestämmelser om straffansvar för grov fridskränkning och grov kvinnofridskränkning. Överväganden finns i avsnitt 9.7.3.

Första stycket har ändrats på så sätt att det förtydligas att den som medverkar till sådana brottsliga gärningar som räknas upp i paragrafen kan dömas för grov fridskränkning och grov kvinnofridskränkning. Med medverkan avses anstiftan och medhjälp i den betydelse dessa begrepp har i 23 kap. 4 § brottsbalken. Första stycket har även ändrats på så sätt att det förtydligas att försök, förberedelse eller stämpling till de brott som ingår i brottskatalogen omfattas av de gärningar som kan ingå i en grov fridskränkning respektive en grov kvinnofrids-

kränkning. Ansvar för ett ofullbordat brott kan bara komma i fråga i de fall det är särskilt föreskrivet i anslutning till respektive brottstyp (jfr 23 kap. 1 § första stycket brottsbalken).

Förutsatt att samtliga rekvisit för grov fridskränkning eller grov kvinnofridskränkning är uppfyllda, torde utgångspunkten vara att även den som anstiftat eller begått medhjälp till någon eller några av de gärningar som kan utgöra en del av ett fridskränkningsbrott, ska dömas för grov fridskränkning eller grov kvinnofridskränkning och inte för anstiftan eller medhjälp till ett fridskränkningsbrott. En person som exempelvis gjort sig skyldig till medhjälp till misshandel i ett fall, ett olaga hot och ett fall av misshandel mot en närstående eller tidigare närstående person och gärningarna har utgjort ett led i en upprepad kränkning som varit ägnade att allvarligt skada personens självkänsla ska alltså dömas för grov fridskränkning och inte för medhjälp till grov fridskränkning. Detta torde gälla även om gärningarna enbart består av medhjälpsgärningar. Ett exempel på detta kan vara en förälder som agerar medhjälpare vid tre fall av misshandel som utförs mot ett barn av den andra föräldern.

Om närståenderekvisitet inte är uppfyllt för den som anstiftar eller främjar upprepade brott som en annan person utför mot en närstående till denne bör anstiftaren/främjaren kunna dömas för anstiftan eller medhjälp till grov fridskränkning eller grov kvinnofridskränkning, men däremot inte för grov fridskränkning eller grov kvinnofridskränkning i gärningsmannaskap.

En annan fråga är hur brottsrubriceringen ska bedömas om den gärning eller de gärningar som en person har anstiftat eller agerat medhjälpare till inte är tillräckligt många för att kravet på en upprepad kränkning ska anses uppfyllt. Här torde det förhålla sig olika beroende på vilken typ av medverkan det är fråga om. En anstiftare är den som kan sägas vara upphovsmannen till ett visst brott genom att framkalla ett beslut hos en annan person att utföra brottet. Om själva anstiftansgärningen består i att en person har påverkats att utföra en enstaka gärning, t.ex. misshandel, kan det inte komma i fråga att döma anstiftaren för anstiftan till ett fridskränkningsbrott. Han eller hon ska i en sådan situation i stället dömas för anstiftan till misshandel. Däremot torde en person som agerat medhjälpare till exempelvis endast en misshandel kunna dömas för medhjälp till ett fridskränkningsbrott, förutsatt att uppsåtet hos den som är medhjälpare omfattar att gärningen som han eller hon medverkar till utgör led i en

upprepad kränkning av brottsoffret. Medhjälparen kan i sådana fall som utgångspunkt antas ha medverkat endast i mindre mån, varför straffet kan bestämmas under minimistraffet för huvudbrottet (se 23 kap. 5 § brottsbalken). Om medhjälparen inte kan anses ha uppsåt till att gärningen som han eller hon medverkar till utgör led i en upprepad kränkning av brottsoffret torde denne dock i stället dömas för medhjälp till den enskilda gärningen, t.ex. medhjälp till misshandel.

För att en ofullbordad gärning – t.ex. försök till misshandel – ska anses ha utgjort ett led i en upprepad kränkning av personens integritet och varit ägnad att allvarligt skada personens självkänsla, torde det krävas att gärningen har upptäckts av brottsoffret på ett sätt som medför att brottsoffret uppfattar att han eller hon är utsatt för just upprepade kränkningar. Det innebär att utrymmet för att anse att förberedelse- eller stämplingsgärningar ska ingå i ett fridskränkningsbrott är begränsat. Så skulle dock exempelvis kunna bli fallet om brottsoffret hittar ett vapen som gärningspersonen införskaffat i syfte att använda mot offret. I vilka fall ett ofullbordat brott utgjort led i en upprepad kränkning av personens integritet måste dock avgöras av domstolen i varje enskilt fall.

4 e §

Den som mot en person begår *eller på annat sätt medverkar till* brottsliga gärningar enligt 3 eller 4 kap., 5 kap. 1 eller 2 §, 6 eller 12 kap. eller enligt 24 § lagen (1988:688) om kontaktförbud *eller som begår försök, förberedelse eller stämpling till sådana brott*, och ett motiv varit att bevara eller återupprätta en persons eller familjs, släkts eller annan liknande grupps heder, döms, om var och en av gärningarna utgjort led i en upprepad kränkning av personens integritet och gärningarna varit ägnade att allvarligt skada personens självkänsla, för *hedersförtryck* till fängelse i lägst ett och högst sex år.

Paragrafen innehåller en bestämmelse om brottstypen hedersförtryck. Överväganden finns i avsnitt 10.5. Ändringarna motsvarar ändringarna i 4 kap. 4 a §, se kommentaren till den paragrafen.

13.2 Förslaget till lag om ändring i lagen (1988:688) om kontaktförbud

Sid 451(667)

1 §

Enligt denna lag får förbud meddelas för en person att besöka eller på annat sätt ta kontakt med en annan person eller att följa efter denna person (kontaktförbud).

Kontaktförbud får meddelas om det på grund av särskilda omständigheter finns risk för att den *som* förbudet avses gälla *mot* kommer att

1. begå brott mot, förfölja, *otillbörligt övervaka,* eller på annat sätt allvarligt trakassera den som förbudet avses skydda *eller*

2. utsätta den som förbudet avses skydda för påverkan i syfte att förhindra att denne lämnar uppgifter till domstol eller brottsbekämpande myndighet.

Vid bedömningen av om det finns en sådan risk som avses i andra stycket ska det särskilt beaktas

1. om den som förbudet avses gälla mot har begått brott mot någon annan persons liv, hälsa, frihet eller frid, eller har utsatt den som förbudet avses skydda för förföljelse, otillbörlig övervakning eller andra allvarliga trakasserier eller ett sådant beteende som avses i andra stycket 2, eller

2. om andra omständigheter hänförliga till den som förbudet avses gälla mot innebär en ökad risk för att han eller hon ska göra sig skyldig till ett sådant beteende som avses i andra stycket mot den som förbudet avses skydda.

Ett kontaktförbud får meddelas endast om skälen för ett sådant förbud uppväger det intrång eller men i övrigt som förbudet innebär för den *som* förbudet avses gälla *mot*.

Ett kontaktförbud omfattar inte kontakter som med hänsyn till särskilda omständigheter är uppenbart befogade.

Paragrafen innehåller definitionen av begreppet kontaktförbud och reglerar de grundläggande förutsättningarna för att ett kontaktförbud ska få meddelas. Paragrafen har ändrats genom att det införs två ytterligare grunder för att utfärda kontaktförbud. Dessutom har det lagts till ytterligare omständigheter som ska beaktas särskilt vid den riskbedömning som ska göras. I paragrafen har språkliga ändringar gjorts, på så sätt att begreppet ”den mot vilken förbudet avses gälla” har ersatts med ”den som förbudet avses gälla mot”. Paragrafen har därtill genomgått redaktionella ändringar. Överväganden finns i kapitel 8, särskilt i avsnitten 8.3.2–8.3.4.

Andra stycket behandlar de särskilda grunderna för att utfärda kontaktförbud. Stycket motsvarar det nuvarande andra styckets första

mening, med vissa tillägg. I stycket har det dessutom infoms en punktlista.

I andra styckets *första punkt* har ett tillägg gjorts, som innebär att ett kontaktförbud, förutom vid en risk för brott, förföljelse, eller allvarliga trakasserier, får meddelas om det på grund av särskilda omständigheter finns risk för att den som förbudet avses gälla mot kommer att utsätta den som förbudet avses skydda för otillbörlig övervakning. Med övervakning avses ageranden som syftar till att kontrollera eller kartlägga var skyddspersonen befinner sig eller vad han eller hon gör. Det vanligaste torde vara att övervakningen sker genom användning av tekniska hjälpmedel, såsom GPS-utrustning eller mobiltelefonapplikationer. Ett annat exempel på övervakning är att den som förbudet avses gälla mot övervakar den som förbudet avses skydda genom dolda kameror eller kontrollerar vem den som förbudet avses skydda har kontakt med via telefon eller sociala medier, t.ex. genom att ta kontroll över dennes mobiltelefon. Även den situationen att övervakningen utövas genom andra personer omfattas, t.ex. genom att den som förbudet avses gälla mot placerar GPS-sändare i barnens leksaker i syfte att övervaka den andra föräldern. Att kartlägga någon annan genom att inhämta information om denne, även om det är fråga om laglig åtkomst till information, kan också innebära en övervakning om det sker systematiskt och över tid.

Att övervakningen ska vara otillbörlig innebär att endast verkligt klandervärda beteenden omfattas. En bedömning får göras utifrån omständigheterna i det enskilda fallet om kravet på otillbörlighet är uppfyllt. Härvid torde ändamålet med övervakningen ofta kunna tillmätas stor betydelse. Proportionalitetsprincipen, som kommer till uttryck i fjärde stycket, torde innebära att ett kontaktförbud knappast kan komma i fråga vid otillbörlig övervakning som utövats vid enstaka tillfällen. Viss systematik torde krävas, dvs. att det finns en risk för upprepad övervakning som formar ett kontrollerande handlingsmönster, som över tid kan vara påträngande och ägnad att hämma den övervakade att göra självständiga livsval.

I andra styckets *andra punkt* har det, som ytterligare grund för att utfärda ett kontaktförbud, lagts till att det på grund av särskilda omständigheter finns en risk för att den som förbudet avses gälla mot kommer att utsätta den som förbudet avses skydda för påverkan i syfte att förhindra att denne lämnar uppgifter till domstol eller en brottsbekämpande myndighet. Syftet är att öka förutsättningarna

för att utfärda kontaktförbud som skydd för målsäganden, vittnen och andra förhörspersoner under en rättsprocess.

Med brottsbekämpande myndighet avses Polismyndigheten, Säkerhetspolisen, Rikspolisstyrelsen, Åklagarmyndigheten, Ekobrottsmyndigheten, Tullverket, Skatteverket och Kustbevakningen. Begreppet påverkan omfattar ageranden som kan vara straffbara enligt t.ex. bestämmelserna om övergrepp i rättssak, olaga hot och ofredande, men även handlanden som inte nödvändigtvis når upp till nivån för straffbarhet omfattas. Som exempel kan nämnas förtäckta hot eller underförstådda budskap om att den som förbudet avses skydda ska avhålla sig från att samarbeta med rättsväsendet. Den som t.ex. utan någon godtagbar anledning och utan att ha någon vänskapsrelation till förhörspersonen tar kontakt med denne och börjar efterhöra sig om dennes medverkan i rättsprocessen kan i många fall anses utöva påverkan – särskilt om det är den misstänkte eller någon person som har en relation till den misstänkte som tar den kontakten. Detsamma kan anses gälla för det fall en sådan person utan någon rimlig anledning börjar uppehålla sig utanför eller i närheten av förhörspersonens bostad eller arbetsplats.

Av bestämmelsens ordalydelse följer att syftet med påverkan ska vara att förhindra att förhörspersonen lämnar uppgifter till domstol eller brottsbekämpande myndighet. Utifrån sammanhanget kan det vara uppenbart att syftet är att skapa oro hos förhörspersonen och påverka denne att inte vilja medverka i rättsprocessen. I likhet med vad som gäller beträffande de övriga grunderna för att utfärda kontaktförbud är det tillräckligt att det finns en risk för påverkan. Det krävs alltså inte att den som förbudet avses gälla mot har utsatt den som förbudet avses skydda för ett fullbordat övergrepp i rättssak. Risken ska dock vara klar och konkret med hänsyn till omständigheterna i det enskilda fallet (se prop. 1987/88:137 s. 18 f). Det torde därmed krävas att den som förbudet avses gälla mot på något sätt har manifesterat en vilja att påverka den som förbudet avses skydda för att ett kontaktförbud ska komma i fråga.

I vissa situationer kan det finnas behov av att utfärda kontaktförbud även mot personer i den brottsmisstänktes närhet. En individualiserad riskbedömning ska dock göras beträffande varje person som kan komma att omfattas av ett kontaktförbud. Risken för påverkan mot den som förbudet avses skydda ska alltså föreligga beträffande var och en av de personer som ett kontaktförbud kan komma att med-

delas mot. Endast den omständigheten att den som förbudet avses gälla mot är medlem i exempelvis ett kriminellt nätverk eller en annan gruppering är normalt inte tillräcklig för att läggas till grund för ett kontaktförbud. Om någon i kontakter med en målsägande eller ett vittne manifesterar att denne tillhör någon slags gruppering med koppling till den brottsmisstänkte, kan dock det tillmätas stor betydelse vid bedömningen att det är fråga om ett påverkansförsök.

Tredje stycket behandlar vilka omständigheter som ska beaktas särskilt vid riskbedömningen. I stycket har en punktlista införts. Vidare har det införts ytterligare omständigheter som ska beaktas särskilt vid riskbedömningen, förutom den omständigheten att den som förbudet avses gälla har begått brott mot någon annan persons liv, hälsa, frihet eller frid. Ändringen syftar till att förstärka lagens brottsförebyggande funktion genom att utöka möjligheterna att meddela kontaktförbud när den som förbudet avses gälla mot inte tidigare har begått brott mot den som förbudet avses skydda eller någon annan person. Liksom tidigare gäller att risken för ett sådant beteende som kan läggas till grund för ett kontaktförbud ska vara klar och konkret. Vid bedömningen av om det föreligger en sådan klar och konkret risk kan bl.a. strukturerade riskbedömningar utgöra ett värdefullt verktyg. Avgörande kan här bli vilken dokumentation som finns om sådana omständigheter som enligt tredje stycket ska beaktas särskilt vid riskbedömningen. Det kan dock inte alltid vara en förutsättning att det finns skriftlig dokumentation. Trovärdiga uppgifter från den som ansöker om kontaktförbud och/eller uppgifter från andra personer bör i vissa fall kunna utgöra tillräcklig dokumentation.

Den *första punkten* motsvarar delvis det nuvarande andra styckets andra mening. Tidigare brottslighet mot den som förbudet avses skydda eller någon annan person, t.ex. en före detta partner, kan ofta utgöra en viktig och ibland helt avgörande indikator på att det föreligger risk för fortsatt brottslighet. Förekomsten av tidigare brottslighet är dock inte ensamt avgörande för riskbedömningen och innebär inte heller per automatik att förutsättningarna för kontaktförbud är uppfyllda. Även uppgifter i en pågående förundersökning eller i en tidigare förundersökning som inte lett till åtal kan ha betydelse för riskbedömningen. Konkreta uppgifter i en pågående förundersökning – särskilt om det finns viss utredning som stödjer uppgifterna från den som förbudet avses skydda – bör i många fall kunna tillmätas samma tyngd som en dom gällande tidigare brottslighet, detta

eftersom prövningen av kontaktförbud inte handlar om att fastslå någons skuld utan att göra en riskbedömning. Om förundersökningen leder till åtal finns knappast någon anledning att bedöma risken som mindre än innan åtal väckts. Även om förundersökningen läggs ned kan det fortfarande finnas grund för ett kontaktförbud. Skälet till att förundersökningen läggs ned måste tillmätas stor betydelse. Om det tillkommit bevisning som gör att målsägandens uppgifter tappar i trovärdighet, kan knappast dessa uppgifter läggas till grund för ett kontaktförbud. Om däremot förundersökningen innehåller material om ett trakasserande beteende men det inte av åklagaren bedömts att det finns tillräckliga skäl för åtal, kan sådant material beaktas vid riskbedömningen. Även tidigare förundersökningar som lagts ned kan beaktas vid riskbedömningen. Anledningen till att en tidigare förundersökning lagts ned måste då på samma sätt beaktas vid värderingen av uppgifterna.

Av första punkten framgår även att det vid riskbedömningen ska beaktas särskilt om den som förbudet avses gälla mot har utsatt den som förbudet avses skydda för förföljelse, otillbörlig övervakning eller andra allvarliga trakasserier, eller för påverkan i syfte att denne lämnar uppgifter i syfte att förhindra att denne lämnar uppgifter till domstol eller brottsbekämpande myndighet. Tidigare förekomst av sådana beteenden, utan att agerandet för den delen lett till lagföring för brott eller till att en förundersökning inletts, kan utgöra viktiga omständigheter vid bedömningen av om det föreligger en risk för upprepning av beteendet. Det kan till exempel röra sig om omfattande oönskade kontakter, eller att den som förbudet avses gälla mot har uppträtt eller uttalat sig aggressivt mot den som förbudet avses skydda och det på objektiva grunder bedöms finnas risk för att beteendet upprepas eller eskalerar. Det förutsätts inte att tidigare beteenden går att styrka med de beviskrav som gäller i brottmål. Det måste dock finnas tillräcklig utredning för att en risk för fortsatta trakasserier ska kunna konstateras. Av stor betydelse kan vara om det finns sparad skriftlig dokumentation, t.ex. sms eller konversationer genom sociala medier. Ytterligare omständigheter som kan ha betydelse är om den som förbudet avses gälla mot återkommande och obefogat uppehåller sig utanför skyddspersonens bostad eller arbetsplats eller att han eller hon har övervakat skyddspersonen på olika sätt. När det gäller påverkansförsök mot den som förbudet avses skydda i syfte att förhindra att denne lämnar uppgifter till en domstol eller en brotts-

bekämpande myndighet, kan det handla om att på olika sätt manifestera en vilja att påverka den som förbudet avses skydda, t.ex. genom underförstådda hot.

Av den *andra punkten* följer att det vid riskbedömningen även ska beaktas särskilt om andra omständigheter hänförliga till den som förbudet avses gälla mot innebär en ökad risk för att han eller hon ska göra sig skyldig till ett sådant beteende som avses i andra stycket mot den som förbudet avses skydda. Psykisk sjukdom, allvarliga psykiatriska störningar samt missbruk hos den som förbudet avses gälla mot utgör exempel på omständigheter som i vissa fall kan öka risken för övergrepp mot den som förbudet avses skydda och därför kan vägas in i riskbedömningen. Sådana omständigheter bör dock aldrig ensamt vara utslagsgivande.

Paragrafens *fjärde och femte stycke* motsvarar det nuvarande tredje och fjärde stycket. Dessa stycken är oförändrade i sak.

1 b §

Om den som förbudet avses gälla mot har dömts för brott som riktar sig mot en närstående eller tidigare närstående persons liv, hälsa, frihet eller frid och brottets straffvärde uppgår till minst sex månaders fängelse, ska ett kontaktförbud enligt 1 § utfärdas till skydd för den som brottet riktades mot, om det inte föreligger särskilda skäl mot ett kontaktförbud. Om domen avser olaga förföljelse enligt 4 kap. 4 b § brottsbalken eller hedersförtryck enligt 4 kap. 4 e § brottsbalken, ska det som sägs i första meningen gälla oberoende av brottets straffvärde och även om brottet riktat sig mot någon annan än en närstående eller tidigare närstående.

Ett sådant beslut som avses i första stycket kan meddelas fram till den tidpunkt då den påföljd som utdömts för brottet helt har verkställts. I fråga om sluten ungdomsvård och rättspsykiatrisk vård enligt lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård kan dock ett sådant beslut meddelas senast ett år från det att tvångsvården upphört.

Enligt paragrafen, som är ny, gäller en presumtion för kontaktförbud enligt 1 § i vissa situationer. Överväganden finns i avsnitt 8.3.8.

Av *första stycket första meningen* följer att ett ordinärt kontaktförbud enligt 1 § som huvudregel ska utfärdas om den som förbudet avses gälla mot har dömts för ett brott som riktat sig mot en närstående persons liv, hälsa, frihet eller frid och brottets straffvärde uppgår till minst sex månaders fängelse. Någon förändring vad gäller

kravet på skyddspersonens samtycke för att ett kontaktförbud ska kunna utfärdas är inte avsedd. Presumtionen för kontaktförbud gäller enbart beträffande ordinära kontaktförbud. Förekomsten av tidigare brottslighet av det slag som anges i bestämmelsen kan dock naturligtvis utgöra en viktig omständighet vid bedömningen av om det föreligger förutsättningar för övriga former av kontaktförbud.

”Brott mot en persons liv, hälsa, frihet eller frid” avser i första hand brott mot 3, 4 eller 6 kap. brottsbalken, men även andra brott där våld, hot om våld eller frihetsberövande ingår som moment i gärningen omfattas. Om det inte uttryckligen framgår av den fällande domen hur rätten har bedömt straffvärdet för det aktuella brottet, får en bedömning göras utifrån de omständigheter som framgår av domen. Med straffvärde avses resultatet av den bedömning som domstolen ska göra enligt 29 kap. 1–3 §§ brottsbalken. Det är alltså inte det s.k. straffmätningsvärdet, dvs. det värde som domstolen kan komma fram till efter beaktande av den tilltalades ungdom eller billighetsskälen i 29 kap. 5 § brottsbalken, som ska läggas till grund för om presumtionen för kontaktförbud är tillämplig. Straffvärdegränsen gäller i de fall ett enskilt brott har ett straffvärde på minst sex månaders fängelse, inte i de fall det är fråga om flera brott och endast det samlade straffvärdet uppgår till minst sex månaders fängelse.

Med ”närstående eller tidigare närstående” omfattas i första hand samma krets av personer som avses i bestämmelsen om grov fridskränkning enligt 4 kap. 4 a § första stycket brottsbalken. Vägledning för vad som menas med dessa begrepp kan hämtas från förarbetena till den bestämmelsen (prop. 1997/98:55 s. 132). Som närstående avses alltså främst personer som har eller har haft ett fast förhållande samt föräldrar, syskon och barn. Vidare avses även andra släktingar än de som mer direkt ingår i familjen, t.ex. mor- och farföräldrar, mostrar och morbröder samt fastrar och farbröder. Även ungdomar som haft ett kärleksförhållande bör kunna betraktas som närstående till varandra, förutsatt att det rör sig om en etablerad relation. Kravet på att personerna ska ha haft ett fast förhållande med varandra bör därför inte tolkas allt för snävt vid tillämpningen av denna bestämmelse. En bedömning får göras utifrån omständigheterna i det enskilda fallet. Härvid torde det ofta kunna läggas större vikt vid den känslomässiga bindningen mellan parterna än exempelvis förekomsten av praktiska arrangemang, såsom att parterna har gemensam ekonomi eller mathållning, att de har personliga tillhörigheter i varand-

ras bostäder etc. Vid bedömningen av den känslomässiga bindningen mellan parterna kan stabiliteten i förhållandet liksom hur parterna och andra har uppfattat relationen vara av betydelse. Det bör däremot inte uppställas allt för stränga krav på förhållandets varaktighet. Huruvida det varit fråga om en parrelation som uppfyller kraven för att utlösa presumtionsregeln torde i de flesta fall gå att avgöra utifrån den aktuella domen och vad som i övrigt går att utläsa ur förundersökningen.

Om den tidigare domen avser olaga förföljelse enligt 4 kap. 4 b § brottsbalken eller hedersförtryck enligt 4 kap. 4 e § brottsbalken följer det av första styckets *andra mening* att det inte uppställs något krav beträffande brottets straffvärde eller att parterna ska stå i en viss relation till varandra för att presumtionsregeln ska vara tillämplig. Olaga förföljelse och hedersförtryck är brott som utmärks av att kränkningarna skett systematiskt mot en och samma person. Brottens natur i sig talar därför med styrka för att ett kontaktförbud kan vara påkallat, även om de begåtts mot någon annan än en närstående eller tidigare närstående person och – beträffande olaga förföljelse – oavsett vilket straffvärde brottet har. Straffminimum för hedersförtryck är ett års fängelse, vilket i praktiken innebär att straffvärdegränsen om sex månaders fängelse i presumtionsregeln alltid kommer att vara uppfylld beträffande sådana brott.

Det krävs inte att den fällande domen har vunnit laga kraft för att presumtionsregeln ska bli tillämplig. Om ett kontaktförbud har utfärdats med stöd av presumtionsregeln och högre rätt därefter meddelar en frikännande dom bör dock kontaktförbudet omprövas. Detsamma bör gälla om högre rätt har gjort en annan bedömning av straffvärdet för det aktuella brottet (beträffande olaga förföljelse är presumtionsregeln dock tillämplig oavsett brottets straffvärde). Vid en sådan omprövning får det bedömas utifrån sedvanliga regler om det finns förutsättningar att meddela ett (fortsatt) kontaktförbud.

Presumtionen för ett kontaktförbud kan brytas, om det föreligger särskilda skäl. Som exempel kan nämnas att det förflutit lång tid sedan brottet begicks och omständigheterna inte tyder på att den som förbudet avses gälla mot har någon avsikt att söka kontakt med den som förbudet avses skydda. Ett annat exempel är om den som förbudet avses gälla mot har flyttat långt från den som förbudet avses skydda och det med hänsyn till avståndet mellan dem inte föreligger någon risk för ett fortsatt beteende av det slag som kan ligga till

grund för ett kontaktförbud. Vid bedömningen av om det föreligger särskilda skäl mot ett kontaktförbud kan, förutom den tid som har förflutit sedan brottet begicks, även brottets karaktär, om det är fråga om enstaka eller upprepade brott samt övriga omständigheter vid brottet ha betydelse. Att den som förbudet avses gälla mot under verkställigheten har genomgått t.ex. missbruksvård eller annan behandling på ett sätt som tydligt kan minska risken för återfall i brott mot målsäganden, kan också vägas in i bedömningen huruvida det föreligger särskilda skäl mot ett kontaktförbud. Även övriga omständigheter som tyder på att ett kontaktförbud inte framstår som motiverat kan beaktas.

Av *andra stycket* följer att presumtionen för kontaktförbud gäller endast till dess att den utdömda påföljden helt har verkställts. Efter den tidpunkten får en sedvanlig prövning av förutsättningarna för kontaktförbud göras enligt 1 §. Beträffande rättspsykiatrisk vård och sluten ungdomsvård förekommer dock inte någon villkorlig frigivning eller prövotid efter vårdens upphörande. Av andra stycket *andra meningen* följer att presumtionen för kontaktförbud i samband med sådana påföljder gäller ett år från det att tvångsvården upphört.

2 §

Om det kan antas att ett kontaktförbud enligt 1 § inte är tillräckligt, får förbudet utvidgas till att avse förbud att uppehålla sig i närheten av en annan persons bostad eller arbetsplats eller annat ställe där den personen brukar vistas (utvidgat kontaktförbud).

Ett beslut om utvidgat kontaktförbud får förenas med villkor om elektronisk övervakning. Om den som förbudet avses gälla mot har överträtt ett kontaktförbud, ska beslutet förenas med villkor om elektronisk övervakning, om det inte finns särskilda skäl mot det.

Paragrafen reglerar förutsättningarna för utvidgat kontaktförbud. I paragrafen har språkliga och redaktionella ändringar gjorts. Det nuvarande *första stycket* har delats upp i två stycken. De nuvarande *andra och tredje styckena*, som behandlar särskilt utvidgade kontaktförbud, har flyttats till 2 a §. I andra stycket har begreppet ”den mot vilken förbudet avses gälla” ersatts med ”den som förbudet avses gälla mot”. Bestämmelsen är dock oförändrad i sak. Överväganden finns i avsnitt 8.3.6.

2 a §

Den som har överträtt ett utvidgat kontaktförbud får meddelas förbud att uppehålla sig inom ett större område än som följer av 2 § (särskilt utvidgat kontaktförbud). Ett sådant förbud får även meddelas om det på grund av särskilda omständigheter finns en påtaglig risk för att den som förbudet avses gälla mot kommer att begå brott som innebär ett allvarligt angrepp på den andra personens liv eller hälsa eller trygghet till person.

Förbudet får omfatta ett eller flera områden i anslutning till sådana platser där den andra personen har sin bostad eller arbetsplats eller annars brukar vistas. Vid bestämmandet av områdets eller områdenas storlek ska det särskilt beaktas att behovet av skydd för den som förbudet avses skydda tillgodoses. Det får dock inte avse ett större område än vad som är nödvändigt. Ett sådant beslut ska förenas med villkor om elektronisk övervakning, om det inte finns särskilda skäl mot det.

Särskilt utvidgat kontaktförbud får meddelas endast om skälen för ett sådant förbud väger tyngre än den inskränkning i rörelsefriheten som förbudet innebär för den som förbudet avses gälla mot.

Paragrafen reglerar förutsättningarna för särskilt utvidgat kontaktförbud. Bestämmelsen har flyttats hit från nuvarande 2 § andra och tredje styckena. Två tillägg har gjorts i lagtexten, som innebär att särskilt utvidgat kontaktförbud ska kunna meddelas som en förstahandsåtgärd och mer regelmässigt avse större geografiska områden än i dag. Därtill har språkliga ändringar gjorts, på så sätt att begreppet ”den mot vilken förbudet avses gälla” har ersatts med ”den som förbudet avses gälla mot”. Våra överväganden i denna del finns i avsnitt 8.3.6 och 8.3.7.

I paragrafens *första stycke* har det införts en möjlighet att meddela ett beslut om särskilt utvidgat kontaktförbud även utan att den som förbudet avses gälla mot har överträtt ett utvidgat kontaktförbud. Det krävs enligt den nya lydelsen inte heller att ett ordinärt kontaktförbud har utfärdats. Förutsättningen är att det på grund av särskilda omständigheter finns en påtaglig risk för att den som förbudet avses gälla mot kommer att begå brott som innebär ett allvarligt angrepp på den andra personens liv eller hälsa eller trygghet till person. Risk för förföljelse eller allvarliga trakasserier, som inte utgör brott av aktuellt slag, är inte tillräckligt för att utfärda ett särskilt utvidgat kontaktförbud utan tidigare överträdelse av ett utvidgat kontaktförbud. Att risken ska vara påtaglig innebär ett krav på viss sannolikhet för att risken ska förverkligas utifrån de faktiska omständigheter som före-

ligger vid beslutstillfället. Det ska vara fråga om en klart förutsebar utveckling utifrån dessa omständigheter.

Att risken ska avse brott som innebär ett allvarligt angrepp på den andra personens liv eller hälsa eller trygghet till person innebär att endast brott av viss dignitet avses, t.ex. allvarligare fall av misshandel eller olaga hot. Allvaret i den brottslighet som risken avser har betydelse vid den proportionalitetsbedömning som ska göras enligt tredje stycket.

Som exempel på situationer när det kan föreligga förutsättningar att utfärda ett särskilt utvidgat kontaktförbud som en förstahandsåtgärd kan anges att den som förbudet avses gälla mot har dömts för allvarlig brottslighet mot den som förbudet avses skydda och det fortfarande föreligger en hög risk för fortsatt brottslighet i samband med att den dömda ska friges från ett fängelsestraff. Ett särskilt utvidgat kontaktförbud kan också vara relevant om påföljden för motsvarande brottslighet bestämts till exempelvis skyddstillsyn med särskild behandlingsplan. Tidigare lagföringar mot den som förbudet avses gälla mot utgör inget krav för att utfärda ett särskilt utvidgat kontaktförbud som en förstahandsåtgärd. Ett sådant förbud bör exempelvis kunna komma i fråga om den som förbudet avses gälla mot är misstänkt för brott mot den som förbudet avses skydda och det saknas förutsättningar för häktning, t.ex. då häktning inte framstår som proportionerligt med hänsyn till den misstänktes ålder eller andra omständigheter. Det bör också kunna bli aktuellt att i vissa fall meddela ett särskilt utvidgat kontaktförbud mot den som vid upprepade tillfällen överträtt ett ordinärt kontaktförbud utan att det dessförinnan meddelats ett utvidgat kontaktförbud. I undantagsfall bör det även vara möjligt att utfärda ett särskilt utvidgat kontaktförbud utan tidigare överträdelser av ett utvidgat kontaktförbud om den som förbudet avses skydda har utsatts för omfattande och allvarliga trakasserier av den som förbudet avses gälla mot, särskilt om beteendet eskalerar. Om det är fråga om ihållande förföljelser av en person under viss tid kan ett särskilt utvidgat kontaktförbud vara den enda formen av förbud som utgör ett reellt skydd och som kan antas vara brottsavhållande. I sådana fall kan det anses föreligga tillräckliga skäl, utan att det bör gå vägen via mindre ingripande kontaktförbud.

Av *andra stycket* följer att ett särskilt utvidgat kontaktförbud får omfatta ett eller flera områden i anslutning till sådana platser där den andra personen har sin bostad eller arbetsplats eller annars brukar vis-

tas. Bestämmelsen förtydligas på så sätt att det i andra styckets *andra mening* anges att det vid bedömningen av områdets eller områdenas storlek särskilt ska beaktas att behovet av skydd för den som förbudet avses skydda tillgodoses. Avsikten med ändringen är att ett särskilt utvidgat kontaktförbud ska kunna utgöra ett reellt skydd för den som förbudet avses skydda. Det förutsätter i regel att ett sådant förbud omfattar ett tillräckligt stort område för att polisen ska ha en möjlighet att rycka ut vid en överträdelse av förbudet och förhindra den som förbudet avses gälla mot att nå fram till den som förbudet avses skydda. Det blir skyddsbedömningen i det enskilda fallet som blir avgörande för om detta behöver vara en utgångspunkt. Avsikten är då att den som förbudet avses skydda inte ska behöva flytta för att söka skydd från den som förbudet avses gälla mot. Det kan därmed vara nödvändigt att besluta om stora förbudsområden, t.ex. motsvarande en hel kommun eller ett ännu större område. Om den som förbudet avses skydda bor nära kommungränsen, eller om denne exempelvis har sin bostad och arbetsplats i olika kommuner, kan det exempelvis vara lämpligt att förbudet omfattar avgränsade områden i flera kommuner. Ett särskilt utvidgat kontaktförbud får dock inte avse ett större område än vad som är nödvändigt (jfr även tredje stycket).

I *tredje stycket* kommer den proportionalitetsprincip till uttryck som ska beaktas vid bedömningen av om det finns förutsättningar för att meddela ett särskilt utvidgat kontaktförbud. Ett sådant kontaktförbud får endast utfärdas om skälen för ett sådant förbud väger tyngre än den inskränkning i rörelsefriheten som förbudet innebär för den som förbudet avses gälla mot. Proportionalitetsbedömningen avser indirekt även frågan om förbudsområdets storlek. Vid bedömningen måste det exempelvis beaktas om den som förbudet avses gälla mot har en naturlig anledning att vistas i det område som förbudet avser. Vid proportionalitetsbedömningen kommer det tidigare agerandet hos den som förbudet avses gälla mot ofta att få avgörande betydelse, eftersom det är det tidigare agerandet och de risker som detta manifesterar som utgör skälen för ett kontaktförbud. Detta innebär att den som genom sitt agerande skapat en befogad oro hos en person att utsättas för allvarliga brott, måste vara beredd att tåla relativt långtgående inskränkningar i rörelsefriheten som, om skälen är tillräckligt starka för ett kontaktförbud, kan innebära att förbudspersonen tvingas byta bostad om det förbudsområde som är påkallat medför det. Om den som förbudet avses gälla mot och den som förbudet avses skydda har

gemensamma barn kan möjligheterna till umgänge behöva tas i beaktande. Det bör uppmärksammas att det finns en möjlighet enligt 3 § att besluta om undantag från kontaktförbudet, vilket kan möjliggöra att umgänge kommer till stånd utan hinder av kontaktförbudet.

2 b §

När ett beslut om kontaktförbud med villkor om elektronisk övervakning har meddelats, är den mot vilken förbudet gäller skyldig att medverka till att den elektroniska övervakningen kommer till stånd och kan fortgå.

Paragrafen, som är ny, anger vilka skyldigheter den person har som ålagts ett kontaktförbud som ska övervakas elektroniskt. Bestämmelsen motsvarar den nuvarande 2 a §. I bestämmelsen har endast språkliga ändringar gjorts, på så sätt att begreppet ”den mot vilken förbudet gäller” har ersatts med ”den som förbudet gäller mot”. Överväganden finns i avsnitt 8.3.6.

5 §

Ett beslut om kontaktförbud ska delges den *som* förbudet avses gälla *mot*. Delgivning får inte ske enligt 34–38 och 47–51 §§ delgivningslagen (2010:1932).

Husrannsakan får företas för eftersökande av den som ska delges ett beslut om kontaktförbud. Vid husrannsakan gäller i tillämpliga delar 28 kap. 2, 3, 3 a och 6–10 §§ rättegångsbalken. Vid tillämpningen av 2 § ska bestämmelserna om den som är tilltalad i stället avse den som ett kontaktförbud avses gälla mot.

Förordnande om husrannsakan för delgivning meddelas av åklagaren eller rätten. Rätten får ta upp frågan om husrannsakan självmant eller på yrkande av Polismyndigheten eller åklagaren.

Paragrafen innehåller bestämmelser om delgivning av beslut om kontaktförbud. Paragrafen ändras på så sätt att det införs en möjlighet att företa husrannsakan i syfte att delge ett beslut om kontaktförbud. Överväganden finns i avsnitt 8.5.5.

Av paragrafens *första stycke* framgår att ett beslut om kontaktförbud ska delges den som förbudet avses gälla mot. Beslutet ska delges i den ordning som anges i delgivningslagen. Av andra meningen framgår att s.k. spikning, surrogatdelgivning och kungörelsedelgivning inte

är tillåtet beträffande delgivning av beslut om kontaktförbud. Eftersom det inte särskilt anges att tillgänglighetsdelgivning får användas, är inte heller den delgivningsformen tillåten (jfr 53 § delgivningslagen). I stycket har endast språkliga ändringar gjorts, på så sätt att begreppet ”den mot vilken förbudet avses gälla” har ersatts med ”den som förbudet avses gälla mot”.

I paragrafen har det införts ett nytt *andra stycke* som innebär att husrannsakan får företas för eftersökande av den som ska delges ett beslut om kontaktförbud. Syftet med ändringen är att skapa verksamma medel i de fall den som förbudet avses gälla mot undanhåller sig delgivning och därmed motverkar att beslutet om kontaktförbud får straffrättslig verkan (se prop. 1987/88:137 s. 22). Paragrafen innehåller en hänvisning till vissa av reglerna i 28 kap. rättegångsbalken som ska tillämpas i fråga om husrannsakan i syfte att delge beslut om kontaktförbud. Det anges också att den som kontaktförbudet avses gälla mot ska jämställas med en tilltalad vid tillämpningen av 2 §. Hänvisningen till 2 § innebär därmed att husrannsakan får företas hos den som förbudet avses gälla mot, eller hos någon annan om det finns synnerlig anledning att anta att den sökte uppehåller sig där. Det krävs även att försök till delgivning har misslyckats eller bedömts som utsiktslösa. Vidare omfattar hänvisningen 3 §, av vilken följer att husrannsakan i delgivningssyfte får ske i en lokal som är tillgänglig för allmänheten utan att de krav som uppställs i 2 § är uppfyllda. Hänvisningen till 3 a § innebär att husrannsakan får beslutas endast om skälen för åtgärden uppväger det intrång eller men i övrigt som åtgärden innebär för den som förbudet avses gälla mot eller för något annat motstående intresse. Bestämmelsen ger uttryck för att proportionalitetsprincipen är tillämplig vid beslut om husrannsakan. Vid bedömningen av proportionaliteten av det tilltänkta beslutet om husrannsakan måste den integritetskränkning som en husrannsakan innebär vägas mot bl.a. skyddspersonens intresse av att beslutet om kontaktförbud får straffrättslig verkan. Husrannsakan får heller aldrig tillgripas om mindre ingripande metoder för delgivning är tillräckliga. Hänvisning görs också till reglerna i 6 § om verkställighet av husrannsakan, bestämmelserna i 7 § om vittne m.m., bestämmelsen i 8 § om förbud mot undersökning av vissa handlingar samt reglerna i 9 § om protokoll m.m. Hänvisningen till 10 § innebär att undersökning för sådant ändamål som avses i 2 § får företas på platser som inte är slutna i egentlig mening men som ändå inte är tillgängliga för allmän-

heten. En undersökning enligt 10 § är inte att betrakta som husrannsakan i egentlig mening och kan företas av polis eller åklagare utan särskilt förordnande.

Av *tredje stycket*, som är nytt, framgår att förordnanden om husrannsakan för delgivning meddelas av åklagaren eller rätten. Bestämmelsen skiljer sig från vad som gäller för husrannsakan för att delge en tilltalad stämning eller kallelse till huvudförhandling, där rätten är ensam behörig att förordna om husrannsakan (se 28 kap. 4 § rättegångsbalken). Avsikten är att förordnande om husrannsakan ska meddelas av den myndighet som handlägger ärendet om kontaktförbud, dvs. den myndighet som ansvarar för att delgivning ska ske (jfr 7 § delgivningslagen). I de flesta fall är det alltså åklagaren som har att förordna om husrannsakan i delgivningssyfte. Frågan torde i huvudsak aktualiseras av rätten i de fall någon av parterna har begärt rättens prövning av beslutet om kontaktförbud. I likhet med vad som gäller vid annan husrannsakan kan dock Polismyndigheten eller åklagaren begära rättens prövning av ett beslut om husrannsakan som åklagaren har befogenhet att besluta om (se 28 kap. 4 § andra stycket rättegångsbalken).

7 a §

I fråga om kontaktförbud avseende gemensam bostad, utvidgat kontaktförbud med villkor om elektronisk övervakning eller särskilt utvidgat kontaktförbud ska ett offentligt biträde förordnas för den *som* förbudet gäller eller avses gälla *mot*, om det inte måste antas att behov av biträde saknas. Frågan om förordnande ska prövas så snart som möjligt.

Om den som förbudet gäller eller avses gälla mot är under 18 år, ska det som sägs i första stycket gälla i fråga om kontaktförbud enligt 1–2 a §§. Detta gäller dock inte i fråga om förlängning av ett meddelat kontaktförbud, om den som förbudet gäller mot vid den tidpunkten har fyllt 18 år.

Ett sådant biträde *som avses i första och andra stycket* har samma rättigheter som en offentlig försvarare.

Paragrafen innehåller bestämmelser om rätt till offentligt biträde i ärenden om kontaktförbud. Överväganden finns i avsnitt 8.5.6.

I *första stycket* har endast språkliga ändringar gjorts, på så sätt att begreppet ”den mot vilken förbudet gäller eller avses gälla” har ersatts med ”den som förbudet gäller eller avses gälla mot”.

Sid 466(667)

Ett nytt *andra stycke* har införts som innebär att rätten till offentligt biträde utvidgas för personer under 18 år till att omfatta samtliga typer av kontaktförbud. Personer under 18 år har alltså, till skillnad från vuxna personer, rätt till offentligt biträde även i fråga om ordinära kontaktförbud och utvidgade kontaktförbud utan villkor om elektronisk övervakning. I likhet med vad som gäller för vuxna personer, ska ett förordnande underlåtas om det måste antas att det saknas behov av biträde. Undantaget bör tillämpas mycket restriktivt. En omständighet som kan medföra att det saknas behov av ett offentligt biträde är när det förordnats en offentlig försvarare som inom ramen för sitt uppdrag kan biträde den misstänkte även i frågan om kontaktförbud. Ett annat exempel på när det kan saknas behov av biträde är när det redan i ett tidigt skede är uppenbart att ansökan om kontaktförbud kommer att leda till ett avslag.

Ett förordnande fortsätter att gälla även om den som förbudet gäller eller avses gälla mot fyller 18 år under handläggningen. Om det uppkommer fråga om förlängning av ett kontaktförbud och den som förbudet gäller mot då har fyllt 18 år kan dock bara ett offentligt biträde förordnas enligt de regler som gäller för myndiga.

Tredje stycket motsvarar det nuvarande andra stycket. Ändringarna är av redaktionell karaktär.

19 §

Sammanträde inför rätten ska hållas om någon part begär det, *om det inte är uppenbart obehövligt*.

Omfattar ärendet en prövning av ett beslut om kontaktförbud avseende gemensam bostad ska tingsrätten även utan särskild begäran *alltid* hålla sammanträde i ärendet så snart det kan ske och, om det inte finns något synnerligt hinder, senast på fjärde dagen efter det att rättens prövning begärdes hos åklagaren. Ärendet ska, om det inte finns något synnerligt hinder, avgöras i anslutning till sammanträdet.

I paragrafen finns bestämmelser om sammanträde. Överväganden finns i avsnitt 8.5.2.

Paragrafen är tillämplig i tingsrätten. I hovrätten tillämpas i stället 14 § lagen (1996:242) om domstolsärenden i fråga om skyldigheten att hålla sammanträde.

Paragrafens *första stycke* har ändrats på så sätt att en part inte längre har en ovillkorlig rätt till sammanträde. Rätten är som huvudregel skyldig att hålla sammanträde om någon part begär det. Sammanträde behöver dock inte hållas om det är uppenbart obehövligt. Det är således endast i klara undantagsfall det kan komma i fråga att avslå en parts begäran om sammanträde. Om en part begär sammanträde i rent obstruktionssyfte, t.ex. som ett led i att fortsätta trakasserierna mot den andra parten, kan ett sammanträde ofta vara uppenbart obehövligt. Detsamma gäller om ansökan om kontaktförbud är uppenbart ogrundad, t.ex. då det på grund av relationen mellan sökanden och den eller de som ansökan riktats mot är uppenbart att det saknas förutsättningar för att utfärda ett kontaktförbud. Ett annat exempel på när det kan finnas skäl att avslå en parts begäran om sammanträde är då motparten inte motsatt sig ändring av åklagarens beslut.

Vid bedömningen av om det är uppenbart obehövligt att hålla sammanträde måste hänsyn tas till de krav som följer av artikel 6 i Europakonventionen, vilka berörs närmare i avsnitt 8.5.2. Det måste även beaktas vilken typ av kontaktförbud ärendet gäller. Utrymmet för att underlåta att hålla sammanträde på begäran av en part minskar ju mer ingripande form av kontaktförbud det är fråga om, särskilt i de fall rättens prövning tar sikte på ett beslut om att ålägga en person ett kontaktförbud. När åklagarens beslut avser en förlängning av ett befintligt kontaktförbud kan behovet av att höra parterna muntligen av utredningsmässiga skäl vara mindre än när det är fråga om ett initialt beslut om kontaktförbud, i första hand i de fall det är fråga om starka skäl för kontaktförbud i det ursprungliga beslutet och det inte anförts eller annars tillkommit några omständigheter som föranleder en annan bedömning när frågan om förlängning uppkommer. Samtidigt kan ingreppet i rörelsefriheten te sig större för den person som förbudet avser ju längre kontaktförbudet varar, vilket också ska beaktas vid bedömningen huruvida ett sammanträde är uppenbart obehövligt. Det framstår som närmast uteslutet att ändra åklagarens beslut till nackdel för en part utan att dessförinnan ha tillmötesgått den partens begäran om sammanträde.

Andra stycket har ändrats på så sätt att det förtydligas att tingsrätten alltid ska hålla sammanträde i ett ärende om kontaktförbud avseende den gemensamma bostaden, även utan att en part begär det. Det innebär inte någon ändring i sak i förhållande till vad som tidigare har gällt.

24 §

Den som bryter mot ett *utvidgat eller särskilt utvidgat* kontaktförbud döms för *överträdelse av utvidgat eller särskilt utvidgat kontaktförbud* till fängelse i *lägst tre månader och* högst två år. Den som i övrigt bryter mot ett kontaktförbud döms för *överträdelse av kontaktförbud* till fängelse i högst ett år.

Om ett brott som avses i första stycket är ringa, döms till böter.

Paragrafen innehåller bestämmelser om straffansvar för överträdelse av kontaktförbud. Straffbestämmelsen innebär att den som bryter mot ett kontaktförbud döms enligt en differentierad straffskala beroende på vilken typ av kontaktförbud som överträtts. Paragrafen har ändrats i flera avseenden. Våra överväganden finns i avsnitt 9.3.3.

Paragrafen har ändrats, i *första stycket första meningen*, på så sätt att brottsbeteckningen överträdelse av kontaktförbud med elektronisk övervakning ersätts med överträdelse av utvidgat eller särskilt utvidgat kontaktförbud. Ändringen innebär att en strängare straffskala ska tillämpas för den som bryter mot ett utvidgat eller särskilt utvidgat kontaktförbud – oavsett om ett sådant kontaktförbud har förenats med villkor om elektronisk övervakning eller inte – än för övriga överträdelser av kontaktförbud. Tidigare gällde att den strängare straffskalan endast skulle tillämpas på överträdelser av kontaktförbud med elektronisk övervakning. Syftet med ändringen är att markera att överträdelse av ett utvidgat eller ett särskilt utvidgat kontaktförbud utgör ett allvarligt brott, oavsett om förbudet övervakas elektroniskt eller inte.

Första stycket första meningen ändras även på så sätt att minimistraffet för överträdelse av utvidgat eller särskilt utvidgat kontaktförbud höjs från fängelseminimum till fängelse i lägst tre månader. Höjningen av minimistraffet innebär att straffnivån höjs generellt för alla gärningar som avser en överträdelse av ett utvidgat eller särskilt utvidgat kontaktförbud och innebär ingen ändring av förutsättningarna för när en överträdelse ska anses föreligga. Inga ändringar görs beträffande straffskalan för överträdelse av kontaktförbud i övriga fall. Såsom utvecklas i avsnitt 9.3.3 ska överträdelse av ett utvidgat eller särskilt utvidgat kontaktförbud anses utgöra ett brott av sådan art att det kan finnas skäl att välja fängelse som påföljd, trots att varken straffmätningsvärdet eller tidigare brottslighet talar för det.

Straffskärpningen väcker frågan om domstolen ska döma särskilt för överträdelse av utvidgat eller särskilt utvidgat kontaktförbud som

utgör en del av en olaga förföljelse. Straffminimum för de båda brotten skiljer sig emellertid inte åt särskilt mycket och maximistraffet för olaga förföljelse är högre än för överträdelse av utvidgat eller särskilt utvidgat kontaktförbud. Överträdelser av utvidgade och särskilt utvidgade kontaktförbud torde därför kunna inordnas som ett underbrott till olaga förföljelse. Konkurrensfrågan får dock i slutändan avgöras i praxis. Den omständigheten att en överträdelse av ett utvidgat eller särskilt utvidgat kontaktförbud ingår som en del i en olaga förföljelse får till följd att domstolen vid straffmätningen av den olaga förföljelsen får utgå från straffminimum av överträdelse av utvidgat eller särskilt utvidgat kontaktförbud, dvs. tre månader.

Paragrafens *andra stycke* innebär att straffet för ringa brott är böter. Detta gäller oavsett vilken typ av kontaktförbud som överträdelsen avser. Även överträdelser av utvidgade och särskilt utvidgade kontaktförbud kan alltså bedömas som ringa brott och därmed föranleda ett bötesstraff. Någon ändring är inte åsyftad vad gäller fall som kan anses som ringa.

25 §

Den som har meddelats ett kontaktförbud med villkor om elektronisk övervakning och som uppsåtligen hindrar att den elektroniska övervakningen kommer till stånd eller kan fortgå, *eller som i övrigt hanterar den elektroniska utrustningen på ett sätt som är ägnat att försvåra övervakningen*, döms för *hindrande eller försvårande av elektronisk övervakning* till fängelse i högst ett år.

Om en gärning enligt första stycket har begåtts av grov oaktsamhet, döms till böter eller fängelse i högst ett år.

Paragrafen innehåller bestämmelser om straffansvar för hindrande av elektronisk övervakning. Paragrafen har ändrats dels på så sätt att det straffbara området utvidgas, dels har böter utmönstrats ur straffskalan för uppsåtliga gärningar. Därtill har brottsbeteckningen från hindrande av elektronisk övervakning ändrats till hindrande eller försvårande av elektronisk övervakning. Överväganden finns i avsnitt 8.4.5 och 9.5.3.

Första stycket har ändrats på så sätt att även den som meddelats ett kontaktförbud med villkor om elektronisk övervakning och som hanterar den elektroniska utrustningen på ett sätt som är ägnat att

försvåra övervakningen – utan att gärningen för den sakens skull lett till att den elektroniska övervakningen faktiskt hindrats från att komma till stånd eller kan fortgå – döms för försvårande av elektronisk övervakning. Med begreppet ”hanterar den elektroniska utrustningen” avses både aktivt handlande, så som att göra åverkan på utrustningen eller försöka manipulera den på olika sätt, samt underlåtenhet, exempelvis att underlåta att ladda utrustningens batterier på föreskrivet sätt eller att underlåta att inställa sig för nödvändiga kontroller av utrustningen. Ytterligare exempel på beteenden som kan vara ägnade att försvåra övervakningen är att systematiskt befinna sig i områden med dålig täckning, eller att på olika sätt göra sig okontaktbar när polisen t.ex. behöver åtgärda utrustningen.

Att hanteringen av den elektroniska utrustningen ska ha varit ägnat att försvåra övervakningen innebär att åklagaren inte behöver bevisa att hanteringen faktiskt lett till att övervakningen försvårats. Det är tillräckligt att omständigheterna är sådana att hanteringen i fråga typiskt sett leder till att övervakningen försvåras.

Vid bedömningen av om gärningen varit ägnad att försvåra övervakningen kan ledning sökas i de instruktioner som lämnats till den som förbudet avser i samband med att den elektroniska övervakningen inletts (jfr 12 a § lagen om kontaktförbud och 2 § andra stycket förordningen [1988:691] om kontaktförbud). Straffansvar förutsätter subjektiv täckning i förhållande till vad som krävs av den som omfattas av övervakningen för att övervakningen ska kunna komma till stånd och fortgå. Har gärningspersonens hantering av den elektroniska utrustningen föranlett larm till Polismyndigheten, exempelvis om låg batterinivå, är det en omständighet som normalt kan betyda att gärningen varit ägnad att försvåra övervakningen. Denna omständighet utgör dock inte ett krav för att rekvisitet ska anses vara uppfyllt.

Första stycket ändras även på så sätt att straffskalan för hindrande eller försvårande av elektronisk övervakning som begås med uppsåt ska vara fängelse i högst ett år i stället för böter eller fängelse i högst ett år. Böter utmönstras alltså ur straffskalan. Att böter inte längre ingår i straffskalan för uppsåtliga brott innebär att straffnivån höjs generellt för alla uppsåtliga gärningar.

Bestämmelsen om straffansvar för grovt oaktsamma gärningar flyttas till ett nytt *andra stycke*. Av bestämmelsen framgår att straffskalan för gärningar enligt första stycket som begåtts av grov oaktsamhet alltjämt är böter eller fängelse i högst ett år. Införandet av

det andra stycket innebär inga förändringar i sak beträffande gär-
ningar som begås av grov oaktsamhet såvitt avser straffmätningen.

26 §

Uppgifter om den övervakades position vid elektronisk övervakning får registreras och tas fram endast när

1. den övervakade träder in i eller vistas inom det område som avses i 2 eller *2 a* §§, eller
2. en beslutad elektronisk övervakning hindras *eller försvåras*.

Paragrafen behandlar i vilka situationer uppgifter om den övervakades position vid elektronisk övervakning får registreras och tas fram. Överväganden finns i avsnitt 8.3.6 och 8.4.5.

F*örsta punkten* har ändrats på så sätt att en hänvisning till 2 a § har lagts till. Ändringen är en följd av att bestämmelsen om särskilt utvidgat kontaktförbud i nuvarande 2 § andra stycket har flyttats till en ny paragraf, 2 a §.

Ett tillägg har gjorts i *andra punkten* som innebär att uppgifter om den övervakades position får registreras och tas fram när en beslutad elektronisk övervakning försvåras. Ändringen är en följd av att det straffbara området i 25 § har utvidgats på så sätt att även den som hanterar den elektroniska utrustningen på ett sätt som är ägnat att försvåra övervakningen kan dömas till straffansvar.

13.3 Förslaget till lag om ändring i lagen (1999:997) om särskild företrädare för barn

1 §

När en förundersökning har inletts eller återupptagits i fråga om ett brott som kan leda till fängelse och har begåtts mot någon som är under 18 år, ska en särskild företrädare förordnas för barnet om

1. en vårdnadshavare kan misstänkas för brottet, eller
2. det kan befaras att en vårdnadshavare på grund av sitt förhållande till den som kan misstänkas för brottet inte kommer att ta till vara barnets rätt.

Därutöver ska en särskild företrädare förordnas när det har inletts ett ärende om kontaktförbud enligt lagen (1988:688) om kontaktförbud till skydd för en person som är under 18 år, om den förbudet avses gälla mot är vårdnads-

havare till barnet, eller om det kan befaras att barnets vårdnadshavare på grund av sitt förhållande till den förbudet avses gälla mot inte kommer att ta tillvara barnets rätt. Om det redan har utsetts en företrädare med stöd av första stycket, företräder denne utan särskilt förordnande barnet i ärendet om kontaktförbud i de fall den som kan misstänkas för brott är densamme som förbudet avses gälla mot.

En särskild företrädare ska inte förordnas om det med hänsyn till barnet är obehövligt eller särskilda skäl annars talar mot det.

Paragrafen reglerar när en särskild företrädare ska förordnas. Övervägandena finns i avsnitt 8.5.7.

Ett nytt *andra stycke* har lagts till, som innebär att en särskild företrädare ska förordnas i vissa fall när det har inletts ett ärende om kontaktförbud enligt lagen (1988:688) om kontaktförbud och den som förbudet avses skydda är under 18 år. En särskild företrädare ska utses för barnet, om den som förbudet avses gälla mot är barnets vårdnadshavare, eller om det kan befaras att barnets vårdnadshavare på grund av sitt förhållande till den som förbudet avses gälla mot inte kommer ta tillvara barnets rätt. Vid bedömningen av om en vårdnadshavare inte kommer ta tillvara barnets rätt på grund av sitt förhållande till den som förbudet avses gälla mot kan vägledning sökas i prop. 1998/99:133 s. 40 f. Om en särskild företrädare redan är utsedd med stöd av första stycket när ett ärende om kontaktförbud inleds, företräder denne utan särskilt förordnande barnet även i ärendet om kontaktförbud.

Av *tredje stycket* framgår att ett förordnande inte ska ske om det med hänsyn till barnet är obehövligt eller om det annars finns särskilda skäl mot ett förordnande. Frågan om det är obehövligt att förordna en särskild företrädare får avgöras med hänsyn tagen till barnets ålder och mognad. Det kan t.ex. beaktas att äldre barn i regel själv kan ta ställning till frågan om kontaktförbud och att delta i utredningsåtgärder såsom förhör. Behovet av en särskild företrädare torde dock i första hand vara beroende av barnets relation till vårdnadshavaren (se prop. 1998/99:133 s. 42). Särskilda skäl mot att förordna en särskild företrädare när ett ärende om kontaktförbud har inletts kan föreligga, om det redan i ett tidigt skede framstår som uppenbart att det saknas förutsättningar för att utfärda ett kontaktförbud.

3 § Sid 473(667)

En särskild företrädare ska, i stället för barnets vårdnadshavare, som ställföreträdare ta till vara barnets rätt under förundersökningen och i efterföljande rättegång samt *i ärenden om kontaktförbud enligt lagen (1988:688) om kontaktförbud och* vid åtgärder som rör verkställighet av skadestånd och ansökan om brottsskadeersättning. Företrädaren får dock inte väcka åtal och får inte heller väcka någon skadeståndstalan utan att ett allmänt åtal har väckts.

En särskild företrädare ska anmäla till åklagaren om företrädaren bedömer att det finns skäl att utfärda ett kontaktförbud enligt lagen (1988:688) om kontaktförbud till skydd för barnet.

Det som i 23 kap. 10 och 11 §§ rättegångsbalken sägs om målsägandebiträdes närvaro vid förhör ska tillämpas på den särskilda företrädaren.

I paragrafen finns bestämmelser om den särskilda företrädarens uppgifter. Övervägandena finns i avsnitt 8.5.7.

Första stycket har ändrats på så sätt att den särskilda företrädarens uppdrag utvidgas till att ta till vara barnets rätt även i ärenden om kontaktförbud enligt lagen (1988:688) om kontaktförbud. Det ingår i den särskilda företrädarens befogenhet att för barnets räkning samtycka till att kontaktförbud utfärdas (i de fall barnet inte nått sådan mognad att barnets egen vilja ska vara utslagsgivande), att begära rättens prövning av ett beslut om kontaktförbud som gått barnet emot samt att överklaga ett sådant beslut till högre rätt. Angående den särskilda företrädarens befogenheter i övrigt, se prop. 1998/99:133 s. 42 f.

Ett nytt *andra stycke* har införts, som innebär att en särskild företrädare ska anmäla till åklagaren om företrädaren bedömer att det finns skäl att utfärda ett kontaktförbud enligt lagen (1988:688) om kontaktförbud till skydd för barnet. Förutsättningarna för ett kontaktförbud regleras i 1–2 a §§ i den nyss nämnda lagen. Det kan t.ex. ha framkommit uppgifter i en parallellt pågående förundersökning som tyder på att barnet kan vara i behov av ett kontaktförbud i syfte att skydda barnet mot brott, trakasserier eller förföljelse. Barnets vilja bör tillmätas en avgörande betydelse för bedömningen av om en särskild företrädare ska anmäla ett behov av kontaktförbud till åklagaren. Om barnet inte uppnått tillräcklig ålder och mognad för att kunna uttrycka sin inställning i frågan om kontaktförbud, får den särskilda företrädaren göra en självständig bedömning av om det kan finnas skäl för ett kontaktförbud till skydd för barnet utifrån om-

ständigheterna i det enskilda fallet. I avsnitt 8.5.7 behandlas frågan om beaktande av barnets egen inställning närmare.

13.4 Förslaget till lag om ändring i lagen (2015:642) om europeisk skyddsorder

3 kap.

5 §

Om en europeisk skyddsorder kan erkännas i Sverige, ska åklagaren meddela den som skyddsordern gäller mot förbud att

1. besöka eller på annat sätt ta kontakt med den person som skyddsordern avses skydda eller att följa efter denna person,
2. uppehålla sig i en bostad som brukas gemensamt med den person som skyddsordern avses skydda,
3. uppehålla sig i närheten av en bostad eller arbetsplats eller annat ställe där den person som skyddsordern avses skydda brukar vistas, eller
4. uppehålla sig inom ett större område än som följer av ett förbud enligt 3.

Ett förbud enligt första stycket 4 får omfatta ett eller flera områden i anslutning till sådana platser där den person som skyddsordern avses skydda har sin bostad eller arbetsplats eller annars brukar vistas. *Vid bestämmandet av områdets eller områdenas storlek ska det särskilt beaktas att behovet av skydd för den som skyddsordern avses skydda tillgodoses.*

Ett förbud enligt denna paragraf ska i största möjliga utsträckning stämma överens med den skyddsåtgärd som ligger till grund för skyddsordern.

I paragrafen finns bestämmelser om det beslut åklagaren ska meddela till verkställighet av en europeisk skyddsorder. Övervägandena finns i avsnitt 8.3.7.

Andra stycket har ändrats på så sätt att det anges att det, beträffande sådana förbud som avses i första stycket 4, vid bestämmandet av områdets eller områdenas storlek särskilt ska beaktas att behovet av skydd för den som skyddsordern avses skydda tillgodoses. Ändringen är en följd av ändringen i 2 a § andra stycket lagen (1988:688) om kontaktförbud avseende bestämmandet av förbudsområdets eller förbudsområdenas storlek i fråga om särskilt utvidgade kontaktförbud. Ändringen innebär alltså att ett förbud enligt punkten 4 även fortsättningsvis motsvarar ett särskilt utvidgat kontaktförbud enligt 2 a § i lagen om kontaktförbud. Den omständigheten att åklagaren

särskilt ska beakta behovet av skydd för den som skyddsordern avses skydda vid bestämmandet av förbudsområdets eller förbudsområdens storlek, innebär inte att åklagaren ska göra en omprövning av frågan om huruvida det föreligger ett skyddsbehov. Om åklagaren har bedömt att en europeisk skyddsorder kan erkännas i Sverige, innebär det att åklagaren bl.a. erkänner den faktiska situation som beskrivs i den europeiska skyddsordern och instämmer i att skydd bör tillhandahållas och bör fortsätta att tillhandahållas i enlighet med nationell lagstiftning (se skäl 18 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/99/EU av den 13 december 2011 om den europeiska skyddsordern). I likhet med vad som gäller för ett särskilt utvidgat kontaktförbud enligt lagen om kontaktförbud får ett förbud enligt första stycket 4 inte avse ett större område än vad som är nödvändigt (prop. 2014/15:139 s. 87).

14 §

Den som bryter mot ett förbud som har meddelats enligt 5 § döms för överträdelse av europeisk skyddsorder till fängelse i högst ett år.

Om ett brott som avses i första stycket är ringa, döms till böter.

Åtal för brott enligt första stycket får väckas endast om det står klart att överträdelsen inte kommer att leda till att det i den andra medlemsstaten inleds ett förfarande för att skärpa skyddsåtgärden eller för att upphäva skyddsåtgärden och i stället påföra en frihetsberövande åtgärd.

Paragrafen innehåller en straffbestämmelse om överträdelse av europeisk skyddsorder och en bestämmelse om åtalsbegränsning. Övervägandena finns i avsnitt 9.4.2.

Paragrafens *första stycke* har ändrats på så sätt att böter utmönstras ur straffskalan. Att böter inte längre ingår i straffskalan innebär att straffnivån höjs generellt för alla gärningar.

Paragrafens *andra stycke*, som tidigare innehöll en bestämmelse om ansvarsfrihet för ringa brott, har ändrats. Den nya lydelsen innebär att ansvarsfrihetsregeln har utmönstrats och ersatts med en reglering om att ringa fall ska medföra ett bötesstraff. Ändringen motsvarar den ändring som trädde i kraft den 1 januari 2022 i 24 § andra stycket lagen om kontaktförbud (se prop. 2020/21:217).

Liksom tidigare gäller att straffbestämmelsen inte omfattar kontakter som med hänsyn till särskilda omständigheter är uppenbart befogade (se 3 kap. 9 §).

14 Författningsförslag som inte följer av ställningstagandena

I detta kapitel lämnas förslag på hur författningar i enlighet med uppdraget kan utformas, trots att andra ställningstaganden har gjorts i tidigare kapitel. Till författningsförslagen lämnas även en konsekvensanalys samt författningskommentar.

14.1 Alternativt författningsförslag

14.1.1 Alternativt förslag till lag om ändring i brottsbalken (1962:700)

Härigenom föreskrivs att 4 kap. 3 och 4 a §§ brottsbalken (1962:700) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse *Föreslagen lydelse*

4 kap.

3 §[1]

Den som begår en brottslig gärning som utgör

1. mord, dråp, misshandel, grov misshandel eller synnerligen grov misshandel enligt 3 kap. 1, 2, 5 eller 6 §,

2. människorov, olaga frihetsberövande, olaga tvång, grovt olaga tvång, olaga hot, grovt olaga hot, hemfridsbrott, grovt hemfridsbrott eller ofredande enligt 4 kap. 1, 2, 4, 5, 6 eller 7 §,

3. våldtäkt, grov våldtäkt, sexuellt övergrepp, grovt sexuellt övergrepp, våldtäkt mot barn, grov våldtäkt mot barn, sexuellt utnyttjande av barn, sexuellt övergrepp mot barn, grovt sexuellt övergrepp mot barn, sexuellt ofredande mot barn, sexuellt ofredande, grovt sexuellt

[1] Senaste lydelse 2022:1043.

ofredande mot barn eller grovt sexuellt ofredande enligt 6 kap. 1, 2, 4, 5, 6 eller 10 §,

4. skadegörelse eller grov skadegörelse enligt 12 kap. 1 eller 3 §, eller

5. straffbart försök till brott enligt någon av 1–4

döms, om gärningen har bevittnats av ett barn som är närstående eller tidigare närstående till både gärningsmannen och den som gärningen begås mot, för *barnfridsbrott* till fängelse i högst två år. Om brottet är ringa, döms till böter eller fängelse i högst sex månader.	döms, om gärningen har bevittnats av ett barn som är närstående eller tidigare närstående till både gärningsmannen och den som gärningen begås mot, för *barnfridsbrott* till fängelse i *lägst tre månader och* högst två år. Om brottet är ringa, döms till böter eller fängelse i högst sex månader.
Om brottet är grovt, döms för *grovt barnfridsbrott* till fängelse i lägst *nio månader* och högst *fyra* år. Vid bedömningen av om brottet är grovt ska det särskilt beaktas om den gärning som har bevittnats har varit av mycket allvarlig art eller om gärningsmannen visat särskild hänsynslöshet.	Om brottet är grovt, döms för *grovt barnfridsbrott* till fängelse i lägst *ett år* och högst *sex* år. Vid bedömningen av om brottet är grovt ska det särskilt beaktas om den gärning som har bevittnats har varit av mycket allvarlig art eller om gärningsmannen visat särskild hänsynslöshet.

Observera att ändringen i straffskalan för grovt barnfridsbrott även ingår i vårt författningsförslag i kapitel 1. Det är alltså endast straffskalan för barnfridsbrott av normalgraden som skiljer detta alternativ från det författningsförslag i kapitel 1 som följer av våra ställningstaganden.

4 a §[2]

Den som begår brottsliga gärningar enligt 3 eller 4 kap., 5 kap. 1 eller 2 §, 6 eller 12 kap. eller enligt 24 § lagen (1988:688) om kontaktförbud mot en närstående eller tidigare närstående person, döms, om var och en av gärning-	Den som begår *eller på annat sätt medverkar till* brottsliga gärningar enligt 3 eller 4 kap., 5 kap. 1 eller 2 §, 6 eller 12 kap. eller enligt 24 § lagen (1988:688) om kontaktförbud *eller som begår försök, förberedelse eller stämpling till*

[2] Senaste lydelse 2021:1108.

arna utgjort led i en upprepad kränkning av personens integritet och gärningarna varit ägnade att allvarligt skada personens självkänsla, för *grov fridskränkning* till fängelse i lägst ett och högst *sex* år.

sådana brott, mot en närstående eller tidigare närstående person, döms, om var och en av gärningarna utgjort led i en upprepad kränkning av personens integritet och gärningarna varit ägnade att allvarligt skada personens självkänsla, för *grov fridskränkning* till fängelse i lägst ett och högst *tio* år.

Har gärningar som anges i första stycket begåtts av en man mot en kvinna som han är eller har varit gift med eller som han bor eller har bott tillsammans med under äktenskapsliknande förhållanden, ska han i stället dömas för *grov kvinnofridskränkning* till samma straff.

Observera att flera av ändringarna i bestämmelsen om grov fridskränkning och grov kvinnofridskränkning även ingår i vårt författningsförslag i kapitel 1. Det är endast straffskalan för grov fridskränkning och grov kvinnofridskränkning som skiljer detta alternativ från det författningsförslag i kapitel 1 som följer av våra ställningstaganden.

14.2 Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

Vad gäller ikraftträdande av och övergångsbestämmelser för de alternativa förslagen hänvisas till kapitel 12.

14.3 Konsekvenser

De uppskattade konsekvenserna vad gäller de förslag som utredningen ställer sig bakom har redovisats i kapitel 11. I det följande redogörs för de konsekvenser som vi bedömer följer av att ändra bestämmelsen om barnfridsbrott i 4 kap. 3 § brottsbalken och bestämmelsen om grov fridskränkning respektive grov kvinnofridskränkning i 4 kap. 4 a § brottsbalken enligt de alternativa lydelser som vi presenterat i avsnitt 14.1. De alternativa lydelserna innebär att minimistraffet för barnfridsbrott av normalgraden höjs från fängelseminimum till fängelse i tre månader och att maximistraffet för grov fridskränkning och grov kvinnofridskränkning höjs från sex år till tio års fängelse.

14.3.1 Konsekvenser av att höja minimistraffet för barnfridsbrott

Bedömning: Det alternativa förslaget om att höja minimistraffet för barnfridsbrott av normalgraden till tre månaders fängelse bedöms leda till kostnadsökningar för Kriminalvården på cirka 10,6 miljoner kronor. De beräknade kostnaderna är dock förenade med stora osäkerhetsfaktorer. De ökade kostnaderna bedöms emellertid rymmas inom befintliga anslag.

Enligt statistik från Brå förekom det 282 domslut där barnfridsbrott av normalgraden utgjorde huvudbrott[3] år 2022. De vanligaste förekommande påföljderna beträffande dessa domslut var villkorlig dom (90 fall, varav 74 i kombination med samhällstjänst), följt av fängelse (87 fall) och skyddstillsyn (62 fall, varav 4 i kombination med s.k. kontraktsvård och 29 i kombination med samhällstjänst).[4] I de fall påföljden bestämdes till fängelse var den genomsnittliga strafflängden sex månaders fängelse. I 36 fall bestämdes fängelsestraffets längd till mindre än sex månader.[5]

Det är förenat med betydande svårigheter att bedöma vilka effekter i straffvärdehänseende en höjning av minimistraffet till tre månaders fängelse för barnfridsbrott av normalgraden skulle medföra, särskilt med hänsyn till att en fällande dom för barnfridsbrott i princip uteslutande omfattar även det brott som barnet har bevittnat (grundbrottet) och att domstolen därför ska bedöma ett samlat straffvärde för brotten. Det är dessutom tänkbart att domstolarna kan bli mer benägna att rubricera gärningar vilka enligt den nuvarande ordningen bedöms som normalgradsbrott, som ringa barnfridsbrott och att nettoeffekten av det samlade straffvärdet i vissa fall därmed blir detsamma som enligt den nuvarande ordningen.

En viss påverkan på de utdömda påföljderna kan dock förväntas, främst i de fall straffvärdet för grundbrottet motsvarar upp till några månaders fängelse. Detta kan illustreras med följande exempel. Ett barn utsätts för att bevittna en misshandel med ett straffvärde motsvarande två månaders fängelse. Vår praxisgenomgång (se avsnitt 9.6.2

[3] Som huvudbrott väljs det brott i domslutet som har strängast straffskala. Om två brott har samma straffskala, väljs ett av brotten slumpvis som huvudbrott.
[4] Brå, kriminalstatistik 2022, tabell 420.
[5] Brå, kriminalstatistik 2022, tabell 430.

och bilaga 4) visar att straffvärdet för ett barnfridsbrott många gånger bedöms motsvara straffvärdet för grundbrottet. Om barnfridsbrottet också bedöms ha ett straffvärde om två månaders fängelse, skulle det samlade straffvärdet – med hänsyn till hur den s.k. asperationsprincipen normalt brukar tillämpas – sannolikt bestämmas till tre månaders fängelse. Om straffvärdet för barnfridsbrottet i samma situation i stället skulle bedömas motsvara tre månaders fängelse, skulle det samlade straffvärdet sannolikt bestämmas till fyra månaders fängelse.

En grov uppskattning är att en skärpning av minimistraffet kommer att leda till att påföljden, i de fall domstolen utifrån den nuvarande straffskalan hade dömt ut en frivårdspåföljd, i stället bestäms till fängelse i 20 fall. Vi utgår från att fängelsestraffets längd i dessa fall kommer att bestämmas till i genomsnitt sex månaders fängelse. I de fall påföljden redan enligt den nuvarande ordningen skulle ha bestämts till fängelse, kan det förväntas en viss ökning av fängelsestraffens längd i de fall straffvärdet av grundbrottet motsvarar upp till ett par månaders fängelse. Vi utgår här från en ökning med i genomsnitt en månads fängelse i 30 fall. Det sagda leder till en ökning av strafftiderna med 12,5 fängelseår per år. Med hänsyn till reglerna om villkorlig frigivning ska två tredjedelar av dessa – dvs. drygt 8 år – avtjänas i anstalt. Enligt uppgift från Kriminalvården uppgick kostnaden för vård i anstalt år 2022 till 3 486 kronor per dygn. Med dessa utgångspunkter kan Kriminalvårdens kostnader för vård i anstalt förväntas öka med cirka 10,6 miljoner kronor (3 041 × 3 486) till följd av våra förslag. Det bör dock påpekas att beräkningen utgår från den senast redovisade vårddygnskostnaden. Kriminalvården har uppgett att bl.a. inflationen och det förhållandet att nya anstalter tas i drift ökar vårddygnskostnaden. Samtidigt framgår det av regleringsbrevet för budgetåret 2023 avseende Kriminalvården, att myndigheten senast den 1 december 2023 ska redovisa lämpliga åtgärder för att sänka vårddygnskostnaden. Mot bakgrund av vad som nu har sagts är det mycket svårt att förutse en framtida vårddygnskostnad. Även med denna osäkerhetsfaktor bedömer vi emellertid att kostnadsökningen för Kriminalvården inte är större än att de måste anses rymmas inom ramen för befintliga anslag.

Förslaget kan också få konsekvenser för frivården. Dels kan något fler personer komma att ställas under övervakning. Längre fängelsestraff får också den effekten att den möjliga övervakningstiden ökar något. Därtill kan förslaget innebära en ökad belastning på frivården

Sid 482(667)

beträffande antal timmar samhällstjänst som ska genomföras i förening med villkorlig dom eller skyddstillsyn. Å andra sidan kommer belastningen på frivården samtidigt minska i och med att fler personer, som enligt den nuvarande ordningen skulle ha dömts till en frivårdande påföljd, i stället döms till fängelse. Vi bedömer att dessa kostnader i stor utsträckning tar ut varandra.

14.3.2 Konsekvenser av att höja maximistraffet för grov fridskränkning och grov kvinnofridskränkning

Bedömning: Det alternativa förslaget om att höja maximistraffet för grov fridskränkning och grov kvinnofridskränkning till tio års fängelse bedöms inte leda till en strängare syn på sådana brott.

Vi bedömer inte att det alternativa förslaget kommer att leda till några kostnadseffekter för rättsväsendets aktörer.

Av den statistik som presenteras i avsnitt 9.7.2, framgår att den övre delen av straffskalan för grov fridskränkning och grov kvinnofridskränkning hittills i princip inte utnyttjas i praktiken. I avsnitt 9.7.3 har vi konstaterat att en höjning av maximistraffet för grov fridskränkning och grov kvinnofridskränkning till fängelse i tio år skulle medföra att även grova brott såsom våldtäkt och misshandel, vilka domstolen enligt den nuvarande regleringen har att döma särskilt för, skulle ingå som en del i fridskränkningsbrottet.

Vi bedömer att det är möjligt att grövre brott kan få mindre genomslag på det samlade straffvärdet och att det totala straffvärdet alltså blir något lägre än om domstolen, som i dag, hade dömt särskilt för brottet med strängare straffskala. En sådan utveckling skulle gå tvärt emot ambitionen att ytterligare inskärpa allvaret i fridskränkningsbrotten, som uttrycks i bl.a. det tillkännagivande från riksdagen till regeringen som nämns i våra direktiv.[6] Som vi utvecklar närmare i avsnitt 9.7.3 är det dock svårt att bedöma konsekvenserna av de förändringar i konkurrenshänseende som uppkommer till följd av att höja maximistraffet för fridskränkningsbrotten, bl.a. då det inte framstår som helt klart hur asperationsprincipen ska tillämpas vid den typ av brottskonstruktioner som fridskränkningsbrotten bygger på. Under alla förhållanden framstår det inte som särskilt sannolikt att

[6] Bet. 2021/22:JuU8 punkt 4, rskr. 2021/22:39.

en höjning av maximistraffet till tio års fängelse skulle få effekten att de övre delarna av straffskalan skulle utnyttjas mer än i dag.

I avsnitt 9.7.3 redogörs för ytterligare konsekvenser som en förändring i konkurrenshänseende kan komma att medföra. Dessa behandlas inte ytterligare här.

Mot bakgrund av vad som sagts ovan av de begränsade effekterna på utdömda straff som en höjning av maximistraffet kan komma att medföra, bedömer vi inte heller att en sådan höjning skulle innebära några ökade kostnader för Kriminalvården. Det framstår inte heller som troligt att en höjning av maximistraffet skulle leda till exempelvis ett ökat ärendeinflöde eller andra effekter som medför ökade kostnader för övriga delar av rättsväsendet.

14.4 Författningskommentar

14.4.1 Det alternativa förslaget till lag om ändring i brottsbalken (1962:700)

4 kap.

3 §

Den som begår en brottslig gärning som utgör

1. mord, dråp, misshandel, grov misshandel eller synnerligen grov misshandel enligt 3 kap. 1, 2, 5 eller 6 §,

2. människorov, olaga frihetsberövande, olaga tvång, grovt olaga tvång, olaga hot, grovt olaga hot, hemfridsbrott, grovt hemfridsbrott eller ofredande enligt 4 kap. 1, 2, 4, 5, 6 eller 7 §,

3. våldtäkt, grov våldtäkt, sexuellt övergrepp, grovt sexuellt övergrepp, våldtäkt mot barn, grov våldtäkt mot barn, sexuellt utnyttjande av barn, sexuellt övergrepp mot barn, grovt sexuellt övergrepp mot barn, sexuellt ofredande mot barn, sexuellt ofredande, grovt sexuellt ofredande mot barn eller grovt sexuellt ofredande enligt 6 kap. 1, 2, 4, 5, 6 eller 10 §,

4. skadegörelse eller grov skadegörelse enligt 12 kap. 1 eller 3 §, eller

5. straffbart försök till brott enligt någon av 1–4

döms, om gärningen har bevittnats av ett barn som är närstående eller tidigare närstående till både gärningsmannen och den som gärningen begås mot, för *barnfridsbrott* till fängelse i *lägst tre månader och* högst två år.

Om brottet är ringa, döms till böter eller fängelse i högst sex månader.

Om brottet är grovt, döms för *grovt barnfridsbrott* till fängelse i lägst *ett år* och högst *sex* år. Vid bedömningen av om brottet är grovt ska det särskilt

beaktas om den gärning som har bevittnats har varit av mycket allvarlig art eller om gärningsmannen visat särskild hänsynslöshet.

I paragrafen föreskrivs straffansvar för barnfridsbrott. Överväganden finns i avsnitt 9.6.3.

Första stycket har ändrats på så sätt att minimistraffet för barnfridsbrott av normalgraden höjs från fängelseminimum till fängelse i lägst tre månader. Höjningen syftar till att höja straffnivån för normalgraden av brottet. Ändringen är inte avsedd att påverka gränsdragningen mellan den brottstypen och ringa barnfridsbrott.

Tredje stycket har ändrats i fråga om straffskalan för grovt barnfridsbrott, på så sätt att straffminimum höjs från nio månaders fängelse till fängelse i ett år och straffmaximum höjs från fängelse i fyra år till fängelse i sex år.

Höjningen av straffminimum för grovt barnfridsbrott är inte avsedd att påverka gränsdragningen mellan barnfridsbrott av normalgraden och grovt barnfridsbrott. Syftet är i stället att generellt höja straffnivån för alla gärningar som är att bedöma som grovt barnfridsbrott. En följd av höjningen är dock att det praktiskt tillgängliga utrymmet för straffmätning ökar för brott av normalgraden. Avsikten med höjningen av straffmaximum är att utöka den möjliga spännvidden vid straffmätningen med avseende på de allvarligaste fallen, t.ex. då barnet utsätts för att bevittna dödligt eller annars mycket allvarligt våld mot någon av sina föräldrar, utfört av den andre föräldern eller en annan närstående.

4 a §

Den som begår eller *på annat sätt medverkar till* brottsliga gärningar enligt 3 eller 4 kap., 5 kap. 1 eller 2 §, 6 eller 12 kap. eller enligt 24 § lagen (1988:688) om kontaktförbud *eller som begår försök, förberedelse eller stämpling till sådana brott*, mot en närstående eller tidigare närstående person, döms, om var och en av gärningarna utgjort led i en upprepad kränkning av personens integritet och gärningarna varit ägnade att allvarligt skada personens självkänsla, för *grov fridskränkning* till fängelse i lägst ett och högst *tio* år.

Har gärningar som anges i första stycket begåtts av en man mot en kvinna som han är eller har varit gift med eller som han bor eller har bott tillsammans med under äktenskapsliknande förhållanden, ska han i stället dömas för *grov kvinnofridskränkning* till samma straff.

Paragrafen innehåller bestämmelser om straffansvar för grov fridskränkning och grov kvinnofridskränkning. Övervägandena finns i avsnitt 9.7.3.

Första stycket har ändrats på så sätt att det förtydligas att den som medverkar till sådana brottsliga gärningar som räknas upp i paragrafen kan dömas för grov fridskränkning och grov kvinnofridskränkning. Med medverkan avses anstiftan och medhjälp i den betydelse dessa begrepp har i 23 kap. 4 § brottsbalken. Första stycket har även ändrats på så sätt att det förtydligas att försök, förberedelse eller stämpling till de brott som ingår i brottskatalogen omfattas av de gärningar som kan ingå i en grov fridskränkning respektive en grov kvinnofridskränkning. Ansvar för ett ofullbordat brott kan alltså bara komma i fråga i de fall det är särskilt föreskrivet i anslutning till respektive brottstyp (jfr 23 kap. 1 § första stycket brottsbalken).

Förutsatt att samtliga rekvisit för grov fridskränkning eller grov kvinnofridskränkning är uppfyllda, torde utgångspunkten vara att även den som anstiftat eller begått medhjälp till någon eller några av de gärningar som kan utgöra en del av ett fridskränkningsbrott, ska dömas för grov fridskränkning eller grov kvinnofridskränkning och inte för anstiftan eller medhjälp till ett fridskränkningsbrott. En person som exempelvis gjort sig skyldig till medhjälp till misshandel i ett fall, ett olaga hot och ett fall av misshandel mot en närstående eller tidigare närstående person och gärningarna har utgjort ett led i en upprepad kränkning som varit ägnade att allvarligt skada personens självkänsla ska alltså dömas för grov fridskränkning och inte för medhjälp till grov fridskränkning. Detta torde gälla även om gärningarna enbart består av medhjälpsgärningar. Ett exempel på detta kan vara en förälder som agerar medhjälpare vid tre fall av misshandel som utförs mot ett barn av den andra föräldern.

Om närståenderekvisitet inte är uppfyllt för den som anstiftar eller främjar upprepade brott som en annan person utför mot en närstående till denne bör anstiftaren/främjaren kunna dömas för anstiftan eller medhjälp till grov fridskränkning eller grov kvinnofridskränkning, men däremot inte för grov fridskränkning eller grov kvinnofridskränkning i gärningsmannaskap.

En annan fråga är hur brottsrubriceringen ska bedömas om den gärning eller de gärningar som en person har anstiftat eller agerat medhjälpare till inte är tillräckligt många för att kravet på en upprepad kränkning ska anses uppfyllt. Här torde det förhålla sig olika bero-

ende på vilken typ av medverkan det är fråga om. En anstiftare är den som kan sägas vara upphovsmannen till ett visst brott genom att framkalla ett beslut hos en annan person att utföra brottet. Om själva anstiftansgärningen består i att en person har påverkats att utföra en enstaka gärning, t.ex. misshandel, kan det inte komma i fråga att döma anstiftaren för anstiftan till ett fridskränkningsbrott. Han eller hon ska i en sådan situation i stället dömas för anstiftan till misshandel. Däremot torde en person som agerat medhjälpare till exempelvis endast en misshandel kunna dömas för medhjälp till ett fridskränkningsbrott, förutsatt att uppsåtet hos den som är medhjälpare omfattar att gärningen som han eller hon medverkar till utgör led i en upprepad kränkning av brottsoffret. Medhjälparen kan i sådana fall som utgångspunkt antas ha medverkat endast i mindre mån, varför straffet kan bestämmas under minimistraffet för huvudbrottet (se 23 kap. 5 § brottsbalken). Om medhjälparen inte kan anses ha uppsåt till att gärningen som han eller hon medverkar till utgör led i en upprepad kränkning av brottsoffret torde denne dock i stället dömas för medhjälp till den enskilda gärningen, t.ex. medhjälp till misshandel.

För att en ofullbordad gärning – t.ex. försök till misshandel – ska anses ha utgjort ett led i en upprepad kränkning av personens integritet och varit ägnad att allvarlig skada personens självkänsla, torde det krävas att gärningen har upptäckts av brottsoffret på ett sätt som medför att brottsoffret uppfattar att han eller hon är utsatt för just upprepade kränkningar. Det innebär att utrymmet för att anse att förberedelse- eller stämplingsgärningar ska ingå i ett fridskränkningsbrott är begränsat. Så skulle dock exempelvis kunna bli fallet om brottsoffret hittar ett vapen som gärningspersonen införskaffat i syfte att använda mot offret. I vilka fall ett ofullbordat brott utgjort led i en upprepad kränkning av personens integritet måste dock avgöras av domstolen i varje enskilt fall.

Första stycket har även ändrats på så sätt att maximistraffet för grov fridskränkning och grov kvinnofridskränkning höjs från fängelse i sex år till fängelse i tio år. Höjningen av maximistraffet är inte avsedd att generellt öka straffnivån för grov fridskränkning och grov kvinnofridskränkning. Däremot ökar utrymmet för straffmätning i de allvarligaste fallen.

Såsom anförts i tidigare förarbeten ska normala konkurrensregler tillämpas. Det innebär i regel att, när fråga är om konkurrens mellan

ett fridskränkningsbrott och ett annat brott med strängare straff-skala, ska domstolen döma särskilt för det senare brottet (se prop. 1997/98:55 s. 134). En konsekvens av höjningen av maximistraffet till tio års fängelse är att vissa grövre gärningar som domstolen tidigare hade att döma särskilt för, såsom grov misshandel och våldtäkt, numera omfattas av de gärningar som kan ingå i en grov fridskränkning respektive en grov kvinnofridskränkning förutsatt att de ingår i ett beteende av det slag som avses med bestämmelsen.

Kommittédirektiv 2022:114

En översyn av kontaktförbudslagstiftningen

Beslut vid regeringssammanträde den 7 juli 2022

Sammanfattning

En särskild utredare ska se över kontaktförbudslagstiftningen. Syftet med översynen är att säkerställa att lagstiftningen i så hög grad som möjligt tillgodoser intresset av att förebygga och ge skydd till främst kvinnor och barn som är utsatta för våld och andra kränkningar i nära relationer.

Utredaren ska bl.a.

- utvärdera tillämpningen av lagen om kontaktförbud och ta ställning till om lagen är modernt och ändamålsenligt utformad samt om möjligheterna till att meddela kontaktförbud bör utvidgas och lämna nödvändiga författningsförslag,
- ta ställning till om straffskalorna för barnfridsbrott, grov fridskränkning och grov kvinnofridskränkning bör skärpas och oavsett bedömning i sak lämna nödvändiga författningsförslag, och
- lämna författningsförslag som tydliggör att anstiftan och medhjälp till brott samt i förekommande fall försök, förberedelse och stämpling till brott kan ingå i de särskilda brotten hedersförtryck och grov fridskränkning respektive grov kvinnofridskränkning.

Uppdraget ska redovisas senast den 7 augusti 2023.

Det behövs ytterligare åtgärder mot mäns våld mot kvinnor

Våld och andra kränkningar, särskilt mäns våld mot kvinnor och barn, utgör ett allvarligt samhällsproblem och tar sig många olika uttryck. Det är därför viktigt att det finns ett heltäckande skydd i lagstiftningen. Förutom ett modernt och ändamålsenligt straffskydd måste det finnas lagstiftning som dels ger ett starkt skydd och stöd för de som utsätts, dels är anpassad för att förebygga våld och andra kränkningar. Regeringen har under senare år vidtagit ett stort antal åtgärder, men arbetet med att förbättra skyddet mot våld och andra kränkningar, särskilt i nära relationer, måste fortsätta. Det finns mot denna bakgrund ett behov av ytterligare belysning av ett antal frågor på området.

Uppdraget att se över kontaktförbudslagstiftningen

Kontaktförbudslagstiftningen ska ge skydd åt våldsutsatta kvinnor och barn

Huvuddragen i den nu gällande kontaktförbudslagstiftningen infördes år 1988 i lagen (1988:688) om besöksförbud (numera lagen om kontaktförbud). Lagen tillkom som ett led i arbetet med att bekämpa mäns våld mot kvinnor och syftet var framför allt att förebygga hotfulla och farliga situationer. Samtidigt skulle den möjliggöra för polisen att omedelbart ingripa i situationer som upplevs som hotande eller skrämmande för den som förbudet avser att skydda (skyddspersonen). Bestämmelserna ansågs framför allt ha betydelse för kvinnor som fruktar trakasserier eller hämndaktioner av män som de har eller tidigare har haft en parrelation med. Någon särskild relation mellan skyddspersonen och den som förbudet avses gälla emot (förbudspersonen) krävs dock inte (prop. 1987/88:137 om besöksförbud s. 13).

Kontaktsförbudslagstiftningen har ändrats ett flertal gånger sedan den kom till och ger i dag möjlighet att förbjuda en person att

– besöka eller på annat sätt ta kontakt med en annan person eller följa efter denna person (kontaktförbud eller även s.k. ordinärt kontaktförbud),

- uppehålla sig i en bostad som används gemensamt med annan (kontaktförbud avseende gemensam bostad),
- uppehålla sig i närheten av en annan persons bostad eller arbetsplats eller annat ställe där den personen brukar vistas (utvidgat kontaktförbud), och
- uppehålla sig inom ett större område än så, i anslutning till bostad eller arbetsplats eller där en person annars brukar vistas (särskilt utvidgat kontaktförbud).

Hur samhället ser på och reagerar mot våld och trakasserier har kontinuerligt förändrats sedan lagen infördes. Toleransen mot sådana handlingar har minskat. Det återspeglas bl.a. i de förändringar som gjorts i den straffrättsliga lagstiftningen och i lagen om kontaktförbud. Trots det flertal förändringar som gjorts för att stärka skyddet för främst utsatta kvinnor har det upprepat riktats synpunkter mot att för få kontaktförbud meddelas och att antalet beviljade kontaktförbud skiljer sig åt över landet. Synpunkter på att skyddet i lagstiftningen kan stärkas ytterligare har också tagits upp av Europarådets expertgrupp Grevio, som granskat Sveriges genomförande av Europarådets konvention om förebyggande och bekämpning av våld mot kvinnor och av våld i hemmet (Istanbulkonventionen).

Även om ambitionerna i lagen om kontaktförbud är högt ställda och det finns goda skäl bakom det nuvarande systemet är det för regeringen angeläget att lagstiftningen ska ha den effekt som är avsedd. Det finns därför ett behov av att göra en översyn av lagen i syfte att säkerställa att den i så hög grad som möjligt tillgodoser intresset av att förebygga och ge skydd till främst kvinnor och barn som är utsatta för våld och andra kränkningar i nära relationer. Dessutom har riksdagen tillkännagett för regeringen att den ställer sig bakom det som utskottet anför om en översyn av lagen (bet. 2021/22:JuU8 punkt 12, rskr. 2021/22:39).

Lagstiftningen ska vara modern och ändamålsenlig

Det övergripande uppdraget för utredaren är att göra en översyn av lagen om kontaktförbud. Syftet ska vara att åstadkomma ett modernt och ändamålsenligt regelverk som är anpassat till Sveriges internationella åtaganden och som i så hög utsträckning som möjligt tillgodo-

ser intresset av att verka förebyggande och ge skydd till våldsutsatta kvinnor och barn. Inriktningen ska vara att kontaktförbud ska kunna meddelas vid fler situationer än i dag.

Som framgått har ett flertal ändringar av lagstiftningen gjorts och de senaste lagändringarna trädde i kraft så sent som den 1 januari 2022. De ändringarna innebar bl.a. utökade möjligheter att meddela både kontaktförbud avseende en gemensam bostad och särskilt utvidgade kontaktförbud, genom att det s.k. väsentlighetskravet togs bort (prop. 2020/21:217 Skärpta straff för våld och andra kränkningar i nära relationer). Den faktiska effekten av tidigare års lagändringar har dock ifrågasatts. Synpunkter har förts fram om att tillämpningen varit alltför restriktiv i förhållande till lagens syfte, att det funnits regionala skillnader i tillämpningen och att ytterligare åtgärder behövs för att fler kontaktförbud ska meddelas.

För att lagen om kontaktförbud ska få den effekt som är avsedd är det angeläget att lagstiftningen är sådan att oklarheter och gränsdragningsproblem undviks i så stor utsträckning som möjligt, dels för att var och en ska kunna förstå vilka reaktioner som kan följa av ett agerande, dels för att bestämmelserna ska vara enkla att tillämpa. En viktig del i översynen är därför att säkerställa att reglerna är enkla, tydliga och förutsebara. I sammanhanget bör även behovet av ytterligare åtgärder i syfte att nå en enhetlig tillämpning av lagstiftningen analyseras.

Det bör vid översynen också övervägas om det finns anledning att utvidga lagens tillämpningsområde, t.ex. genom att omvärdera kriterierna för de olika typerna av förbud. När det exempelvis gäller kontaktförbud avseende en gemensam bostad kan ett sådant förbud enligt gällande lagstiftning meddelas endast om det på grund av särskilda omständigheter finns risk för att förbudspersonen kommer att begå brott mot en sammanboendes liv, hälsa, frihet eller frid. När bestämmelsen infördes betonades särskilt dess brottsförebyggande syfte. Det finns anledning att överväga om även intresset av att skydda en person mot förföljelse eller andra allvarliga trakasserier, utan att beteendet nödvändigtvis är att anse som ett brott, är tillräckligt för att ett kontaktförbud avseende gemensam bostad ska kunna meddelas. Utgångspunkten är att det är den kränkandes rörelsefrihet och inte den kränktas som måste tåla en inskränkning. Alla utvidgningar av möjligheten till kontaktförbud begränsar dock i olika omfattning den enskildes rörelsefrihet. Att genomföra ändringar som

innebär ökade förutsättningar att meddela ett förbud av ingripande karaktär och som medför att en enskild stängs ute från sitt hem kräver dock särskilda överväganden i fråga om förenlighet med såväl regeringsformens bestämmelser och den europeiska konventionen av den 4 november 1950 om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen), som de internationella konventioner om mänskliga fri- och rättigheter som Sverige åtagit sig att följa (jfr prop. 2002/03:70 Ytterligare åtgärder för att motverka våld i nära relationer s. 30–33).

Det bör också övervägas om det ska finnas en presumtion för kontaktförbud under vissa omständigheter, exempelvis efter en fällande dom för brott som begåtts i en nära relation.

Utredaren ska därför

- utvärdera tillämpningen av lagen om kontaktförbud,
- ta ställning till om lagen är modernt och ändamålsenligt utformad och om möjligheterna till att meddela kontaktförbud bör utvidgas, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Inget hindrar att frågor som behandlats i tidigare lagstiftningsärenden övervägs på nytt.

Bör särskilt utvidgade kontaktförbud kunna omfatta större områden och meddelas i fler fall?

Ett särskilt utvidgat kontaktförbud får enligt 2 § andra stycket lagen om kontaktförbud meddelas den som har överträtt ett utvidgat kontaktförbud om skälen för ett sådant förbud väger tyngre än den inskränkning i rörelsefriheten som förbudet innebär för förbudspersonen. Det geografiska området som ett särskilt utvidgat kontaktförbud kan omfatta är inte reglerat på annat sätt än att det ska vara fråga om områden i anslutning till bostad, arbetsplats eller där personen brukar vistas och att omfattningen inte får vara större än vad som är nödvändigt. Av förarbetena till bestämmelsen framgår att detta innebär betydande begränsningar i den omfattning som förbudsområdet får ha och att det normalt torde vara tillräckligt att beslutet gäller för visst kvarter eller stadsdel, men att det i vissa fall kan vara nödvändigt

att utsträcka det till större områden än så (prop. 2002/03:70 Ytterligare åtgärder för att motverka våld i nära relationer s. 72).

Frågan om förbudsområdets storlek har varit föremål för analys vid ett flertal tillfällen, bl.a. i samband med att det särskilt utvidgade kontaktförbudet infördes (se samma prop. s. 27). Det var också aktuellt i samband med behandlingen av de senaste lagändringarna. I betänkandet som låg till grund för dessa gjordes bedömningen att övervägande skäl talade emot en utvidgning av det geografiska området, eftersom det bl.a. skulle strida mot kravet på att ett påbud eller förbud ska vara konkretiserat och begränsat till det tillämpningsområde som kan motiveras med hänsyn till ett visst skyddsintresse (SOU 2020:57 Ett särskilt hedersbrott s. 274–277). Mot denna bakgrund och då det inte heller fanns beredningsunderlag för en ändring i det lagstiftningsärendet instämde regeringen i utredningens bedömning. Regeringen framhöll samtidigt att det var viktigt att det geografiska området kunde vara tillräckligt stort för att utgöra ett reellt skydd för den utsatta personen oavsett var i landet den bor (prop. 2020/21:217 Skärpta straff för våld och andra kränkningar i nära relationer s. 33–34).

Även frågan om att meddela särskilt utvidgade kontaktförbud utan tidigare överträdelse har varit föremål för analys i samband med införandet att sådana kontaktförbud. I lagrådsremissen föreslogs att det i vissa situationer skulle vara möjligt att meddela ett förbud avseende ett större geografiskt område utan att åtgärden hade föregåtts av en överträdelse (prop. 2002/03:70 s. 89–90). Lagrådet invände mot förslaget och ansåg att det var betänkligt ur rättssäkerhetssynpunkt att en person som inte begått brott skulle få sin rörelsefrihet inskränkt på sådant sätt och att det var tveksamt om det skulle vara förenligt med Europakonventionen. Regeringen godtog Lagrådets bedömning och lämnade i propositionen inget förslag om att sådana förbud skulle kunna meddelas utan tidigare överträdelse (se samma prop. s. 27).

Vid en översyn av lagen om kontaktförbud finns det anledning att säkerställa att särskilt utvidgade kontaktförbud kan omfatta områden av sådan storlek att de kan utgöra ett reellt skydd. Det bör även på nytt övervägas om denna typ av kontaktförbud ska kunna meddelas utan att ett kontaktförbud överträtts. Detta ligger också i linje med vad riksdagen, i samband med riksdagsbehandlingen av de senaste lagändringarna, tillkännagav för regeringen om att en utredning bör se över frågorna om hur särskilt utvidgade kontaktförbud

oftare ska kunna användas, även som en förstahandsåtgärd, och hur särskilt utvidgade kontaktförbud tydligare än i dag ska kunna omfatta ett större geografiskt område (bet. 2021/22:JuU8 punkt 11, rskr. 2021/22:39).

Utredaren ska därför

- ta ställning till om särskilt utvidgade kontaktförbud ska kunna användas oftare, även som en förstahandsåtgärd, och om det geografiska området för sådana kontaktförbud bör utvidgas, och
- oavsett ställningstagande i sak lämna nödvändiga författningsförslag som medger detta.

Ska elektronisk övervakning användas oftare?

Den förebyggande och skyddande funktion som kontaktförbud kan ge förutsätter att förbuden verkligen följs. En åtgärd som kan bidra till detta är att förena kontaktförbud med villkor om elektronisk övervakning. Enligt nu gällande reglering kan sådana villkor endast bli aktuella i förhållande till utvidgade och särskilt utvidgade kontaktförbud. Riksdagen har tillkännagett för regeringen att elektronisk övervakning bör användas oftare (bet. 2021/22:JuU8 punkt 10, rskr. 2021/22:39). I betänkandet anförs bl.a. att inriktningen bör vara att elektronisk övervakning alltid ska kunna meddelas i samband med kontaktförbud och att det bör övervägas om det ska vara obligatoriskt vid kontaktförbud som meddelats på grund av allvarligare brott i nära relation.

För att kunna ta ställning till en sådan ordning krävs överväganden inte bara avseende det intrång i den enskildes frihet och personliga integritet som en sådan övervakning skulle innebära. Det måste därutöver bl.a. beaktas vilka praktiska och tekniska förutsättningar som finns tillgängliga för att vid t.ex. ordinära kontaktförbud övervaka en person kontinuerligt och inte bara registrera personens närvaro vid en viss förutbestämd plats. Dessutom behöver kostnadsaspekter vägas in i bedömningen.

Utredaren ska därför

- ta ställning till behov, lämplighet och förutsättningar för att utöka möjligheterna att förena samtliga former av kontaktförbud

med villkor om elektronisk övervakning och om lämpligt lämna författningsförslag.

Handläggningen ska vara effektiv

För att ett kontaktförbud ska tillgodose intresset av att ge skydd för våldsutsatta kvinnor och barn är det viktigt att de processuella frågorna är reglerade på ett effektivt och ändamålsenligt sätt. Det finns i dessa avseenden anledning att särskilt uppmärksamma följande frågor.

Finns det behov av en särskild reglering vid omedelbar fara?

Vid Grevios granskning av Sveriges genomförande av Istanbulkonventionen rekommenderades Sverige att se över sitt system med kontaktförbud och låta det omfatta även möjligheten att avlägsna en misstänkt gärningsman från den gemensamma bostaden vid omedelbar fara (se p. 229 i Grevio Baseline Evaluation Report, Sweden).

Bakgrunden till Grevios rekommendation är att lagen om kontaktförbud saknar en särskild bestämmelse om avlägsnande av en misstänkt gärningsperson från en gemensam bostad vid omedelbar fara. Regeringen har bedömt att det svenska systemet som helhet erbjuder tillräckliga möjligheter för att ändå åstadkomma detta (se prop. 2020/21:217 Skärpta straff för våld och andra kränkningar i nära relationer s. 30–31), en bedömning som fortsatt gäller. Vid en översyn av lagen finns det dock anledning att på nytt överväga om det ska finnas bestämmelser som möjliggör ett avlägsnande av en misstänkt gärningsperson från en gemensam bostad vid omedelbar fara och möjligheterna att åstadkomma en snabbare handläggning i sådana situationer.

I dag fattar åklagare beslut om kontaktförbud. En befogenhet för Polismyndigheten att fatta vissa beslut har tidigare övervägts, bl.a. i samband med att lagen infördes. För att öka effektiviteten, skyddet och stödet för skyddspersonerna finns det i detta sammanhang anledning att på nytt överväga om Polismyndigheten i vissa situationer ska kunna fatta sådana beslut interimistiskt. Det finns också anledning att överväga om Åklagarmyndigheten ska ha möjlighet att fatta interimistiska beslut.

Utredaren ska därför

- ta ställning till om det finns behov av en särskild reglering som möjliggör ett avlägsnande av en misstänkt gärningsman från en gemensam bostad vid omedelbar fara,
- överväga åtgärder för att åstadkomma en snabbare handläggning av denna typ av ärenden, t.ex. genom att göra det möjligt att fatta interimistiska beslut, och
- vid behov lämna nödvändiga författningsförslag.

Bör kontaktförbud regelmässigt övervägas vid villkorlig frigivning?

Den första tiden efter villkorlig frigivning är kritisk när det gäller risken för att återfalla i brott. Behovet av stöd och insatser i detta skede är därför ett område som kräver särskild uppmärksamhet. Enligt nuvarande ordning tas frågor om kontaktförbud upp på begäran av skyddspersonen eller när det annars finns anledning till det. Det bör analyseras om det ska införas en ordning som innebär att det inför villkorlig frigivning av någon som dömts för exempelvis brott mot närstående regelmässigt ska undersökas om det finns förutsättningar att meddela kontaktförbud. En sådan reglering skulle kunna bidra till ytterligare förstärkning av skyddet för den som utsatts för våld eller andra kränkningar.

Utredaren ska därför

- överväga hur ett kontaktsförbudsförfarande kan initieras, särskilt i samband med villkorlig frigivning från ett fängelsestraff, och om lämpligt lämna författningsförslag.

Är en ovillkorlig rätt till sammanträde motiverad?

Enligt gällande reglering i lagen om kontaktförbud ska ett sammanträde inför rätten alltid hållas om någon av parterna begär det. Bestämmelsen gäller för handläggningen i tingsrätten. Till skillnad från vad som gäller vid handläggningen av ärenden i allmänhet finns det inte några undantagsregler om att domstolen, trots en parts begäran, kan avstå från att hålla ett sammanträde och följaktligen även avslå

en begäran om en sådan handläggningsform (jfr 14 § lagen [1996:242] om domstolsärenden). Regleringen innebär alltså att en part i ett ärende om kontaktförbud har en ovillkorlig rätt till sammanträde inför tingsrätten, om ett sådant begärs, även om talan är uppenbart ogrundad eller om det enligt domstolen skulle framstå som helt obehövligt.

Riksdagens ombudsmän (JO) har i ett beslut ifrågasatt om rätten till sammanträde bör vara ovillkorlig och om den skillnad som finns i detta avseende mellan lagen om kontaktförbud och lagen om domstolsärenden är sakligt motiverad (JO:s beslut den 24 februari 2022, dnr 2763-2021).

Utredaren ska därför

- ta ställning till om rätten till sammanträde bör vara ovillkorlig och vid behov lämna nödvändiga författningsförslag.

Finns det behov av att kombinera kontaktförbud med andra skyddande åtgärder?

Kontaktförbud syftar till att förebygga och skydda mot hotfulla och farliga situationer men ger inte något fysiskt skydd. Effekten uppnås i stället genom den signal det ger till förbudspersonen om att samhället anser att det finns skäl för att denne inte får kontakta skyddspersonen och att förbudspersonen kan dömas för brott om förbudet överträds. I många fall är dock risken för att dömas för överträdelse av kontaktförbud inte tillräcklig för att avhålla förbudspersonen från att söka kontakt med en skyddsperson. För att åstadkomma ett bättre skydd behöver kontaktförbudet vid behov kunna kompletteras med andra åtgärder, t.ex. från polis och socialtjänst.

Socialstyrelsen har i uppdrag att bl.a. utreda vissa fall där vuxna kvinnor och män dödats eller utsatts för dödligt våld av en närstående eller tidigare närstående person och identifiera brister i samhällets skyddsnät (lagen [2007:606] om utredningar för att förebygga vissa skador och dödsfall). Analyserna sammanställs i en rapport som lämnas till regeringen. I den rapport som i år överlämnades till regeringen var en av de identifierade bristerna att kontaktförbud inte i något av de analyserade fallen hade kombinerats med andra skydds- och stödinsatser från polisen eller socialtjänsten. Detta trots att det av ärendena, enligt Socialstyrelsen, tydligt framgår att kontaktför-

bud inte utgjort ett tillräckligt skydd och att det kunde antas att det fanns behov av exempelvis larmpaket och annat brottsofferstöd från polisen, skyddat boende till brottsoffret och insatser riktade till våldsutövaren från socialtjänsten. Socialstyrelsen har mot denna bakgrund föreslagit att det ska övervägas om Polismyndigheten eller Åklagarmyndigheten alltid ska vara skyldiga att underrätta socialtjänsten då kontaktförbud meddelats (Socialstyrelsens utredningar av vissa skador och dödsfall 2018–2021).

Det finns enligt nuvarande reglering inte någon bestämmelse som innebär en skyldighet för vare sig åklagare, domstolar eller polis att informera socialtjänsten när beslut om kontaktförbud meddelats för att skydda en vuxen som inte har minderåriga barn. Däremot finns det en sådan skyldighet för åklagare och domstol när kontaktförbud avseende en gemensam bostad meddelas eller när de som berörs av ett kontaktförbud har gemensamma barn under 18 år eller om någon av dem bor tillsammans med eller har umgänge med barn under 18 år (4 a § förordningen [1988:691] om kontaktförbud). De brister som Socialstyrelsen rapporterar om väcker frågan om det finns behov av en skyldighet att alltid underrätta socialtjänsten när kontaktförbud meddelas och om det finns anledning att på annat sätt säkerställa att kontaktförbud vid behov kompletteras med andra skyddande åtgärder.

Utredaren ska därför

- överväga behovet av åtgärder för att komplettera kontaktförbud med andra skyddande åtgärder och vid behov lämna nödvändiga författningsförslag.

Finns det anledning att se allvarligare på överträdelser av kontaktförbud?

För att förtroendet för systemet med kontaktförbud ska kunna upprätthållas är det viktigt att överträdelser bestraffas med tillräckligt ingripande påföljder. Synen på hur allvarlig en överträdelse av ett kontaktförbud är har skärpts under senare år. År 2018 infördes den särskilda brottsbeteckningen överträdelse av kontaktförbud med elektronisk övervakning i syfte att tydliggöra att en överträdelse av sådana kontaktförbud är allvarligare än en överträdelse av övriga typer av kontaktförbud. Straffskalan för överträdelse av kontaktförbud med elektronisk övervakning är fängelse i högst två år, medan straff-

Sid 500(667)

skalan för överträdelse av kontaktförbud, sedan böter togs bort ur straffskalan den 1 januari 2022, är fängelse i högst ett år. Därutöver finns det inte längre något undantag från straffansvar för ringa fall av överträdelser, utan numera är även de fall där exempelvis en skyddsperson bjuder hem en förbudsperson straffbara (prop. 2020/21:217 Skärpta straff för våld och andra kränkningar i nära relationer s. 27). Dessutom har en straffbestämmelse om olaga förföljelse (4 kap. 4 b § brottsbalken) införts i syfte att nå en höjd straffnivå för bl.a. upprepade överträdelser av kontaktförbud (prop. 2010/11:45 Förbättrat skydd mot stalkning s. 68). Även för upprepade gärningar som riktats mot en och samma närstående person och som varit ägnade att allvarligt skada dennes självkänsla har en skärpt syn kommit till uttryck genom straffbestämmelserna om grov fridskränkning och grov kvinnofridskränkning (4 kap. 4 a § brottsbalken).

En skärpt syn på överträdelser kan bidra till kontaktförbudets förebyggande effekt men också till en ökad tilltro till systemet från brottsoffer, målsägandebiträden och andra aktörer. Det skulle i sin tur kunna leda till att kontaktförbud övervägs oftare än i dag. Trots de åtgärder som har vidtagits under senare år finns det mot denna bakgrund anledning att, vid en översyn av kontaktförbudslagstiftningen, även överväga straffen för överträdelser av kontaktförbud.

Straffskalan för ett brott ska stå i proportion till brottets svårhet och återspegla hur allvarligt samhället ser på brottet. När det gäller överträdelser av kontaktförbud kan det konstateras att det krävs starka skäl för att ett förbud över huvud taget ska meddelas och att det som utgångspunkt innebär att en skyddsperson är i starkt behov av skydd. Även om en överträdelse av ett kontaktförbud är ett brott mot staten så utgör det också en kränkning av skyddspersonens integritet och riskerar att skada dennes känsla av trygghet. Att ett kontaktförbud överträds, särskilt om det sker vid upprepade tillfällen, skadar också förtroendet för förbudet och kan dessutom sägas ge uttryck för lagtrots. Det kan också innebära att brottsoffret försätts i en farlig situation och riskerar att utsättas för allvarlig brottslighet. Det finns anledning att överväga om vissa fall av överträdelser av kontaktförbud skulle behöva mötas av en kraftigare reaktion.

I sammanhanget kan särskilt överträdelser av kontaktförbud med elektronisk övervakning nämnas. Användningsområdet för sådana kontaktförbud är enligt gällande reglering begränsat till utvidgade respektive särskilt utvidgade kontaktförbud. Detta innebär att över-

vakningen används i de mest allvarliga fallen av trakasserier och förföljelse. I tidigare förarbeten har det uttalats att straffskalan för överträdelser av kontaktförbud med elektronisk övervakning bör vara stängare än straffskalan för andra överträdelser av kontaktförbud (prop. 2017/18:81 Elektronisk övervakning av kontaktförbud s. 38), men numera är straffminimum detsamma. Det kan ifrågasättas om detta på ett tillfredsställande sätt speglar den skillnad som finns mellan de båda brotten.

Utredaren ska därför

- ta ställning till om straffet för överträdelse av kontaktförbud, särskilt överträdelse av kontaktförbud med elektronisk övervakning, bör skärpas samt vid behov lämna nödvändiga författningsförslag.

Det kan i detta sammanhang finnas anledning att överväga någon annan nivå för minimistraffet än fängelseminimum och fängelse i sex månader.

Uppdraget att se över straffskalorna för vissa andra brott

Straffen ska återspegla brottslighetens allvar

Straffet för ett brott bestäms inom ramen för den tillämpliga straffskalan efter brottets eller den samlade brottslighetens straffvärde. Ett brotts straffskala återspeglar lagstiftarens syn på brottstypens allvar och förhållandet till andra brottstyper. Inom straffskalan ska i princip alla tänkbara gärningstyper som faller inom det aktuella tillämpningsområdet för brottet kunna inordnas. Straffskalan måste därför ha viss spännvidd. Grundläggande för påföljdssystemets och straffskalornas utformning är principerna om proportionalitet och ekvivalens, som innebär att svårare brott ska straffas strängare än lindrigare brott och att lika svåra brott ska ge lika stränga straff. Synen på hur allvarlig en brottstyp är kan förändras över tid till följd av samhällets utveckling.

Under en längre tid har flera förändringar skett som inneburit att synen på olika typer av brott är strängare i dag än tidigare. Detta återspeglas genom ett flertal reformer som regeringen tagit initiativ till. Ett stort antal straff har skärpts i brottsbalken, t.ex. skärptes minimistraffet för grov fridskränkning och grov kvinnofridskränkning

Sid 502(667)

till fängelse i ett år från den 1 januari 2022 (se prop. 2020/21:217 Skärpta straff för våld och andra kränkningar i nära relationer). Därutöver har befintliga brott utvidgats och nya brott införts, däribland ett brott som gör det straffbart att utsätta ett barn för att bevittna vissa brott, barnfridsbrott, som trädde i kraft den 1 juli 2021. Straffskalan för barnfridsbrott är fängelse i högst två år.

I samband med riksdagsbehandlingen av propositionen Barn som bevittnar brott (prop. 2020/21:170) tillkännagav riksdagen för regeringen att straffskalan för barnfridsbrott bör höjas (bet. 2020/21:JuU35 punkt 4, rskr. 2020/21:314). Av betänkandet framgår att utskottet anser att straffskalan är för låg. Utredaren bör därför få i uppdrag att överväga om straffskalan för barnfridsbrott ska höjas.

Vid fastställande av straffskalan för ett brott har hittills enbart vissa särskilda straffminimum använts. När det gäller brott av mindre allvarlig karaktär har fängelseminimum följts av fängelse sex månader som nästa nivå. Detta innebär att avståndet mellan de tillämpliga lägsta nivåerna är relativt stort.

Det kan ifrågasättas om dessa nivåer ger lagstiftaren tillräckligt utrymme att värdera en brottstyps allvar i förhållande till andra brottstyper. Enligt regeringen finns det behov av att överväga om skillnaderna mellan brottstyperna skulle kunna komma till uttryck på ett mer nyanserat sätt än i dag. Följaktligen kan det vid övervägandena av straffskalan för barnfridsbrott finnas anledning att överväga åtminstone någon annan nivå för minimistraffet än fängelseminimum och fängelse i sex månader, t.ex. fängelse i tre månader.

Utredaren bör också överväga höjt straff för grov fridskränkning och grov kvinnofridskränkning mot bakgrund av att riksdagen för regeringen har tillkännagett att straffen ska skärpas genom att maximistraffet höjs från fängelse i sex år till fängelse i tio år (bet. 2021/22:JuU8 punkt 4, rskr. 2021/22:39). Sammanfattningsvis har riksdagen gett uttryck för att det finns behov av att ytterligare inskärpa allvaret i denna typ av brottslighet och att den föreslagna höjningen även kan innebära att grövre brott som synnerligen grov misshandel kan omfattas av fridskränkningsbrotten.

Utredaren ska därför

- ta ställning till om straffskalan för barnfridsbrott bör skärpas, särskilt när det gäller minimistraffet,

- överväga för- och nackdelar med att skärpa maximistraffet för grov fridskränkning och grov kvinnofridskränkning samt ta ställning till om en sådan ändring bör genomföras, och
- oavsett bedömning i sak i punkterna ovan lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget om brottskatalogen för hedersförtryck och fridskränkningsbrotten

Den 1 juni 2022 infördes ett nytt brott i 4 kap. 4 e § brottsbalken med beteckningen hedersförtryck. Brottet innebär en strängare straffskala för den som med ett hedersmotiv upprepat begår vissa brottsliga gärningar mot en person och gärningarna utgjort led i en upprepad kränkning av personens integritet och varit ägnade att allvarligt skada personens självkänsla.

I propositionen väcks frågan om det är så att anstiftan och medhjälp till brott samt försök, förberedelse och stämpling till brott kan anses ingå i det särskilda brottet för hedersförtryck (prop. 2021/22:138 Ett särskilt brott för hedersförtryck s. 19–20).

Hedersförtrycksbrottet har sin förebild i straffbestämmelsen om grov fridskränkning och grov kvinnofridskränkning. När det gäller vilka gärningar som omfattas av hedersförtrycksbrottet hänvisar den föreslagna straffbestämmelsen, men också fridskränkningsbrotten, till i huvudsak vissa utpekade kapitel i brottsbalken. Som anges i propositionen kan det till viss del uppfattas som oklart om denna konstruktion medför att straffansvar för anstiftan och medhjälp samt försök, förberedelse och stämpling till dessa brott omfattas av straffbestämmelsen om hedersförtryck. Samma frågeställning uppstår även i fråga om straffbestämmelsen om grov fridskränkning och grov kvinnofridskränkning. Regeringens bedömning är att det finns goda skäl för att dessa brottsformer ska kunna ingå i de särskilda brotten hedersförtryck eller grov fridskränkning respektive grov kvinnofridskränkning.

Utredaren ska därför

- lämna författningsförslag som tydliggör att anstiftan och medhjälp till brott samt i förekommande fall försök, förberedelse och stämpling till brott kan ingå i de särskilda brotten hedersförtryck och grov fridskränkning respektive grov kvinnofridskränkning.

Konsekvensbeskrivningar

Utredaren ska genomgående ha ett jämställdhetsperspektiv i den analys som görs och beskriva konsekvenserna av föreslagna åtgärder ur ett jämställdhetsperspektiv. Utredaren ska också ha ett barnrätts- och ungdomsperspektiv i analysen. Där så är möjligt ska barns och ungas egna erfarenheter och synpunkter beaktas. Även den utsatthet som rör hbtqi-personer och personer med funktionsnedsättning ska beaktas. Vidare ska all statistik som utredaren redovisar om möjligt vara köns- och åldersuppdelad.

Utredaren ska bedöma de ekonomiska konsekvenserna av förslagen. Om förslagen kan förväntas leda till kostnadsökningar för det allmänna, ska utredaren föreslå hur dessa ska finansieras. Om något av förslagen i betänkandet påverkar den kommunala självstyrelsen ska också de särskilda avvägningar som lett fram till förslagen särskilt redovisas.

Kontakter och redovisning av uppdraget

Utredaren ska ta ställning till förslagens förenlighet med grundläggande fri- och rättigheter enligt regeringsformen och Europakonventionen. När det gäller förslag avseende kontaktförbudslagstiftningen ska det övervägas hur de förhåller sig till aktuella rättsakter inom det EU-rättsliga samarbetet (särskilt Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/99/EU av den 13 december 2011 om den europeiska skyddsordern, rådets rambeslut 2008/947/RIF av den 27 november 2008 om tillämpning av principen om ömsesidigt erkännande på domar och övervakningsbeslut i syfte att övervaka alternativa påföljder och övervakningsåtgärder och rådets rambeslut 2009/829/RIF om tillämpning mellan Europeiska unionens medlemsstater av principen om ömsesidigt erkännande på beslut om övervakningsåtgärder som ett alternativ till tillfälligt frihetsberövande). De ståndpunkter som kommer till uttryck i aktuella tillkännagivanden från riksdagen ska tas i beaktande. Utredaren är oförhindrad att överväga andra närliggande frågor.

Utredaren ska göra de internationella jämförelser som kan anses vara relevanta. När det gäller kontaktförbudslagstiftningen bör regleringarna i de nordiska länderna samt i Skottland och övriga Storbritannien särskilt uppmärksammas. Utredaren ska också hålla sig

informerad om sådant pågående och nyligen avslutat arbete inom Regeringskansliet som är relevant för uppdraget. Utredaren ska även hålla sig informerad om andra utredningar samt om studier och rapporter som kan vara relevanta för uppdraget. Eftersom Åklagarmyndigheten enligt regleringsbrevet för 2022 ska följa upp tillämpningen av lagstiftningen om kontaktförbud och redovisa åtgärder för att tillämpningen ska vara enhetlig och effektiv, ska utredaren inom ramen för sitt uppdrag särskilt beakta detta arbete.

Uppdraget ska redovisas senast den 7 augusti 2023.

(Justitiedepartementet)

Kommittédirektiv 2023:36

Tilläggsdirektiv till Utredningen om en översyn av kontaktförbudslagstiftningen (Ju 2022:14)

Beslut vid regeringssammanträde den 9 mars 2023

Ändring i uppdraget

Den 7 juli 2022 beslutades kommittédirektiv om en översyn av kontaktförbudslagstiftningen (dir. 2022:114).

Utredaren ska nu även

- ta ställning till om det finns ett behov av att förbättra möjligheterna till delgivning av beslut om kontaktförbud, exempelvis genom att tillåta att husrannsakan används för delgivning, och, oavsett ställningstagande i sak, lämna författningsförslag som möjliggör delgivning av beslut om kontaktförbud via husrannsakan,
- ta ställning till hur kontaktförbud, med eller utan villkor om elektronisk övervakning, ska kunna användas som ett skydd i en rättsprocess där målsäganden, vittnen eller andra förhörspersoner riskerar att hotas eller utsättas för våld,
- ta ställning till om det i frågor om kontaktförbud finns behov av att ändra rätten till offentligt biträde för unga förbudspersoner,
- lämna nödvändiga författningsförslag, och
- lämna författningsförslag som innebär att det geografiska området för särskilt utvidgade kontaktförbud, vid en särskilt allvarlig hotbild, utökas kraftigt och ska kunna omfatta hela kommuner eller motsvarande.

Utredningstiden förlängs. Uppdraget ska i stället redovisas senast den 7 februari 2024.

Uppdraget om förbättrade möjligheter att delge beslut om kontaktförbud

Enligt 5 § lagen (1988:688) om kontaktförbud ska ett beslut om kontaktförbud delges förbudspersonen.

Delgivning av beslut om kontaktförbud sker enligt bestämmelserna i delgivningslagen (2010:1932), med undantag för s.k. surrogatdelgivning enligt 34–37 §§, s.k. spikning enligt 38 § och kungörelsedelgivning enligt 47–51 §§.

Möjligheten att använda husrannsakan för delgivning är i dag förbehållen de fall där en tilltalad i ett brottmål ska delges en stämning eller en kallelse till förhandling (28 kap. 2 § rättegångsbalken). En förutsättning är att försök till delgivning har misslyckats eller bedömts som utsiktslösa.

Ett beslut om kontaktförbud gäller omedelbart. En förutsättning för att straffansvar ska kunna inträda vid en överträdelse är dock att beslutet har delgetts förbudspersonen. Det är därför av vikt att förbudet får verkan så snart som möjligt, vilket förutsätter att möjligheterna att delge beslut om kontaktförbud är ändamålsenliga. Att använda husrannsakan för delgivning av beslut om kontaktförbud skulle kunna utgöra en effektiv åtgärd för att nå den som undanhåller sig delgivning. Det finns därför anledning att se över frågan om det bör införas nya möjligheter för att kunna delge beslut om kontaktförbud.

I samband med det behöver bestämmelserna om såväl skydd mot bl.a. husrannsakan i regeringsformen som rätten till privatliv enligt den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna beaktas.

Utredaren ska därför

- ta ställning till om det finns ett behov av att förbättra möjligheterna till delgivning av beslut om kontaktförbud, exempelvis genom att tillåta att husrannsakan används för delgivning, och
- oavsett ställningstagande i sak lämna författningsförslag som möjliggör delgivning av beslut om kontaktförbud via husrannsakan.

Uppdraget om att använda kontaktförbud som skydd i en rättsprocess

En grundläggande förutsättning för ett fungerande rättsväsende är att brott anmäls och att vittnen och andra förhörspersoner samarbetar med rättsväsendet under rättsprocessen. Det är därför en oroande utveckling att det blivit svårare att få brottsoffer och vittnen att lämna uppgifter (se SOU 2021:35 En stärkt rättsprocess och en ökad lagföring s. 82–84). Det finns förvisso forskning som tyder på att det är ovanligt med otillåtna påverkansförsök eller konkreta hotbilder mot vittnen (se samma SOU s. 369). Samtidigt måste det anses stå klart att det kan få en stor påverkan på den enskilda individen när sådan påverkan faktiskt sker, särskilt när det gäller allvarliga brott som har koppling till kriminella nätverk.

När personer utsätts för påtryckningar i syfte att hindra information från att nå de brottsbekämpande myndigheterna, hotas rättssystemets fundament. Utöver att sådana gärningar kan vara straffbelagda finns det ett flertal olika regleringar som på olika sätt syftar till att stödja och skydda vittnen och andra som deltar i en rättsprocess. Om en person har hotats eller riskerar att hotas före, under eller efter en rättegång finns det t.ex. möjlighet till skyddsåtgärder i form av skyddspaket med larmtelefon, bevakning och skyddat boende.

Regeringen anser att det nu finns skäl att överväga vilka ytterligare åtgärder som kan vara relevanta för att förbättra skyddet i syfte att personer ska känna en ökad trygghet när de medverkar i en brottsutredning och vid en domstolsförhandling. Det bör därför ses över hur kontaktförbud, med eller utan villkor om elektronisk övervakning, ska kunna användas i situationer där personer riskerar att hotas eller utsättas för våld i syfte att hindra dem från att lämna uppgifter till de brottsbekämpande myndigheterna alternativt förmå dem att lämna felaktiga uppgifter om brott. Riksdagen har dessutom tillkännagett för regeringen att fler kontaktförbud behöver meddelas mot misstänkta i brottmål men att det också ska vara möjligt att meddela kontaktförbud mot personer i den misstänktes närhet vars agerande gör det rimligt att tro att det finns risk för hot eller våld. Kontaktförbud med elektronisk övervakning ska även kunna meddelas en person som är misstänkt för brott men inte är frihetsberövad, t.ex. unga med koppling till kriminella nätverk som på grund av deras ålder inte är häktade (bet. 2021/22:JuU26 punkt 25, rskr. 2021/22:293).

I sammanhanget finns det anledning att även se över regleringen om rätten till offentligt biträde i ett ärende om kontaktförbud (7 a § lagen om kontaktförbud) i fråga om unga förbudspersoner, i syfte att säkerställa att den är ändamålsenlig. Vid dessa överväganden behöver utredaren belysa konsekvenserna för barn och beakta barnets rättigheter bl.a. utifrån FN:s konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen).

Utredaren ska därför

- ta ställning till hur kontaktförbud, med eller utan villkor om elektronisk övervakning, ska kunna användas som ett skydd i en rättsprocess där målsäganden, vittnen eller andra förhörspersoner riskerar att hotas eller utsättas för våld,
- ta ställning till om det i frågor om kontaktförbud finns behov av att ändra rätten till offentligt biträde för unga förbudspersoner, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Ändring i uppdraget att ta ställning till om särskilt utvidgade kontaktförbud bör kunna omfatta större områden och meddelas i fler fall

Utredaren har sedan tidigare bl.a. i uppdrag att ta ställning till om det geografiska området för särskilt utvidgade kontaktförbud bör utvidgas och, oavsett ställningstagande i sak, lämna nödvändiga författningsförslag som medger detta.

För att öka brottsoffrens skydd och rörelsefrihet vid en särskilt allvarlig hotbild är det viktigt att det geografiska området för kontaktförbud utökas kraftigt, och att de i vissa fall ska kunna omfatta hela kommuner eller motsvarande. Det bör därför säkerställas att lagstiftningen ger utrymme för att det geografiska området kan omfatta ett större område, som en kommun.

Mot denna bakgrund ska utredaren även, oavsett ställningstagande i sak, lämna författningsförslag som innebär att det geografiska området för särskilt utvidgade kontaktförbud, vid en särskilt allvarlig hotbild, utökas kraftigt och ska kunna omfatta hela kommuner eller motsvarande.

Redovisning av uppdraget

Enligt de ursprungliga direktiven skulle uppdraget redovisas senast den 7 augusti 2023. Utredningstiden förlängs. Uppdraget ska i stället redovisas senast den 7 februari 2024.

(Justitiedepartementet)

Deltagare och frågeställningar vid hearings och intervjuer

Hearing den 14 november 2022

Deltagande organisationer[1]

Brottsofferjouren Sverige

Kvinnors rätt

Riksorganisationen GAPF – Glöm aldrig Pela och Fadime

Terrafem

Unizon

Frågeställningar som diskuterades

1. I vilken omfattning kommer ni i kontakt med personer som har fått ett beslut om kontaktförbud eller som har begärt ett kontaktförbud, men fått avslag?
2. Vilka förväntningar har de personer som utsatts för våld och andra trakasserier på det skydd ett kontaktförbud innebär? Uppfylls dessa förväntningar?
3. Vad är er syn på den praktiska tillämpningen av kontaktförbudslagstiftningen? Finns det problem och i så fall vilka?

[1] Följande organisationer var inbjudna, men deltog inte: Barnrättsbyrån, Barnens rätt i samhället, Gömda kvinnor, Kvinnofronten, Kvinnors nätverk, Mansjouren Stockholm, Riksorganisationen för kvinnojourer och tjejjourer i Sverige, Riksorganisationen för homosexuellas, bisexuellas, transpersoners, queeras och intersexpersoners rättigheter, Rädda barnen, Tjejers rätt i samhället, Varken hora eller kuvad.

4. Vilka åtgärder behövs för att förbättra det skydd ett kontaktförbud innebär, dvs. vad krävs för att kontaktförbudslagstiftningen ska bli mer ändamålsenlig?
5. Vad har ni för uppfattning om samverkan mellan olika myndigheter i ärenden där kontaktförbud är aktuellt? Får skyddspersonerna det stöd och de insatser som behövs av olika myndigheter?
6. Finns det några aspekter på kontaktförbud som saknas i direktiven?

Hearing den 15 mars 2023

Deltagare

Chefsjuristen Johan Sangborn, Advokatsamfundet

Biträdande chefsjuristen Jens Kallmin, Advokatsamfundet

Advokaten Karl-Emil Ekdahl

Advokaten Ingrid Elovsson

Advokaten Ninnie Eriksson-Laukkonen

Advokaten Mikaela Hahne

Advokaten Helena Hansson

Advokaten Sabina Saidi

Frågeställningar som diskuterades

1. Enligt er erfarenhet, hur uppfattas ett kontaktförbud av den mot vilken förbudet gäller? Hur påverkas vardagen och livet i stort för den som fått ett kontaktförbud utfärdat mot sig?
2. Vad är er syn på den praktiska tillämpningen av kontaktförbudslagstiftningen? Finns det brister i tillämpningen eller praktiska problem?
3. Vad är er uppfattning om förutsättningarna för att utfärda de olika formerna av kontaktförbud? Är de krav som ställs rimliga? Är det

vanligt förekommande att en begäran om kontaktförbud avslås, trots att det finns behov av ett sådant förbud?

4. Vilka åtgärder (förändrad lagstiftning och/eller förändrad tillämpning) behövs för att förbättra det skydd ett kontaktförbud innebär för skyddspersonen?
5. Finns det behov av åtgärder (förändrad lagstiftning och/eller förändrad tillämpning) för att förbättra rättssäkerheten för den som riskerar att få ett kontaktförbud meddelat mot sig?
6. En del i vårt uppdrag är att överväga om särskilt utvidgade kontaktförbud ska kunna omfatta större områden och meddelas i fler fall, även som en förstahandsåtgärd. Vad finns det för fördelar och nackdelar med en sådan utvidgning av tillämpningsområdet?
7. Vilka reflektioner och synpunkter finns det i övrigt på de frågeställningar som utredningen enligt direktiven har att hantera?

Åklagarintervjuer våren 2023

Deltagare

Kammaråklagaren Karin Borg, Södra åklagarkammaren i Stockholm

Seniora åklagaren Andreas Ekengren, Åklagarkammaren i Borås

Seniora åklagaren Jonas Fjellström, Åklagarkammaren i Luleå

Seniora åklagaren Karolin Hellsberg, Åklagarkammaren i Västerås

Seniora åklagaren Ingegerd Jigin, Södra Skånes åklagarkammare

Seniora åklagaren Ylva Lundgren, Åklagarkammaren i Skövde

Seniora åklagaren Rasmus Öman, Västerorts åklagarkammare

Intervjufrågor

– Enligt din uppfattning, är kriterierna för att utfärda kontaktförbud (ordinära/gemensam bostad/utvidgade/särskilt utvidgade) rimligt ställda?

1. Har du varit med om situationer där du ansett att det funnits behov av kontaktförbud, men där förutsättningarna enligt kontaktförbudslagstiftningen inte varit uppfyllda för att fatta ett sådant beslut?
2. Under vilka omständigheter kan det enligt din uppfattning enligt gällande rätt vara aktuellt att utfärda ett kontaktförbud utan att förbudspersonen har lagförts för brott mot skyddspersonen?
3. Vilket underlag (tidigare domar, förhörsuppgifter etc.) läggs i regel till grund för riskbedömningen? Hur ser du på att i större utsträckning inkludera strukturerade riskbedömningar (såsom FREDA, Sara etc.) i underlaget för den riskbedömning som åklagaren utför? Kan det finnas skäl att i större omfattning beakta underlag från socialtjänstens arbete med brottsoffer (jfr 5 kap. 11 § socialtjänstlagen)?
4. Finns det enligt din mening behov av tydligare reglering på lagstiftnings/förordnings/föreskrifts eller handboksnivå (eller mer domstolspraxis) för att tillämpningen av regleringen ska bli mer likformig över hela landet?
5. Hur ser du på det geografiska områdets storlek när det gäller särskilt utvidgade kontaktförbud? Finns det behov av att mer regelmässigt kunna besluta om stora geografiska områden, t.ex. en viss kommun eller områden av motsvarande storlek?
6. Enligt din uppfattning, finns det behov av att kunna förordna en särskild företrädare för barn i ett ärende om kontaktförbud? Har du själv ställts inför en situation där det hade behövts en särskild företrädare för ett barn eftersom vårdnadshavarna motsatt sig att kontaktförbud meddelas till skydd för deras barn?
7. Finns det enligt din uppfattning behov av att införa en möjlighet att besluta interimistiskt om kontaktförbud?
8. Finns det något övrigt som du vill lyfta fram när det gäller den praktiska tillämpningen av kontaktförbudslagstiftningen eller brister i regelverket?

Praxisgenomgång barnfridsbrott

Hovrättsavgöranden

Svea hovrätt 4 mars 2022 mål B 1410-22

Tingsrättens dom

Den tilltalade dömdes för misshandel, barnfridsbrott, skadegörelse och ringa narkotikabrott. Misshandeln bestod av att den tilltalade slog och sparkade sin sambo på kroppen. Parternas gemensamma son, som var 15 år gammal, såg och hörde misshandeln. Vid bedömningen av straffvärdet beaktades bl.a. att misshandeln och barnfridsbrottet begåtts mot närstående i hemmet. Påföljden bestämdes, i enlighet med det samlade straffvärdet, till sex månaders fängelse. Vid valet av påföljd beaktade tingsrätten brottslighetens art och straffvärde som skäl för fängelse.

Hovrättens dom

Den tilltalade yrkade att straffet skulle lindras. I påföljdsdelen uttalade hovrätten att straffvärdet för misshandeln motsvarade cirka fyra månaders fängelse. Hovrätten konstaterade att sonen bevittnat i vart fall delar av misshandeln, som riktats mot dennes förälder och begåtts av den andra föräldern i familjens hem. Med hänsyn till dessa förhållanden bedömde hovrätten att straffvärdet för barnfridsbrottet var lika högt som för misshandeln, dvs. fyra månaders fängelse. Hovrätten gjorde samma bedömning av det samlade straffvärdet som tingsrätten och fastställde tingsrättens dom.

Göta hovrätt 29 mars 2022 mål B 215-22 Sid 518(667)

Tingsrättens dom

Den tilltalade dömdes för tre fall av grov fridskränkning, barnfridsbrott och övergrepp i rättssak. De grova fridskränkningsbrotten riktades mot den tilltalades söner. Barnfridsbrottet bestod av att den ena sonen, som var elva år, bevittnade att pappan misshandlade målsägandens bror genom att hugga denne i benet med en gaffel. Vid straffmätningen beaktade tingsrätten att gärningarna skett systematiskt mot underåriga som ska äga rätt till trygghet i sina hem. Påföljden bestämdes, i enlighet med det samlade straffvärdet, till fängelse i två år och sex månader.

Hovrättens dom

Åklagaren yrkade att straffet skulle skärpas. Den tilltalade yrkade att han skulle frikännas eller i annat fall att straffet skulle lindras. Hovrätten frikände den tilltalade från ett fall av övergrepp i rättssak. Hovrätten frikände även den tilltalade från ett fall av misshandel som ingick i ett av de brott som tingsrätten rubricerat som grov fridskränkning, och rubricerade i stället gärningarna som misshandel och olaga hot. Den tilltalade dömdes alltså för två fall av grov fridskränkning, barnfridsbrott, misshandel och olaga hot. I påföljdsdelen uttalade hovrätten att det samlade straffvärdet för gärningarna bedömdes motsvara fängelse något understigande två år. Hovrätten beaktade att brottsligheten i huvudsak begåtts mot barn i deras hemmiljö under lång tid, att delar av våldet utövats med tillhyggen samt att våldet utövats av barnens far. Vid bedömningen av straffmätningsvärdet beaktades i mildrande riktning att den tilltalade under inte obetydlig tid suttit häktad med restriktioner. Påföljden bestämdes till fängelse ett år och tio månader.

Hovrätten för Övre Norrland 8 april 2022 mål B 192-22

Tingsrättens dom

Den tilltalade dömdes för två fall av olaga hot, barnfridsbrott och överträdelse av kontaktförbud. Brotten bestod i att den tilltalade uttryckte att han skulle döda eller skada sin tidigare sambo och dennes

pojkvän, vilka han hade kontaktförbud emot, genom att skicka meddelanden till sin och den tidigare sambons gemensamma dotter, som var femton år. Barnfridsbrottet avsåg att dottern såg meddelandena som innehöll hot mot hennes mamma. Påföljden bestämdes, i enlighet med det samlade straffvärdet, till tre månaders fängelse. Tidigare villkorligt medgiven frihet förklarades helt förverkad. Vid valet av påföljd beaktade tingsrätten brottslighetens art och att det rörde sig om återfall i brott.

Hovrättens dom

Den tilltalade yrkade att han skulle frikännas. Hovrätten gjorde i samtliga delar samma bedömning som tingsrätten och fastställde tingsrättens dom.

Hovrätten över Skåne och Blekinge 12 april 2022 mål B 584-22

Tingsrättens dom

Den tilltalade dömdes för grovt olaga hot, tre fall av grovt barnfridsbrott, grov kvinnofridskränkning, åtta fall av barnfridsbrott, misshandel, olaga hot och stöld. Samtliga gärningar, förutom stölden, hade begåtts mot den tilltalades barn, styvbarn och tidigare sambo. Den grova kvinnofridskränkningen bestod i ett stort antal misshandelsbrott och olaga hot under cirka 2,5 års tid. Barnfridsbrotten av normalgraden avsåg att tre av barnen bevittnade när den tilltalade misshandlade deras mamma genom att sätta sig över henne och ta ett grepp om hennes hals. Vid samma tillfälle misshandlade den tilltalade ett av barnen genom att sparka honom i ryggen, vilket bevittnades av två av syskonen. Den tilltalade hotade även sin styvdotter genom att sparka in dörren till hennes rum och uttala att han skulle döda henne och hennes pappa, vilket tre av syskonen hörde. Det grova olaga hotet bestod av att den tilltalade vid samma tillfälle höll sin ettåriga son utanför balkongräcket och hotade att kasta ned honom från balkongen, vilket bevittnades av de övriga syskonen. Syskonen var vid tillfället tre, fem och tio år gamla.

Straffvärdet för den grova kvinnofridskränkningen bedömdes motsvara två års fängelse. Det grova olaga hotet bedömdes ha ett straff-

Sid 520(667)

värde som vida översteg straffminimum. När det gäller straffvärdet för barnfridsbrotten beaktade tingsrätten att brotten riktats mot barnens mamma och syskon samt att de skett i barnens hemmiljö. Straffvärdet för de grova barnfridsbrotten uppgick enligt tingsrätten till fängelse i omkring ett år och fyra månader och några månaders fängelse per tillfälle avseende barnfridsbrotten av normalgraden. Påföljden bestämdes, i enlighet med det samlade straffvärdet, till fängelse fyra år.

Hovrättens dom

Åklagaren yrkade att straffet skulle skärpas. Den tilltalade yrkade att han skulle frikännas, förutom beträffande åtalet för stöld. I andra hand yrkade han att påföljden skulle lindras. Hovrätten gjorde samma bedömning som tingsrätten i fråga om skuld och påföljd och fastställde tingsrättens dom i dessa delar.

Göta hovrätt 21 april 2022 mål B 591-22

Tingsrättens dom

Den tilltalade dömdes för grov misshandel och barnfridsbrott. Den grova misshandeln riktades mot den tilltalades vuxna styvson och bestod av ett knivhugg som träffade i sidan av målsägandens bröstkorg. Händelsen inträffade i samband med att målsäganden försökte avstyra ett bråk mellan den tilltalade och målsägandens mamma. Målsägandens bror, som var femton år gammal, såg brottet. Påföljden bestämdes, i enlighet med det samlade straffvärdet, till fängelse två år.

Hovrättens dom

Den tilltalade yrkade att han skulle frikännas eller i annat fall att straffet skulle lindas. Hovrätten instämde i tingsrättens bedömning i skulddelen, men rubricerade misshandeln som misshandel av normalgraden. Fängelsestraffets längd bestämdes, i enlighet med det samlade straffvärdet, till ett års fängelse.

Göta hovrätt 25 april 2022 mål B 725-22

Tingsrättens dom

Den tilltalade dömdes för grov kvinnofridskränkning, misshandel, olaga hot och barnfridsbrott. Ett av misshandelsbrotten avsåg att den tilltalade utdelade upprepade slag med öppen hand mot sin sambos ansikte samt tog tag och knuffade henne. Parternas gemensamma son, som var fem år, hörde händelsen. Påföljden bestämdes, i enlighet med det samlade straffvärdet, till fängelse i ett år och sex månader.

Hovrättens dom

Den tilltalade yrkade att han skulle frikännas eller att straffet i vart fall skulle lindras. Hovrätten gjorde, med undantag för tidpunkten för vissa av brotten, samma bedömning som tingsrätten beträffande skuld, rubricering och påföljd och fastställde tingsrättens dom i dessa delar.

Göta hovrätt 27 april 2022 mål B 765-22

Tingsrättens dom

Den tilltalade dömdes för grov kvinnofridskränkning, barnfridsbrott, olaga hot, tillgrepp av fortskaffningsmedel vid två tillfällen, våldsamt motstånd, vårdslöshet i trafik, grov olovlig körning vid två tillfällen, grovt bidragsbrott och penningtvättbrott vid två tillfällen. Vid ett brottstillfälle som omfattades av den grova kvinnofridskränkningen, misshandlade den tilltalade sin sambo genom att dra henne i håret och slå henne i ansiktet och bålen. En av parternas döttrar, som var två år gammal, bevittnade händelsen. Påföljden bestämdes, i enlighet med det samlade straffvärdet till fängelse i ett år och åtta månader.

Hovrättens dom

Åklagaren yrkade att den tilltalade skulle dömas för ytterligare två fall av barnfridsbrott. Den tilltalade yrkade att han skulle frikännas för grov kvinnofridskränkning, barnfridsbrott, tillgrepp av fortskaffningsmedel och penningtvättbrott, bedöma bidragsbrottet som bi-

dragsbrott av normalgraden samt under alla förhållanden att straffet skulle lindras.

När det gäller de gärningar som tingsrätten bedömt som grov kvinnofridskränkning fann hovrätten att det endast var styrkt att den tilltalade misshandlat målsäganden vid ett tillfälle. Misshandeln bestod av att den tilltalade tog ett grepp om hennes hals, sparkade henne på benet och slog henne i huvudet. Delar av händelseförloppet bevittnades av parternas ena dotter, som var tre månader gammal.

Eftersom grundbrottet till det barnfridsbrott som tingsrätten hade funnit styrkt nu ogillades, ogillades även barnfridsbrottet i den delen. Påföljden bestämdes, i enlighet med det samlade straffvärdet, till ett års fängelse.

Hovrätten för Västra Sverige 27 april 2022 mål B 2174-22

Tingsrättens dom

Den tilltalade dömdes för grov kvinnofridskränkning och tre fall av barnfridsbrott. Den grova kvinnofridskränkningen bestod av tre fall av misshandel som riktades mot den tilltalades fru. Vid ett tillfälle slog han bl.a. henne i ansiktet två gånger, vilket bevittnades av parternas gemensamma dotter. Vid ett annat tillfälle tog den tilltalade tag i sin frus halsduk och tryckte den mot hennes hals samt slog henne i ansiktet med öppen hand två gånger. Brottet bevittnades av parternas gemensamma döttrar, som var två och åtta år gamla. Tingsrätten bedömde att straffvärdet för den grova kvinnofridskränkningen var ett års fängelse. Påföljden bestämdes i enlighet med det samlade straffvärdet till fängelse i ett år och två månader.

Hovrättens dom

Den tilltalade yrkade att han skulle frikännas. I andra hand yrkade han att den grova kvinnofridskränkningen skulle bedömas som tre fall av misshandel samt att barnfridsbrotten skulle bedömas som ringa brott. Hovrätten gjorde samma bedömning som tingsrätten i fråga om skuld och rubricering. Enligt hovrätten motsvarade straffvärdet för den grova kvinnofridskränkningen nio månaders fängelse.

Påföljden bestämdes, i enlighet med det samlade straffvärdet, till tio månaders fängelse.

Svea hovrätt 9 maj 2022 mål B 3276-22

Tingsrättens dom

Den tilltalade dömdes för grov kvinnofridskränkning, två fall av ofredande och barnfridsbrott. Vid ett brottstillfälle som omfattades av den grova kvinnofridskränkningen misshandlade den tilltalade sin sambo genom att slå henne i ansiktet, rev henne på överkroppen och bet henne i ryggen. Parternas gemensamma dotter, som var sju år gammal, hörde misshandeln. Påföljden bestämdes till fängelse i enlighet med det samlade straffvärdet till fängelse i ett år och tre månader.

Hovrättens dom

Åklagaren och den tilltalades sambo yrkade att hovrätten skulle döma den tilltalade för ytterligare gärningar enligt åtalet för grov kvinnofridskränkning, samt döma honom särskilt också för olaga tvång, olaga frihetsberövande, misshandel och olaga hot samt till följd av detta skärpa straffet. Den tilltalades yrkade att han, beträffande åtalet för grov kvinnofridskränkning, skulle frikännas från olaga frihetsberövande, ofredande vid fyra tillfällen, misshandel vid två tillfällen och att hovrätten skulle döma särskilt för icke överklagade delpunkter beträffande den grova kvinnofridskränkningen. Han yrkade vidare att han skulle frikännas från barnfridsbrott samt två fall av ofredande. Oavsett bedömning i skuldfrågan yrkade han att straffet skulle lindras.

Hovrätten frikände den tilltalade för tre fall av ofredande. Hovrätten gjorde samma bedömning som tingsrätten beträffande skuld och rubricering av de övriga gärningarna som omfattades av hovrättens prövning. Hovrätten fastställde tingsrättens dom i påföljdsdelen.

Svea hovrätt 16 maj 2022 mål B 3248-22 Sid 524(667)

Tingsrättens dom

Den tilltalade dömdes för grov kvinnofridskränkning och barnfridsbrott. Den grova kvinnofridskränkningen riktades mot den tilltalades fru. Vid ett av brottstillfällena misshandlade han henne genom att kasta föremål på henne och slå henne, bl.a. med ett skohorn i ryggen. Han hotade även att döda henne samtidigt som han höll en matkniv i handen. Parternas gemensamma son, som var två år gammal, bevittnade misshandeln och det olaga hotet. Påföljden bestämdes, i enlighet med det samlade straffvärdet, till nio månaders fängelse.

Hovrättens dom

Åklagaren yrkade att fängelsestraffet skulle skärpas. Den tilltalade yrkade att han skulle frikännas, eller i andra hand att straffet skulle lindras. Hovrätten ogillade vissa gärningsmoment och rubricerade en av gärningarna som ringa misshandel i stället för misshandel av normalgraden. I övrigt gjorde hovrätten samma bedömning som tingsrätten beträffande skuld och rubricering. Hovrätten bedömde att straffvärdet för gärningarna var högre än tingsrätten funnit, och bestämde påföljden till fängelse i elva månader.

Hovrätten för Västra Sverige 27 maj 2022 mål B 2757-22

Tingsrättens dom

Den tilltalade dömdes för grov kvinnofridskränkning, fyra fall av barnfridsbrott och två fall av ringa narkotikabrott. Den grova kvinnofridskränkningen bestod i ett upprepat antal misshandelsbrott, olaga hot och ofredanden som riktades mot den tilltalades fru. Barnfridsbrotten bestod av att parternas gemensamma barn bevittnade att deras pappa slog mamman i huvudet samt att han vid upprepade tillfällen hotade henne genom sms och uttalanden med innebörd att han skulle döda henne. Vidare bevittnade barnen en misshandel som bestod i att den tilltalade slog mamman på kroppen och huvudet och drog i hennes hår. Påföljden bestämdes, i enlighet med det samlade straffvärdet, till fängelse i ett år och nio månader.

Hovrättens dom

Den tilltalade yrkade att han skulle frikännas från samtliga gärningar förutom fem fall av olaga hot och två fall av ringa narkotikabrott, samt att påföljden skulle lindras. Hovrätten gjorde samma bedömning som tingsrätten i fråga om skuld och rubricering. I påföljdsdelen uttalade hovrätten att gärningarna pågått under lång tid och varit många till antalet, samt att de varit särskilt kränkande och skett inför barnen. Hovrätten instämde därför i tingsrättens bedömning även i påföljdsdelen.

Hovrätten över Skåne och Blekinge 27 maj 2022 mål B 709-22

Tingsrättens dom

Den tilltalade dömdes för misshandel, olaga hot och barnfridsbrott. Misshandeln och det olaga hotet riktades mot den tilltalades fru och bestod av att den tilltalade tog stryptag och sparkade henne i ryggen, Vid samma tillfälle uttalade han hot med innebörden att han skulle döda eller allvarligt skada henne. Parternas gemensamma son, som var två år gammal, satt på den tilltalades axlar under delar av händelseförloppet. Det samlade straffvärdet bedömdes motsvara tre månaders fängelse. Påföljden bestämdes till skyddstillsyn med 80 timmar samhällstjänst samt föreskrift om behandling.

Hovrättens dom

Den tilltalade yrkade att han skulle frikännas eller att påföljden i vart fall skulle lindras. Hovrätten ogillade åtalen.

Hovrätten för Nedre Norrland 3 juni 2022 mål B 661-22

Tingsrättens dom

Den tilltalade dömdes för grov misshandel och barnfridsbrott. Den grova misshandeln riktades mot den tilltalades sambo och bestod av att den tilltalade under ett relativt utdraget händelseförlopp slog henne i ansiktet och på kroppen, drog loss hår från hennes huvud samt vid två tillfällen tog strypgrepp om hennes hals. Han uttalade

även dödshot. Parternas gemensamma dotter, som var två år gammal, såg och hörde delar av händelseförloppet. Påföljden bestämdes, i enlighet med det samlade straffvärdet, till fängelse i ett år och tio månader.

Hovrättens dom

Den tilltalade yrkade att hovrätten skulle rubricera misshandelsbrottet som misshandel av normalgraden, samt sätta ned fängelsestraffets längd. Med ändring av tingsrättens dom dömde hovrätten den tilltalade för misshandel av normalgraden i stället för grov misshandel. Påföljden bestämdes till tio månaders fängelse.

Hovrätten för Övre Norrland 8 juni 2022 mål B 409-22

Tingsrättens dom

Den tilltalade dömdes för misshandel, barnfridsbrott, fyra fall av grov olovlig körning samt två fall av ringa narkotikabrott. Misshandeln riktades mot den tilltalades fru och bestod av att han slog henne med ett bälte och mobilladdare på kroppen samt med händerna över hennes öron. Parternas gemensamma dotter, som var tre år gammal, såg händelsen. Tingsrätten bedömde att straffvärdet för misshandeln uppgick till fyra månaders fängelse. Påföljden bestämdes, i enlighet med det samlade straffvärdet, till sex månaders fängelse.

Hovrättens dom

Den tilltalade yrkade att han skulle frikännas från ansvar för misshandel och barnfridsbrott samt att påföljden under alla förhållanden skulle lindras. Hovrätten gjorde samma bedömning som tingsrätten i fråga om skuld och påföljd.

Svea hovrätt 9 juni 2022 mål B 5582-22

Tingsrättens dom

Den tilltalade dömdes för barnfridsbrott, olaga hot, hemfridsbrott, stöld, försök till stöld, inbrottsstöld, skadegörelse, narkotikabrott samt ringa vapenbrott. Det olaga hotet, hemfridsbrottet samt skadegörelsen riktades mot den tilltalades före detta flickvän. Hemfridsbrottet och skadegörelsen bestod av att den tilltalade under 30 minuter vägrade att lämna målsägandens bostad samt sparkade sönder en dörr och en skohylla. När han lämnat bostaden bankade han på dörren och uttalade hot med innebörd att han skulle skada flickvännen, samt skickade sms till henne med hot om att han skulle skada henne och hennes familj. Brotten bevittnades av parternas gemensamma dotter, som var två år gammal. Påföljden bestämdes, i enlighet med det samlade straffvärdet, till fängelse ett år och fyra månader.

Hovrättens dom

Den tilltalade yrkade att påföljden skulle bestämmas till skyddstillsyn med särskild behandlingsplan och i andra hand att fängelsestraffets längd skulle sättas ned. Hovrätten fastställde tingsrättens dom.

Göta hovrätt 21 juni 2022 mål B 1868-22

Tingsrättens dom

Den tilltalade dömdes för misshandel, ringa barnfridsbrott, olaga hot och övergrepp i rättssak. Gärningarna bestod av att den tilltalade hotade sin sambo genom att uttala att han skulle ”radera” henne. Därefter tog han ett grepp kring hennes armar och puttade henne. Han uttalade även att det skulle hända henne något dåligt om hon kontaktade polisen. Gärningarna bevittnades av parets son, som var elva år gammal. Tingsrätten ansåg dock inte att barnfridsbrottet skulle omfatta bevittnandet av övergrepp i rättssak, eftersom övergrepp i rättssak inte ingår i den brottskatalog som anges i bestämmelsen om barnfridsbrott i 4 kap. 3 § brottsbalken. Tingsrätten bedömde därför att barnfridsbrottet enbart skulle avse bevittnandet av det olaga hotet. Gärningen bedömdes som ringa barnfridsbrott. Det framgår

inte av domen varför misshandeln inte ingick som huvudbrott i barnfridsbrottet. Det samlade straffvärdet bedömdes motsvara två månaders fängelse. Påföljden bestämdes till villkorlig dom och 50 dagsböter.

Hovrättens dom

Den tilltalade yrkade att han skulle frikännas från åtalet för ringa barnfridsbrott. Åklagaren och målsäganden medgav yrkandet. Hovrätten ändrade tingsrättens dom på så sätt att den tilltalade frikändes för ringa barnfridsbrott och bestämde påföljden till villkorlig dom och 40 dagsböter.

Hovrätten för Övre Norrland 30 juni 2022 mål B 542-22

Tingsrättens dom

Den tilltalade dömdes för grov kvinnofridskränkning, misshandel vid tre tillfällen, olaga hot vid två tillfällen samt barnfridsbrott. Vid ett av brottstillfällena hotade den tilltalade att skada sin sambo och sin son genom att lyfta en stol mot dem. Vid samma tillfälle hotade han även sonen genom att uttala att han skulle slå sönder dennes mobiltelefon. Barnfridsbrottet bestod av att sonen bevittnade hotet mot mamman. Påföljden bestämdes, i enlighet med brottslighetens samlade straffvärde, till fängelse i två år och fyra månader.

Hovrättens dom

Åklagaren och målsäganden yrkade att ett av misshandelsbrotten skulle rubriceras som grov misshandel och att påföljden skulle skärpas. Den tilltalade yrkade att han skulle frikännas från samtliga åtalspunkter med undantag för de som erkänts av honom samt att påföljden skulle bestämmas till villkorlig dom. Hovrätten frikände den tilltalade från olaga hot mot sambon vid ett tillfälle (som inte utgjorde grundbrott i förhållande till barnfridsbrottet). I övrigt gjorde hovrätten samma bedömning som tingsrätten i fråga om skuld och rubricering. Påföljden bestämdes, i enlighet med brottslighetens samlade straffvärde, till fängelse i två år.

Hovrätten över Skåne och Blekinge 7 juli 2022 mål B 2027-22 Sid 529(667)

Tingsrättens dom

Den tilltalade dömdes för misshandel vid två tillfällen, ringa misshandel, barnfridsbrott och ringa skadegörelse. Ett av misshandelsbrotten bestod av att den tilltalade tog strypgrepp på sin gravida sambo samt trycke en kudde över hennes ansikte, sparkade henne i magen och bet henne i kinden. Målsägandens dotter, som var sex år gammal, såg delar av händelseförloppet. Straffvärdet för misshandeln och barnfridsbrottet bedömdes motsvara nio respektive fem månaders fängelse. Vid bedömningen av straffvärdet för barnfridsbrottet beaktade tingsrätten att grundbrottet riktats mot målsägandens mamma och ännu inte födda syskon samt att det skedde i hemmiljön. Påföljden bestämdes i enlighet med brottslighetens samlade straffvärde till fängelse i ett år och fyra månader.

Hovrättens dom

Den tilltalade yrkade att påföljden skulle lindras. Hovrätten bedömde att straffvärdet för misshandeln som bevittnats av dottern uppgick till åtta månaders fängelse. Påföljden bestämdes, i enlighet med brottslighetens samlade straffvärde, till fängelse i ett år.

Hovrätten över Skåne och Blekinge 15 juli 2022 mål B 2026-22

Tingsrättens dom

Den tilltalade dömdes för grov kvinnofridskränkning, misshandel vid sju tillfällen, barnfridsbrott vid tre tillfällen och olaga hot. Vid ett tillfälle misshandlade den tilltalade sin fru genom att slå henne upprepat med en sladd över händerna. Parternas gemensamma son hörde händelsen. Vid ett annat tillfälle slog den tilltalade sin dotter med en sladd på kroppen och huvudet. Brottet bevittnades av dotterns syskon. Påföljden bestämdes, i enlighet med brottslighetens samlade straffvärde, till fängelse ett år och nio månader.

Sid 530(667)

Hovrättens dom

Åklagaren och en av målsägandena yrkade att påföljden skulle skärpas. Den tilltalade yrkade att han skulle frikännas eller i vart fall att påföljden skulle lindras. Hovrätten gjorde samma bedömning som tingsrätten i fråga om skuld, rubricering och påföljd.

Svea hovrätt 20 juli 2022 mål B 6881-22

Tingsrättens dom

Den tilltalade dömdes för grovt vapenbrott, grovt olaga hot, narkotikabrott, misshandel, två fall av barnfridsbrott och ringa narkotikabrott. Misshandeln och det grova olaga hotet riktades mot den tilltalades fru och bestod av att han skallade henne och tog ett grepp om hennes hals och lyfte henne upp i en soffa. Han gjorde även uttalanden med innebörd att han skulle döda henne, varpå han hämtade knivar i köket och sprang mot henne med knivarna i sina händer. Parternas gemensamma barn, som var sju och nio år gamla, såg den del av händelsen som bedömdes som grovt olaga hot. En av döttrarna såg även skallningen. Tingsrätten bedömde att det grova olaga hotet utgjorde en allvarlig gärning, men att barnfridsbrotten trots det skulle rubriceras som brott av normalgraden. Påföljden bestämdes, i enlighet med det samlade straffvärdet, till fängelse i två år och åtta månader.

Hovrättens dom

Åklagaren yrkade att den tilltalade skulle dömas för ytterligare innehav av vapen och narkotika och till följd av det, skärpa straffet. Den tilltalade yrkade att han skulle frikännas från vissa gärningsmoment beträffande misshandel samt att han skulle frikännas från barnfridsbrotten. Han yrkade även att det grova olaga hotet skulle bedömas som olaga hot av normalgraden samt att påföljden under alla förhållanden skulle lindras. Hovrätten fastställde tingsrättens dom.

Hovrätten över Skåne och Blekinge 29 juli 2022 B 2543-22 Sid 531(667)

Tingsrättens dom

Den tilltalade dömdes för misshandel, barnfridsbrott vid två tillfällen, olaga hot vid tre tillfällen, sexuellt ofredande och dataintrång. Misshandelsbrotten bestod av att den tilltalade vid två tillfällen slog sin sambo som på hennes ben och fötter och vid ett av tillfällena vred han även om hennes arm. Parternas gemensamma dotter, som var två år, hörde delar av händelseförloppen. Det samlade straffvärdet bedömdes motsvara åtta månaders fängelse. Med beaktande av att tingsrätten även beslutade om utvisning, bestämdes påföljden till sex månaders fängelse.

Hovrättens dom

Den tilltalade yrkade att utvisningen skulle upphävas. Åklagaren yrkade att straffet skulle skärpas för det fall yrkandet om utvisning ogillades. Hovrätten fastställde tingsrättens dom.

Svea hovrätt 5 augusti 2022 mål B 7617-22

Tingsrättens dom

Den tilltalade dömdes för misshandel, barnfridsbrott och ringa narkotikabrott. Misshandeln riktades mot mamman till den tilltalades son och bestod av att den tilltalade slog och sparkade på henne, tog stryptag, kastade henne till golvet och dunkade hennes huvud i golvet. Parternas son, som var två år gammal, såg delar av händelseförloppet. Straffvärdet för misshandeln bedömdes motsvara ett år fängelse. Påföljden bestämdes, i enlighet med det samlade straffvärdet, till fängelse i ett år och fyra månader.

Hovrättens dom

Åklagaren och målsägandena yrkade att den tilltalade skulle dömas för grov misshandel och grovt barnfridsbrott, i stället för misshandel och barnfridsbrott av normalgraden, Åklagaren yrkade även att påföljden under alla förhållanden skulle skärpas. Den tilltalade yrkade

Sid 502(967)

att han skulle frikännas och i andra hand att påföljden skulle lindras. Hovrätten fastställde tingsrättens dom i fråga om skuld och påföljd.

Hovrätten för Västra Sverige 7 september 2022 mål B 4200-22

Tingsrättens dom

Den tilltalade dömdes för mord och två fall av grovt barnfridsbrott. Mordet bestod av att den tilltalade berövade sin fru, som var gravid i åttonde månaden, livet genom att hugga, sticka och skära henne med en kniv. Den tilltalades barn, som var tre och fem år gamla, hörde händelsen. Straffvärdet för de grova barnfridsbrotten bedömdes motsvara tre års fängelse. Vid bedömningen beaktade tingsrätten att barnen bevittnat den allvarligaste slags brottslig gärning och att det var fråga om ett utdraget händelseförlopp. Tingsrätten, som även beslutade om utvisning, bestämde påföljden till livstids fängelse.

Hovrättens dom

Den tilltalade yrkade att åtalen för grovt barnfridsbrott skulle ogillas samt att påföljden under alla förhållanden skulle bestämmas till ett tidsbestämt straff och att utvisningen skulle tidsbestämmas. Hovrätten fastställde tingsrättens dom i fråga om skuld, påföljd och utvisning.

Svea hovrätt 9 september 2022 mål B 7079-22

Tingsrättens dom

Den tilltalade dömdes för barnfridsbrott, olaga hot och ringa narkotikabrott. Det olaga hotet och barnfridsbrottet bestod av att den tilltalade hotade sin tidigare partner genom att göra uttalanden med innebörd att han skulle skada eller döda sig själv och parternas gemensamma son, samtidigt som han höll i sonen. Det olaga hotet bevittnades av parternas gemensamma barn, som var två och sex år gamla. Det samlade straffvärdet för gärningarna bedömdes motsvara en–två månader fängelse. Påföljden bestämdes till skyddstillsyn med föreskrift om behandling.

Hovrättens dom

Den tilltalade yrkade i första hand att han skulle frikännas från olaga hot och barnfridsbrott och i andra hand att barnfridsbrottet skulle bedömas som ringa brott. Han yrkade även att påföljden skulle lindras. Hovrätten gjorde samma bedömning som tingsrätten i fråga om skuld, rubricering och påföljd.

Göta hovrätt 4 oktober 2022 mål B 2225-22

Tingsrättens dom

Den tilltalade dömdes för misshandel vid två tillfällen och barnfridsbrott. Vid ett av misshandelstillfällena knuffade den tilltalade sin sambo nerför en trappa. Sambons dotter, som var sex år gammal, såg brottet. Det samlade straffvärdet för brotten bedömdes inte överstiga två månaders fängelse. Påföljden bestämdes till villkorlig dom med samhällstjänst i 70 timmar.

Hovrättens dom

Den tilltalade yrkade att han skulle frikännas. Hovrätten gjorde samma bedömning som tingsrätten i fråga om skuld, rubricering och påföljd.

Svea hovrätt 19 oktober 2022 mål B 3793-22

Tingsrättens dom

Den tilltalade dömdes för grov misshandel och barnfridsbrott. Den grova misshandeln riktades mot den tilltalades man och bestod i att den tilltalade kastade kokhett vatten över målsäganden när han låg och sov. Våldet orsakade ett livshotande tillstånd och åsamkade brännskador i ansiktet och på överkroppen samt i svalget. Parternas gemensamma dotter, hörde och såg delar av händelseförloppet. Påföljden bestämdes, i enlighet med det samlade straffvärdet, till fängelse i ett år och åtta månader.

Hovrättens dom

Den tilltalade yrkade att hon skulle frikännas eller att påföljden skulle lindras. Hovrätten gjorde samma bedömning som tingsrätten i fråga om skuld, rubricering och påföljd.

Göta hovrätt 20 oktober 2022 mål B 2626-22

Tingsrättens dom

Den tilltalade dömdes för misshandel och två fall av barnfridsbrott. Misshandeln bestod av att den tilltalade slog sin sambo på kroppen och ansiktet och sparkade henne på benet. Målsäganden höll parternas gemensamma son i famnen vid tillfället och hennes dotter såg händelseförloppet. Det samlade straffvärdet bedömdes motsvara fyra månaders fängelse. Påföljden bestämdes till skyddstillsyn med föreskrift om att genomgå programverksamhet och 100 timmars samhällstjänst.

Hovrättens dom

Den tilltalade yrkade att påföljden skulle lindras. Hovrätten gjorde samma bedömning som tingsrätten beträffande straffvärde och påföljd.

Svea hovrätt 15 november 2022 mål B 9087-22

Tingsrättens dom

Den tilltalade dömdes för misshandel och barnfridsbrott. Misshandeln bestod av att den tilltalade kastade en vattenflaska i huvudet på sin son, drog honom i håret, tog strypgrepp och knuffade omkull honom. Den tilltalades andra son, som var nio år gammal, såg brottet. Det samlade straffvärdet bedömdes motsvara tre månaders fängelse. Påföljden bestämdes till villkorlig dom med 75 timmars samhällstjänst.

Hovrättens dom

Den tilltalade yrkade att han skulle frikännas och i andra hand att påföljden skulle lindras. Hovrätten gjorde samma bedömning som tingsrätten i fråga om skuld och påföljd och fastställde tingsrättens dom.

Göta hovrätt 22 november 2022 mål B 878-22

Tingsrättens dom

Den tilltalade dömdes för misshandel, barnfridsbrott och olaga hot. Misshandeln och det olaga hotet riktades mot den tilltalades fru och bestod av att han tog ett hårt grepp om hennes arm och slet i den samt uttalade dödshot mot henne. Brotten bevittnades av målsägandens son, som var fem år gammal. Vid straffmätningen beaktade tingsrätten att det rörde sig om återfall i likartad brottslighet. Påföljden bestämdes till fängelse en månad och 14 dagar.

Hovrättens dom

Den tilltalade yrkade att åtalet skulle ogillas beträffande olaga hot och barnfridsbrott samt att misshandeln skulle bedömas som ringa brott. Han yrkade vidare straffet under alla förhållanden skulle lindras. Hovrätten avvisade den tilltalades yrkande i skulddelen i fråga om barnfridsbrottet då yrkandet framställts för sent. Hovrätten gjorde samma bedömning som tingsrätten i fråga om det olaga hotet och misshandeln samt i påföljdsdelen.

Göta hovrätt 25 november 2022 mål B 843-22

Tingsrättens dom

Den tilltalade dömdes för misshandel och fyra fall av barnfridsbrott. Misshandeln riktades mot den tilltalades sambo och bestod i ett slag med öppen hand i ansiktet. Misshandeln bevittnades av parets fyra barn, som var mellan tre och tio år gamla. Det samlade straffvärdet bedömdes motsvara två månaders fängelse. Påföljden bestämdes till villkorlig dom och dagsböter. Dagsböterna ansågs helt erlagda.

Sid 536(667)

Hovrättens dom

Den tilltalade yrkade att han skulle frikännas, alternativt att gärningarna skulle bedömas som ringa samt att straffet under alla förhållanden skulle lindras. Åklagaren yrkade att hovrätten, beträffande åtalet för misshandel, även skulle döma den tilltalade för ett slag mot axeln samt skärpa påföljden. Hovrätten, som ansåg att det var styrkt att misshandeln även omfattade ett knytnävsslag mot axeln, bedömde att straffvärdet för gärningarna motsvarade fängelse i fyra månader. Påföljden bestämdes till villkorlig dom och samhällstjänst i 120 timmar.

Göta hovrätt 12 december 2022 mål B 2750-22

Tingsrättens dom

Den tilltalade dömdes för misshandel och barnfridsbrott. Misshandeln bestod av att den tilltalade tog ett grepp kring sin sambos hals och arm. Parternas gemensamma dotter, som var sex år, såg delar av händelseförloppet. Tingsrätten uttalade att barnfridsbrottet var av normalgraden, trots att dottern bara sett delar av händelseförloppet, eftersom misshandelsbrottet var av normalgraden. Det samlade straffvärdet för gärningarna bedömdes motsvara tre månaders fängelse. Påföljden bestämdes till villkorlig dom med 100 timmars samhällstjänst.

Hovrättens dom

Den tilltalade yrkade att han skulle frikännas eller i andra hand att straffet skulle lindras. Hovrätten gjorde samma bedömning som tingsrätten i fråga om skuld och rubricering. Hovrätten ansåg att det samlade straffvärdet motsvarade två månaders fängelse. Med ändring av tingsrättens dom bestämdes påföljden till villkorlig dom med 75 timmars samhällstjänst.

Svea hovrätt 12 december 2022 mål B 8380-22

Tingsrättens dom

Den tilltalade dömdes för misshandel, olaga hot och fyra fall av barnfridsbrott. Misshandeln och det olaga hotet bestod av att den tilltalade slog sin fru två gånger på överkroppen och gjorde uttalanden med innebörd att hon skulle skadas. Parternas gemensamma barn såg respektive hörde brotten. Det samlade straffvärdet bedömdes motsvara fyra månaders fängelse. Tingsrätten uttalade att de brott som den tilltalade dömdes för var av sådan art att detta talade för att påföljden skulle bestämmas till fängelse. Då det trots detta ansågs finna skäl för en icke frihetsberövande påföljd, bestämdes påföljden till villkorlig dom med 120 timmars samhällstjänst.

Hovrättens dom

Den tilltalade yrkade att han skulle frikännas eller i andra hand att påföljden skulle lindras. Han gjorde också gällande att han skulle dömas för två fall av barnfridsbrott, ett mot vardera barn, för det fall åtalet bifölls. Hovrätten gjorde samma bedömning som tingsrätten i fråga om skuld och rubricering. Hovrätten bedömde att det samlade straffvärdet för gärningarna motsvarade tre månaders fängelse. Med ändring av tingsrättens dom bestämdes påföljden till villkorlig dom med 100 timmars samhällstjänst.

Göta hovrätt 22 december 2022 mål B 1943-22

Tingsrättens dom

Den tilltalade dömdes för två fall av misshandel, ringa barnfridsbrott, ofredande, skadegörelse, rattfylleri och grovt rattfylleri. Skadegörelsen riktades mot den tilltalades sambo. Barnfridsbrottet bestod av att parternas gemensamma son, som var nio år, såg hur den tilltalade kastade ut en lykta från bostaden. Påföljden bestämdes, i enlighet med det samlade straffvärdet, till tre månaders fängelse.

Sid 538(667)

Hovrättens dom

Den tilltalade yrkade att han skulle frikännas från ansvar för samtliga gärningar förutom rattfylleri, samt att straffet under alla förhållanden skulle lindras. Åklagaren och den tilltalades sambo yrkade att hovrätten skulle döma den tilltalade även för olaga hot samt bedömda gärningarna mot den tilltalades sambo som grov kvinnofridskränkning. Åklagaren yrkade vidare att hovrätten skulle döma den tilltalade för ytterligare ett barnfridsbrott samt att den gärning som tingsrätten bedömt som ringa barnfridsbrott skulle rubriceras som barnfridsbrott av normalgraden. Under alla förhållanden yrkade åklagaren att hovrätten skulle skärpa straffet.

Hovrätten ändrade tingsrättens dom på så sätt att de gärningar som tingsrätten rubricerat som ringa barnfridsbrott respektive grovt rattfylleri, i stället rubricerades som barnfridsbrott av normalgraden respektive rattfylleri av normalgraden. Gällande barnfridsbrottet, ansåg hovrätten att det även var styrkt att sonen bevittnat att den tilltalade dragit i moderns arm. Hovrätten gjorde samma bedömning som tingsrätten i fråga om det samlade straffvärdet. Med ändring av tingsrättens dom bestämdes påföljden till skyddstillsyn med 80 timmars samhällstjänst.

Svea hovrätt 12 januari 2023 mål B 8213-22

Tingsrättens dom

Den tilltalade dömdes för misshandel och två fall av barnfridsbrott. Misshandeln bestod av att den tilltalade tog strypgrepp på sin fru samt slog henne i ansiktet och puttade henne. Parternas gemensamma barn, som var fyra och sju år gamla, såg händelsen. Påföljden bestämdes, i enlighet med det samlade straffvärdet, till fyra månaders fängelse. Vid valet av påföljd beaktade tingsrätten brottslighetens art och att det rörde sig om återfall i brott.

Hovrättens dom

Den tilltalade yrkade att han skulle frikännas eller i andra hand att straffet skulle lindras. Åklagaren yrkade att påföljden skulle skärpas. Hovrätten gjorde samma bedömning som tingsrätten i fråga om skuld, rubricering och påföljd och fastställde tingsrättens dom.

Hovrätten för Övre Norrland 17 januari 2023 mål B 726-22

Tingsrättens dom

Den tilltalade dömdes för barnfridsbrott och två fall av olaga hot. Brotten bestod av att den tilltalade hotade att döda eller skada sin före detta sambo och dennes dotter, som var tolv år gammal, genom att titta på dem och dra sin hand över halsen. Barnfridsbrottet avsåg att dottern såg hotet mot sin mamma. Det samlade straffvärdet bedömdes ligga på fängelsenivå. Påföljden bestämdes till villkorlig dom och 80 dagsböter.

Hovrättens dom

Den tilltalade yrkade att han skulle frikännas. Hovrätten fastställde tingsrättens dom i fråga om skuld och påföljd.

Hovrätten över Skåne och Blekinge 24 januari 2023 mål B 2390-22

Tingsrättens dom

Den tilltalade dömdes för fyra fall av misshandel, barnfridsbrott och olaga hot. Ett av misshandelsbrotten bestod i att den tilltalade slog sin fru i ansiktet. Brottet bevittnades av parternas gemensamma dotter, som var ett år gammal. Tingsrätten uttalade sig inte särskilt beträffande straffvärdet. Påföljden bestämdes till skyddstillsyn med föreskrift om behandling.

Hovrättens dom

Åklagaren yrkade att påföljden skulle skärpas. Den tilltalade yrkade att han skulle frikännas från samtliga åtalspunkter förutom en misshandel. Hovrätten gjorde samma bedömning som tingsrätten i fråga om skuld och rubricering. Med ändring av tingsrättens dom bestämdes påföljden, i enlighet med det samlade straffvärdet, till fängelse i sex månader.

Tingsrättsavgöranden

Attunda tingsrätt 3 januari 2022 mål B 10638-21

Den tilltalade dömdes för två fall av misshandel och två fall av barnfridsbrott. Ett av misshandelsbrotten bestod av att den tilltalade rev målsäganden på kroppen och armen. Parternas gemensamma barn, som var sju och sexton år gamla, bevittnade händelsen. Det samlade straffvärdet bedömdes motsvara fyra månaders fängelse. Påföljden bestämdes till skyddstillsyn med särskild behandlingsplan.

Falu tingsrätt 5 januari 2022 mål B 3924-41

Den tilltalade dömdes för tre fall av misshandel och barnfridsbrott. Ett av misshandelsbrotten riktades mot den tilltalades fru och bestod av att den tilltalade slog målsäganden med öppen hand i ansiktet, vred om hennes arm och sparkade henne på benet när hon låg ner på golvet. Parternas gemensamma dotter, som var sju år, såg händelseförloppet. Straffvärdet för barnfridsbrottet bedömdes motsvara straffvärdet för grundbrottet, dvs. tre månaders fängelse. Påföljden bestämdes, i enlighet med det samlade straffvärdet, till fängelse sex månader. Vid valet av påföljd beaktade tingsrätten brottslighetens art och höga straffvärde.

Göteborgs tingsrätt 5 januari 2022 mål B 15798-21

Den tilltalade dömdes för misshandel vid tre tillfällen, barnfridsbrott vid två tillfällen, olaga hot vid två tillfällen, rattfylleri vid två tillfällen, ringa narkotikabrott vid två tillfällen och grovt narkotikabrott. Miss-

handeln bestod av att den tilltalade slog sin fru flera gånger i ansiktet, drog henne i armarna och tog strypgrepp på henne. Parternas gemensamma barn, som var tre och sju år gamla, såg händelsen. Påföljden till fängelse i två år och fyra månader. Vid bedömningen av fängelsestraffets längd beaktades att den tilltalade även utvisades ur Sverige.

Uppsala tingsrätt 10 januari 2022 mål B 8679-21

Den tilltalade dömdes för grov fridskränkning och barnfridsbrott. Vid ett av brottstillfällena som omfattades av den grova fridskränkningen misshandlade den tilltalade sin sambo genom att bl.a. slå honom med en sopborste, ta tag om hans kön och klämma och dra samt sparka honom på kroppen och trycka ner honom på golvet. Den tilltalades son hörde händelsen. Det samlade straffvärdet bedömdes motsvara fängelse i cirka ett år. Påföljden bestämdes till skyddstillsyn med föreskrift om behandling samt fängelse i tre månader.

Solna tingsrätt 11 januari 2022 mål B 10641-21

Den tilltalade dömdes för grov kvinnofridskränkning, barnfridsbrott vid två tillfällen, olaga hot vid två tillfällen, egenmäktigt förfarande samt ringa narkotikabrott vid två tillfällen. Vid ett av brottstillfällena tog den tilltalade strypgrepp på sin före detta sambo, sparkade henne i magen när hon låg ner och slog henne i ansiktet och på kroppen. Han uttalade även dödshot mot henne. Brotten bevittnades av parternas gemensamma son, som var fem månader gammal. Vid ett annat tillfälle vred den tilltalade om sin tidigare sambos arm samt tryckte till med foten mot hennes knä och fot. Även detta brott bevittnades av parternas son. Påföljden bestämdes, i enlighet med det samlade straffvärdet, till fängelse ett år.

Södertörns tingsrätt 11 januari 2022 mål B 20449-21

Den tilltalade dömdes för olaga hot och två fall av barnfridsbrott. Det olaga hotet riktades mot den tilltalades fru och bestod av att han riktade en kniv mot henne och uttalade att han skulle skada henne. Brottet bevittnades av målsägandens dotter, som var sjutton år gam-

mal. Straffvärdet bedömdes motsvara tre månaders fängelse. Påföljden bestämdes till skyddstillsyn med samhällstjänst i 80 timmar och föreskrift om behandling.

Uppsala tingsrätt 13 januari 2022 mål B 9503-21

Den tilltalade dömdes för misshandel, övergrepp i rättssak och tre fall av barnfridsbrott. Misshandeln bestod av att den tilltalade utdelade ett kraftigt slag på sin sambos kind och tog strypgrepp på henne. Misshandeln bevittnades av parternas gemensamma barn, som var åtta månader respektive två och tre år gamla. Det samlade straffvärdet bedömdes motsvara fyra månaders fängelse. Påföljden bestämdes till villkorlig dom med samhällstjänst 120 timmar.

Södertörns tingsrätt 20 januari 2022 mål B 21943-21

De tilltalade i målet var en man och en kvinna som hade ett förhållande. Kvinnan dömdes för misshandel, ringa brott och barnfridsbrott, ringa brott och mannen dömdes för skadegörelse och barnfridsbrott. Barnfridsbrotten bestod av att parternas gemensamma dotter, som var sjutton år gammal, såg att fadern slog sönder en mobiltelefon som tillhörde modern samt att modern drog fadern i håret. Straffvärdet för de gärningar som fadern dömdes för bedömdes motsvara fängelse ett par månader. Då fadern suttit häktad, bestämdes påföljden till villkorlig dom. Påföljden för modern bestämdes till 60 dagsböter.

Södertörns tingsrätt 24 januari mål B 14695-21

Den tilltalade dömdes för barnfridsbrott, ofredande och skadegörelse. Ofredandet och skadegörelsen riktades mot den tilltalades fru och bestod av att den tilltalade kastade föremål mot målsäganden, doppade hennes tandborste i hårvax och hällde kattmat i hennes handväska. Vid samma tillfälle slog han en mobiltelefon ur hennes hand, så att telefonen gick sönder. Brotten bevittnades av parets barn, som var ett och fyra år gamla. Det samlade straffvärdet bedömdes motsvara två månaders fängelse. Påföljden bestämdes till skyddstillsyn med föreskrift om behandling.

Södertälje tingsrätt 25 januari mål B 3961-21

Den tilltalade dömdes för misshandel vid två tillfällen, barnfridsbrott samt olaga hot vid fyra tillfällen. Ett av misshandelsbrotten bestod av att den tilltalade sparkade sin sambo på skinkan och klämde åt om hennes lår. Parternas gemensamma dotter, som var tre år gammal låg och sov bredvid målsäganden och vaknade av misshandeln. Vid bedömningen av straffvärdet beaktade tingsrätten att det rört sig om upprepade brott mot närstående och att gärningarna begåtts i den gemensamma bostaden. Det samlade straffvärdet bedömdes motsvara fyra månaders fängelse. Påföljden bestämdes till skyddstillsyn med föreskrift om samhällstjänst 100 timmar.

Södertörns tingsrätt 25 januari 2022 mål B 21654-21

Den tilltalade dömdes för misshandel, barnfridsbrott, skadegörelse, övergrepp i rättssak och rattfylleri. Misshandeln bestod av att den tilltalade bl.a. knuffade sin sambo flera gånger in i en vägg och en dörr, slog henne flera gånger med en dator, sparkade henne på kroppen och tog stryptag på henne. Vid samma tillfälle kastade han hennes mobiltelefon i golvet så att den gick sönder. Misshandeln och skadegörelsen bevittnades av parternas gemensamma dotter, som var fyra år gammal. Gällande straffvärdet avseende barnfridsbrottet konstaterade tingsrätten att målsäganden bevittnat stora delar av händelseförloppet samt att brottet begåtts av en av hennes föräldrar och riktats mot den andra föräldern i hemmet, vilket försatt målsäganden i en utsatt och skyddslös situation. Tingsrätten noterade särskilt att dottern suttit i samma soffa intill parterna när fadern tog strypgrepp på modern samt att den efterföljande skadegörelsen hade inslag av ett mycket aggressivt beteende från fadern. Mot den bakgrunden bedömde tingsrätten att straffvärdet för barnfridsbrottet var lika högt som för misshandeln och skadegörelsen. Påföljden bestämdes, i enlighet med det samlade straffvärdet för gärningarna, till fängelse ett år.

Skaraborgs tingsrätts 26 januari 2022 mål B 4960-21 Sid 544(667)

Den tilltalade dömdes för misshandel och två fall av barnfridsbrott. Misshandeln bestod av att den tilltalade slog sin fru med knuten hand på hakan, knuffade henne och slog henne tre–fyra gånger med öppen hand i ansiktet/huvudet. Parternas gemensamma barn, som var sex och nio år gamla, såg stora delar av händelseförloppet. Vid bedömningen av straffvärdet beaktade tingsrätten att gärningarna begåtts i målsägandenas hem. Straffvärdet för barnfridsbrotten bedömdes vara lika högt som straffvärdet för misshandeln. Det samlade straffvärdet bedömdes motsvara fyra månaders fängelse. Påföljden bestämdes till skyddstillsyn med föreskrift om behandling och vård.

Luleå tingsrätt 31 januari 2022 mål B 3216-21

Den tilltalade dömdes för misshandel, olaga frihetsberövande, barnfridsbrott och olaga hot. Det olaga hotet bestod av att den tilltalade höjde en pall mot sin sambo. Misshandeln avsåg att den tilltalade slog sambon i ansiktet, tryckte ett knä i hennes rygg och drog henne i håret. Parternas gemensamma barn, som var sju och elva år gamla, bevittnade brotten. När det gäller straffvärdet, beaktade tingsrätten att brotten utövats mot den tilltalades familj, som blivit mycket rädda. Påföljden bedömdes, i enlighet med det samlade straffvärdet, till åtta månaders fängelse.

Göteborgs tingsrätt 4 februari 2022 mål B 15890-21

Den tilltalade dömdes för ringa misshandel och ringa barnfridsbrott. Misshandeln riktades mot den tilltalades fru och bestod av att den tilltalade kastade och knuffade henne så att hon hamnade på golvet. Parternas dotter, som var tolv år gammal, såg händelsen. Påföljden bestämdes till 150 dagsböter, som ansågs helt erlagda.

Vänersborgs tingsrätt 8 februari 2022 mål B 4196-21

Den tilltalade dömdes för misshandel, två fall av barnfridsbrott, två fall av olaga hot, två fall av övergrepp i rättssak och fyra fall av överträdelse av kontaktförbud. Misshandeln riktades mot mamman till den

tilltalades barn och bestod bl.a. av att han slog hennes huvud mot en kylskåpsdörr, puttade ner henne på golvet och spottade på henne. Parternas gemensamma barn, som var ett och tre år gamla, såg och hörde olika delar av händelseförloppet. Påföljden bestämdes, i enlighet med det samlade straffvärdet, till sex månaders fängelse.

Eksjö tingsrätt 11 februari 2022 mål B 2019-21

Den tilltalade dömdes för misshandel, olaga hot, skadegörelse och fyra fall av barnfridsbrott. Misshandeln och det olaga hotet bestod av att den tilltalade utdelade flera slag med en sladd mot sin mammas ansikte med en sladd samt gjorde uttalanden med innebörd att han skulle skada eller döda henne. Brotten bevittnades av den tilltalades syskon. Straffvärdet för gärningarna bedömdes motsvara fängelse i sex månader för en vuxen person. Mot bakgrund av den tilltalades ålder bestämdes påföljden till ungdomstjänst i 60 timmar.

Solna tingsrätt 11 februari 2022 mål B 7-22

Den tilltalade dömdes för misshandel och barnfridsbrott. Misshandeln bestod av att den tilltalade drog sin fru i håret, knuffade ner henne på golvet och slog och sparkade henne samt tog ett grepp om hennes hals. Parternas gemensamma son bevittnade händelsen. Tingsrätten bedömde att det samlade straffvärdet uppgick till fyra månaders fängelse. Påföljden bestämdes till villkorlig dom och 120 timmars samhällstjänst.

Göteborgs tingsrätt 14 februari 2022 mål B 20051-21

Domen avsåg två tilltalade, en man och dennes svärfar. Svärsonen dömdes för grov misshandel och barnfridsbrott och svärfadern dömdes för misshandel och barnfridsbrott. Misshandelsbrotten bestod i att svärfadern slog sin svärson i ansiktet med ett knytnävsslag, varpå svärsonen högg svärfadern i armen med en kniv. Brotten bevittnades av svärsonens barn och svärfaderns barnbarn, som var sju och tretton år gamla. Straffvärdet för de gärningar som svärfadern dömdes för bedömdes uppgå till fyra månaders fängelse. Påföljden bestämdes till

villkorlig dom och samhällstjänst 120 timmar. Påföljden för svårsonen bestämdes, i enlighet med det samlade straffvärdet, till två års fängelse.

Helsingborgs tingsrätt 14 februari 2022 mål B 8203-21

Den tilltalade dömdes för grov misshandel, misshandel och barnfridsbrott. Den grova misshandeln bestod av att den tilltalade kastade hett vatten på sin fru, vilket orsakade brännskador i ansiktet och på kroppen. Parternas gemensamma son, som var tretton år, såg händelsen. Straffvärdet för den grova misshandeln bedömdes uppgå till fängelse i ett år och sex månader. Påföljden bestämdes, i enlighet med det samlade straffvärdet, till fängelse i ett år och åtta månader.

Södertälje tingsrätt 18 februari 2022 mål B 70-22

Den tilltalade dömdes för misshandel och två fall av barnfridsbrott. Misshandeln bestod av att den tilltalade sparkade sin fru på kroppen samt drog henne i håret och i tröjan. Brottet bevittnades av parternas gemensamma barn, som var tio månader gamla. Det samlade straffvärdet bedömdes motsvara tre månaders fängelse. Påföljden bestämdes till villkorlig dom med 100 timmars samhällstjänst.

Luleå tingsrätt 21 februari 2022 mål B 62-22

Den tilltalade dömdes för misshandel och två fall av barnfridsbrott. Misshandeln bestod av att den tilltalade slog sin sambo med flera slag i huvudet. Parternas gemensamma barn väcktes av bråket och satt i målsägandens famn under delar av händelseförloppet. Med beaktande av att barnen befunnit sig alldeles intill mamman under misshandeln bedömde tingsrätten att straffvärdet för barnfridsbrotten var lika högt som för misshandeln. Påföljden bestämdes, i enlighet med det samlade straffvärdet, till sex månaders fängelse.

Luleå tingsrätt 22 februari 2022 mål B 289-22

Den tilltalade dömdes för misshandel vid två tillfällen och barnfridsbrott. Ett av misshandelsbrotten bestod av att den tilltalade bl.a. släpade sin fru i håret längs golvet, dunkade hennes huvud i golvet upprepade gånger och slog och sparkade henne när hon låg ner. Parternas gemensamma dotter hörde våldet. Det samlade straffvärdet bedömdes motsvara fem månaders fängelse. Tingsrätten konstaterade att de brott som den tilltalade dömdes för var av sådan art att påföljden som utgångspunkt skulle bestämmas till fängelse. Det fanns emellertid tillräckliga skäl för en icke frihetsberövande påföljd. Påföljden bestämdes till skyddstillsyn med särskild behandlingsplan samt 120 timmar samhällstjänst.

Västmanlands tingsrätt 22 februari 2022 mål B 3962-21

Den tilltalade dömdes för misshandel, barnfridsbrott och olaga hot. Misshandeln och det olaga hotet riktades mot den tilltalades fru och bestod av att han dunkade hennes huvud i väggen upprepade gånger samt tog strypgrepp på henne. Vid samma tillfälle hotade han även att hugga en kniv i halsen på henne. Parternas gemensamma son, som var ett år gammal, såg och hörde händelsen. Det samlade straffvärdet bedömdes motsvara fyra månaders fängelse. Påföljden bestämdes till villkorlig dom med 120 timmars samhällstjänst.

Luleå tingsrätt 23 februari 2022 mål B 2681-21

Den tilltalade dömdes för fem fall av olaga hot och fem fall av ringa barnfridsbrott. Brotten riktades mot den tilltalades barn och styvbarn och bestod av att den tilltalade inför barnen uttalade att hon ville slå en yxa i huvudet på sin man. Tingsrätten uttalade att straffvärdet för brotten låg på fängelsenivå. Påföljden bestämdes till skyddstillsyn.

Värmlands tingsrätt 23 februari 2022 mål B 6469-21

Den tilltalade dömdes för grov kvinnofridskränkning och barnfridsbrott. Den grova kvinnofridskränkningen bestod av att den tilltalade utsatt sin sambo för tre fall av misshandel. Vid ett av tillfällena tog den

tilltalade hårda grepp kring målsägandens ansikte, drog ner henne på golvet och satte sig över henne och dunkade hennes kropp i väggen. Vid ett annat tillfälle tog han stryptag på målsäganden. Dessa tillfällen bevittnades av målsägandens dotter, som var tre år gammal. Påföljden bestämdes, i enlighet med det samlade straffvärdet, till tio månaders fängelse.

Alingsås tingsrätt 24 februari 2022 mål B 2320-21

Den tilltalade dömdes för grov kvinnofridskränkning, två fall av barnfridsbrott, olaga hot, tre fall av ofredande, brott mot vapenlagen samt ringa narkotikabrott. Barnfridsbrotten bestod av att den tilltalade vid ett av brottstillfällena uttalade inför sina styvdöttrar att han skulle döda dennes mamma. Barnen var vid tillfället fyra och sex år gamla. Påföljden bestämdes, i enlighet med det samlade straffvärdet, till ett års fängelse.

Västmanlands tingsrätt 24 februari 2022 mål B 4068-21

Den tilltalade dömdes för olaga hot, två fall av ofredande och två fall av ringa barnfridsbrott. Brotten bestod bl.a. av att den tilltalade uttalade dödshot mot mamman till hans barn samt tryckte henne över ett räcke och slog en kaffekopp ur hennes hand. Parternas barn, som var sex och åtta år gammal, såg och hörde händelserna. Det samlade straffvärdet bedömdes motsvara någon månads fängelse. Påföljden bestämdes till skyddstillsyn med föreskrift om behandling.

Uppsala tingsrätt 28 februari mål B 484-22

Den tilltalade dömdes för två fall av misshandel, barnfridsbrott och olaga hot. Vid brottstillfället utdelade den tilltalade bl.a. ett stort antal slag mot huvudet och ansiktet på mamman till hans dotter, bet henne i örat och sparkade henne på benet, vilket orsakade smärta, näsblod, blåmärken och avslitet hår. Han uttalade även att han skulle döda och skada henne. Brotten bevittnades av dottern, som var två år gammal. I tumultet ramlade dottern och slog huvudet i en tv-bänk. Straffvärdet för misshandeln mot mamman uppgick enligt tingsrätten

till tre månaders fängelse och för barnfridsbrottet till två månaders fängelse. Vid bedömningen av straffmätningsvärdet beaktades att det rörde sig om återfall i brott. Påföljden bestämdes till sex månaders fängelse. Tidigare villkorligt medgiven frihet förklarades helt förverkad.

Lunds tingsrätt 2 mars 2022 mål B 5514-22

Den tilltalade dömdes för ringa misshandel och ringa barnfridsbrott. Den ringa misshandeln avsåg att den tilltalade tagit hårda grepp om armarna på sin sambo, vilket bl.a. resulterade i blåmärken. Brottet bevittnades av parternas gemensamma dotter. Påföljden bestämdes till 90 dagsböter.

Södertörns tingsrätt 4 mars 2022 mål B 1541-22

Den tilltalade dömdes för misshandel, barnfridsbrott och olaga hot. Misshandeln bestod av att den tilltalade bl.a. slog sin före detta fru i ansiktet och tog strypgrepp på henne. Vid samma tillfälle skickade han meddelanden med dödshot till henne. Parternas gemensamma son såg brotten och försökte gå emellan parterna. Påföljden bestämdes till fyra månaders fängelse. Den tilltalade hade, i tiden efter den aktuella brottsligheten, lagförts för andra brott. Vid straffmätningen beaktade tingsrätten att påföljderna tillsammans inte översteg vad som skulle ha dömts ut för den tidigare brottsligheten.

Helsingborgs tingsrätt 8 mars 2022 mål B 2-22

Den tilltalade dömdes för två fall av misshandel, två fall av barnfridsbrott, olaga hot, två fall av stöld och två fall av skadegörelse. Misshandeln riktades mot mamman till den tilltalades barn. Vid ett tillfälle utdelade han flertalet slag i ansiktet mot målsäganden. Parternas dotter, som var åtta år, befann sig i närheten av sin mamma under misshandeln och parternas ettåriga son befann sig i mammans famn när våldet utövades. I påföljdsdelen uttalade tingsrätten att straffvärdet för misshandeln och barnfridsbrottet motsvarade tre månaders fängelse vardera. Påföljden bestämdes, i enlighet med det samlade straffvärdet, till åtta månaders fängelse.

Skaraborgs tingsrätt 8 mars 2022 mål nr B 3478-21 Sid 550(667)

Den tilltalade dömdes för misshandel och barnfridsbrott. Misshandeln riktades mot den tilltalades före detta sambo och bestod av ett strypgrepp. Parternas gemensamma son, som var fyra år gammal, såg händelsen. Straffvärdet för misshandeln bedömdes motsvara två månaders fängelse. Tingsrätten uttalade att den uppfattade förarbetsuttalandena angående straffvärdet för barnfridsbrott snarast så att straffvärdet för bevittnandebrottet som en utgångspunkt är lika högt som själva brottet. Med hänvisning till Hovrätten för Västra Sveriges dom den 12 december 2021 i mål B 5626-21 konstaterades dock att straffvärdet för bevittnandebrottet kunde ha ett lägre straffvärde än själva grundbrottet vid allvarligare gärningar, exempelvis om grundbrottet orsakat allvarliga fysiska skador. Straffvärdet för det barnfridsbrott som var aktuellt i målet bedömdes ligga på samma nivå som misshandelsbrottet, varpå det samlade straffvärdet bedömdes motsvara tre månaders fängelse. Påföljden bestämdes till skyddstillsyn med 60 timmars samhällstjänst samt föreskrift om behandling.

Växjö tingsrätt 9 mars 2022 mål B 5616-21

Den tilltalade dömdes för hemfridsbrott och två fall av ringa barnfridsbrott. Hemfridsbrottet bestod av att den tilltalade under 5–10 minuter olovligen stannade kvar i bostaden som tillhörde mamman till hans barn. Parternas två barn befann sig i bostaden under händelsen och bevittnade brottet. Påföljden bestämdes till 70 dagsböter.

Örebro tingsrätt 10 mars 2022 mål B 234-22

Den tilltalade dömdes för misshandel, tre fall av barnfridsbrott, olaga tvång och två fall av skadegörelse. Det olaga tvånget och ett av skadegörelsebrotten riktades mot den tilltalades före detta fru. Vid tillfället höll han fast målsäganden mot golvet och sökte igenom hennes kläder. Han förstörde även vitvaror och annan egendom i bostaden till ett värde om drygt 21 000 kronor. Den tilltalades barn och styvbarn såg och hörde delar av händelseförloppet. Barnen var vid tillfället fyra månader, fem år och tio år gamla. Tingsrätten uttalade sig

inte särskilt om straffvärdet för gärningarna. Påföljden bestämdes till skyddstillsyn med föreskrift om vård.

Malmö tingsrätt 15 mars 2022 mål B 570-22

Den tilltalade dömdes för misshandel, barnfridsbrott och ofredande. Misshandeln riktades mot den tilltalades flickvän och bestod av bl.a. två knytnävsslag mot huvudet. Vid samma tillfälle spottade han henne i ansiktet. Delar av misshandeln bevittnades av målsägandens dotter, som var sju år gammal. Tingsrätten bedömde att straffvärdet för misshandeln och ofredandet uppgick till tre månaders fängelse. Straffvärdet för barnfridsbrottet bedömdes uppgå till mellan ett och två månaders fängelse. Det samlade straffvärdet bestämdes till fängelse i fyra månader. Påföljden bestämdes till skyddstillsyn med 100 timmars samhällstjänst samt föreskrivs om behandling.

Uddevalla tingsrätt 15 mars 2022 mål B 1961-21

Den tilltalade dömdes för grov kvinnofridskränkning, fyra fall av barnfridsbrott, rattfylleri och ringa narkotikabrott. Vid ett av brottstillfällena som omfattades av den grova kvinnofridskränkningen misshandlade den tilltalade sin sambo genom att bita henne i ansiktet och slå och sparka henne i huvudet och i magen. Han kallade henne även för kränkande tillmälen. Vid ett annat tillfälle slog han henne och skallade henne på näsan. Dessa brott bevittnades av parternas gemensamma barn, som var två och fyra år gamla. Straffvärdet för den samlade brottsligheten bedömdes motsvara ett år och sex månaders fängelse. Påföljden bestämdes till skyddstillsyn med s.k. kontraktsvård.

Helsingborgs tingsrätt 18 mars 2022 mål B 7763-21

Den tilltalade dömdes för ofredande och barnfridsbrott. Ofredandet riktades mot mamman till den tilltalades son och bestod i att den tilltalade knuffade henne så att hon ramlade ner på golvet. Parternas son såg brottet. Tingsrätten bedömde att det samlade straffvärdet för gärningarna motsvarade ett kortare fängelsestraff. Vid bedömningen av straffmätningsvärdet beaktade tingsrätten den tilltalades ungdom.

Tingsrätten beslutade att tidigare utdömd påföljd om villkorlig dom och samhällstjänst skulle omfatta även den aktuella brottsligheten.

Lunds tingsrätt 21 mars 2022 mål B 5692-21

Den tilltalade dömdes för misshandel, olaga hot och två fall av barnfridsbrott. Misshandeln riktades mot den tilltalades tidigare sambo och bestod av bl.a. ett slag i ansiktet. Parternas gemensamma söner, som var nio år gamla, såg händelsen. Det samlade straffvärdet bedömdes motsvara fängelse i tre månader. Påföljden bestämdes till villkorlig dom med 100 timmars samhällstjänst.

Värmlands tingsrätt 21 mars 2022 mål B 6115-21

Den tilltalade dömdes för tre fall av försök till våldtäkt, två fall av misshandel, olaga hot, tre fall av barnfridsbrott och två fall av skadegörelse. Ett av misshandelsbrotten, det olaga hotet och en skadegörelse bevittnades av parternas son. Vid det aktuella tillfället knuffade den tilltalade sin fru och slog henne i underlivet. Han hotade henne även via videosamtal och telefonsamtal om att han skulle klippa sönder hennes kläder, vilket han därefter också gjorde. Beträffande straffvärdet för barnfridsbrotten fäste tingsrätt särskild vikt vid att den tilltalade uppmanat sonen att delta i skadegörelsen mot mamman. Påföljden bestämdes, i enlighet med det samlade straffvärdet, till fängelse i två år och åtta månader.

Södertörns tingsrätt 22 mars 2022 mål B 2270-22

Den tilltalade dömdes för misshandel, två fall av barnfridsbrott och olaga hot. Misshandeln och det olaga hotet utövades mot mamman till den tilltalades barn. Den tilltalade tog bl.a. strypgrepp på målsäganden och slog henne upprepade gånger i ansiktet och på kroppen, vilket orsakade blodvite och tandskada. Han gjorde även uttalanden med innebörd att han skulle döda henne. Parternas gemensamma dotter såg händelsen. Påföljden bestämdes, i enlighet med det samlade straffvärdet, till sex månaders fängelse.

Attunda tingsrätt 25 mars 2022 mål B 1250-22

Den tilltalade dömdes för två fall av misshandel, ringa misshandel, barnfridsbrott samt två fall av olaga hot. Misshandelsbrotten av normalgraden samt de olaga hoten riktades mot den tilltalades sambo. Vid ett av tillfällena knuffade han henne, rev henne och tog ett grepp kring halsen. Han uttalade även hot om att han skulle slå henne. Parternas gemensamma dotter, som var tre år gammal, hörde delar av händelseförloppet. Påföljden bestämdes, i enlighet med det samlade straffvärdet, till sex månaders fängelse.

Södertörns tingsrätt 25 mars 2022 mål B 1222-22

Den tilltalade dömdes för våldtäkt, misshandel och barnfridsbrott. Våldtäkten och misshandeln riktades mot den tilltalades flickvän. Den tilltalade misshandlade målsäganden genom att bl.a. slå henne på bröstet så hon föll till golvet samt tog stryptag på henne. Därefter våldtog han henne genom att knuffa ner henne på en säng och trycka ner henne samtidigt som han med kraft tryckte in sina fingrar i hennes underliv. Delar av misshandeln bevittnades av målsägandens dotter, som var elva år gammal. Straffvärdet för misshandeln motsvarade enligt tingsrätten fyra månaders fängelse. Med hänsyn till det brott som dottern bevittnat samt den relation hon hade till parterna bedömdes straffvärdet för barnfridsbrottet vara lika högt som för misshandeln. Påföljden bestämdes i enlighet med det samlade straffvärdet till fängelse två år och åtta månader.

Södertörns tingsrätt 25 mars 2022 mål B 16266-21

Den tilltalade dömdes för ofredande och ringa barnfridsbrott. Ofredandet bestod i att den tilltalade bl.a. välte omkull möbler i bostaden samt spottade och knuffade på sin fru. Parternas tre söner hörde respektive såg händelsen. Påföljden bestämdes till 80 dagsböter.

Eskilstuna tingsrätt 29 mars 2022 mål B 2659-21 Sid 554(667)

Den tilltalade dömdes för misshandel och barnfridsbrott. Misshandeln bestod av upprepade örfilar, som riktades mot den tilltalades sambo. Brottet bevittnades av parets gemensamma son, som var tio månader gammal. Det samlade straffvärdet för gärningarna motsvarade enligt tingsrätten en månads fängelse. Påföljden bestämdes till skyddstillsyn med 40 timmars samhällstjänst.

Kalmar tingsrätt 29 mars 2022 mål B 373-22

Den tilltalade dömdes för misshandel och tre fall av barnfridsbrott. Misshandeln riktades mot den tilltalades sambo och bestod av slag mot kroppen och stryptag. Brottet bevittnades av den tilltalades och målsägandens barn och styvbarn, som var sex månader, ett respektive fem år gamla. Påföljden bestämdes, i enlighet med det samlade straffvärdet, till fängelse åtta månader.

Södertörns tingsrätt 31 mars 2022 mål B 1893-22

Den tilltalade dömdes för misshandel, två fall av barnfridsbrott, ofredade och ringa narkotikabrott. Misshandeln riktades mot den tilltalades sambo och bestod av slag mot ansiktet och kroppen, samt slag med en gasbehållare på målsägandens knä. Målsägandens barn såg och hörde delar av misshandeln. Påföljden bestämdes, i enlighet med det samlade straffvärdet, till sju månaders fängelse.

Borås tingsrätt 4 april 2022 mål B 2146-21

Den tilltalade dömdes för två fall av misshandel och barnfridsbrott. Ett av misshandelsbrotten bestod av att den tilltalade sparkade sin flickvän i magen medan han höll deras gemensamma dotter i famnen. Det samlade straffvärdet bedömdes motsvara fyra månaders fängelse. Påföljden bestämdes till skyddstillsyn med föreskrift om behandling.

Örebro tingsrätt 6 april 2022 mål B 7238-21

Den tilltalade dömdes för misshandel vid två tillfällen, barnfridsbrott vid två tillfällen, ringa narkotikabrott och olaga hot. Ett av misshandelstillfällena bestod av att den tilltalade slog sin flickvän i ansiktet och bakhuvudet. Flickvännens dotter, som var sjutton år gammal, hörde bråket. Vid ett annat tillfälle slog den tilltalade flickvännens huvud i ett köksskåp. Flickvännens dotter såg delar av händelseförloppet. Det samlade straffvärdet för brotten bedömdes motsvara tre månaders fängelse. Påföljden bestämdes till skyddstillsyn med föreskrift om samhällstjänst samt behandling.

Göteborgs tingsrätt 7 april 2022 mål B 11267-21

Den tilltalade dömdes för misshandel och tre fall av barnfridsbrott. Misshandeln bestod av att den tilltalade slog sin före detta fru i huvudet med en sko och knuffade henne. Brotten bevittnades av parternas tre gemensamma barn. Straffvärdet för misshandeln bedömdes motsvara två månaders fängelse. Avseende straffvärdet för barnfridsbrotten uttalade tingsrätten att det fanns anledning att tillämpa en stark asperation eftersom det var fråga om ett och samma händelseförlopp. Det samlade straffvärdet för samtliga brott bedömdes motsvara fyra månaders fängelse. Påföljden bestämdes till villkorlig dom med 120 timmars samhällstjänst.

Göteborgs tingsrätt 8 april 2022 mål B 3610-22

Den tilltalade dömdes för misshandel, olaga hot och barnfridsbrott. Misshandeln och det olaga hotet bestod av att den tilltalade tog strypgrepp på sin före detta flickvän och uttalade hot med innebörd att han skulle döda henne och hennes pojkvän. Parternas gemensamma dotter såg händelsen. Det samlade straffvärdet bedömdes motsvara fyra månaders fängelse. Påföljden bestämdes till skyddstillsyn med 100 timmars samhällstjänst samt föreskrift om behandling.

Hässleholms tingsrätt 22 april 2022 mål B 1096-21 Sid 556(667)

Den tilltalade dömdes för ofredande och barnfridsbrott. Ofredandet bestod av att den tilltalade lyfte upp sin treåriga son i armen och kastade honom på marken. Den tilltalades andra son såg händelsen. Det samlade straffvärdet bedömdes motsvara ett kortare fängelsestraff. Påföljden bestämdes till skyddstillsyn med föreskrift om behandling.

Jönköpings tingsrätt 12 april 2022 mål B 5439-21

Den tilltalade dömdes för misshandel, olaga hot, barnfridsbrott och två fall av ringa narkotikabrott. Misshandeln och det olaga hotet riktades mot den tilltalades sambo och bestod av att han slog henne med knuten näve i ansiktet, drog henne i armen och uttalade dödshot mot henne. Brotten bevittnades av parternas gemensamma dotter, som var ett år gammal. Det samlade straffvärdet bedömdes motsvara två månaders fängelse. Påföljden bestämdes till villkorlig dom med 75 timmars samhällstjänst.

Luleå tingsrätt 20 april 2022 mål B 1035-22

Den tilltalade dömdes för misshandel, olaga hot och barnfridsbrott. Misshandeln och det olaga hotet bestod i att den tilltalade slog sin fru i ansiktet samt uttalade dödshot mot henne. Parternas gemensamma son, som var femton år gammal, såg händelsen. Påföljden bestämdes, i enlighet med det samlade straffvärdet, till tre månaders fängelse.

Västmanlands tingsrätt 27 april 2022 mål B 1204-22

Den tilltalade dömdes för grovt olaga hot, barnfridsbrott, övergrepp i rättssak, hot mot tjänsteman, våldsamt motstånd, penningtvättbrott samt ringa narkotikabrott. Det grova olaga hotet riktades mot den tilltalades pappa och bestod av att han högg med en kniv mot pappan, samt gick emot honom och knuffade honom. Den tilltalade uttalade även att han skulle slå sönder bostaden och döda målsäganden och övriga i familjen eller liknande uttalanden. Brottet bevittnades av den tilltalades bröder, som var åtta och tretton år gamla. Det samlade straffvärdet för gärningarna bedömdes motsvara fängelse i ett år och

fyra månader för en vuxen person. Med hänsyn till den tilltalades ålder bedömdes straffvärdet uppgå till ett års fängelse. Påföljden bestämdes till skyddstillsyn i förening med tre månaders fängelse.

Ystad tingsrätt 2 maj 2022 mål B 848-22

Den tilltalade dömdes för misshandel vid två tillfällen, barnfridsbrott vid två tillfällen samt olaga hot. Det olaga hotet riktades mot den tilltalades sambo och bestod i uttalanden per telefon om att han skulle döda eller skada henne. Målsägandens barn hörde händelsen. Det samlade straffvärdet bedömdes motsvara fem–sex månaders fängelse. Med beaktande av att tingsrätten även beslutade om utvisning, bestämdes påföljden till fem månaders fängelse.

Solna tingsrätt 3 maj 2022 mål B 2580-22

Den tilltalade dömdes för ringa misshandel vid tre tillfällen, ringa barnfridsbrott och våldsamt motstånd. Ett av misshandelsbrotten bestod av att den tilltalade slängde smink och andra saker på henne. Parternas gemensamma dotter, som var tolv år, såg delar av händelseförloppet. Påföljden bestämdes till 150 dagsböter. Böterna ansågs helt erlagda med anledning av tidigare frihetsberövande.

Södertälje tingsrätt 3 maj 2022 mål B 1076-22

Den tilltalade dömdes för misshandel, olaga hot och barnfridsbrott. Misshandeln bestod av att den tilltalade drog sin fru i håret. Parternas gemensamma son såg händelsen. Påföljden bestämdes, i enlighet med det samlade straffvärdet till fem månaders fängelse.

Örebro tingsrätt 4 maj 2022 mål B 6790-21

Den tilltalade dömdes för misshandel och barnfridsbrott. Misshandeln bestod av att den tilltalade slog sin dotter i ansiktet. Den tilltalades son, som var elva år gammal, hörde händelsen. Det samlade straffvärdet bedömdes motsvara två månaders fängelse. Påföljden bestämdes till villkorlig dom med 80 timmars samhällstjänst.

Halmstad tingsrätt 4 maj 2022 mål B 3000-21 Sid 558(667)

Den tilltalade dömdes för misshandel, barnfridsbrott och olaga hot vid två tillfällen. Misshandeln riktades mot den tilltalades styvdotter och bestod av att han slog henne i ansiktet, drog henne i håret så att hon hamnade på golvet där han tilldelade henne ytterligare slag mot ansikte och kropp. Brottet bevittnades av den tilltalades son. Påföljden bestämdes, i enlighet med det samlade straffvärdet, till fängelse i sex månader. Vid valet av påföljd beaktade tingsrätten brottslighetens art och straffvärde.

Södertörns tingsrätt 4 maj 2022 mål B 11953-21

Den tilltalade dömdes för misshandel, ringa misshandel och barnfridsbrott. Misshandeln bestod av att den tilltalade puttade och slog sin fru på ryggen. Parternas gemensamma son, som var elva år gammal, såg händelsen. Det samlade straffvärdet bedömdes motsvara två månaders fängelse. Påföljden bestämdes till villkorlig dom med 75 timmars samhällstjänst.

Södertörns tingsrätt 4 maj 2022 mål B 19687-21

Den tilltalade dömdes för misshandel, barnfridsbrott och olaga hot. Misshandeln bestod av att den tilltalade slog sin fru i ansiktet och i bröstet. Parternas gemensamma son såg delar av händelseförloppet. Det samlade straffvärdet bedömdes motsvara två månaders fängelse. Vid bedömningen beaktade tingsrätten att det olaga hotet skett i ett psykotiskt tillstånd. Påföljden bestämdes till villkorlig dom med 75 timmars samhällstjänst.

Eksjö tingsrätt 5 maj 2022 mål B 1391-21

Den tilltalade dömdes för misshandel vid två tillfällen och barnfridsbrott. Ett av misshandelsbrotten bestod av att den tilltalade skallade och slog sin fru i ansiktet. Brottet bevittnades av parternas gemensamma dotter. Det samlade straffvärdet bedömdes motsvara två månaders fängelse. Påföljden bestämdes till villkorlig dom med samhällstjänst i 75 timmar.

Vänersborgs tingsrätt 6 maj 2022 mål B 1374-22

Den tilltalade dömdes för barnfridsbrott vid två tillfällen, olaga tvång vid två tillfällen, olaga hot, skadegörelse, överträdelse av myndighets bud, grov olovlig körning vid tre tillfällen, olovlig körning, grovt rattfylleri vid tre tillfällen, rattfylleri och brott mot den s.k. knivlagen. Skadegörelsen och ett av de olaga tvången riktades mot den tilltalades fru och bestod av att han slog sönder rutan på hennes bil med en hockeyklubba samt genom att hindra henne från att lämna bostaden tvingade henne att föra över 100 000 kronor till honom. Parternas gemensamma söner hörde delar av händelseförloppet. Påföljden bestämdes, i enlighet med det samlade straffvärdet, till sex månaders fängelse.

Vänersborgs tingsrätt 9 maj 2022 mål B 1025-22

Den tilltalade dömdes för misshandel och barnfridsbrott vid två tillfällen. Misshandeln bestod av att den tilltalade slog sin före detta fru upprepade gånger i ansiktet och huvudet samt tog struptag på henne. Parternas gemensamma barn såg händelsen. Påföljden bestämdes, i enlighet med det samlade straffvärdet, till sex månaders fängelse. Vid valet av påföljd beaktade tingsrätten brottslighetens art.

Helsingborgs tingsrätt 10 maj 2022 mål B 342-22

Den tilltalade dömdes för skadegörelse och barnfridsbrott. Skadegörelsen riktades mot den tilltalades fru och bestod av att den tilltalade orsakade omfattande skador i parternas gemensamma bostad genom att bl.a. kasta färg inomhus, skära sönder möbler och slita ner badrumsinredning. Brottet bevittnades av målsägandens dotter. Tingsrätten uttalade sig inte särskilt om straffvärdet. Påföljden bestämdes till villkorlig dom och 60 dagsböter.

Västmanlands tingsrätt 11 maj 2022 mål B 5477-21

Den tilltalade dömdes för misshandel, barnfridsbrott vid två tillfällen samt olaga hot. Misshandeln och det olaga hotet riktades mot den tilltalades sambo och bestod av att den tilltalade tog grepp kring

hennes hals, sparkade henne på skuldran och knuffade henne in i ett bord. Han uttalade även att han skulle döda henne. Parternas gemensamma barn befann sig i samma säng som gärningarna skedde i. Det samlade straffvärdet bedömdes motsvara fyra månaders fängelse. Påföljden bestämdes till skyddstillsyn med 100 timmars samhällstjänst.

Gävle tingsrätt 13 maj 2022 mål B 695-22

Den tilltalade dömdes för misshandel vid fyra tillfällen, barnfridsbrott och olaga hot. Vid ett av misshandelstillfällena knuffade den tilltalade omkull sin mamma. Brottet bevittnades av målsägandens andra son. Det samlade straffvärdet för gärningarna bedömdes motsvara fängelse i sex månader. Tingsrätten beslutade att överlämna den tilltalade till rättspsykiatrisk vård med särskild utskrivningsprövning.

Alingsås tingsrätt 16 maj 2022 mål B 2259-21

Den tilltalade dömdes för grov kvinnofridskränkning, barnfridsbrott vid sex tillfällen, olaga hot vid fem tillfällen och ofredande. Den grova kvinnofridskränkningen riktades mot den tilltalades före detta fru och bestod bland annat av sex fall av olaga hot samt ett fall av försök till misshandel. De olaga hoten bestod i uttalanden om att den tilltalade skulle döda eller skada målsäganden. Hoten bevittnades av parternas gemensamma barn, som var sex och elva år gamla. Straffvärdet för den grova kvinnofridskränkningen bedömdes motsvara fängelse i ett år. Påföljden bestämdes, i enlighet med det samlade straffvärdet, till fängelse i ett år och sex månader.

Nacka tingsrätt 17 maj 2022 mål B 8707-21

Den tilltalade dömdes för ringa misshandel och ringa barnfridsbrott. Den ringa misshandeln bestod av att den tilltalade slog sin son med ett skohorn på armen. Den tilltalades andra son, som var åtta år gammal, såg händelsen. Med utgångspunkt i straffskalan för det ringa misshandelsbrottet, bedömdes barnfridsbrottet som ringa brott. Påföljden bestämdes till 140 dagsböter.

Eksjö tingsrätt 18 maj 2022 mål B 2077-21

Den tilltalade dömdes för ringa misshandel och ringa barnfridsbrott vid två tillfällen. Den ringa misshandeln riktades mot den tilltalades son och bestod av att han slog honom i ansiktet. Den tilltalades två andra döttrar såg respektive hörde händelsen. Påföljden bestämdes till 100 dagsböter.

Södertörns tingsrätt 20 maj 2022 mål B 19853-21

Den tilltalade dömdes för ofredande och barnfridsbrott. Ofredandet bestod av att den tilltalade tejpade för munnen på sin dotter. Den tilltalades andra dotter såg brottet. Påföljden bestämdes till 80 dagsböter. I denna del kan anmärkas att böter inte ingår i straffskalan för barnfridsbrott av normalgraden.

Uppsala tingsrätt 20 maj 2022 mål B 5424-21

Den tilltalade dömdes för misshandel och barnfridsbrott. Misshandeln bestod av att den tilltalade slog sin man med en pinne i ansiktet och på kroppen. Den tilltalade bar parternas gemensamma dotter, som var ett år gammal, i famnen under hela händelseförloppet. Tingsrätten uttalade sig inte särskilt om straffvärdet. Påföljden bestämdes till villkorlig dom med 60 dagsböter. 30 dagsböter ansågs helt erlagda på grund av frihetsberövande i målet.

Linköpings tingsrätt 23 maj 2022 mål B 4372-21

Den tilltalade dömdes för ringa misshandel och ringa barnfridsbrott. Misshandeln riktades mot den tilltalades son och bestod av ett slag i ansiktet. Den tilltalades andra son, som var nio år, såg brottet. Med hänsyn till att slaget endast gav upphov till lindrig och kortvarig smärta och inte ansågs utgöra en del av en uppfostringsmetod bedömdes såväl misshandeln som barnfridsbrottet som ringa brott. Påföljden bestämdes till 80 dagsböter.

Södertörns tingsrätt 23 maj 2022 mål B 6081-22 Sid 562(667)

Den tilltalade dömdes för olaga hot, barnfridsbrott och misshandel. Misshandeln bestod av att den tilltalade sparkade sin före detta flickvän på kroppen så hon föll till marken och slog henne i huvudet och kroppen, även med tillhygge. Parternas gemensamma dotter befann sig i sin mammas famn när denne sparkades omkull. Påföljden bestämdes, i enlighet med det samlade straffvärdet, till sex månaders fängelse.

Jönköpings tingsrätt 24 maj 2022 mål B 5071-21

Den tilltalade dömdes för misshandel och barnfridsbrott. Misshandeln riktades mot den tilltalades fru och bestod av att han tog tag och klämde hennes fingrar och slog henne på armen, vilket orsakade smärta och underhudsblödning. Parternas gemensamma dotter, som var sjutton år gammal, såg brottet. Det sammanlagda straffvärdet för gärningarna bedömdes motsvara en månads fängelse. Påföljden bestämdes till villkorlig dom med 50 dagsböter.

Lunds tingsrätt 24 maj 2022 mål B 1827-22

Den tilltalade dömdes för misshandel vid två tillfällen och barnfridsbrott. Ett av misshandelsbrotten bestod av att den tilltalade slog sin sambo i ansiktet och på kroppen, sparkade henne i huvudet och drog henne i håret och i armarna. Parternas gemensamma son, som var ett år gammal, såg i vart fall delar av händelsen. Det samlade straffvärdet för gärningarna bedömdes motsvara tre månaders fängelse. Påföljden bestämdes till villkorlig dom med 100 timmars samhällstjänst.

Mora tingsrätt 25 maj 2022 mål B 143-22

Den tilltalade dömdes för ringa misshandel, olaga hot och ringa barnfridsbrott. Den ringa misshandeln bestod av att den tilltalade knuffade sin före detta fru och tog ett grepp med händerna runt hennes hals. Parternas gemensamma son, som var åtta år gammal, såg händelsen. Eftersom grundbrottet utgjorde en ringa misshandel, bedömde tingsrätten att barnfridsbrottet också skulle rubriceras som

ett ringa brott. Det samlade straffvärdet bedömdes motsvara en månads fängelse. Påföljden bestämdes till villkorlig dom med 100 dagsböter.

Södertälje tingsrätt 25 maj 2022 mål B 1250-22

Den tilltalade dömdes för misshandel och barnfridsbrott. Misshandeln bestod av att den tilltalade sparkade sin sambo i magen, utdelade flera slag mot hennes ansikte och kropp, även med tillhygge, samt drog henne i håret ner på golvet. Parterna gemensamma barn, som var ett och tre år gamla, bevittnade sparken. Det samlade straffvärdet bedömdes motsvara tre månaders fängelse. Påföljden bestämdes till villkorlig dom och 100 timmars samhällstjänst.

Malmö tingsrätt 30 maj 2022 mål B 3730-22

Den tilltalade dömdes för misshandel vid två tillfällen och barnfridsbrott vid två tillfällen. Misshandelsbrotten bestod av att den tilltalade utdelade flera slag i ansiktet på sambon, som bl.a. orsakades en näsfraktur. Ett slag träffade även sambons son i huvudet. Sonen såg misshandeln mot sin mamma och hans syster hörde händelsen. Straffvärdet för misshandeln mot den tilltalades sambo bedömdes motsvara åtta månaders fängelse. Straffvärdet för barnfridsbrottet mot den tilltalades styvson bedömdes motsvara fyra månaders fängelse. Vid bedömningen beaktade tingsrätten att sonen både sett och hört händelsen och att han befann sig alldeles intill sin mamma, samt att brottet skett i barnens sovrum. Straffvärdet för barnfridsbrottet mot den tilltalades styvdotter bedömdes vara lägre än det barnfridsbrottet mot styvsonen, eftersom styvdottern endast hört händelsen. Straffvärdet för detta brott bedömdes motsvara två månaders fängelse. Påföljden bestämdes, i enlighet med det samlade straffvärdet, till ett års fängelse. Tidigare villkorligt medgiven frihet om 100 dagar förklarades helt förverkad.

Sundsvalls tingsrätt 30 maj 2022 mål B 2595-21 Sid 564(667)

Den tilltalade dömdes för ringa misshandel, ringa barnfridsbrott och olaga hot. Den ringa misshandeln bestod av att den tilltalade knuffade sin fru i ryggen. Parternas gemensamma son, som var 17 år, hörde misshandeln. Eftersom misshandelsgärningen var ringa och då sonen var nästan arton år och därmed nästan vuxen samt att han endast hörde gärningen, bedömde tingsrätten barnfridsbrottet som ringa brott. Tingsrätten bedömde att straffvärdet var sådant att påföljden inte kunde stanna vid böter. Påföljden bestämdes till villkorlig dom med 90 dagsböter.

Helsingborgs tingsrätt 31 maj 2022 mål B 288-22

Den tilltalade dömdes för misshandel och barnfridsbrott. Misshandeln riktades mot den tilltalades dotter och bestod av att den tilltalade tog tag i hennes nacke och tryckte/slängde ner henne på golvet varvid hon slog i huvudet och kroppen i en byrå, vilket orsakade smärta och blåmärke på benet. Den tilltalades son, som var tio år gammal, hörde brottet begås. Det samlade straffvärdet bedömdes motsvara ett kortare fängelsestraff. Påföljden bestämdes till skyddstillsyn.

Södertörns tingsrätt 31 maj 2022 mål B 6219-22

Den tilltalade dömdes för misshandel vid två tillfällen, barnfridsbrott, olaga hot vid två tillfällen samt grovt rattfylleri. Misshandelsbrotten bestod av att den tilltalade puttade sin fru och slog henne i ansiktet. Den tilltalade slog även sin vuxna dotter i ansiktet, puttade henne och drog henne i håret. Den tilltalades andra dotter, som var 16 år gammal, såg delar av händelseförloppet och sprayade sin pappa med pepparspray för att få denne att upphöra med våldet. Det samlade straffvärdet bedömdes motsvara fyra månaders fängelse. Påföljden bestämdes till skyddstillsyn med föreskrift om särskild behandlingsplan.

Attunda tingsrätt 1 juni 2022 mål B 3869-22

Den tilltalade dömdes för två fall av misshandel, barnfridsbrott och två fall av olaga hot. Ett av misshandelsbrottet bestod av att den tilltalade slog sin sambo med en spade och med händerna på huvudet och kroppen samt bet och rev honom. Den tilltalades dotter såg delar av händelseförloppet. Påföljden bestämdes, i enlighet med det samlade straffvärdet, till sex månaders fängelse. Vid valet av påföljd beaktade tingsrätten brottslighetens art och straffvärde.

Attunda tingsrätt 1 juni 2022 mål B 4044-22

Den tilltalade dömdes för misshandel, övergrepp i rättssak och barnfridsbrott. Misshandeln bestod av att den tilltalade tog ett stryptag om sin sambos hals och tryckte upp hennes mot väggen samt sparkade henne mot underkroppen och knuffade in henne i en vägg så hon slog i huvudet. Parternas gemensamma son såg händelsen. Det samlade straffvärdet bedömdes motsvara fyra månaders fängelse. Påföljden bestämdes till villkorlig dom med 120 timmars samhällstjänst.

Eksjö tingsrätt 1 juni 2022 mål B 2335-21

Den tilltalade dömdes för ringa misshandel och ringa barnfridsbrott. Den ringa misshandeln bestod av att den tilltalade slog sin fru i ansiktet. Eftersom misshandeln bedömdes som ringa, rubricerades även barnfridsbrottet som ett ringa brott. Parternas gemensamma dotter såg händelsen. Påföljden bestämdes till 100 dagsböter.

Nacka tingsrätt 1 juni 2022 mål B 2522-22

Den tilltalade dömdes för tre fall av misshandel, olaga hot, barnfridsbrott och skadegörelse. Misshandeln och det olaga hotet bestod av att den tilltalade slog sin flickvän i ansiktet och på huvudet samt slog och sparkade henne på kroppen. Han uttalade även att han skulle skada och döda henne. Parternas gemensamma dotter, som var sex månader gammal, såg händelsen. Vid bedömningen av straffvärdet beaktade tingsrätten bl.a. att det varit fråga om ett utdraget händelse-

förlopp. Påföljden bestämdes, i enlighet med det samlade straffvärdet, till åtta månaders fängelse.

Skaraborgs tingsrätt 1 juni 2022 mål B 2927-21

Den tilltalade dömdes för misshandel och två fall av barnfridsbrott. Misshandeln bestod av att den tilltalade knuffade och slog sin sambo i huvudet samt drog henne i håret och sparkade henne på kroppen. Parternas gemensamma barn, som var ett och fyra år gamla, såg händelsen. Det samlade straffvärdet bedömdes motsvara fem månaders fängelse. Påföljden bestämdes till skyddstillsyn med 120 timmars samhällstjänst samt föreskrift om att genomgå programverksamhet.

Jönköpings tingsrätt 2 juni 2022 mål B 4286-21

Den tilltalade dömdes för misshandel och tre fall av barnfridsbrott. Misshandeln bestod av att den tilltalade tog ett grepp om sin frus käke/hals och tryckte upp henne mot en vägg samt utdelade flera slag mot hennes ansikte. Parternas gemensamma barn, som var sju, tretton respektive femton år gamla såg och hörde brottet. Det samlade straffvärdet bedömdes motsvara tre månaders fängelse. Påföljden bestämdes till skyddstillsyn med föreskrift om behandling.

Varbergs tingsrätt 2 juni 2022 mål B 624-22

Den tilltalade dömdes för två fall av misshandel, olaga frihetsberövande, sex fall av barnfridsbrott samt ringa narkotikabrott. Misshandelsbrotten och det olaga frihetsberövandet riktades mot den tilltalades fru. Vid ett tillfälle knuffade han henne mot en bänk, kastade omkull henne och slog henne ett stort antal gånger i ansiktet och på kroppen. Vid ett annat tillfälle kastade han omkull henne, slog henne ett stort antal gånger i ansiktet och på kroppen, släpade henne upp för en trappa och tog ett grepp om halsen på henne. Vid ytterligare ett tillfälle förhindrade han henne från att ta sig ut ur bostaden genom att placera en byrå och andra föremål framför ytterdörren. Brotten bevittnades av parternas gemensamma barn, som var fem och sju år

gamla. Påföljden bestämdes, i enlighet med det samlade straffvärdet, till fängelse i ett år och sex månader.

Malmö tingsrätt 3 juni 2022 mål B 4377-22

Den tilltalade dömdes för tre fall av misshandel, två fall av barnfridsbrott samt grovt rattfylleri. Misshandelsbrotten bestod av att den tilltalade slog sin sambo med en glasflaska i huvudet samt slog henne med flera knytnävsslag i huvudet och bet henne i armen. Vid samma tillfälle slog han även sina söner med knytnävsslag i huvudet. Syskonen, som var fjorton och sjutton år gamla, såg brotten. Påföljden bestämdes, i enlighet med det samlade straffvärdet, till nio månaders fängelse.

Solna tingsrätt 3 juni 2022 mål B 3263-22

Den tilltalade dömdes för misshandel och barnfridsbrott. Misshandeln bestod av att den tilltalade slog sin före detta flickvän i ansiktet/huvudet, höll fast henne och drog henne i håret. Parternas gemensamma dotter, som var ett år gammal, såg händelsen. Straffvärdet för misshandeln och barnfridsbrottet bedömdes motsvara ett kortare fängelsestraff vardera. Det samlade straffvärdet bedömdes motsvara en månads fängelse. Påföljden bestämdes till villkorlig dom med 50 timmars samhällstjänst.

Uppsala tingsrätt 3 juni 2022 mål B 3100-22

Den tilltalade dömdes för misshandel, barnfridsbrott och olaga hot. Misshandeln bestod av att den tilltalade slog och sparkade sin sambo mot huvud och kropp upprepade gånger, även när hon låg ner på golvet. Målsägandens söner, som var tio och tolv år, hörde delar av händelseförloppet. Straffvärdet för brotten bedömdes motsvara åtta månaders fängelse för misshandeln och fyra månaders fängelse för barnfridsbrotten. Vid bedömningen av straffvärdet för barnfridsbrotten beaktade tingsrätten att barnen tvingats lyssna till en tjugo minuter lång misshandel av sin mamma och att den ena sonen känt sådan rädsla att han flytt huset genom ett fönster i bara underkläderna.

I mildrande riktning beaktades att barnen inte sett, utan bara hört brottet. Påföljden bestämdes, i enlighet med det samlade straffvärdet till tio månaders fängelse.

Göteborgs tingsrätt 7 juni 2022 mål B 17482-21

Den tilltalade dömdes för misshandel, olaga hot och barnfridsbrott. Misshandeln och det olaga hotet bestod av att den tilltalade tog ett hårt grepp om sin frus ansikte och höjde en knuten näve mot henne. Parternas gemensamma son, som var två år gammal, låg i sin mammas famn under händelseförloppet. Det samlade straffvärdet bedömdes motsvara ett kortare fängelsestraff. Påföljden bestämdes till skyddstillsyn med 40 timmars samhällstjänst.

Södertörns tingsrätt 7 juni 2022 mål B 6403-22

Den tilltalade dömdes för misshandel, olaga hot och tre fall av barnfridsbrott. Misshandeln bestod av att den tilltalade slog sin före detta fru i ansiktet och slet i henne så hon ramlade till marken. Parternas gemensamma barn, som var tio och elva år gamla, såg och hörde händelsen. Det olaga hotet bestod av att den tilltalade hotade sin före detta fru genom att säga att han skulle slå ut hennes tänder. Parternas dotter hörde hotet. Påföljden bestämdes, i enlighet med det samlade straffvärdet, till fem månaders fängelse.

Varbergs tingsrätt 7 juni 2022 mål B 2159-21

Den tilltalade dömdes för misshandel och barnfridsbrott. Misshandeln bestod av att den tilltalade tog ett grepp om sin flickväns arm och slog henne med flera slag i ansiktet. Målsägandens dotter, som var tolv år gammal, hörde händelsen. Det samlade straffvärdet bedömdes motsvara en månads fängelse. Påföljden bestämdes till villkorlig dom med 50 timmars samhällstjänst.

Skaraborgs tingsrätt 9 juni 2022 mål B 1647-22

Den tilltalade dömdes för misshandel och fyra fall av barnfridsbrott. Misshandeln riktades mot den tilltalades dotter och bestod av att hon slog henne två gånger med ett metallrör på kroppen. Målsägandens syskon, som var tre, fem, sju respektive nio år gamla, såg händelsen. Straffvärdet bedömdes motsvara någon månads fängelse för dels misshandelsbrottet, dels barnfridsbrotten. Påföljden bestämdes, i enlighet med det samlade straffvärdet, till två månaders fängelse.

Attunda tingsrätt 10 juni 2022 mål B 4802-22

Den tilltalade dömdes för misshandel och barnfridsbrott. Misshandeln bestod av att den tilltalade greppade sin sambos hand och nacke, drog henne i håret och slog henne flera gånger i ansiktet. Målsägandens höll sin dotter, som var två år gammal, i famnen under delar av händelseförloppet. Det samlade straffvärdet bedömdes motsvara tre månaders fängelse. Påföljden bestämdes till villkorlig dom med 100 timmars samhällstjänst.

Lunds tingsrätt 10 juni 2022 mål B 953-22

Den tilltalade dömdes för misshandel och barnfridsbrott. Misshandeln bestod av att den tilltalade slog sin fru i ansiktet med öppen hand. Parternas gemensamma dotter, som var sexton år gammal, såg brottet. Straffvärdet bedömdes motsvara en månads fängelse. Påföljden bestämdes till villkorlig dom med 90 dagsböter.

Göteborgs tingsrätt 13 juni 2022 mål B 20537-21

Den tilltalade dömdes för misshandel och barnfridsbrott. Misshandeln bestod av att den tilltalade slog sin sambo i ansiktet. Parternas gemensamma son, som var sex år gammal, såg händelsen. Det samlade straffvärdet bedömdes motsvara en månads fängelse. Påföljden bestämdes till villkorlig dom med 50 timmars samhällstjänst.

Lunds tingsrätt 13 juni 2022 mål B 5622-21 Sid 570(667)

Den tilltalade dömdes för skadegörelse och barnfridsbrott. Skadegörelsen riktades mot den tilltalades före detta fru och dennes dotter och bestod av att den tilltalade krossade en spegel och förstörde två mobiltelefoner. Barnfridsbrottet avsåg att dottern, som var sexton år gammal, hörde skadegörelsen som riktades mot hennes mamma. Straffvärdet för gärningarna bedömdes motsvara två månaders fängelse. Påföljden bestämdes till villkorlig dom och 100 dagsböter.

Södertörns tingsrätt 14 juni 2022 mål B 11854-21

Den tilltalade dömdes för misshandel och barnfridsbrott. Misshandeln bestod av att den tilltalade slog sin fru i huvudet, ansiktet och på kroppen. Parternas gemensamma dotter, som var fyra år gammal, såg delar av händelseförloppet. Det samlade straffvärdet bedömdes motsvara tre månaders fängelse. Påföljden bestämdes till villkorlig dom med 100 timmars samhällstjänst.

Malmö tingsrätt 15 juni 2022 mål B 9631-21

Den tilltalade dömdes för misshandel, barnfridsbrott, olaga hot, skadegörelse, övergrepp i rättssak, narkotikabrott och ringa dopningsbrott. Misshandeln bestod av att den tilltalade tog strypgrepp på sin före detta flickvän, slog henne med knytnävsslag i ansiktet och satt över henne med knäna på hennes armar. Parternas gemensamma dotter, som var sex år gammal, såg och försökte avstyra brottet. Påföljden bestämdes, i enlighet med det samlade straffvärdet, till sex månaders fängelse.

Kristianstads tingsrätt 20 juni 2022 mål B 1186-22

Den tilltalade dömdes för misshandel, barnfridsbrott och ofredande. Misshandeln bestod av att den tilltalade tog tag och drog i sin frus armar för att därefter ta strupgrepp på henne. Parternas gemensamma barn, som var sex och tolv år gamla, såg och hörde delar av händelseförloppet. Det samlade straffvärdet bedömdes motsvara fyra måna-

ders fängelse. Påföljden bestämdes till skyddstillsyn med föreskrift om behandling.

Mora tingsrätt 20 juni 2022 mål B 627-22

Den tilltalade dömdes för två fall av misshandel och barnfridsbrott. Ett av misshandelsbrotten bestod av att den tilltalade slog sin sambo i ansiktet två gånger. Parternas gemensamma son, som var två år gammal, såg händelsen. Det samlade straffvärdet bedömdes motsvara tre månaders fängelse. Påföljden bestämdes till villkorlig dom med 100 timmars samhällstjänst.

Västmanlands tingsrätt 20 juni 2022 mål B 5221-21

Den tilltalade dömdes för misshandel och två fall av barnfridsbrott. Misshandeln bestod av att den tilltalade bet i sin före detta sambos arm samt slog honom i ansiktet och på kroppen. Parternas gemensamma son och den tilltalades dotter, som var ett respektive två år gamla, såg händelsen. Det samlade straffvärdet bedömdes motsvara två månaders fängelse. Påföljden bestämdes till skyddstillsyn med 60 timmars samhällstjänst och föreskrift om deltagande i programverksamhet.

Hudiksvalls tingsrätt 23 juni 2022 mål B 2833-21

Den tilltalade dömdes för ringa misshandel, två fall av ringa barnfridsbrott, olaga hot och ofredande. Ofredandet och den ringa misshandeln riktades mot den tilltalades före detta flickvän. Vid ett tillfälle ruskade han om hennes käke samt lade sig på henne och försökte bända upp hennes armar (ofredande) och vid ett annat tillfälle slog han henne i huvudet (ringa misshandel). Parternas gemensamma son såg båda brotten. Med hänsyn till att ofredandet var ett mindre allvarligt brott och eftersom misshandeln bedömdes som ringa rubricerade tingsrätten barnfridsbrotten som ringa brott. Påföljden bestämdes till 110 dagsböter.

Sundsvalls tingsrätt 23 juni 2022 mål B 900-22 Sid 572(667)

Den tilltalade dömdes för grov kvinnofridskränkning, tre fall av barnfridsbrott, hot mot tjänsteman, fyra fall av ringa narkotikabrott och ringa dopningsbrott. Den grova kvinnofridskränkningen, som riktade sig mot den tilltalades sambo, bestod bl.a. av misshandel, ofredande och skadegörelse. Vid ett tillfälle greppade han tag om hennes kind och överläpp samt nöp henne i benet, rev sönder hennes kläder och hennes mobiltelefon samt spottade på henne. Vid ett stort antal tillfällen kallade han henne för kränkande tillmälen såsom hora och horunge. Dessa brott skedde i närvaro av parternas gemensamma dotter och målsägandens två barn. Vid ett tillfälle vred den tilltalade om sambons arm och slog henne i huvudet. Vid ett annat tillfälle kastade han en flaska i hennes rygg. Dessa brott skedde i närvaro av parternas dotter. Påföljden bestämdes, i enlighet med det samlade straffvärdet, till fängelse i ett år och två månader.

Södertörns tingsrätt 23 juni 2022 mål B 6972-22

Den tilltalade dömdes för tre fall av misshandel och två fall av barnfridsbrott. Ett av misshandelsbrotten bestod av att den tilltalade sparkade sin fru två gånger i bröstet. Parternas gemensamma barn, som var sex och sju år gamla, såg händelsen. Det samlade straffvärdet bedömdes motsvara fyra månaders fängelse. Påföljden bestämdes till villkorlig dom med 120 timmars samhällstjänst.

Göteborgs tingsrätt 29 juni 2022 mål B 6713-22

Den tilltalade dömdes för grovt olaga hot, två fall av misshandel, två fall av barnfridsbrott, samt ringa narkotikabrott. Ett av misshandelsbrotten bestod av att den tilltalade tog flera stryptag på sin sambo, varav ett genom att lyfta upp henne från golvet i halsen, tryckte ner hennes huvud mot en bänk och knuffade henne till golvet samt drog henne längs golvet i fötterna. Målsägandens barn, som var sex och åtta år gamla, hörde händelsen. Påföljden bestämdes, i enlighet med det samlade straffvärdet, till fängelse i ett år och två månader.

Skaraborgs tingsrätt 29 juni 2022 mål B 1680-22

Den tilltalade dömdes för fyra fall av misshandel, 10 fall av barnfridsbrott, olaga tvång, olaga hot och ofredande. Två av misshandelsbrotten bestod av att den tilltalade skållade sin sambos fötter med hett vatten. Parternas gemensamma barn, som var fyra och sex år, såg och hörde händelserna. Det olaga tvånget bestod av att den tilltalade tvingade sin fru att raka av sig håret under hot om att han annars skulle se till att hon hoppade från en bro eller knuffa henne från den. Parternas gemensamma barn, som var några månader respektive två, fyra och sex år gamla, var närvarande vid händelsen. Påföljden bestämdes, i enlighet med det samlade straffvärdet, till fängelse i ett år och två månader.

Helsingborgs tingsrätt 29 juni 2022 mål B 710-22

Den tilltalade dömdes för misshandel och barnfridsbrott. Misshandeln riktades mot den tilltalades före detta sambos pojkvän och bestod av knuffar och slag mot huvud och kropp. Den tilltalades son, som var två år gammal, uppfattade åtminstone delar av brottet. Det samlade straffvärdet bedömdes motsvara tre månaders fängelse. Påföljden bestämdes till villkorlig dom med 100 timmars samhällstjänst.

Helsingborgs tingsrätt 29 juni 2022 mål B 7892-21

Den tilltalade dömdes för tre fall av ofredande och ringa barnfridsbrott. Ett av ofredandebrotten bestod i att den tilltalade åkte hem till sin före detta frus bostad, uppehöll sig utanför och ringde upprepade gånger på hennes ytterdörr, trots att han visste att hon inte ville ha någon kontakt. Parternas gemensamma dotter, som var sexton år gammal, hörde delar av händelseförloppet. Mot bakgrund av att dottern inte bevittnat hela händelseförloppet och då ofredandet inte varit av särskilt allvarligt slag, bedömdes barnfridsbrottet som ringa brott. Påföljden bestämdes till 100 dagsböter.

Göteborgs tingsrätt 30 juni 2022 mål B 6466-22 Sid 574(667)

Den tilltalade dömdes för två fall av grovt olaga hot, två fall av grovt barnfridsbrott och ringa misshandel. Ett av de grova olaga hoten bestod av att den tilltalade höjde och riktade en kniv mot sin fru. Parternas gemensamma söner, som var åtta och elva år gamla, såg händelsen. Beträffande straffvärdet för barnfridsbrotten beaktade tingsrätten att brottet begåtts av målsägandenas far i hemmet och riktats mot deras mor, samtidigt som farföräldrarna var närvarande och gav dem ett visst skydd. Påföljden bestämdes, i enlighet med det samlade straffvärdet, till fängelse i ett år och fyra månader.

Kronologisk förteckning

1. Ett starkare skydd för offentliganställda mot våld, hot och trakasserier. Ju.
2. Ett samordnat vaccinationsarbete – för effektivare hantering av kommande vacciner. Del 1 och 2. S.
3. Ett starkt judiskt liv för framtida generationer. Nationell strategi för att stärka judiskt liv i Sverige 2025–2034. Ku.
4. Inskränkningarna i upphovsrätten. Ju.
5. Förbättrad ordning och säkerhet vid förvar. Ju.
6. Steg mot stärkt kapacitet. Fi.
7. Ett säkrare och mer tillgängligt fastighetsregister. Ju.
8. Livsmedelsberedskap för en ny tid. LI.
9. Utvecklat samarbete för verksamhetsförlagd utbildning – långsiktiga åtgärder för sjuksköterskeprogrammen. U.
10. Preskription av avlägsnandebeslut och vissa frågor om återreseförbud. Ju.
11. Rätt frågor på regeringens bord – en ändamålsenlig regeringsprövning på miljöområdet. KN.
12. Mål och mening med integration. A.
13. En effektivare kontaktförbudslagstiftning – ett utökat skydd för utsatta personer. Ju.

Systematisk förteckning

Arbetsmarknadsdepartementet

Mål och mening med integration. [12]

Finansdepartementet

Steg mot stärkt kapacitet. [6]

Justitiedepartementet

Ett starkare skydd för offentliganställda mot våld, hot och trakasserier. [1]

Inskränkningarna i upphovsrätten. [4]

Förbättrad ordning och säkerhet vid förvar. [5]

Ett säkrare och mer tillgängligt fastighetsregister. [7]

Preskription av avlägsnandebeslut och vissa frågor om återreseförbud. [10]

En effektivare kontaktförbudslagstiftning – ett utökat skydd för utsatta personer. [13]

Klimat- och näringslivsdepartementet

Rätt frågor på regeringens bord – en ändamålsenlig regeringsprövning på miljöområdet. [11]

Kulturdepartementet

Ett starkt judiskt liv för framtida generationer. Nationell strategi för att stärka judiskt liv i Sverige 2025–2034. [3]

Landsbygds- och infrastrukturdepartementet

Livsmedelsberedskap för en ny tid. [8]

Socialdepartementet

Ett samordnat vaccinationsarbete – för effektivare hantering av kommande vacciner. Del 1 och 2. [2]

Utbildningsdepartementet

Utvecklat samarbete för verksamhetsförlagd utbildning – långsiktiga åtgärder för sjuksköterskeprogrammen. [9]

Beslutsärende: Remiss - Riktlinje - Hantering av otillåten påverkan mot förtroendevalda

15

24SON72

Gävle
KOMMUN

Tjänsteskrivelse

2024-04-29

Handläggare:

Caroline Engberg
026-17 80 00
caroline.engberg@gavle.se

Diarienummer: 24SON72

Nämnd:

Socialnämnden

Yttrande på remiss – Riktlinjer vid otillåten påverkan mot förtroendevalda

Förslag till beslut

Att anta yttrandet som sitt eget.

Bakgrund

Socialnämnden har ålagts yttra sig i rubricerat ärende, som är en remiss gällande ”Riktlinjer vid otillåten påverkan mot förtroendevalda”.

Sektor Styrning och stöd uppdaterar den sedan tidigare, av kommunfullmäktige, antagna riktlinjen (17KS306) för motverkande av otillåten påverkan mot förtroendevalda.
Riktlinjen är uppdelad i tre huvudsakliga delar, en första del som avhandlar bakgrund, syfte, avgränsningar och ansvarsfördelning samt ekonomi, den andra delen avhandlar rapportering av inträffade händelser, förebyggande arbete och riskhantering och den tredje delen utgörs av checklistor för bland annat enklare riskanalys, riskreducering, åtgärder vid misstänkt försändelse och dylikt.

Yttrandet ska vara Kommunstyrelsens diarium tillhanda senast den 26 juni 2024.

Yttrande

Överlag är riktlinjen informativ, relevant och ett konkret stöd till den förtroendevalda som riskerar att, eller har blivit, utsatt för otillåten påverkan.

Nedan följer några synpunkter på remissen från sektor Välfärds nämnder.

I förordet nämns Sveriges kommuner och landsting (SKL) - justera det till regioner istället, SKR. Komplettera även Säkerhetsenheten med vilken sektor enheten tillhör, i detta fall Styrning och stöd.

Stycket som handlar om lösenord och säkra lösenord kan med fördel kompletteras med råd från SG-IT.

Komplettera gärna riktlinjen med en beskrivning att information som den förtroendevalda skriver in/behandlar sparas på säkra ytor såsom One Drive Lokalt eller andra säkra ytor. Detta i syfte att skydda informationen för otillbörlig åtkomst som annars skulle kunna användas som desinformation om den förtroendevalda och dennes parti. Men också för att minska risken att avslöja kommande beslut eller resonemang i utredningar innan beslut.

Komplettera riktlinjen, eller hänvisa till annan riktlinje, gällande vikten av hantering av olika enheter såsom dator, padda och mobiltelefon. Till exempel att alltid komma ihåg att låsa skärmen, logga ut, och inte låna ut enhet eller inloggning. Detta i syfte att skydda informationen mot otillbörlig åtkomst.

Under rubriken Avgränsningar/ansvarsfördelning framkommer att ordförande i nämnder och styrelser betraktas som verksamhetsansvarig och har därmed ett ansvar för säkerheten för ledamöterna i nämnden. Det bör förtydligas i rutan under polisanmälan att det är ordförande i nämnden som ska informeras och inte chef.

Magnus Höijer
Sektorchef
Sektor Välfärd

Socialnämnden har ålagts yttra sig över remiss gällande ” Riktlinjer vid otillåten påverkan mot förtroendevalda”.

Ärendet hanteras av Socialnämnden vid sammanträdet den 18 juni 2024.
Bitr. sektorchef Caroline Engberg har varit ansvarig handläggare i ärendet, med vid handläggningen av ärendet har även säkerhetssamordnare Morgan Österström, informationssäkerhetssamordnare Anita Härdelin och jurist/dataskyddssamordnare Mia Lindh varit.

Remissmissiv

Ärende Dnr 24KS178

Till	Samtliga nämnder, Gästrike Vatten AB, Gävle Energi AB, Gavlegårdarna, Gavlefastigheter AB, Gävle Hamn AB, Gavlia-Koncernen, Gävle Stadshus AB samt samtliga politiska partier.
Ärende	Riktlinje vid otillåten påverkan mot förtroendevalda
Vårt dnr	24KS178
	Inbjudan att svara på remiss i ovanstående ärende
Handlingar	Remiss Riktlinjer vid otillåten påverkan mot förtroendevalda
Svarsdatum	2024-06-25

Upplysningar

Sektor Styrning och stöd uppdaterar den sedan tidigare, av kommunfullmäktige, antagna riktlinjen (17KS306) för motverkande av otillåten påverkan mot förtroendevalda.

Riktlinjen är uppdelad i tre huvudsakliga delar, en första del som avhandlar bakgrund, syfte, avgränsningar och ansvarsfördelning samt ekonomi, den andra delen avhandlar rapportering av inträffade händelser, förebyggande arbete och riskhantering och den tredje delen utgörs av checklistor för bland annat enklare riskanalys, riskreducering, åtgärder vid misstänkt försändelse och dylikt.

Säkerhetsenheten kan vid behov uppdatera åtgärdskorten.

Kontakta undertecknad om ni har frågor kring underlaget eller remissen.

Andreas Lindahl
andreas.lindahl@gavle.se
026-17 80 79

Hantering av otillåten påverkan mot förtroendevalda

Gävle kommunkoncern

Förord

Brottsförebyggande Rådets rapport Politikernas trygghetsundersökning (PTU Rapport 2023:14) visade att närmare 30 % av de tillfrågade politikerna hade utsatts för trakasserier eller hot och/eller våld i samband med sitt politiska uppdrag under valåret 2022. Under året 2012 var motsvarande antal cirka 20 % och sedan år 2018 visar resultatet på en ökning av utsatthet för kvinnor. Det ses ett samband mellan utsatthet och exponering i ex. sociala medier och publicitet i medier (ibid).

Närmare 32 % av de tillfrågade uppgav att de sex gånger eller fler blivit utsatta för trakasserier, hot eller våld. 51,9 % uppgav att de utsatts två till fem tillfällen och 16,4 % att de utsatts vid ett tillfälle. 30,4 % av de förtroendevalda kvinnorna uppgav att de på grund av utsatthet eller oro för att utsättas påverkats genom överväganden eller i faktiska handlingar i sitt uppdrag jämfört med 20,7 % av männen.

Sveriges kommuner och landsting, SKL, har i intervjuer konstaterat att det råder osäkerhet kring ansvarsfördelning mellan kommuner och partiorganisationerna när det rör säkerhetsfrågor då förtroendevalda per definition inte är anställda av kommunen. PTU rapporten (2023) visar också att det finns osäkerhet kring vilka händelser och situationer som faller in under brott. Dessa förhållanden samt att det emellanåt finns en uppfattning om att ”lite får man tåla” gör att det kan antas att det finns ett mörkertal när det gäller förtroendevalda som utsätts för hot, våld eller trakasserier. Den typ av händelser som förtroendevalda utsätts för samlas ofta under begreppet *otillåten påverkan*. Hot, våld, trakasserier och i övrigt otillbörlig påverkan av förtroendevalda är mycket allvarligt och kan på sikt påverka den demokratiska processen om inte samhället motverkar detta. Mot bakgrund av bland annat detta och i syfte att motverka en normalisering av förekomsten av otillåten påverkan av förtroendevalda upprättas denna riktlinje.

Detta dokument arbetades fram i en första version under 2017 av Säkerhetschef Andreas Lindahl, Säkerhetsenheten. Denna utgåva är reviderad år 2024 av Susanna Wermaeus, Säkerhetssamordnare på Säkerhetsenheten. Vissa avsnitt har förtydligats och andra har omarbetats. Ändringar som har skett inom lagstiftningen har arbetats in i dokumentet.

Innehållsförteckning

Hantering av otillåten påverkan mot förtroendevalda **1**
Inledning **1**
Juridik 1
Straffskärpningsgrund 2
Ofredande 2
Olaga hot 2
Misshandel 3
Olaga Tvång 3
Avgränsningar/ansvarsfördelning **3**
Den enskildes ansvar 4
Ekonomi 5
Polisanmälan och rapportering **5**
Intern rapportering 6
Förebyggande arbete **7**
Säkerhetskultur 7
Risk- och hotanalys 7
Utbildningar 7
Säkerhetssamtal 8
Riskhantering **8**
Riskbedömning 8
Riskmatris för grundläggande riskbedömning 10
Riskreducering – Försvåra kartläggning av dig 11
Skydd och säkerhet i vardagen 11
Informations- och IT-säkerhet **12**
Skyddsåtgärder **13**
Informationspåverkan och desinformation **13**
Checklista inför offentliga sammanträden **13**
Hotbildsinventering 14
Exempel på åtgärder: 14
Lag (2010:294) om säkerhetskontroll vid offentliga sammanträden i kommuner 15
Misstänkta försändelser & bombhot **16**
Oväntad/ej beställd försändelse 16
Åtgärder misstänkt försändelse eller farligt ämne 16
Akut fas, hot & våld - Om det händer **17**
Om du utsätts för hot på plats 17
Om du utsätts för våld 17
Vid hot/påverkan via post, e-post, sms, sociala medier eller liknande 18
Åtgärder vid bombhot och liknande händelser 18
På kort sikt, hot & våld - Åtgärder efter ett angrepp **18**
På lång sikt, hot & våld - Efter en händelse **19**
Psykosocialt omhändertagande **19**
Kamratstöd 19
Omhändertagande på kort och lång sikt 20
Källor **21**

Inledning

Bakgrund

Då du som är förtroendevald inte är anställd av verksamheten där du är verksam så är regleringen och ansvarsförhållandena inte lika tydliga som när det gäller den som har en regelrätt anställning i verksamheten.

Otillåten påverkan är ett samlingsbegrepp för en rad händelser och företeelser som syftar till att på ett osakligt eller brottsligt sätt påverka eller att begränsa en förtroendevald i sitt uppdrag i en för gärningspersonen gynnsam riktning. Det kan till exempel handla om att vidta vissa åtgärder eller avstå från att vitda åtgärder, ex. att fatta ett visst beslut eller få personen att avstå att genomföra en tillsyn.

Dokumentet är uppbyggt med en övergripande informativ del och en före-under-efter-del.
Det innehåller ett antal generella handfasta och konkreta råd och tips på hur du kan agera för att förebygga att situationer uppstår och hur du kan agera om sitatuionerna ändå skulle uppstå.

Dokumentet kan te sig omfattande men har utformats för att vara så heltäckande som möjligt för att du som förtroendevald ska få kunskap om begreppet och därmed lättare upptäcka när det kan röra sig otillåten påverkan.

Riktlinjen är övergripande då kommunkoncernens verksamhet spänner över vitt skilda verksamhetsområden. Det innebär att den kan behöva kompletteras med verksamhetsspecifika rutiner och instruktioner om sådana inte redan finns på plats.

Som förtroendevald så är gränsen mellan dig som privatperson och det politiska uppdraget oftast inte helt skarp och en gärningsperson tar sällan hänsyn till huruvida du är hemma eller på annan plats eller om du är ledig eller inte. Detta innebär att delar av det förebyggande arbetet inte kan göras av någon annan än just dig.

Syfte och giltighet

Denna riktlinje upprättas för att motverka otydligheter och belysa Gävle kommunkoncerns förhållningssätt kring hur otillåten påverkan mot förtroendevalda bör hanteras.

Dokumentet ska ge stöd och vägledning till både dig som varit förtroendevald sedan tidigare och till dig som är ny som förtroendevald. Ett gott förebyggande arbete och en kunskap om vilka åtgärder som kan vidtas vid en händelse leder förhoppningsvis till att du som förtroendevald känner dig trygg i ditt uppdrag i Gävle kommunkoncern.

Dessa riktlinjer ska revideras gång per mandatperiod.

Juridik

Begreppet *otillåten påverkan* är som nämndes i inledningen inte en egen brottsrubricering utan ett samlingsbegrepp som innefattar ett antal brott som är vanligt förekommande i dessa sammanhang samt ytterligare verksamhet som syftar till att påverka förtroendevalda i någondera riktning. Utöver brotten som exemplifieras i detta dokument kan det även innefatta utpressningsförsök samt korruptions- och mutförsök.

I begreppet otillåten påverkan inbegrips även den typ av beteende som är påfrestande för den utsatte men i juridisk mening kanske inte når upp till en straffbar nivå, exempelvis vissa former trakasserier.

Som förtroendevald omfattas du generellt sett inte av det utökade skydd som vissa anställda gör, exempelvis tjänstemannaskyddet. Idag finns det inte heller ett separat brott för angrepp mot förtroendevalda, dock har lagstiftaren infört en straffskärpningsbestämmelse. 2020 infördes en straffskärpningsgrund i brottsbalken som innebär att brott mot förtroendevalda ska ses som särskilt allvarligt.

Straffskärpningsgrund (Brottsbalken 29 kap 2§.)

> *Som försvårande omständigheter vid bedömningen av straffvärdet ska, vid sidan av vad som gäller för varje särskild brottstyp,* ***särskilt beaktas****;*
> */…/*
> *9. om brottet begåtts mot en person på grund av att han eller hon eller någon närstående innehaft ett* ***uppdrag som förtroendevald*** *i stat, kommun, region, Sametinget eller Europaparlamentet, …*
> */…/*

Alternativet till en straffskärpningsgrund är ett separat brott. Som ett exempel kan nämnas *olaga hot* och *hot mot tjänsteman.* Där det handlar som samma brottsliga gärning men lagstiftaren ser det allvarligare när en tjänsteperson utsätts för samma gärning som någon ur allmänheten.

Lagtexten nedan har tagits med i dokumentet för att du ska kunna bilda dig en uppfattning om vilka typer av händelser som ingår i samlingsbegreppet Otillåten påverkan. Utöver dessa så kan som sagt andra brott komma i fråga, om syftet är att påverka myndighetsutövningen.

Ofredande (Brottsbalken 4 kap. §7)

> *Den som fysiskt antastar någon annan eller utsätter någon annan för störande kontakter eller annat hänsynslöst agerande döms, om gärningen är ägnad att kränka den utsattes frid på ett kännbart sätt, för ofredande till böter eller fängelse i högst ett år.* Lag (2017:1136)
>
> Ofredande är per definition ett ovälkommet beteenden, ofredande kan i dagligt tal även kallas för trakasserier och då även omfatta närbesläktade brott så som förtal och förolämpning. Det kan omfatta upprepade telefonsamtal, besök i vid bostaden och liknande. Att bli utsatt för knuffar och andra former av lindrigare våld är bedöms emellanåt som ofredande istället för misshandel.

Olaga hot (Brottsbalken 4 kap. §5)

> *Den som hotar någon annan med brottslig gärning på ett sätt som är ägnat att hos den hotade framkalla allvarlig rädsla för egen eller annans säkerhet till person, egendom, frihet eller frid, döms för olaga hot till böter eller fängelse i högst två år.*
>
> Ett hot kan framföras på många olika sätt och vara olika uppenbart/tydligt när det framförs. Generellt kan sägas att ju mer subtilt ett hot är, desto svårare är det att leda i bevis. Huruvida en gärning ska bedömas som olaga hot avgörs av syftet hos avsändaren, om det är ägnat att framkalla allvarlig rädsla oavsett nivån av rädsla hos mottagaren.

Misshandel (Brottsbalken 3 kap. §5)

Den som tillfogar en annan person kroppsskada, sjukdom eller smärta eller försätter honom eller henne i vanmakt eller något annat sådant tillstånd, döms för misshandel till fängelse i högst två år eller, om brottet är ringa, till böter eller fängelse i högst sex månader. Lag (1998:393).

Misshandel är kanske det brott som är tydligast av de som anges här. Misshandel omfattar det som orsakar skada eller smärta – exempelvis sparkar och slag. Att knuffa någon kan ibland anses som misshandel men kan också bedömas som ofredande (se längre ner).

Olaga Tvång (Brottsbalken 4 kap. §4)

Den som genom misshandel eller annars med våld eller genom hot om brottslig gärning tvingar någon att göra, tåla eller underlåta något döms för olaga tvång till böter eller fängelse i högst två år. Om någon med sådan verkan utövar tvång genom hot att åtala eller ange någon annan för brott eller att lämna menligt meddelande om någon annan, döms också för olaga tvång, om tvånget är otillbörligt.

Olaga tvång kan aktualiseras om en förtroendevald hotas för att fatta visst beslut eller hotas för att avstå att genomföra viss tjänsteåtgärd, för en förtroendevald skulle det till exempel kunna handla om att rösta på ett visst sätt eller förorda en viss lösning.

Avgränsningar/ansvarsfördelning

Kommunkoncernens ansvar

Ansvarsförhållandet mellan förtroendevalda och kommunkoncernen som organisation är inte lika tydligt som när det gäller tjänstepersoner. Detta beror på att du som förtroendevald verkar på ett politiskt förtroendeuppdrag och inte är anställd av kommunkoncernen.

Det finns ytterligare omständigheter som kan komplicera ansvarsförhållandet mellan förtroendevalda och kommunkoncernen:

- Förtroendevalda kan ha flera parallella uppdrag inom såväl kommun- regional som rikspolitiken – detta innebär att en uppkommen situation inte alltid kan härledas till uppdraget inom kommunkoncernen.
- Den förtroendevaldas parti har ett stort ansvar för sin medlem och partiets säkerhetsorganisation och skall agera inom ramen för partiets uppdrag.

Komplexiteten som beskrivs ovan kan få oönskade effekter i en redan allvarlig situation då någon utsatts. Situationen att en drabbad ”faller mellan stolarna” om händelsen inte kan härledas till det kommunala förtroendeuppdraget skulle kunna uppstå. Likaså skulle en drabbad kunna bli utan hjälp/stöd om den förtroendevaldas parti av en eller annan anledning inte förmår att hjälpa.

I förlängningen skulle detta kunna leda till påverkan på det demokratiska systemet om antalet individer som engagerar sig skulle bli för lågt till följd av utsatthet.

För att reducera riskerna för att detta inträffar är det önskvärt att Gävle kommunkoncern har en generös tolkning när det gäller vad som ankommer på kommunen då den drabbade har ett förtroendeuppdrag inom kommunkoncernen.

Förenklat kan sägas att en förtroendevald som drabbas till följd av sitt uppdrag inom Gävle kommunkoncern så långt som möjligt ska ges samma stöd som den som är anställd i kommunkoncernen.

Detta gäller även om en anhörig skulle drabbas till följd av den förtroendevaldas åtaganden, då det är orsaken till händelsen som är styrande i första hand. Reservation görs för händelser som har en uppenbar privat karaktär med undantag för om händelsen medför en så kallad *överförd hotbild*, det vill säga att hotbilden ”spiller över” på den plats den där den förtroendevalda verkar (exempelvis förvaltning) eller liknande. Detta bedöms i det enskilda fallet.

Säkerhetsåtgärder kring partipolitiska aktiviteter hanteras i första hand av partierna själva, men om så önskas kan rådgivning lämnas av säkerhetsenheten.

Ansvarsfördelning inom Gävle kommunkoncern

I den av kommunfullmäktige fastställda, gällande säkerhetspolicyn för Gävle kommunkoncern, framgår det att säkerhetsansvaret följer med verksamhetsansvaret.

Det innebär också att ansvaret för säkerheten för förtroendevalda i grunden ligger hos nämnder, förvaltningar och bolag där den förtroendevalda är verksam.

Vid behov åligger det nämnderna, förvaltningarna och koncernföretagen att upprätta verksamhetsspecifika riktlinjer/instruktioner. Respektive verksamhet svarar för medföljande kostnader. Det åligger också verksamhetsansvarige att säkerställa att en person som utsatts för hot och/eller våld får det stöd som fordras efter händelsen både avseende säkerhetsåtgärder och avseende debriefing, stödsamtal eller liknande.

Med *verksamhetsansvarig* i detta sammanhang avses exempelvis ordföranden i den nämnd eller styrelse där den förtroendevalda är verksam.

Den enskildes ansvar

För den anställde finns regleringar i arbetsmiljölagen om att den enskilde ska bidra till en god arbetsmiljö (AML 3.kap §4) detsamma bör gälla för den som är förtroendevald inom Gävle kommunkoncern. Säkerheten och tryggheten på en arbetsplats är en stor del i arbetsmiljön och därför blir säkerhetsarbetet och säkerhetskulturen en betydande del i arbetsmiljöarbetet.

Detta konkretiseras genom att riktlinjer, rutiner och instruktioner följs, felaktigheter och brister rapporteras så att dessa kan åtgärdas och att den enskilde bidrar till en god säkerhetskultur. Andra exempel på hur detta kan komma till uttryck är att okända personer inte släpps in i lokalerna, att en dörr som lämnats öppen stängs och liknande enkla åtgärder.

Ekonomi
Säkerhetsåtgärder kopplade till händelser gällande otillåten påverkan är allt som oftast behäftade med kostnader. *Akuta* kostnader kan inledningsvis hanteras centralt av sektor Styrning och stöd. Löpande kostnader och planerade kostnader hanteras däremot av respektive nämnd eller bolag.

Polisanmälan och rapportering

Huruvida en händelse skall polisanmälas eller inte måste i slutändan avgöras av den enskilde eftersom det är den som brottsutsatte som förväntas genomgå förhör och andra delar som följer av en rättsprocess. En brottslig handling bör dock alltid polisanmälas då det är av synnerlig vikt att samhället markerar mot otillåten påverkan. Råder det tveksamheter om en händelse är att betrakta som ett brott så kan kommunens säkerhetsenhet konsulteras.

Att polisanmäla och rapportera det inträffade är viktigt för att skapa ett underlag för såväl polismyndighetens arbete, kommunalt säkerhetsarbete och i förlängningen även som underlag för revidering av lagstiftning. Det är även viktigt för kommunens och partiernas säkerhetsarbete eftersom såväl kommunen som partierna får svårare att arbeta förebyggande om händelser inte rapporteras eftersom det då förblir okänt.

Polisanmälan
Företrädesvis görs polisanmälan av den utsatte själv, detta för att undvika missförstånd eller tolkningsfel genom mellanhänder. I flera fall önskar dessutom polisen genomföra ett första målsägandeförhör i samband med att anmälan görs.

Var tydlig med att händelsen har koppling till ditt politiska uppdrag när du gör polisanmälan. Det utgör, som det beskrevs under avsnittet om juridiken, en straffskärpningsgrund att du utsätts med anledning av ditt förtroendeuppdrag.

Polisanmälan kan göras på flera sätt, i ickeakuta situationer är den vanligaste kontaktvägen via telefon, besök på polisstationen eller via internet (gäller endast vissa brottstyper). I akuta fall kontakta 112.

Bra att känna till

Polisen Kontaktcenter – PKC – polisanmälan via telefon: 114 14
Anmälan via internet: Anmäl brott eller förlust | Polismyndigheten (polisen.se)

I akuta situationer är det alltid larmnummret **112** som ska användas.

Om du inte känner dig trygg med att göra anmälan på egen hand bör du får stöd när du gör detta. Det kan innebära att exempelvis partikamrat, ordföranden i nämnd eller styrelse eller någon från säkerhetsfunktionen är med dig när du gör polisanmälan.

När du gör en polisanmälan kan du be om att den ska *åtkomstskyddas*. Att en polisanmälan beläggs med åtkomstskydd innebär att tillgången till anmälan i polisens IT-system avgränsas till en snäv krets. Huruvida anmälan i slutändan förses med åtkomstskydd avgörs av förundersökningsledaren.

I särskilda fall kan kommunen göra polisanmälan i ditt ställe, detta gäller dock endast själva polisanmälan, det är du som drabbats som kommer att kallas till förhör och eventuell rättegång. Brott mot person förutsätter i princip alltid att det finns en fysisk person som målsägande.

Bra att känna till
Polispersonal har en skyldighet att ta upp anmälan om brott som hör under allmänt åtal (PolisL 1984:387 §2 p.3). Det innebär dels att Polisen inte kan neka dig att göra en anmälan, annat än i undantagsfall, och dels att om Polisen kommer till platsen så kan de vara skyldiga att upprätta en anmälan på uppgifterna som framkommer oavsett om du vill göra en anmälan eller inte.

Vad händer efter polisanmälan har gjorts?
Efter en polisanmälan har gjorts så tas beslut av en förundersökningsledare om huruvida en förundersökning ska inledas eller om utredningen ska läggas ned. I ärenden där det inte finns några uppenbara spår att gå på, exempelvis om du fått ett anonymt telefonsamtal kan det vara så att förundersökningsledaren väljer att lägga ner utredningen i brist på bevis. Ett nedläggningsbeslut kan överklagas (överprövas). Att en utredning läggs ned innebär i praktiken att den läggs som vilande, om nya uppgifter tillkommer som kan leda utredningen framåt kan utredningen återupptas.

Om förundersökningsledaren väljer att inleda en förundersökning så kan ett antal utredningsåtgärder komma i fråga. Den vanligaste av dessa är förhör och insamling av dokumentation. Du som målsägande kan komma att förhöras i flera omgångar för att komplettera uppgifter som framkommer efter hand i utredningen. En annan vanlig utredningsåtgärd är olika tekniska undersökningar, till exempel att utredarna försöker spåra en IP-adress eller liknande. Därav vikten att dokumentera så mycket och noggrant som möjligt om du skulle bli utsatt.

Om förundersökningen är framgångsrik och en gärningsperson kan identifieras och knytas till händelsen och övrig bevisning är övertygande går ärendet till åklagare som kan väcka åtal. Mer information om brottsanmälan och rättskedjan finns att läsa på Polisens hemsida.

Intern rapportering
Det är av största vikt att händelser rapporteras för att det förebyggande arbetet ska möjliggöras och kunna vara progressivt samt att händelser dokumenteras för att kunna stötta med säkerhetsåtgärder. Det är därför av stor vikt att händelser rapporteras internt även om dessa inte leder till en polisanmälan.

Bra att känna till
Den interna rapporteringen består av att du rapporterar händelser till:

- **Din chef**
- **Kommunens säkerhetsenhet** personsakerhet@gavle.se
- **STELLA** (Kontakta din verksamhetsansvarige för information och tillgång till systemet)

Dokumentation av hot och/eller våld kan ske med stöd av bilaga ”incidentrapportering”, se Ankaret ► Kommunen ► Gemensamt ► Säkerhet & beredskap ► Hot & våld - otillåten påverkan rapporten skickas till funktionsbrevlådan personsakerhet@gavle.se.

I brådskande fall, vid behov av åtgärder, kontakta säkerhetsenheten på telefon. Säkerhetsenheten kan bistå med konsultation och råd och stöd och har även möjlighet att vidta vissa säkerhetsåtgärder.

Förebyggande arbete

Säkerhetskultur

Grunden i arbetet mot otillåten påverkan är förebyggande arbete genom bl.a. en **god säkerhetskultur**. Säkerhetskulturen kan sägas vara organisationens och individernas syn på och efterlevnad av säkerhet och gällande rutiner och riktlinjer. Det hjälper inte om organisationen inför säkerhetshöjande åtgärder om inte dessa följs. Därför är det viktigt att var och en är medveten om hur säkerheten påverkar den enskilde och hur den enskilde i sin tur påverkar säkerheten. Att vara proaktiv är ofta mer framgångsrikt än att vara reaktiv och parera händelser varefter dom uppstår.

Att det finns en god säkerhetskultur i den verksamhet där du har ditt förtroendeuppdrag är den ena delen av säkerheten kring dig. Den andra delen är din personliga säkerhet – den säkerhet som behöver upprätthållas såväl på arbetsplatsen som hemma och på fritiden. En gärningsperson skiljer sällan på dig som förtroendevald och dig som privatperson.

Bra att känna till
Mer om säkerhetskultur:
Säkerhetskultur – ett samspel mellan människor och riskstyrning - Arbetsmiljöverket (av.se)
Säkerhetskultur - Arbetsmiljöupplysningen (arbetsmiljoupplysningen.se)

Det är viktig att det finns en god säkerhetskultur i den verksamhet där du har ditt förtroendeuppdrag och i det förebyggande arbetet ingår bland annat följande delar:

Risk- och hotanalys

Vi gör i vardagen mer eller mindre medvetna riskanalyser i flera situationer. Som förtroendevald så är du emellanåt i en mer utsatt position än andra. Detta innebär att du över tiden behöver ha ett säkerhetsmedvetande och regelbundet behöver fundera över vilka risker som kan finnas.

Det finns tillfällen då det kan vara särskilt viktigt att fundera kring din situation och eventuella risker – det kan vara inför beslut och/eller uttalande kring ämnen som kan vara känsliga för vissa individer, det kan vara i samband med valrörelse eller andra sådana situationer när exponeringen kan komma att öka.

Med hjälp av checklistorna bifogade i detta dokument kan du själv genomföra en grundläggande riskanalys för såväl vardag som möten och sammanträden. För ytterligare råd och stöd kontakta säkerhetsenheten.

Utbildningar

Förebyggande utbildning i hot och våld, otillåten påverkan eller påverkansoperationer och desinformation kan tillhandahållas av Säkerhetsenheten.

Skulle det förhålla sig så att du i ditt uppdrag behöver särskilt inriktad säkerhetsutbildning så åligger det berörd nämnd att tillse att detta ordnas. Stöd och råd kan sökas hos säkerhetsenheten. Det kan också vara så att verksamheten där du är verksam har egna förebyggande utbildningar inom området.

Utöver kommunens interna utbildningar som återfinns i Kompetensen finns utbildningar och information om otillåten påverkan att läsa på SKR`s hemsida. De har bl.a. ett inspelat informationsmaterial som heter "Att förebygga och agera vid otillåten påverkan" samt webbseminarier som handlar om hur otillåten påverkan kan uttryckas och förebyggas. Se mer av deras utbud som riktar sig till förtroendevalda under "Hitta evenemang".

Säkerhetssamtal

Säkerhetssamtalet erbjuds förtroendevalda under mandatperioden och syftar i första hand till att öka risk- och hotmedvetenheten hos den enskilde. Säkerhetssamtalet kan genomföras gemensamt eller enskilt utifrån önskemål och behov. Samtalen genomförs av säkerhetsenheten.

Riskhantering

Med hjälp av en grundläggande checklista för riskbedömning (se nedan) kan du som enskild göra en första riskanalys. För enkelhets skull kan olika situationer eller tillfällen analyseras separat – ett exempel på uppdelning kan vara *hemma*, *arbetsplats* och *framträdande.* Även huruvida analyserna görs i förebyggande syfte eller med anledning av att något inträffat kan spela in i hur analysen genomförs.
Generellt kan sägas att när det gäller riskbedömningar så är det inget fel i att acceptera en risk som är identifierad och bedömd som acceptabel – det är ett medvetet val – det är risker som ignoreras eller som förblir okända som kan utgöra en fara.

När det gäller att riskbedöma är det en balansgång mellan att inte tona ner riskerna för mycket och att inte ”spela upp dom för högt”. I samband med riskanalyser brukar det vara önskvärt att bestämma sig för en ansats – vilket perspektiv ska jag ha på analysen?

- *Worst case* – denna ansats innebär att utgångspunkten blir ”vad är det värsta som kan hända?”
- *Rimligt antagande* – denna ansats innebär att utgångspunkten blir ”vad är mest troligt?”

Kopplat till ansatsen är tidsprespektivet – inom vilken tidsram tror jag att detta kan inträffa? Rör det sig om ett år? Under kommande mandatperiod? Inträffade händelser och andra förändringar i förutsättningarna kan göra att analysen kontinuerligt behöver göras om eller uppdateras.

I det här avsnittet ges ett antal grundläggande punkter och delar i en riskanalys för att du ska kunna göra en egen anlays. Under vissa förutsättningar kan analyserna behöva vara mer ingående och komplexa, i dessa fall bör du ta hjälp då en sådan analys oftast blir bättre om den genomförs i grupp.

Riskbedömning

Dom grundläggande frågorna som behöver besvaras i en riskbedömning är;

- **Vad kan hända?**
  Brainstorma fram olika tänkbara händelser. Allt från det lilla, som kan hända ofta, till det stora och mycket allvarliga som troligen inte kommer inträffa.

- **Var kan det hända?**
  Lista de uppenbara platser där det kan uppstå situationer. Det behöver inte vara allt för detaljerat men kan underlätta i det fortsatta arbetet. Exempel på uppdelning kan vara;
  - *Arbetsplats/motsvarande*
    På en arbetsplats finns det oftast ett grundläggande förebyggande arbete utifrån kraven som ställs genom arbetsmiljölagen och tillhörande föreskrifter. Ta del av riktlinjer, rutiner och bestämmelser som finns i verksamheten och utgå från dessa när du gör en riskanalys för din arbetsplats.
  - *Bostaden*
    När du är hemma eller på resa så finns det i regel inte samma säkerhetsåtgärder på plats från början och därför är rekommendationen att det först och främst är kring dessa platser som analyser görs.
  - *Resa*

- **När kan det hända?**
  När det är det troligast att det inträffar? Inte nödvändigtvis vilken dag i veckan eller vilken tid på dygnet utan snarare om det finns sammanhang som i förväg kan identifieras som kan innebära mer risk än andra. Exempel på detta är;
  - Valrörelse/valår
  - Beslutsfattande i frågor som blivit uppmärksammade eller liknande

- **Hur kan jag reducera riskerna eller reducera effekterna om det inträffar?**
  Denna fråga är i två steg;
  1. *Vilka åtgärder som påverkar riskerna finns redan idag?*
  I den första delen kan du lista åtgärder som redan finns idag och som reducerar de tidigare identifierade riskerna. Exempel på befintliga åtgärder kan vara larm i bostaden eller att du har separata konton på sociala medier för ditt privatliv och för ditt offentliga uppdrag. Se vidare under rubriken *Skydd och säkerhet* för mer riskreducerande åtgärder.
  2. *Vilka åtgärder kan jag vidta utöver det som redan finns på plats idag?*
  I den andra delen är tanken att identifiera åtgärder som ännu inte vidtagits men som kan vara aktuella. Strävan bör vara att försöka hitta kostnadseffektiva åtgärder – åtgärder som är relativt enkla att vidta och som har en så bred verkan (reducerande effekt på flera risker om möjligt) som möjligt är att föredra.

- **Vem kan jag vända mig till för att få hjälp om jag behöver det?**
  Identifiera om det finns behov av att kontakta någon för att till exempel få råd och stöd. Den syftar också till att du i förväg ska ha identifierat vem du ska vända dig till om något händer och du behöver hjälp, råd eller stöd av den anledningen.

- **Vilka risker finns kvar eller vilka risker kan jag inte påverka?**
  Som nämndes i inledning av detta avsnitt så är det inte alltid fel i att acceptera en identifierad risk – det är riskerna som ignoreras eller som är okända som kan bli problematiska. Att identifiera en risk och vara medveten om den skapar mental förberedelse.

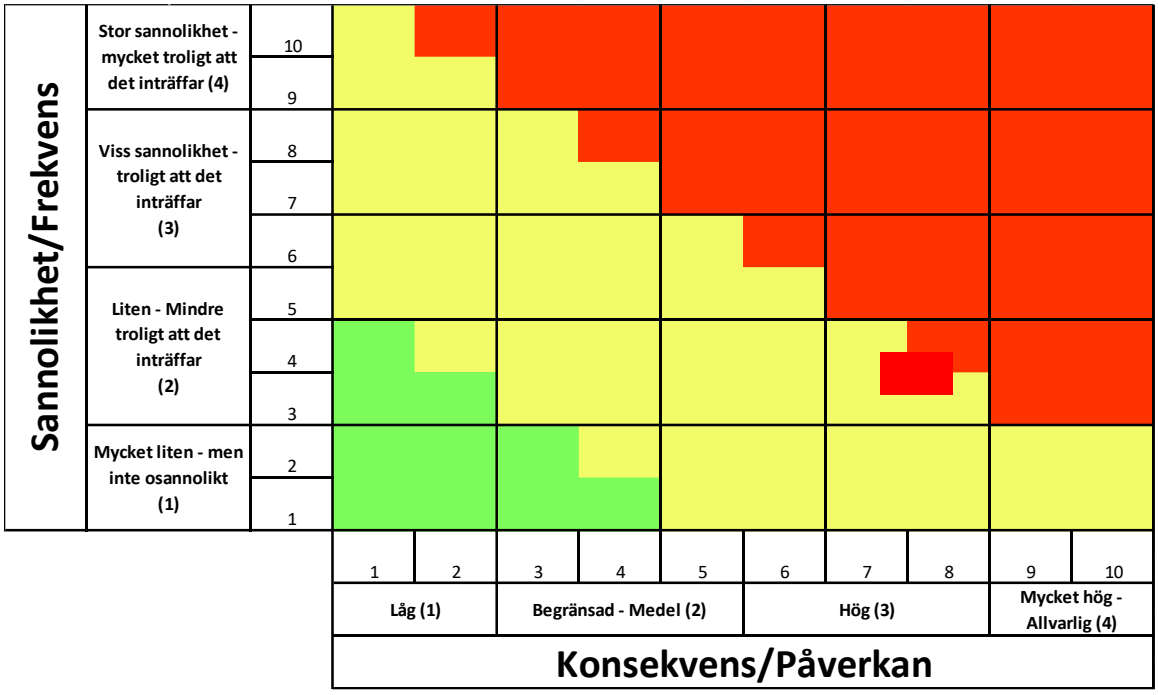
  Punkten syftar dels till att du ska identifiera kvarstående risker som kan hanteras, men som du kanske behöver stöd för att kunna hantera, och dels för att du ska identifiera risker som du inte kan påverka utan behöver acceptera, men ändå vara medveten om.

Om analysen du genomför avser ditt privatliv så ankommer det till största del på dig själv att vidta åtgärderna. Om det avser ditt politiska uppdrag så bör du så tidigt som möjligt involvera verksamhetens säkerhetsföreträdare i arbetet.

Riskmatris för grundläggande riskbedömning

En fortsättning på föregående del är att använda sig av en riskmatris. Detta är inte tvunget men kan hjälpa till att prioritera mellan identifierade risker om de är svåra att vikta mot varandra.

Om du, som föreslogs tidigare i avsnittet, brainstormade fram ett antal risker och listade dessa så kan du placera in dom i matrisen och slutligen summera, detta ger dig då en prioritering av riskerna utifrån hur dom har bedömts. Matrisen är graderad 1-4 vilket ger en grov indelning, ju fler steg som används – desto mer noggrann blir analysen, men detta tar i gengäld längre tid då viktningen av varje händelse kräver mer tid.



Om inte egen definition av sannolikhet och konsekvens görs kan nedan användas:

Sannolikhet		
4	**9-10**	Mycket troligt att det inträffar/inträffar flera gånger
3	**6-8**	Troligt att det inträffar vid flera tillfällen
2	**3-5**	Kan inträffa men inte särskilt troligt
1	**1-2**	Mycket låg sannolikhet för att detta inträffar

Konsekvens		
4	**9-10**	Synnerligen allvarliga konsekvenser - Fara för liv- och hälsa
3	**6-8**	Allvarliga konsekvenser - kroppskada/psykiskt lidande
2	**3-5**	Mindre allvarliga konsekvenser - påfrestande men inte skadligt
1	**1-2**	Försumbara konsekvenser

Riskacceptans		
Riskvärden under 6 ligger inom riskacceptansen		
0-5	Inom riskacceptansen/ej åtg.	Risken beaktas/bevakas
6-10	Hanteras inom 3 månader	Åtgärder identifieras, prioriteras och vidtas.
11-16	Hanteras snarast	Omedelbara åtgärder nödvändiga.

Vid behov kontakta säkerhetsenheten för stöd och råd.
sakerhet.klk@gavle.se
personsakerhet@gavle.se

Riskreducering – Försvåra kartläggning av dig

Som förtroendevald kan du med anledning av ditt uppdrag hamna i icke önskvärda situationer där individer eller grupper exempelvis upplever sig felbehandlade. Ett fåtal av dessa har tendenser till att inte foga sig till fattade beslut eller hålla sig till dom rutiner som gäller vid exempelvis överklagan. De kan ibland bli så djupt engagerade i saken att dom anser att det är du som förtroendevald som personligen bär ansvaret för det inträffade, nedan följer därför ett antal förslag på hur du kan gå till väga för att försvåra en sådan individs möjligheter att kartlägga dig.

Normalbild

Fundera över vad som är *normalbilden* i din omgivning. Normalbilden kan bäst beskrivas som hur du uppfattar din vardag – exempelvis; om du bor i villa/radhus så har du troligen en ganska god uppfattning om vilka som brukar röra sig i ditt närområde. Om du bor i lägenhet så har du förmodligen ganska god uppfattning om vilka som rör sig i trapphuset och liknande. Om normalbilden är känd så är det lättare att upptäcka om något avviker från denna, exempelvis individer som uppehåller sig i närområdet som vanligen inte gör det.

Skydd och säkerhet i vardagen

Se över din vardagssäkerhet, din säkerhetskultur utanför arbetet – Är det något som kan förbättras?

- Nycklar/koder – har du kontroll över alla nycklar/taggar/koder till din bostad eller finns det nycklar/koder på drift?
- Inbrottslarm – ett inbrottslarm hindrar inte den som verkligen har bestämt sig från att ta sig in, men inbrottslarmet ger en indikation på att något händer, och begränsar tiden en gärningsperson har på sig. Larm som är kopplade mot larmcentral innefattar oftast väktarrespons.
- Lås och övrigt inbrottsskydd – beroende på boendeform finns variationer.
  - Säkerhetsdörr
  - Brytskydd på dörrar
  - Titthål
  - Olika typer av altan-/balkongdörrar
- Grannar/Grannsamverkan
  - Finns Grannsamverkan där du bor? På Grannsamverkans hemsida finns mer information att ta del av, vad syftet är, hur det går till och vad du kan göra.
  - Har du kontakt med och förtroende till dina grannar? Vet de vad du har för uppdrag?
- Brandskydd
  - Brandvarnare är bokstavligen en livräddare och bör vara en självklarhet i alla hem. En brandvarnare täcker inte så stor yta som man kan tro – behöver du mer än en kanske? Många hemlarm idag inkluderar brandvarnare som kopplas till larmet.
  - Brandsläckare – helst 6kg och helst en per våning. Pulversläckare är den typen av brandsläckare som är mest användbar.
  - Brandfilt – lämplig att ha i köket vid brand i exempelvis olja.

Informations- och IT-säkerhet

Risken för att en antagonist försöker hitta uppgifter om dig för att kartlägga dig eller använda i andra syften kan inte uteslutas. För att försvåra för en antagonist att samla uppgifter om dig kan du;

- Undvika att slänga papper med personlig/känslig information i papperskorgen utan att först ha förstört pappret med till exempel en dokumentförstörare. Begreppet *sopdykning* innebär i dessa sammanhang att i underrättelsesyfte gå igenom andras sopor.
- Vara medveten om vilken information som finns om dig på nätet idag? Googla dig själv – finns det sådant som kan plockas bort?
- En del söktjänster som publicerar personuppgifter (namn, adress etc.) kräver att du med regelbundenhet loggar in/på nytt tar bort uppgifter om dig.
- Vara medveten om var och hur du exponerar dig på internet.

Hur exponerar du dig själv i sociala medier? Har du öppna profiler?

Idag är sociala medier en naturlig arena för den som enkelt vill kunna nå ut med budskap. Om du har behov av att nå ut till okända så kan du ha en profil för privat bruk och en publik för att inte behöva exponera privata detaljer mer än nödvändigt.

- Lägg hellre ut information om vad du *har* gjort i stället för vad du *ska* göra.
- Det är skillnad på att vara *personlig* och att vara *privat*.

Geotaggar du dina bilder?

Geotaggning innebär att information om *tid* och *plats* för när bilden tagits också publiceras. Detta kan användas av en antagonist för att kartlägga hur du rör dig både i tid och rum. Exempelvis skulle det kunna innebära att en antagonist relativt enkelt kan se var och när den återkommande söndagspromenaden sker.

Lösenord

- Har du ett enkelt eller repetitivt lösenord? till exempel *Sommar20* (som ersatte det föregående *Sommar19*), enkla lösenord som exempelvis barns, husdjurs eller föräldrars namn, partnerns födelsedag eller liknande är också sådant som bör undvikas.
- Undvik att ha samma lösenord till flera enheter.
- Undvik att ha samma lösenord privat som på jobbet.
- Överväg att använda en lösenordshanterare som sköter lösenorden åt dig.
- Mer information om lösenord finns på MSB´s hemsida under informationssäkerhet.

Anslutningar och nätverk

- Anslut aldrig okända enheter till din dator (USB-minnen etc.)
- Är ditt trådlösa nätverk hemma *lösenordskyddat*?
- Telefoner och läsplattor kommer ihåg nätverk och kan ansluta när det kommer inom räckvidd igen. Bara för att enheten tror att det är samma nätverk så behöver det inte vara det, *en enhet kan med enkelhet luras att ansluta till ett nätverk som inte är vad det utger sig för att vara*.

Så ställ dig frågan: *är det verkligen SJ's eller hotellets nätverk som jag ansluter till?*

Om du använder öppna nätverk så är informationen du skickar läsbar för andra som kan finnas på nätverket. Därför bör du använda en *VPN-anslutning* som skyddar din information om du väljer att ansluta till ett öppet nätverk.

Hantering av privat, trasig/förbrukad teknik (USB-minnen etc.)
Även om enheten inte fungerar så innebär det inte att det inte går att få ut information ur enheten. För att vara säker på att enheten är helt obrukbar bör den förstöras mekaniskt.
När det gäller telefoner och läsplattor är det viktigt att komma ihåg att radera innehållet och återställa dom till fabriksinställningar (vilket också i nästan alla fall innebär en radering av innehållet).

Skyddsåtgärder

Vid en konstaterad och bedömd hotbild kan ett antal skyddsåtgärder vidtas. Åtgärdernas omfattning och innehåll anpassas efter varje situation och kommer därför inte att redovisas här.

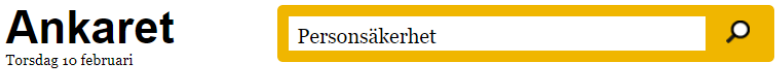
Bra att känna till

Skyddsåtgärder innebär att du som individ och om du har partner och/eller familj kommer behöver ändra beteende i någon omfattning. Ju mer omfattande åtgärder desto mer ingripande blir det i din vardag. Skyddsåtgärder kommer inte vara effektiva om du inte fullt ut förhåller dig till dom.

Väktartjänster som skyddsåtgärd ska vid beställningen av uppdraget innehålla en *uppdraginstruktion: vad ska bevakas, i vilken omfattning och hur länge?*

Glöm inte att ange fakturareferens. Beställaren av bevakningstjänsten är den som står för kostnaden, om inte annat är bestämt i förväg.

Bra att känna till
Mer information finns på intranätet – Ankaret. Sök på *Personsäkerhet* i sökfönstret:



Direktlänk: Hot & våld - otillåten påverkan - Ankaret (gavle.se)

Mer information om personsäkerhet finns att läsa hos Säkerhetspolisen:
Säkerhetspolisens publikation Personlig säkerhet

Informationspåverkan och desinformation

Som förtroendevald kan du komma att utsättas för informationspåverkan i den mening att någon försöker påverka dig med förvriden, förvanskad eller falsk information – antingen för att påverka dig att fatta beslut i viss riktning eller för att du ska avstå från att fatta beslut.

Likaså kan du bli utsatt för att olika aktörer försöker få dig att dela information som är förvriden, förvanskad eller falsk i syfte att förstärka sitt budskap.

Grunden i att motverka detta är framförallt en sund källkritik;

- Vem är avsändaren?
- Vad kan avsändaren ha för syfte med att sprida informationen?
- Finns den på flera ställen?
- Hur gammal är informationen – är den ny eller gammal och återanvänd?

Bra att känna till
Mer information och utbildningar om desinformation och informationspåverkan finns på:
Myndigheten för Samhällsskydd och Beredskap - MSB - Källkritik (msb.se)
Sveriges Kommuner och Regioner – SKR - Informationspåverkan | SKR
Gävle kommun, Kompetensen: *Desinformation, missinformation och påverkanskampanjer*

Checklista inför offentliga sammanträden

Inför ett offentligt sammanträde är det bra att genomföra en enklare hot- och riskbedömning. Om det redan innan är känt att ämnen som är kontroversiella eller omtvistade ska hanteras bör en mer omfattande/ingående hot/riskbedömning göras.

Bedömningen görs lämpligen under ledning av nämndens ordförande eller annan utsedd person. *Riskmatrisen i checklistan för generell riskbedömning kan med fördel användas även i detta syfte.*

Hotbildsinventering

- Finns det redan innan sammanträdet en känd hotbild?
- Finns erfarenheter av tidigare sammanträden av liknande natur?
- Finns det andra möten/allmänna sammankomster eller dylikt som är känt och som kan påverka det egna sammanträdet?

Frågeställningarna ovan ger ett antal svar och/eller antaganden som därefter får ligga till grund för bland annat:

- Kontakt med polisen. Kontaktas lämpligen så snart som möjligt. Finns ingen upparbetad kontaktväg är ingångsvägen via Polisens Kontaktcenter – PKC, 114 14
- Beslut om säkerhetskontroll enligt *Lag (2010:294) om säkerhetskontroll vid offentliga sammanträden i kommuner och landsting* (se sida 26)*§.* Innan beslut om säkerhetskontroll fattas **ska samråd ske med Polismyndigheten.**
- Om det bedöms nödvändigt kan säkerhetshöjande åtgärder med väktare vidtas. Bevakningen kan genomföras synligt eller dolt. Med dolt avses att bevakningspersonalen uppehåller sig i angränsande rum till möteslokalen som backup om något skulle inträffa.
- Om mötet ska hållas i tillfälliga lokaler väljs om möjligt en lokal där så få åtgärder som möjligt krävs, om detta inte är möjligt kan det baserat på risk/hotanalys krävas åtgärder för att uppnå godtagbar säkerhet.

Exempel på åtgärder:

- Separat in/utgång för mötesdeltagare och besökare
- Evakuerings-/utrymningsvägar för mötesdeltagarna
- Talarstolens/podiets placering (om aktuellt) – eftersträva att talaren har fritt bakom sig och att det där finns en skyddad evakueringsväg
- Avgränsningar i form av rep/band/blomsterarrangemang
- Placering av bevakningspersonal/funktionärer/media ur ett säkerhetsperspektiv
- Hur hantera eventuella gåvor och dylika paket som överlämnas?

Lag (2010:294) om säkerhetskontroll vid offentliga sammanträden i kommuner **och landsting**

Säkerhetskontroll

1 § **Säkerhetskontroll** får genomföras vid inpassering till eller i lokaler som disponeras för ett sammanträde som i enlighet med regleringen i kommunallagen (2017:725) är offentligt, **om det finns anledning att befara att det vid sammanträdet kan komma att förövas brott som innebär en allvarlig fara för någons liv**, hälsa eller frihet eller för omfattande förstörelse av egendom. *Lag (2017:757)*.

Beslut om säkerhetskontroll

2 § Beslut om säkerhetskontroll ska avse ett visst sammanträde och får utöver sammanträdeslokalen och entréutrymmen endast omfatta de angränsande lokaler som behöver utnyttjas för att besökare ska kunna följa sammanträdet. I ett beslut om säkerhetskontroll ska det anges vilket sammanträde och vilka lokaler som omfattas av beslutet.
Beslut om säkerhetskontroll fattas av den som är eller ska vara ordförande vid sammanträdet.
Innan säkerhetskontroll beslutas ska samråd ske med Polismyndigheten. *Lag (2014:665)*.

Kontrollens omfattning och utformning

3 § **Säkerhetskontrollen omfattar besökare till det sammanträde och de lokaler som anges i beslutet om säkerhetskontroll.**
Kontrollen avser dock inte ledamöter och ersättare vid sammanträdet, eller andra som på grund av lag eller särskilt uppdrag närvarar vid sammanträdet. Den som är eller ska vara ordförande vid sammanträdet får undanta även andra personer från kontrollen.
Identiteten får kontrolleras endast för att fastställa om en person som uppger sig inte omfattas av säkerhetskontrollen ska undantas från den.

4 § Vid säkerhetskontrollen ska **vapen och andra föremål som är ägnade att komma till användning vid brott** som avses i 1 § eftersökas. För detta ändamål **får kroppsvisitation utföras och väskor och andra föremål som påträffas i lokaler som anges i beslutet om säkerhetskontroll undersökas.**

5 § Säkerhetskontrollen genomförs efter närmare anvisningar av Polismyndigheten av en polisman eller, efter Polismyndighetens förordnande, **av en ordningsvakt** under ledning av en polisman. *Lag (2014:665)*

6 § Kroppsvisitation vid säkerhetskontrollen ska utföras med metalldetektor eller liknande anordning.
Kroppsvisitation får göras på annat sätt om det finns särskilda skäl. I så fall ska den utföras av en polisman eller av en ordningsvakt som Polismyndigheten har godkänt för uppgiften.
Kroppsvisitation som är av mera väsentlig omfattning ska utföras i ett avskilt utrymme och om möjligt i vittnes närvaro.
Kroppsvisitation får utföras eller bevittnas endast av någon som är av samma kön som den som visiteras, om undersökningen inte görs med metalldetektor eller liknande anordning eller avser föremål som den som visiteras har med sig. *Lag (2014:665)*

7 § Påträffas vid säkerhetskontrollen något sådant föremål som avses i 4 § första meningen, ska den som föremålet påträffas hos uppmanas att lämna det ifrån sig för förvaring, om det inte tas i beslag enligt bestämmelserna i rättegångsbalken.
Finns inte någon känd innehavare till ett påträffat föremål får det omhändertas.

Avvisning och avlägsnande

8 § **Besökare som inte underkastar sig beslutad säkerhetskontroll och inte kan styrka någon behörighet** att enligt 3 § ändå vistas i sammanträdeslokalen **får vägras tillträde till sammanträdet och de lokaler som omfattas av beslutet om säkerhetskontroll** och **avvisas eller avlägsnas från dessa lokaler.** Samma åtgärder får vidtas mot den som inte följer en uppmaning enligt 7 § att lämna föremål ifrån sig.

Förvaring av föremål

9 § Föremål som har lämnats till förvaring eller omhändertagits enligt denna lag ska förvaras på ett betryggande sätt. Om det begärs, ska ett bevis om att ett föremål har lämnats till förvaring utfärdas.
Föremålet ska återlämnas till den som har lämnat det till förvaring när denne lämnar de lokaler som omfattas av beslutet om säkerhetskontroll.

Förbud att överklaga

10 § Beslut enligt denna lag får inte överklagas.

Bra att känna till
Aktuell lagtext återfinns på riksdagens hemsida.

Misstänkta försändelser & bombhot

Oväntad/ej beställd försändelse

- Vid leverans med bud – be om legitimation, ser det äkta ut? Stämmer foto med personen framför dig? Anteckna namn på budet.

Var särskilt uppmärksam på om försändelsen är/har:

- Avgränsande/inskränkande text – exempelvis ”får endast öppnas av”
- Fettfläckar/oljefläckar
- Överdriven frankering
- Saknar returadress
- Har handskriven adress
- Är ojämn/sned/bucklig
- Ovanlig/konstig lukt
- Är oförväntat lätt eller tungt i förhållande till form och storlek
- Ger ljud ifrån sig
- Övriga omständigheter som väcker din misstänksamhet
- Tecken på att paketet har öppnats och återförslutits

Åtgärder misstänkt försändelse eller farligt ämne

Vid misstänkt försändelse

- RÖR/FLYTTA INTE FÖRSÄNDELSEN MER ÄN NÖDVÄNDIGT
- Säkerställ att människor i närheten avlägsnar sig från paketets omedelbara närhet
- Larma polisen via SOS – 112
- Meddela den interna säkerhetsorganisationen
    - Kommunens säkerhetsenhet
    - Partiets säkerhetsansvarige
- Dokumentera
    - Tid
    - Hur försändelsen levererades
    - Vilka som har varit i kontakt med försändelsen

Vid misstänkt farligt ämne

I tillägg till ovan åtgärder:

- Om möjligt isolera/stäng/lås utrymmet där försändelsen finns
- Om du kontaminerats
    - Undvik att röra dig i lokalerna mer än absolut nödvändigt.
    - Lägg kontaminerade kläder i en hög på golvet
    - Skölj/tvätta/duscha exponerade delar – SANERA
- Om möjligt isolera/stäng in dig själv i ett avskilt utrymme, skilt från försändelsen för att;
    - Inte exponeras ytterligare av det misstänkta ämnet
    - Inte kontaminera fler personer eller utrymmen
- Varna din omgivning
- Invänta polis, ambulans och räddningstjänst

Akut fas, hot & våld - Om det händer

Detta avsnitt handlar om när det som inte ska hända ändå händer. Nedan följer ett antal konkreta förslag på agerande och åtgärder som kan användas. När en hotfull eller våldsam situation uppstår sker saker ofta snabbt och situationen blir lätt kaotisk. För att lättare kunna hantera en sådan situation är mental förberedelse viktig – *vad gör jag om det händer?*

Om du utsätts för hot på plats

Larma när så är möjligt, på det sätt som är möjligt

- SOS 112
- Arbetskamrater eller andra i din närhet
- Överfallslarm – fasta larm eller sådant som du bär på dig

Försök vara konfliktreducerande genom att;

- Uppträda lugnt och sakligt
- Försöka skapa avstånd
- Visa vederbörande att du lyssnar
- Inte avbryta personen
- Undvika hastiga rörelser och uttryck som kan uppfattas provocerande

Dokumentera (om möjligt genom att filma, spela in ljud, fota eller i text)

Om du utsätts för våld

Larma när så är möjligt, på det sätt som är möjligt.

- SOS 112
- Arbetskamrater eller andra i din närhet
- Överfallslarm – fasta larm eller sådant som du bär på dig

Fly – Försök ta dig från platsen

Strävan bör i första hand vara att *skapa distans* mellan dig och gärningspersonen snarare än några andra åtgärder.

Sök skydd – Lås in dig/Göm dig

Om du inte kan ta dig från platsen kan det vara så att du tvingas ta skydd på ett eller annat sätt – lås in dig eller försök barrikadera dörren med möbler och annat tillgängligt för att skapa tid.

Försvara dig.

Om du är utsatt för ett angrepp är du i din fulla rätt att försvara dig och *det kan i värsta fall vara enda utvägen*.

Rätten till nödvärn återfinns i Brottbalkens 24 kapitel §1.

”… Rätt till nödvärn föreligger mot

1. **ett påbörjat eller överhängande brottsligt angrepp på person** eller egendom,
2. den som med våld eller hot om våld eller på annat sätt hindrar att egendom återtas på bar gärning,
3. **den som olovligen trängt in i eller försöker tränga in i rum, hus**, gård eller fartyg, eller
4. den som vägrar att lämna en bostad efter tillsägelse. *Lag (1994:458)*.”

Värt att notera i sammanhanget är att den som kommer till den utsattes hjälp kan ta över den utsattes nödvärnsrätt (Brottsbalken 24 kapitel 5§).

Vid hot/påverkan via post, e-post, sms, sociala medier eller liknande

- Dokumentera det inträffade via skärmdump, klippverktyg eller genom att fotografera/filma.
- Vid hot som framförs över telefon – spela in samtalet och/eller sätt på högtalarfunktion och låt om möjligt någon bevittna/spela in samtalet.
- Vid postförsändelse – spara både försändelse och emballage och rör det så lite som möjligt i syfte att ökan chanserna för att kunna finna spår.
- *Beakta att meddelanden som spelats in på röstbrevlåda normalt raderas efter en viss tid* efter att dom lyssnats av första gången, detta är viktigt att uppge för polisen vid en eventuell anmälan för att Polismyndigheten ska hinna begära ut materialet innan det raderas. Spela in röstmeddelandet exempelvis med hjälp av en annan telefon.
- Vid upprepade kontaktförsök eller inkomna meddelandenl dokumentera datum och tid

Åtgärder vid bombhot och liknande händelser

VID BEHOV – UTRYM OMGÅENDE!

Säkerställ att;

- Kontakt med releventa befattningshavare tas
  - Ordföranden i nämnden eller styrelsen (motsvarande)
  - Partiets säkerhetsfunktion
  - Kommunens säkerhetsenhet
- Personal i byggnaden/objektet utryms
- Personal/besökare inte kan komma in ovetandes om situationen
- Om en misstänkt bomb skulle lokaliseras – **rör den inte!**

Larma SOS – 112

Övriga kontaktvägar till polisen – Polisens Kontaktcenter – PKC – 114 14

Säkerhetsansvarig respektive parti _____

Sök Säkerhetsenheten via kundtjänst.

På kort sikt, hot & våld - Åtgärder efter ett angrepp

- Om polis är larmad – ordna om möjligt någon som möter upp.
- Om någon är skadad – ge första hjälpen utifrån förmåga och kunskap – *att göra något är bättre än inget.*
- Ta hand om drabbade – lämna inte en chockad eller skadad person ensam om det inte är absolut nödvändigt.
- Finns det en kvarstående (akut) hotbild? Vid behov – vidta åtgärder.
- Dokumentera händelsen med text och foto/film, ju mer detaljerat desto bättre.
  - Vad har hänt? Tid & Plats
  - Vem har gjort vad?
  - Omfattning av skador på person och/eller egendom?
  - Kontaktuppgifter till vittnen?
- Om polisen inte larmades vid händelsen – fatta beslut om kontakt med polisen.
- Underrätta aktuella befattningshavare om händelsen;
  - Ordföranden i nämnden eller styrelsen (motsvarande)
  - Partiets säkerhetsfunktion
  - Kommunens säkerhetsenhet
- Påbörja kamratstöd, planera för krishantering/psykosocialt omhändertagande och krisstöd (se nedan).
- Planera mediahanteringen och kommunikation – vem uttalar sig och om vad?

På lång sikt, hot & våld - Efter en händelse

I tillägg till kortsiktiga åtgärder som anges i föregående avsnitt så finns det ett behov av att på ett strukturerat sätt hantera händelsen även efter den akuta fasen.

Åtgärder på kort sikt kan innefatta såväl psykosocialt omhändertagande som konkreta skyddsåtgärder. En av åtgärderna som behöver vidtas på kort sikt är en bedömning om det finns en kvarstående hotbild och dom risker som denna i såfall består av. Detta görs lämpligen i samband med en händelseanalys där frågor som *vad som hände*, *hur det kunde hända* och om möjligt *varför det hände* behandlas. Händelseanalysen bör dokumenteras.

Åtgärder på lång sikt kan till exempel vara åtgärder för att reducera risker som identifierats i samband med händelseanalysen. Dessa åtgärder bör tidssättas för att säkerställa att dessa kommer till stånd.

Psykosocialt omhändertagande

För den som utsätts för framför allt våld men även hot och trakasserier är situationen ofta mycket påfrestande och kan finnas kvar hos individen under lång tid. Hur snabbt och hur väl en person återhämtar sig från sådan händelse beror delvis på hur det psykosociala omhändertagandet fungerar.

Att den som utsatts ges möjlighet att återhämta sig från händelsen och under anpassade former återgå till en så normal tillvaro som möjligt är mycket viktigt, dels som individ och familjemedlem, dels för att kunna fortsätta fungera som förtroendevald.

Psykosocialt stöd kan generellt delas in i flera steg;

1. Kamratstöd – i omedelbar anslutning till händelsen.
2. Omhändertagande på kort sikt – timmar -> dagar efter händelsen.
3. Omhändertagande på lång sikt – dagar -> veckor/månader efter händelsen.

Kamratstöd

Kamratstödet handlar i mångt och mycket om att inte lämna den drabbade ensam. Skapa förutsättningar för så kallad ”spontan återhämtning” genom att hjälpa till med enkla praktiska saker, så som filt, värme/vila, vätska och dylikt.

Försök om möjligt skapa en lugn och trygg miljö för den drabbade, utan störande moment så som telefoner och liknande. Alla och envar som drabbas av en händelse som chockar kommer att ha olika sätt och behov för att hantera upplevelsen. En del drabbade vill prata, antingen om det som inträffat eller om något helt annat, medan andra inte vill prata alls. Det viktigaste i kamrathjälpen är att finnas där för individen.

Det är sällan önskvärt att skicka hem en drabbad till en tom bostad, om inte den drabbade själv uttryckligen vill detta.

Omhändertagande på kort och lång sikt

Dessa steg har som syfte att möjliggöra återgången till normala stressnivåer och att kunna fungera i vardagslivet igen, denna typ av åtgärder minskar också riskerna för PTSD (Post-Traumatic Stress Dissorder).

Vilken typ, i vilken omfattning och under hur lång tid som stödåtgärder behövs kommer att vara olika för varje individ. Det enskilt viktigaste i omhändertagandet på kort och lång sikt är att den drabbade erbjuds hjälp och inte utlämnas åt att bearbeta upplevelsen helt själv.

En typisk situation där stöd på lång sikt kan komma i fråga är om händelsen leder till rättegång. Många upplever rättegångssituationen som obehaglig och påfrestande och då kan situationen vara lättare att hantera om någon kan följa med som stöd.

Som förtroendevald är du i dagsläget hänvisad till intern krisstöd/hantering genom partiets försorg eller krisstöd/hantering via hälsocentral och därifrån vidare remiss till specialistvård.

Bra att känna till
Mer information finns på Vårdguiden 1177:
Att hamna i kris - 1177 Vårdguiden

Posttraumatiskt stressyndrom, PTSD - 1177 Vårdguiden

Källor

Arbetsmiljöverket – *Våld och hot i arbetsmiljön* - Arbetarskyddsstyrelsens Författningssamling AFS 1993:2

Arbetsmiljöverket – *Hot och våld* (Online 2023-12-28)

Brottsförebyggande rådet (BRÅ) –Hot och påverkan mot samhället - Brottsförebyggande rådet (bra.se)

Brottsförebyggande rådet (BRÅ) – PTU rapport 2023:14 **–** Politikernas trygghetsundersökning 2023 (bra.se)

Enköpings Kommun – *Hot, våld och trakasserier mot förtroendevalda*

Jönköpings Kommun – *Policy för hot och våld mot förtroendevalda och anställda i Jönköpings kommun* (2007)

Karlskoga Kommun – *Riktlinjer för hot och våld mot förtroendevalda i samband med offentliga sammanträden.*

Mullsjö Kommun – *Riktlinjer för åtgärder vid våld eller hot om våld*

MSB – Informationssäkerhet – Säkra dina lösenord (msb.se) (Online 2024-01-16)

Polismyndigheten - Efter polisanmälan | Polismyndigheten (polisen.se) (Online 2024-01-03)

Samverkan mot brott - Grannsamverkan Samverkan mot brott – Grannsamverkan | Grannsamverkan (Online 2024-01-18)

Sveriges kommuner och landsting (SKL) Hot, hat, våld mot förtroendevalda | SKR

Sveriges kommuner och landsting (SKL) – *Hot och våld mot förtroendevalda* [Elektronisk resurs] inspirationsskrift för förtroendevalda (5), Stockholm: Sveriges kommuner och landsting.

Sveriges kommuner och Regioner (SKR) – Otillåten påverkan | SKR (Online 2023-12-29)

Sveriges kommuner och Regioner (SKR) – Att förebygga och agera vid otillåten påverkan (Online 2023-12-29)

Sveriges kommuner och Regioner (SKR) – Hitta evenemang - Förtroendevalda (Online 2023-12-28)

Säkerhetspolisen – Personlig säkerhet (2021)

Tjörns Kommun – Vem gör vad - Hot mot förtroendevalda (tjorn.se) (2019)

Vetlanda Kommun – Riktlinjer vid hot och våld mot anställda och politiker i Vetlanda kommun (2018)

Österåkers Kommun – Riktlinjer vid hot, våld och trakasserier mot förtroendevalda i Österåkers kommun. (2014)

Beslutsärende: Val till Socialnämndens individ- och myndighetsutskott

16

24SON33

Gävle
KOMMUN

Tjänsteskrivelse

2024-06-05

Diarienummer: 24SON33

Handläggare:

Nadina Alimanovic
026-17 80 00
nadina.alimanovic@gavle.se

Nämnd:

Socialnämnd

Val till Socialnämndens individ- och myndighetsutskott

Förslag till beslut

Att utse Anneli Törnblom (KD) till ledamot tillika ordförande i Socialnämndens individ- och myndighetsutskott

Att utse Fredrik Åberg Jönsson (V) från oppositionen till ersättare i Socialnämndens individ- och myndighetsutskott

Att utse Cecilia Eriksson Ajanovic (M) till andre vice ordförande i Socialnämndens individ- och myndighetsutskott

Att beslutet ska börja gälla omedelbart,

Att paragrafen förklaras omedelbart justerad.

Förslaget

Socialnämndens individ- och myndighetsutskott beslutar i individ och tillståndsärenden där nämndens delegation medger detta. Utskottet består av fem ledamöter (tre från majoriteten och två från oppositionen), varav, i dagsläget, en ordförande och en vice ordförande, samt fyra ersättare (två från majoriteten och två från oppositionen). Det är Socialnämnden som utser vilka ledamöter och ersättare som skall ingå i Socialnämndens individ- och myndighetsutskott.

Följande personer utgör i dagsläget Socialnämndens individ- och myndighetsutskott:

Ordinarie ledamöter
- *Martina Kyngäs (KD), ordförande*
- Lena Lundgren Rörick (S), 1:e vice ordförande
- Cecilia Eriksson Ajanovic (M)
- Aleksandra Stamenkovic (C)
- Elizabeth Puhls (SD)

Ersättare:
- Sabina Rossini (MP)
- Lena Ödeen (L)
- Daniel Aprili (M)
- *Anton Hedqvist (V)*

Då Socialnämndens individ- och myndighetsutskotts ordförande Martin Kyngäs (KD) har valt att avsluta sitt uppdrag åligger det Socialnämnden att välja en ny ledamot tillika ordförande till Socialnämndens individ- och myndighetsutskott. Socialnämnden föreslås besluta att utse Anneli Törnblom (KD) till ledamot/ordförande i Socialnämndens individ- och myndighetsutskott.

Då Anton Hedqvist (V) har valt att avsluta sitt uppdrag åligger det Socialnämnden att välja en ny ersättare från oppositionen till Socialnämndens individ- och myndighetsutskott. Socialnämnden föreslås besluta att utse Fredrik Åberg Jönsson (V) till ersättare i Socialnämndens individ- och myndighetsutskott.

Då behovet finns att även ha en andre vice ordförande i Socialnämndens individ- och myndighetsutskott föreslås Socialnämnden besluta att utse Cecilia Eriksson Ajanovic (M) till andre vice ordförande i Socialnämndens individ- och myndighetsutskott.

Således innebär förslaget att följande personer kommer att utgöra Socialnämndens individ- och myndighetsutskott:

Ordinarie ledamöter
- Anneli Törnblom (KD), ordförande
- Lena Lundgren Rörick (S), 1:e vice ordförande
- Cecilia Eriksson Ajanovic (M), 2:e vice ordförande

- Aleksandra Stamenkovic (C)
- Elizabeth Puhls (SD)

Ersättare:
- Sabina Rossini (MP)
- Lena Ödeen (L)
- Daniel Aprili (M)
- Fredrik Åberg Jönsson (V)

Magnus Höijer
Sektorchef
Välfärd Gävle

Beslutsärende: Förordnande till ledamöter att fatta beslut i individärenden i brådskande fall

17

24SON34

Gävle
KOMMUN

Tjänsteskrivelse

2024-06-04

Handläggare:
Nadina Alimanovic
026-17 80 00
nadina.alimanovic@gavle.se

Diarienummer: 24SON34

Nämnd:

Socialnämnden

Förordnande av ledamöter att fatta beslut i individärenden i brådskande fall

Förslag till beslut

Att besluta om förordnande av ledamot med plats ett i enlighet med tidigare fastställd turordning, att dels fatta beslut inom individärenden i brådskande fall enligt 6 kap. 39 § kommunallagen (2017:725) (s.k. ordförandebeslut), dels fatta beslut med stöd av kompletterande beslutanderätt enligt 6, 6 a, 11 och 27 §§ lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU) samt 13 § lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall (LVM):

1. Anneli Törnblom (KD)

Att Socialnämndens besluts- och delegationsförteckning revideras/kompletteras i enlighet med ovanstående beslut

Att beslutet ska börja gälla omedelbart

Att paragrafen förklaras omedelbart justerad

Bakgrund

Förordnandet av ledamöter att fatta beslut i individärenden möjliggör snabba beslutsfattanden i brådskande fall. Syftet med förordnandet är att det alltid ska finnas en behörig beslutsfattare tillgänglig i de fall nämndens eller utskottets beslut inte kan avvaktas. Denna beslutanderätt får därför endast användas i sådana brådskande fall.

Möjligheten att fatta beslut i brådskande fall regleras i 6 kap. 39 § kommunallagen, så kallade ordförandebeslut, samt i de ovan uppräknade bestämmelserna i lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU) och lagen om vård av missbrukare i vissa fall (LVM). Eftersom förordnandet att fatta beslut med stöd av kompletterande beslutanderätt endast kan gälla vissa specifika bestämmelser i LVU och LVM, kompletteras det med ett förordnande enligt 6 kap. 39 § kommunallagen i syfte att tillgodose alla andra eventuella behov av brådskande beslut.

För beslutsfattande enligt ovannämnda bestämmelser krävs att nämnden särskilt förordnat ledamöter att göra detta. Det krävs dessutom att den förordnade personen är en ordinarie ledamot i Socialnämnden. Vid ordförandens förfall eller annan frånvaro ersätter förordnade ledamöterna enligt den turordning som framgår av beslutet.

Eftersom det är nämnden som beslutar om förordnanden av ledamöter behöver ett nytt förordnandebeslut fattas i inledningen av varje ny mandatperiod eller i de fall en förordnad ledamot avslutar sitt politiska uppdrag.

Socialnämnden beslutade 2024-02-20 om förordnanden av ledamöter enligt följande turordning att dels fatta beslut inom individärenden i brådskande fall enligt 6 kap. 39 § kommunallagen (2017:725) (s.k. ordförandebeslut), dels fatta beslut med stöd av kompletterande beslutanderätt enligt 6, 6 a, 11 och 27 §§ lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU) samt 13 § lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall (LVM):

1. *Martina Kyngäs (KD), ordförande*
2. Lena Lundgren Rörick (S), 1:e vice ordförande
3. Cecilia Eriksson Ajanovic (M)
4. Aleksandra Stamenkovic (C)
5. Elizabeth Puhls (SD)

Förslag

Då Martina Kyngäs (KD) har avsagt sig uppdraget som ordförande i Socialnämnden och Socialnämndens individ- och myndighetsutskott fr o m 2024-06-17 behöver Socialnämnden justera förordnandet av ledamöter, med bibehållen turordning enligt ovan.

Som ersättare för Martina Kyngäs (KD) föreslås Anneli Törnblom (KD) förordnas att fatta beslut i individärenden i brådskande fall. Med bibehållen turordning innebär detta en första plats i turordningslistan.

Således innebär förslaget att följande personer blir förordnade att fatta beslut i individärenden i brådskande fall:

1. *Anneli Törnblom (KD), ordförande*
2. Lena Lundgren Rörick (S), 1:e vice ordförande
3. Cecilia Eriksson Ajanovic (M), 2:e vice ordförande
4. Aleksandra Stamenkovic (C)
5. Elizabeth Puhls (SD)

Beslutet föreslås börja gälla omedelbart.

Magnus Höijer
Sektorchef
Välfärd Gävle

Beslutsärende: Initiativärende (M) – Socialnämndens uppföljning av statsbidrag

18

24SON102

Gävle
KOMMUN

Tjänsteskrivelse

2024-06-05

Diarienummer: 24SON102

Handläggare:

Emma Edorsson
Tfn 026 - 17 80 00
emma.edorsson@gavle.se

Nämnd:

Socialnämnden

Yttrande/svar angående:
Initiativärende (M) – Socialnämndens uppföljning av statsbidrag

Förslag till beslut

Att initiativärendet och dess yrkande skall anses besvarat

Bakgrund

Vid Socialnämndens sammanträde 2024-05-28 väckte Cecilia Eriksson Ajanovic (M) initiativärendet ”Socialnämndens uppföljning av statsbidrag" framställt av henne, Daniel Aprili (M), Lise-Lotte Vanler (M), Kristin Malmberg (M) och Petter Mörck med följande yrkande:

- att uppdra till Sektor Välfärd att till nämnden halvårsvis redovisa sökta och beviljade statsbidrag samt hur dessa nyttjats
- att uppdra till Sektor Välfärd att till nämnden löpande redovisa eventuella återlämnande av statsbidrag med specificering av belopp samt till motivering till återlämnandet.

Socialnämnden beslutade 2024-05-28 att ärendet tas emot och hanteras för beredning och att frågan därefter återupptas på nytt.

Sektor Välfärd yttrande efter ärendeberedning

Sektor Välfärd har tagit emot ärendet som hanterats för beredning och lämnar utifrån det aktuella initiativärendet följande yttrande:

I den internkontrollplan som är antagen och beslutad av nämnden för 2024, framgår att statsbidragens nyttjandegrad är identifierade som ett riskmoment under området *God ekonomisk hushållning.* Den identifierade risken är att statsbidrag inte nyttjas effektivt, tillgängliga statsbidrag söks inte eller tillgängliga statsbidrag kan inte användas.

Kontrollmomentet kommer att redovisas årligen.

Förslag

Utifrån sektor Välfärds beredning av ärendet, enligt ovanstående, är förslaget att initiativärendet och dess yrkande skall anses besvarat.

Magnus Höijer
Sektorchef
Sektor Välfärd

Initiativärende - Socialnämndens uppföljning av statsbidrag

Vi moderater ser ett behov av att följa hur de statsbidrag som är riktade till Socialnämnden utnyttjas. Vilka statsbidrag är sökta? Vilka resultat har uppnåtts? Lämnas något tillbaka till staten samt motiv för detta?

Det är av största vikt att de används till det de är avsedda för och inte exempelvis läggs in som en del av föregående års resultat.

Med anledning av ovanstående yrkar vi att Socialnämnden beslutar:

att uppdra till Sektor Välfärd att till nämnden halvårsvis redovisa sökta och beviljade statsbidrag samt hur dessa nyttjats,

att uppdra till Sektor Välfärd att till nämnden löpande redovisa eventuella återlämnande av statsbidrag med specificering av belopp samt till motivering till återlämnandet.

Cecilia Eriksson Ajanovic (M)

Lise-Lotte Wanlér (M)

Daniel Aprili (M)

Kristin Malmberg (M)

Petter Mörck (M)

Beslutsärende: Besluts- och delegationsförteckning för Socialnämnden

19

23SON230

Gävle
KOMMUN

Missiv

2024-05-27

Diarienummer: 23SON230

Handläggare:

Caroline Engberg
026-17 80 00
caroline.engberg@gavle.se

Nämnd:

Socialnämnden

Revidering av besluts- och delegationsförteckning

Förslag till beslut

Att anta reviderad bilaga 1, tillhörande socialnämndens besluts- och delegationsförteckning.

Ärendebeskrivning

Inför varje år, eller vid behov, ska Socialnämnden anta besluts- och delegationsförteckning för nämndens verksamheter. Förteckningen är uppdelad i en gemensam del för de tre nämnderna samt nämndspecifika delar som antas av ansvarig nämnd. Socialjouren har en egen del som antas av socialnämnden och arbetsmarknads- och funktionsrättsnämnden.

Förslag

Förslag till komplettering har tagits fram avseende bilaga 1, som är en namnförteckning för beslut avseende 43 § 2 st. LVU; Beslut om att begära biträde av polis för att genomföra beslut om vård eller omhändertagande. Följande föreslås justeras:

- Utredningsenhet Barn
    - Eleonor Larsson (läggas till)
    - Linnea Pettersson (tas bort)
    - Pia Frid (läggs till fr o m 2024-08-15)

Magnus Höijer
Sektorchef
Sektor Välfärd

Bilaga 1

Namnförteckning för beslut avseende 43 § 2 st. LVU

Ansvariga tjänstemän med förordnande enligt punkt SON 6.31 och SJ 2.11.

Enheten för våld i nära relationer (EVIN)

- Annelie Mehtälä
- Katarina Bollner
- Teresia Wall

Familjehemsenhet

- Maja Levin Lindstrand
- Birgitta Wallin
- Maria Wallgren

Mottagningsenhet

- Maria Stenlund
- Nina Holmsten
- Mari Lennartsdotter
- Camilla Moilanen

Socialjour

- Anna Sääf Vikström
- Robert Larsson
- Ingela Kernehed
- Carina Jakobsson
- Laila Eriksson Wigg
- Annika Karlsson
- Therese Jonsson
- Monica Mäenpää
- Elin Ullström
- Sara Johansson Kindberg

Utredningsenhet Barn

- Erika Hug
- Eva Westman
- Jennie Englund
- Malin Sjöstrand
- Maja Ahrman
- Eleonor Larsson
- Pia Frid – fr o m 2024-08-15
- ~~Linnea Pettersson~~

Utredningsenhet Ungdom

- Lena Freij
- Eva Johnson
- Malin Christoffersson
- Charlotta Svallin
- Camilla Flink

Utredningsenhet Vuxen

- Carolina Gidlundh

- Malin Söderström

Kommande beslut: Remiss-Nödvattenplan i Gävle kommun

22

24SON88

Gävle
KOMMUN

Tjänsteskrivelse

2024-06-04

Diarienummer: 24SON88

Handläggare:

Maria Vidman
026-17 80 00
maria.vidman@gavle.se

Nämnd:

Socialnämnden

Remissvar – Nödvattenplan Gävle kommun

Förslag till beslut

Att anta yttrandet som sitt eget

Sammanfattning av ärendet

Socialnämnden har anmodats att lämna synpunkter på inkommen remiss avseende Nödvattenplan för Gävle kommun från sektor Styrning och stöd. Gävle kommun arbetar med att ta fram en Nödvattenplan som ett led i kommunens beredskapsarbete. Gävle kommuns Nödvattenplan fastställs av kommunfullmäktige. Säkerhetsenheten på Sektor styrning och stöd ansvarar för att Nödvattenplanen förvaltas och revideras och har rätt att fatta beslut om redaktionella förändringar.

Syftet med Nödvattenplanen är att ta fram en plan för hur kommunen ska distribuera, fördela och prioritera tillgång till dricksvatten om den ordinarie vattenproduktionen inte fungerar. Planen pekar ut prioriterad verksamhet i kommunen som ska få vatten samt hur vattnet ska distribueras dit.

Välfärd Gävle ser positivt till att en Nödvattenplan tas fram. Dock ser Välfärd Gävle ett behov av förtydliganden i Nödvattenplanen gällande bland annat ansvarsfördelning. Välfärd Gävle anser att det uppdrag som respektive sektor eller bolag ansvarar för utanför kris torde fortsatt gälla i händelse av kris eller krig, det vill säga att det förs inte över till andra verksamheter.

Bakgrund

Ett av de allra viktigaste livsmedlen i samhället är rent dricksvatten. Om det uppstår en störning i dricksvattenförsörjningen kan det påverka hela samhället. Om den ordinarie leveransen av dricksvatten inte är möjlig behöver samhället ha förmåga att upprätthålla dricksvattenförsörjningen ändå. Det skulle i dessa fall innebära att distribuering av så kallat ”nödvatten” sker via tankar eller via tappställen där vatten kan hämtas. Som en del i det beredskapsarbete som pågår inom Gävle kommun, har en Nödvattenplan för kommunen tagits fram.

Innehållet i planen baseras på gällande lagstiftning och råd från bland annat Livsmedelsverket. Vid höjd beredskap gäller särskilda regler och prioriteringar som beskrivs särskilt i en egen del i planen.

Det finns olika nivåer på dricksvattenstörningar;
1. Planerade arbeten samt mindre till måttliga störningar som kan hanteras inom Gästrike Vattens organisation.
2. Måttliga till större störningar i fredstid.
3. Höjd beredskap, krig. Särskild lagstiftning och prioriteringsordning gäller.

Nödvattenplanen som tagits fram avser att gälla nivå två och tre. Inför en eventuell aktivering och/eller deaktivering av planen behöver en tät dialog mellan kommunen och Gästrike vatten ske. För att aktivera och/eller deaktivera planen har följande funktioner mandat att göra så:

- Kommundirektör Gävle kommun eller dennes ersättare
- Störningsledare eller chef på Gästrike Vatten Nödvattenplan för Gävle kommun

Enligt lagen om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap, framgår att kommunen ska ha en god förmåga ”att hantera krissituationer och extraordinära händelser inom sitt geografiska område”.

Remissen hänvisar till Vattentjänstlagen (2006:412) samt Lagen om Extraordinära händelser (2006:544) som är av störst relevans vid nödvattenplanering och genomförande av prioriteringar vid nödvattensituationer. Enligt Vattentjänstlagen

(2006:412) har kommunen skyldighet att tillgodose behovet av dricksvatten inom de områden som kommunen beslutat ska ingå i så kallat verksamhetsområde för vatten.

Nödvattenplanen pekar ut prioriterad verksamhet i kommunen som ska få vatten samt hur vattnet ska distribueras dit.

Yttrande

Välfärd Gävle anser att det är viktigt att Gävle kommun fastställer en Nödvattenplan och ställer sig positiv till den övergripande Nödvattenplanen. Det finns dock delar i den övergripande Nödvattenplanen där Välfärd Gävle ser att det finns ett behov av utveckling och förtydligande innan fastställande av Kommunfullmäktige.
Välfärd Gävle vill därför lämna följande medskick:

Förslag till ändringar:

Sidan 8

”särskilda omsorgsboenden” bör ändras till *särskilda boenden*.

Sidan 10

”LSS /hemtjänst” bör ändras till *Särskilda boenden/hemtjänst, för- och grundskola.*

Sidan 10
I listan på exempel bör följande ändras:

”Särskilda boenden, gruppbostäder enligt LSS och servicebostäder enligt SoL” bör ändras till *Särskilda boenden; vård- och omsorgsboenden för äldre, grupp- och servicebostäder enligt LSS samt grupp- och serviceboenden enligt SoL.*

Förslag till förtydligande:

Generella förtydligande:

Välfärd Gävle anser att det uppdrag som respektive sektor eller bolag ansvarar för utanför kris torde fortsatt gälla i händelse av Kris eller Krig, det vill säga att det förs inte över till andra verksamheter. Detta bör förtydligas i Nödvattenplanen.

Det finns delar i Nödvattenplanen där hänvisning görs till sekretessbelagda bilagor, dessa har inte Välfärd Gävle tagit del av. Det nämns i planen att det i dessa bilagor beskrivs ytterligare prioriteringar som Välfärd Gävle hade önskat tagit del av. Det blir således svårt att lämna synpunkter kring eventuella prioriteringsordningar som nämns i dessa bilagor.

Vidare ser Välfärd Gävle att det vore fördelaktigt att förtydliga och utveckla vad som avser verksamheter, boenden och kunder.

Specifika förtydligande:
Under följande rubriker finns specifika förslag på stycken där Välfärd Gävle ser ett behov av förtydliganden och eller behov av utveckling;

3.2 Gästrike Vattens ansvar, sista punkten:
”Att på kommunens begäran, vara behjälplig med nödvattenförsörjning för verksamheter och boende med enskild vattenförsörjning om resursläget tillåter detta”.

Välfärd Gävle ser ett behov av ett förtydligande om det avser Välfärd Gävles verksamheter och boenden eller om det avser privatpersoner.

3.3.2. Verksamhetsutövare
Det vore önskvärt om det förtydligas vad som menas med ”verksamhetsutövare”, då det idag är svårt att tolka om det syftar till sektorerna inom kommunen eller om det avser andra verksamheter.

3.3.2 Verksamhetsutövare, första punkten

Ansvarar för den verksamhet de bedriver, särskilt för den som är samhällsviktig och berör liv och hälsa. I ansvaret ingår att säkerställa att det finns risk- och sårbarhetsanalyser samt planer för beredskap och kontinuitet vid dricksvattenkriser. Om särskilda behov och krav finns på exempelvis vattenkvalitet eller stora nödvattenvolymer behöver det säkerställas i det egna krisförberedande arbetet.

Välfärd Gävle anser att det uppdrag som respektive sektor eller bolag ansvarar för utanför kris torde fortsatt gälla i händelse av Kris eller Krig, det vill säga det förs inte över till andra verksamheter.

Detta stycke behöver kompletteras med information kring vilka verksamheter som ansvarar för vad.

3.3.2 Verksamhetsutövare, andra punkten:

Skapa alternativa lösningar för sanitet och hygien.

Det finns ett behov att utveckla detta stycke ytterligare då fler aktörer berörs. Välfärd Gävle har i kontinuitetsplaner på boenden att använda sanitetspåsar som sätts i toalettstolen för att uträtta behov vid vattenavbrott. Dessa behöver omhändertas på ett korrekt och hygieniskt sätt, varför Gästrike återvinnare berörs. Det vore därför fördelaktigt om stycket utvecklas för att förtydliga ansvarsfördelningen.

5 Prioriterade abonnenter

Välfärd Gävle ser ett behov av att detta stycke utvecklas ytterligare. I slutet av punkten görs en hänvisning till en bilaga X, som Välfärd Gävle inte tagit del av. Detta gör att det blir svårt att lämna synpunkter kring en eventuell prioriteringsordning som berör verksamheter inom Välfärd Gävle.

7 Hämtställen för nödvatten

Det vore önskvärt om punkten kompletterades kring hur informationen kan komma att ske vid exempelvis el-bortfall.

9.3 Prioriteringsordning och hämtställen vid höjd beredskap

Det vore fördelaktigt om texten utvecklas gällande hur allmänheten tar del av händelseutvecklingen.

Magnus Höijer
Sektorchef
Sektor Välfärd

Socialnämnden har ålagts yttra sig över remiss gällande Nödvattenplan för Gävle kommun.

Remissen hanteras av Socialnämnden vid sammanträdet den 24 september. Nämndsamordnare, Maria Vidman, har varit ansvarig handläggare i ärendet. I den slutliga handläggningen har även säkerhetssamordnare Morgan Österström samt biträdande sektorchef, Caroline Engberg, deltagit.

Gävle KOMMUN

Dnr 24KS129-2
2024-04-25

Sofia Sjöblom
Telefon 026-178781
Sofia.sjoblom@gavle.se

Skickas till; Arbetsmarknads-och funktionsrättsnämnden, Kultur-och fritidsnämnden, Omvårdnadsnämnden, Samhällsbyggnadsnämnden, Socialnämnden, Utbildningsnämnden, Jävsnämnden, Gästrike vatten, Gästrike återvinnare, Gästrike räddningstjänst, Gävle energi, Gavlegårdarna, Gavlefastigheter, Gävle hamn.

Remiss Nödvattenplan Gävle kommun

Som en del i Gävle kommuns beredskapsarbete håller kommunen på att ta fram en nödvattenplan. Nödvattenplanen handlar om hur kommunen kommer distribuera, fördela och prioritera tillgång till dricksvatten om den ordinarie vattenproduktionen inte fungerar. Det skulle exempelvis kunna handla om bakterier i dricksvattnet, en större vattenläcka som leder till att det inte kommer vatten ur kranen etc. Nödvattenplanen pekar ut prioriterad verksamhet i kommunen som ska få vatten och hur vattnet ska distribueras dit. Detta arbete bedrivs tillsammans med Gästrike vatten AB och övriga ägarkommuner i Gästrike vatten AB.

Den övergripande nödvattenplanen tar upp lagstiftning och grova prioriteringsgrunder för nödvattenförsörjning för primärkommunen och således alla kommunala nämnders verksamheter. Till detta huvuddokument kommer det sedan att komma mer detaljerade, men sekretessbelagda bilagor. Detta huvuddokument bedöms inte omfattas av sekretess.

Senast den **1 oktober 2024** önskas därför eventuella synpunkter på nödvattenplan. Remissvaren skickas till kommunstyrelsen@gavle.se. Märk ärenderaden med ***24ks129 Remissvar nödvattenplan***.

På uppdrag av sektorchef Styrning och stöd

Andreas Lindahl
Säkerhetschef
Administrativa avdelningen

Nödvattenplan för Gävle Kommun

UTKAST

Version 1.3, 2023-12-19

Innehållsförteckning

1 Inledning 4
1.1 Syfte och mål 4
1.2 Ägande, revidering och tillgänglighet 4
1.3 Aktivering och deaktivering 4
2 Lagstiftning 5
3 Roller och ansvar 5
3.1 Kommunens ansvar 5
3.2 Gästrike Vattens ansvar 6
3.3 Enskilda privatpersoner och verksamhetsutövare inom Gästrike Vattens verksamhetsområdesansvar 6
3.4 Enskilda privatpersoner och verksamhetsutövare utom Gästrike Vattens verksamhetsområdesansvar 7
3.5 Länsstyrelsen 8
4 Tänkbara scenarion för störningar i dricksvattenförsörjningen 8
4.1 Scenario 1 - mikrobiologisk förorening av dricksvattnet 8
4.2 Scenario 2 - kemisk förorening av vattnet 8
4.3 Scenario 3 - inget vatten i ledningsnätet 8
4.4 Scenario 4 - dricksvattenbrist i privata anläggningar vid långvarig torka eller översvämning 9
4.5 Scenario 5 - kärnteknisk olycka 9
5 Prioriterade abonnenter 9
6 Nödvattenbehov och förmåga till nödvattenförsörjning 10
7 Hämtställen för nödvatten 11
7.1 Riktlinjer för hämtplatser av vatten 11
8 Tillgängliga resurser 11
8.1 VAKA – nationella vattenkatastrofgruppen 12
8.2 Övriga tillgängliga resurser 12
9 Nödvattenförsörjning vid höjd beredskap 12
9.1 Särskild lagstiftning vid höjd beredskap 13
9.2 Roller och ansvar vid höjd beredskap 13
9.3 Prioriteringsordning och hämtställen vid höjd beredskap 13
9.4 Krigsdricksvatten 14
10 Kriskommunikation 14

UTKAST

Bilagor

UTKAST

1 Inledning

Rent dricksvatten är ett av de allra viktigaste livsmedlen i samhället. En störning i dricksvattenförsörjningen påverkar hela samhället; invånare, samhällsviktiga verksamheter och näringsliv. Det är därför viktigt att samhället har förmågan att upprätthålla dricksvattenförsörjningen även då ordinarie leverans inte är möjlig att genomföra. I dessa fall distribueras så kallat ”nödvatten” i stället via tankar eller andra tappställen där vatten kan hämtas. Vattnet ska hålla dricksvattenkvalitet. Målsättningen är att minska påverkan på samhället så mycket som möjligt. Nödvattenplanering är således en del av samhällets beredskap.

1.1 Syfte och mål

Nödvattenplanen ger riktlinjer för hur nödvattenförsörjningen ska hanteras i kommunen genom att förtydliga roller, ansvar och prioriteringar både inom och utanför den kommunala organisationen. Planen ger förutsättningar till kommunens olika verksamheter att planera mer detaljerat för egen del i en situation då det är brist på dricksvatten.

Innehållet i denna plan baseras på gällande lagstiftning och råd från Livsmedelsverket.

Vid höjd beredskap gäller särskilda regler och prioriteringar. Denna situation beskrivs därför i ett eget kapitel i denna nödvattenplan.

1.2 Ägande, revidering och tillgänglighet

Gävle kommuns nödvattenplan fastställs av kommunfullmäktige. Säkerhetsenheten på Sektor styrning och stöd ansvarar för att nödvattenplanen förvaltas och revideras och har rätt att fatta beslut om redaktionella förändringar.

Bilagor till nödvattenplanen förvaltas, revideras och fastställs av Säkerhetsenheten, Sektor styrning och stöd.

Revidering genomförs vid behov eller som minst en gång per mandatperiod.

En aktuell version av nödvattenplanen ska finnas utskriven på kommunens och Gästrike Vattens krisledningsplatser. Planen, exklusive bilagor, är publik och ska publiceras på kommunens externa webbplats och intranät. Bilagorna markeras med sekretess enligt OSL 18:13, 18:8 eller 15:2 (begränsat hemlig, konfidentiell, hemlig, kvalificerat hemlig).

1.3 Aktivering och deaktivering

Nivåer på dricksvattenstörningar:

1. Planerade arbeten samt mindre till måttliga störningar som kan hanteras inom Gästrike Vattens organisation.
2. Måttliga till större störningar i fredstid
3. Höjd beredskap, krig. Särskild lagstiftning och prioriteringsordning gäller, se separat kapitel i denna plan.

Denna nödvattenplan används för nivå 2 och 3. Följande funktioner har mandat att aktivera och deaktivera planen:

- Kommundirektör Gävle kommun eller dennes ersättare
- Störningsledare eller chef på Gästrike Vatten

UTKAST

En tät dialog behövs mellan kommunen och Gästrike Vatten inför/i samband med aktivering/deaktivering av planen.

2 Lagstiftning

Vid nödvattenplanering och genomförande av prioriteringar vid nödvattensituationer är det främst Vattentjänstlagen (2006:412) och Lagen om extraordinära händelser (2006:544) som är av störst relevans.

Enligt vattentjänstlagen har kommunen skyldighet att tillgodose behovet av dricksvatten inom de områden som kommunen beslutat ska ingå i så kallat verksamhetsområde för vatten. Utgångspunkten för lagen avseende dricksvatten är att skydda människors hälsa. Skyldigheter gäller även vid störningar i den ordinarie vattenförsörjningen.

Lagen om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap tydliggör att kommunen ska ha en god förmåga att hantera krissituationer och extraordinära händelser inom sitt geografiska område.

3 Roller och ansvar

Svensk krisberedskap utgår ifrån ansvarsprincipen, likhetsprincipen och närhetsprincipen. Det innebär att människor ska behandlas lika och de aktörer som bedriver en verksamhet i vanliga fall också ska hantera krissituationer. Krishanteringen ska ske så vardagsnära som möjligt.

Koncernen Gästrike Vatten ansvarar för dricksvattenförsörjningen och avloppshanteringen i kommunerna Gävle, Hofors, Ockelbo, Älvkarleby och Östhammar. Gästrike Vatten är ett gemensamt VA-bolag som ägs av de ingående kommunerna. Dotterbolaget Gävle Vatten AB är VA-huvudman i Gävle kommun, vilket innebär att den allmänna VA-anläggningen ägs av Gävle Vatten AB. Moderbolaget Gästrike Vatten sköter drift av anläggningen på uppdrag av respektive kommun vilket möjliggör stor samverkan i regionen.

I detta kapitel beskrivs ansvarsfördelningen mellan olika aktörer i en krissituation:

3.1 Kommunens ansvar

Kommunen har det övergripande ansvaret för vattenförsörjning inom kommunen samt det geografiska områdesansvaret. Kommunen ansvarar därmed för att genomföra förebyggande åtgärder som kan lindra konsekvenserna av en allvarlig störning i dricksvattenförsörjningen. En del i detta arbete är denna nödvattenplan inom vilken kommunen har upprättat en prioriteringsordning för vilka som är i störst behov av nödvattenförsörjning vid en dricksvattenstörning.

Vid en dricksvattenstörning ansvarar kommunen för:

- Att samordna och leda den kommunala krishanteringen
- Att säkerställa ett effektivt och säkert mottagande av nödvatten.
- Att samordna kommunikation med berörda aktörer, verksamheter och allmänhet så de får rätt information om hur de ska agera vid en dricksvattenstörning.

- Att hantera och kommunicera konsekvenser av krisen gällande kommunal verksamhet (tex. om skolor behöver stängas eller liknande).
- Att besluta om en aktivering av kommunalt stöd för verksamheter och boende med enskild vattenförsörjning. Se även rutin i bilaga X.

Respektive nämnd inom kommunen ansvarar för att utifrån detta ramverk upprätta egna operativa handlingsplaner för hur en störning i dricksvattenförsörjningen ska hanteras inom respektive verksamhet.

3.2 Gästrike Vattens ansvar

Gästrike Vattens grunduppdrag är att säkerställa produktion och distribution av dricksvatten inom beslutat verksamhetsområde och till av Gästrike Vatten avtalade kunder. Vid en dricksvattenstörning som är av en omfattning som aktiverar denna nödvattenplan ansvarar Gästrike Vatten för:

- Att aktivera sin krisledning som ansvarar för resurstillsättning, uthållighet och samverkan med kommunens krisledning.
- Att kommunicera omfattning, status och prognos för att åtgärda störningen. Kommunikation sker i tätt samarbete med kommunen.
- Att förse kunder inom verksamhetsområdet samt av Gästrike vatten avtalade kunder med dricksvatten i enlighet med denna nödvattenplan. Det görs exempelvis genom utplacering av nödvattentankar för hämtning av dricksvatten på i förväg utpekade platser.
- Hantering av eget krismaterial (uppsättning, påfyllnad, nedmontering, kvalitetssäkring).
- Att samordna och utbilda externa hjälpresurser som tas in som stöd i arbetet med nödvattenförsörjning inom dricksvattensäkerhet och nödvattenlogistik (tex. tankvärdar, FRG).
- Att prioritera och fördela resurser mellan olika berörda områden om det uppstår flera störningar samtidigt. Vid en störning där flera kommuner är berörda görs detta i samråd med berörda kommuner och eventuellt Länsstyrelsen.
- Att på kommunens begäran, vara behjälplig med nödvattenförsörjning för verksamheter och boende med enskild vattenförsörjning om resursläget tillåter detta.

3.3 Enskilda privatpersoner och verksamhetsutövare inom Gästrike Vattens verksamhetsområdesansvar

3.3.1 Privatpersoner

- MSB uppmanar alla vuxna och friska individer i Sverige att förbereda sig för att kunna klara sig utan samhällets hjälp under en vecka. I det ingår att ha en hemberedskap, dricksvatten inkluderat, för den eller de personer som finns i hushållet – vuxna, barn och husdjur. Som exempel behövs utrustning så som vattendunkar, tvättservetter, vattenreningstabletter och mat som inte kräver vatten för tillagning.
- Enligt ABVA[1] är den enskilde skyldig att reducera sin vattenförbrukning vid begränsad vattentillgång enligt Gästrike Vattens anvisningar.

[1] ABVA - De allmänna bestämmelserna för brukande av allmän vatten- och avloppsanläggning. Den finns på Gästrike vattens hemsida.

UTKAST

- Ska följa rådande anvisningar vid hämtning av nödvatten för att undvika konflikter och kontaminering av nödvattnet.

3.3.2 Verksamhetsutövare

- Ansvarar för den verksamhet de bedriver, särskilt för den som är samhällsviktig och berör liv och hälsa. I ansvaret ingår att säkerställa att det finns risk- och sårbarhetsanalyser samt planer för beredskap och kontinuitet vid dricksvattenkriser. Om särskilda behov och krav finns på exempelvis vattenkvalitet eller stora nödvattenvolymer behöver det säkerställas i det egna krisförberedande arbetet.
- Skapa alternativa lösningar för sanitet och hygien.
- Att säkerställa tillgång till lämpliga kärl samt ha rutiner för hur dessa ska hanteras för att kunna nyttjas till dricksvattenförsörjning.
- Om egna vattentankar används, ansvara för hygienkontroll och bevakning av tank för att kunna säkerställa att det är ett dricksvatten som tappas från tanken.
- Vid begränsad vattentillgång är verksamhetsutövare skyldiga att minska sin vattenförbrukning enligt Gästrike Vattens anvisningar.
- Verksamhetsutövare som bedriver samhällskritiska verksamheter där vatten behövs för att säkra liv och hälsa, bör i samråd med fastighetsägaren beakta möjligheten att förbereda fastigheten för nödvattenintag.
- Kommunicera konsekvenser av störningen inom den egna verksamheten till berörda.

3.3.3 Djurägare

- Är ansvariga att ombesörja dricks- och nödvatten till djur. Nödvatten till djur kan endast i yttersta undantagsfall bli aktuell, under mycket svåra förhållanden som vid långvarig torka, efter det att privata hushåll och samhällsviktiga verksamheter försetts med nödvatten och resurserna även räcker till djuren.
- Lantbrukare med stora djurbesättningar bör beakta alternativ dricksvattenförsörjning och möjligheten att behålla enskilda vattentäkter som reserv.

3.4 Enskilda privatpersoner och verksamhetsutövare utom Gästrike Vattens verksamhetsområdesansvar

Kommunen har inget rättsligt ansvar enligt vattentjänstlagen att förse personer med egen brunn med nödvatten. Det beror helt enkelt på att kommunens ansvar bara avser de beslutade verksamhetsområdena för vattendistribution. Privata dricksvattenanläggningar har kommunen/Gästrike Vatten i normalläget inget ansvar för. Den enskilde är ansvarig för sin dricksvattenförsörjning och behöver ta höjd för att kunna klara sig en längre tid utan hjälp från samhället.

I särskilda fall, som vid långvarig torka som leder till dricksvattenbrist i ett större område, kan privatpersoner uppmanas att hämta vatten vid anvisat ställe, till exempel Gästrike Vattens vattenkiosker, tappställen i kommunala byggnader eller tillfälligt uppställda vattentankar. I bilaga X ”Rutin vid dricksvattenbrist i privata dricksvattenanläggningar” beskrivs beslutsgång och kontaktvägar. Den enskilde står själv för kostnaderna för det vatten som den hämtar. Kommunen står för övriga kostnader som dessa åtgärder innebär, exempelvis utkörning, rengöring och återställande av tankar.

3.5 Länsstyrelsen

Vid allvarliga och omfattande dricksvattenstörningar som drabbar flera kommuner samtidigt har Länsstyrelsen en nyckelroll i att samordna krisarbetet så att kommunerna kan koncentrera sig på att hantera konsekvenserna av en händelse. Stödet kan handla om att ta in extern hjälp eller att prioritera hur resurser ska fördelas över kommungränser. Länsstyrelsen har också en uttalad roll att samordna krisarbetet vid en kärnteknisk olycka och vid höjd beredskap.

4 Tänkbara scenarion för störningar i dricksvattenförsörjningen

Störningar i dricksvattenförsörjningen beror i huvudsak på förorenat vatten, avbrott i leveransen eller dricksvattenbrist. Nedan beskrivs några olika scenarion som kan uppstå och hur nödvatten hanteras i respektive situation.

4.1 Scenario 1 - mikrobiologisk förorening av dricksvattnet

Problem	- Dricksvattnet som levereras via ledningsnätet har en mikrobiologisk förorening (ex. virus, bakterier, protozoer).
Konsekvens	- Vattnet kan inte längre användas till dryck, tandborstning och livsmedelsberedning utan att först kokas. - Vattnet kan användas till dusch, tvätt, disk och toalettspolning. - Det råder ingen brist på vatten.
Nödvatten-hantering	- Kokningsrekommendation ges till berörda. - Inget nödvatten distribueras via tankar. - Kokningsrekommendationen hävs när vattenprover bekräftar att vattnet håller dricksvattenkvalitet igen. - I ett läge då det är ovisst om kokning räcker blir det aktuellt med nödvattenförsörjning fram till dess att kvalitén har säkerställts.

4.2 Scenario 2 - kemisk förorening av vattnet

Problem	- Dricksvattnet har verifierats med en kemisk förorening (anmärkning med ett gränsvärde).
Konsekvens	- Det räcker inte att koka vattnet för att uppnå dricksvattenkvalitet. Beroende på föroreningstyp krävs en bedömning om vattnet kan användas för dusch/bad, tvätt och toalettspolning. - Ingen synlig brist på vatten råder men genom att dricksvattnet har överskridit godkända gränsvärden - och kokning inte är en lösning på problemet - uppstår ändå en dricksvattenbrist. - Om dricksvattnet inte kan användas alls eller krisen blir långvarig krävs stora volymer nödvatten.
Nödvatten-hantering	- En avrådan att dricka och använda vattnet går ut till berörda. Allmänheten uppmanas att aktivera sin egen dricksvattenberedskap och invänta information om var och när nödvatten kan hämtas. - Nödvatten distribueras enligt prioriteringsordningen. - På för- och grundskolor samt särskilda omsorgsboenden kan vattnet behöva stängas av för att eliminera risken att någon dricker av vattnet av misstag.

4.3 Scenario 3 - inget vatten i ledningsnätet

Problem	- Avbrott i hela eller delar av ledningsnätet för dricksvattenförsörjning. Orsaken kan exempelvis vara elbortfall,

UTKAST

		en produktionsstörning på ett vattenverk, ett sabotage eller en större vattenläcka i distributionsnätet.
Konsekvens	-	Inget vatten finns i kranarna för abonnenter som är anslutna till den kommunala dricksvattenförsörjningen.
Nödvatten-hantering	-	Allmänheten uppmanas att aktivera sin egen dricksvattenberedskap och invänta information om var och när nödvatten kan hämtas.
	-	Nödvatten distribueras enligt prioriteringsordningen.

4.4 Scenario 4 - dricksvattenbrist i privata anläggningar vid långvarig torka eller översvämning

Problem	-	Klimatförändringar, väder- och naturhändelser kan leda till långvarig torka eller översvämningar som orsakar dricksvattenbrist i stora områden.
	-	Långvarig torka kan leda till att privatpersoner med egna brunnar inte får dricksvatten i den mängd de är vana vid. Vid översvämningar finns det ofta vatten, men om brunnarna inte kan användas utan risk för individers hälsa eller skador på miljön uppstår ett nödvattenbehov.
Konsekvens	-	Brist på vatten i ett större område där privatpersoner har enskilda brunnar.
Nödvatten-hantering	-	Allmänheten uppmanas att aktivera sin egen dricksvattenberedskap, spara på det vatten som finns och invänta information om var och när nödvatten kan hämtas.
	-	Kommunen har ett geografiskt områdesansvar och vid omfattande och långvariga kriser kan det bli aktuellt med nödvattenförsörjning för privata hushåll.

4.5 Scenario 5 - kärnteknisk olycka

Problem	-	Vid en kärnteknisk olycka kan radioaktiva ämnen transporteras med vindarna och riskerar där de faller ner att överföras till vatten, växter och djur. Flera olika faktorer, som vindriktning och väderförhållanden, avgör vart nedfallet hamnar, hur omfattande spridningen blir och hur mycket dricksvatten som kontamineras.
Konsekvens	-	Initialt är det svårt att bedöma omfattningen. I detta scenario involveras fler myndigheter, såsom Länsstyrelsen, Jordbruksverket och Strålsäkerhetsmyndigheten, för att hjälpa till att utreda händelsen och dess konsekvenser.
Nödvatten-hantering	-	Halter av radioaktiva ämnen i livsmedel och vatten kontrolleras alltid direkt, men kan också behöva kontrolleras under en lång tid efter nedfallet. Händelsen kan utvecklas på olika sätt. Allmänheten uppmanas att löpande följa nyhetsflödet, ta del av myndigheternas krisinformation och följa de anvisningar kommunen och Gästrike Vatten ger.
	-	Nödvattenförsörjning kan bli aktuellt.

5 Prioriterade abonnenter

I en kritisk situation då nödvatten inte kan nå alla samtidigt behöver prioriteringar göras så att de mest sårbara målgrupperna får dricksvatten först.

Nödvattenförsörjningen görs för att värna och skydda samhällets skyddsvärden:

UTKAST

- Människors liv och hälsa
- Samhällets funktionalitet
- Demokrati, rättssäkerhet och mänskliga fri- och rättigheter
- Miljö och ekonomiska värden
- Nationell suveränitet

Utgångspunkten för prioritering av vilka verksamheter som är viktigast att försörja med nödvatten bygger på Livsmedelsverkets rekommendationer att i första hand skydda människors liv och hälsa samt samhällets funktionalitet.

Prio	Verksamhetskategorier *Utan inbördes ordning inom respektive prioriteringsgrupp.*	Motivering
1	Sjukhus	Skydd av människors liv och hälsa.
2	Äldreboenden	Skydd av människors liv och hälsa.
3	LSS/hemtjänst För-och grundskola	Skydd av människors liv och hälsa. Upprätthålla samhällets funktionalitet.
4	För-och grundskola LSS/hemtjänst	Skydd av människors liv och hälsa. Upprätthålla samhällets funktionalitet.

Exempel:

- Sjukhus
- Särskilda boenden, gruppbostäder enligt LSS och servicebostäder enligt SoL
- Enskilda med hemtjänst eller under särskilda omständigheter
- Hälsocentraler
- Kommunens strategiska kriskök/centralkök
- Privatpersoner med anslutning till kommunalt vatten
- Privatpersoner som saknar boende med anslutning till kommunalt vatten
- Personal, barn och elever i för- och grundskola upp till mellanstadiet
- Elever och personal i högstadiet, gymnasieskola samt vuxenutbildning
- Trygghetspunkter i drabbade tätortsområden
- Personal vid Räddningstjänsten
- Kriminalvård
- Försvarsmakt
- …

Prioritering inom respektive prioriteringsgrupp finns i bilaga X.

6 Nödvattenbehov och förmåga till nödvattenförsörjning

Behovet av nödvatten varierar beroende på vilken typ av dricksvattenstörning som uppstår. I ett värsta scenario då hela kommunen behöver nödvattenförsörjas kommer mycket stora mängder nödvatten att behövas. Nuvarande förmåga för nödvattenförsörjning är inte dimensionerad för detta scenario.
Ambitionsnivån är att inom rimlig tid som minimum kunna nödvattenförsörja prioritetsgrupp 1 till 4. Distribution av nödvatten kommer i praktiken att ske enligt prioriteringsordningen så långt tillgängliga resurser räcker. Beroende på störningens

UTKAST

art och om störningen är lokal, utspridd i hela kommunen eller innefattar fler av Gästrike Vattens medlemskommuner kommer nödvattnet att räcka olika långt. Ju större störningen är desto längre kan man behöva åka för att hämta nödvatten.

Beräkningar av vilka mängder nödvatten som behövs samt utpekade hämtställen för nödvatten finns i bilaga x.

7 Hämtställen för nödvatten

Nödvattenförsörjning sker enligt prioriteringsordningen. Hämtställen för allmänhet fördelas över berörda områden i kommunen. Utöver nödvattentankar kan även vattenkiosker eller andra tappställen komma att användas.

Antalet hämtställen anpassas beroende på krisens omfattning och tillgängliga resurser. Medborgare uppmanas att följa den information som ges via hemsida eller media för att veta var vatten kan hämtas. Dock förväntas allmänheten ha en egen beredskap kopplat till dricksvatten.

7.1 Riktlinjer för hämtplatser av vatten

- Enligt Livsmedelsverkets föreskrifter om dricksvatten (SLVFS 2001:30) ska kvalitetskraven vara uppfyllda vid den punkt där dricksvattnet tappas från nödvattentanken vid nödvattenförsörjning. Kvalitetskontroll ska utföras på utställda nödvattentankar minst en gång inom en vecka efter det att försörjningstillfället påbörjats. Vid försörjning som varar längre än en vecka ska kontroll utföras minst en gång per vecka. Gästrike vatten ansvarar för att utföra kontrollerna.
- Hämtplatser för nödvatten ska vara framkomliga för tankbilar, kranbilar, plogbilar och för konsumenter som kommer med bil för att hämta vatten.
- Hämtplatserna ska placeras på en central och upplyst plats.
- Under vinterhalvåret kan det finnas behov av att nödvattentankarna antingen placeras inomhus, förses med isolerande skyddshuva eller värms upp med elektrisk värmematta för att motverka frysning.
- För att kunna säkra kvalitetskraven på nödvattnet och motverka sabotage bör tankvärdar finnas på plats. Tankvärdar har också en viktig uppgift i att kunna svara på frågor från allmänheten.
- Avspärrningar, staket eller liknande kan bli aktuellt att sätta upp vid hämtplatserna för att hålla ordning i köer.
- Om dricksvatten, som en del i nödvattenarbetet, delas ut i förpackningar ska dessa uppfylla kraven enligt dricksvattenföreskrifterna.

8 Tillgängliga resurser

Vid en större dricksvattenkris som påverkar många och riskerar liv och hälsa finns möjligheten att be om hjälp, men det kan inte förutsättas att hjälpen alltid går att få. Kommunen har liksom grannkommunerna och de andra ägarkommunerna inom Gästrike Vatten-koncernen möjlighet att hjälpa varandra vid större dricksvattenstörningar.
Det finns också möjlighet att avtala om annan extern hjälp. Respektive aktör ansvarar för att upphandla det stöd som behövs inom respektive ansvarsområde.

UTKAST

8.1 VAKA – nationella vattenkatastrofgruppen

VAKA ger stöd till kommuner och regioner som drabbas av problem med dricksvattenförsörjningen. VAKA nås dygnet runt via SOS Alarm på 020-30 20 30 och kan på kommunal nivå kontaktas av behörig chef inom kommunal verksamhet.

VAKA kan bistå kommunen med specifik rådgivning, expertstöd och coachning, och också ge stöd till flera funktioner samtidigt. Kommunen fungerar själv som ledning och beslutsfattare samt besvarar och hanterar media. VAKA består av personer som är fördelade över hela landet med kompetens inom dricksvattenproduktion, miljöskydd, geohydrologi, kemi, mikrobiologi, räddningstjänst med mera. VAKA ger stöd via telefon och kan komma på plats inom 24 timmar om behovet finns. VAKA har tillgång till ett brett expertnätverk (myndigheter med flera) som används i varje unik situation. Livsmedelsverkets utrustning för nödvattenförsörjning, som finns på sex depåer i landet, kan avropas via VAKA. I samband med en akut kris kan dessa lämnas ut dygnet runt och nå alla kommuner inom cirka sex timmar. Kommunen står för kostnaderna för transporter, förbrukat material och återställning av utrustningen.

8.2 Övriga tillgängliga resurser

Frivilliga försvarsorganisationer finns på lokal nivå i hela landet och finansieras i huvudsak av statliga medel genom MSB och Försvarsmakten. Deras kompetensområden finns bland annat inom transport och logistik, drivmedel, elförsörjning, tele- och radiokommunikation samt stabsstöd.

Vid en kris är det inte ovanligt att människor dyker upp på platsen för krisen och vill hjälpa till. Dessa personer brukar då kallas för spontanfrivilliga eller icke organiserade frivilliga. Det är viktigt att tänka på att inte låta en frivillig utan anställningsavtal utöva myndighetsutövning, tillåtas inpassering i skyddsklassade lokaler, komma i kontakt med sekretessbelagd information, få tillträde till viktiga datasystem, eller komma i kontakt med känslig information utan att berörd verksamhets säkerhetsansvarige har godkänt detta. Gävle kommun har en beredskap för hur de ska kunna hantera frivilliga vid extraordinära händelser.

Även privata aktörer så som tex. bevakningsbolag kan avtalas för att stödja i en krissituation.

9 Nödvattenförsörjning vid höjd beredskap

Liksom all kritisk infrastruktur utgör dricksvattenförsörjningen ett militärt mål. Förutom krig med väpnade angrepp och invasion kan dricksvattenanläggningar bli föremål för hybrid- och cyberattacker, vilket kan orsaka allvarliga störningar i dricksvattenförsörjningen. Exempel på störningar kan vara totalhaveri i dricksvattenproduktionen, att råvattentäkten blir utslagen eller omfattande skador på ledningsnätet.

I dessa situationer är den egna nödvattenutrustningen sannolikt den enda tillgängliga gripbara resursen, inga eller få resurser kan förväntas från VAKA eller annat håll då troligen även omkringliggande kommuner är drabbade samtidigt.

Vattenförsörjning kommer sannolikt ske enbart via nödvattenförsörjning eller möjligen kompletterat med distribution i ledningsnätet några få timmar per dygn.

Vattendistribution kan komma att ske genom tex:

- Krigsdricksvatten (ett vatten som kan drickas under kortare tidsperioder men som inte uppfyller alla kemiska parametrar i dricksvattenföreskrifterna, se definition i kapitel 9.4)
- Vatten från sjöar/vattendrag som normalt inte används
- Distribution av orenat råvatten
- Vatten från brunnar.

Tillgången till el kommer påverka vilka lösningar som går att ta till.

9.1 Särskild lagstiftning vid höjd beredskap

Höjd beredskap är antingen skärpt beredskap eller högsta beredskap. Regeringen får besluta om skärpt eller högsta beredskap vid krigsfara, eller om det råder utomordentliga förhållanden på grund av krig utanför Sveriges gränser. En beredskapshöjning kan gälla en viss del av landet eller en viss verksamhet. Sveriges författningar gäller även under höjd beredskap och krig, med de eventuella förändringar som regeringen och myndigheter beslutar om. Lagstiftningen innehåller inte så många detaljregleringar kring de olika beredskapsnivåerna. Syftet är att ge regeringen handlingsutrymme att ange vilka speciella lagstiftningar som ska införas i samband med beslut om skärpt eller högsta beredskap. Regeringen får därmed möjlighet att flexibelt välja, eller välja bort, vilka verktyg från verktygslådan som ska användas i den givna situationen, såsom förfogandelagen, ransoneringslagen och arbetsrättsliga beredskapslagen.

9.2 Roller och ansvar vid höjd beredskap

Vid skärpt beredskap fortsätter myndigheter att bedriva sin ordinarie verksamhet så länge som möjligt. Kommuner och regioner ska ”vidta särskilda åtgärder rörande planering, inriktning av verksamheten, tjänstgöring och ledighet för personal samt användning av tillgängliga resurser för att de ska kunna fullgöra sina uppgifter”.

Vid högsta beredskap ska kommuner och regioner övergå till krigsorganisation. Detta regleras i förordningen om totalförsvar och höjd beredskap.

Under både skärpt och högsta beredskap är det kommunstyrelsen som ansvarar för ledningen av den del av det civila försvaret som kommunen ska bedriva.

Länsstyrelsen har ytterligare särskilda befogenheter i denna situation:

- Förfogandelagstiftningarna kan aktiveras.
- Kan besluta om ransonering.

9.3 Prioriteringsordning och hämtställen vid höjd beredskap

I denna situation kommer skyddsvärdet ”Nationell suveränitet” ha högsta prioritet vilket innebär att Regeringen eller Försvarsmakten ansvarar för att styra över prioriteringarna av nödvattnet.

Samhälls- och totalförsvarsviktiga verksamheter prioriteras liksom skyddet av civilbefolkningen. Det kan bli aktuellt att aktivera trygghetspunkter och skyddsrum, ”inrymma” invånare eller utrymma områden. Nödvattentankar placeras på säkra platser. Allmänheten uppmanas att löpande följa händelseutvecklingen - nyhetsflöde och krisinformation - och de anvisningar kommunen och Gästrike Vatten ger.

UTKAST

9.4 Krigsdricksvatten

Krigsdricksvatten är ett begrepp som inte finns definierat annat än i Livsmedelsverkets ”Handbok i krisberedskap och civilt försvar för dricksvatten”[2] och stöds inte av någon lagstiftning. Under ytterst svåra förhållanden, det vill säga under krig eller krigsliknande förhållanden, kan situationer uppstå där konsumenter behöver dricka vatten under en begränsad tid som inte uppfyller dricksvattenföreskrifternas kvalitetskrav. Det kan exempelvis bero på brist på beredningskemikalier och reservdelar. En förutsättning är då givetvis att konsumenter inte riskerar att lida skada, samt att alla andra alternativ är uttömda. Andra europeiska länder har gjort liknande övervägningar, exempelvis Tyskland. Där är det är möjligt att under vissa omständigheter och under en begränsad tid överskrida vissa halter av ämnen i dricksvattnet. Innan ett krigsdricksvatten distribueras och kommunikation sker om att vattnet går att dricka behöver dricksvattenaktören göra en riskvärdering och toxikologisk utvärdering. Här kan en första bedömning göras med hjälp av ordinarie råvattenanalyser. Vad fungerar som korttidsexponering, det vill säga under månader upp till ett år, men i exempelvis kokt form? Kontrollmyndigheten och kommunens krisorganisation behöver vara involverad i detta arbete, och har även möjlighet att ta stöd av Livsmedelsverket. Utgångspunkten ska självklart alltid vara att allt dricksvatten som distribueras ska uppfylla kvalitetskraven enligt lagstiftningen, oavsett om dricksvattnet kommer via ledningsnätet eller distribueras som nödvatten. Dricksvattenföreskrifterna upphör inte att gälla under höjd beredskap. Men när det handlar om krigshändelser kan dricksvattenaktören hamna i en situation där avsteg behöver göras, helt enkelt därför att alternativet är att det inte finns tillgång till något dricksvatten alls.

10 Kriskommunikation

Kommunikation är mycket viktigt vid dricksvattenstörningar. Snabb och korrekt information inger förtroende och är nödvändigt för att ge invånare och verksamheter förutsättningar att veta hur de ska agera i en nödvattensituation och hur de själva kan förebygga situationer som kan bli svårhanterliga.

Ett tätt samarbete behöver ske mellan Kommunens och Gästrike Vattens kommunikationsavdelning för att likrikta informationen vid nödvattenförsörjning. Gävle kommun har en kriskommunikationsplan som stöd i arbetet.

UTKAST

[2] Livsmedelsverkets Handbok i krisberedskap och civilt försvar för dricksvatten, Modul 3, 2023.

Bilagor (sekretessbelagda)

UTKAST

Informationsärende: Anmälningsärenden

25

Sammanträdesdatum 2024-05-27

§ 10 Avsägelser samt fyllnadsval 2024

Diarienummer: 24KS1
Expedieras till:
Länsstyrelsen, berörda.

Beslut

Kommunfullmäktige beslutar

att godkänna Lisa Trevitt (S) avsägelse som ledamot i kommunfullmäktige.

att i övrigt godkänna avsägelserna och utse:

Stefan Östling (C) till ersättare i socialnämnden efter Roland Ericsson (C)

Bengt Johansson (SD) till ersättare i Arbetsmarknads- och funktionsrättnämnden efter Susana Olsson (SD)

Fredrik Åberg Jönsson (V) till ledamot i Socialnämnden efter Anton Hedqvist (V)

Anneli Törnblom (KD) till ledamot/ordförande i Socialnämnden efter Martina Kyngäs (KD) from 240617

Martina Kyngäs (KD) till ersättare i Socialnämnden efter Daniel Weiss (KD) from 240617

Nuvarande ersättare i Kultur- och fritidsnämnden Victoria Almqvist (KD) till ledamot i Kultur- och fritidsnämnden efter Anneli Törnblom (KD) from 240601

Christina Djurhed (KD) till ersättare i Kultur- och fritidsnämnden efter Victoria Almqvist (KD) from 240601

Pontus Billström (MP) till ledamot i Gävle Hamn AB efter Henrik Wenngren (MP)

Susanne Gustafsson (C) till Gode man enl fastighetsbildningslagen 2023–2026 för tätortsförhållanden och jordbruk och skogsförhållanden

att föreslå kommunfullmäktige att bordlägga följande val:

Nämndeman i Gävle Tingsrätt efter Dan Fängström (SD)

Ersättare i Utbildningsnämnden efter Eva Persson (C)

Ledamot i Utbildningsnämnden efter Lisa Trevitt (S) from 240601

Ledamot i Utbildningsnämnden efter Tarik Fisekovic (C)

att beslutet omedelbart justeras.

Ärendebeskrivning

Följande valärenden är bordlagda sedan kommunfullmäktige 2024-03-25:

Roland Ericsson (C) ersättare i socialnämnden

Dan Fängström Nämndeman i Gävle Tingsrätt

Susana Olsson (SD) ersättare i Arbetsmarknads- och funktionsrättnämnden

Gode män enl fastighetsbildningslagen 2023–2026 (1 st tätortsförhållanden och 1st

jordbruk eller skogsförhållanden)

Följande förtroendevalda har avsagt sig uppdragen:

Eva Persson (C) ersättare i Utbildningsnämnden

Anton Hedqvist (V) ledamot i Socialnämnden

Martina Kyngäs (KD) ledamot/ordförande i Socialnämnden from 240617

Daniel Weiss (KD) ersättare i Socialnämnden efter from 240617

Anneli Törnblom (KD) ledamot i Kultur- och fritidsnämnden from 240601

Victoria Almqvist ersättare i Kultur- och fritidsnämnden (KD) from 240601

Lisa Trevitt (S) ledamot i Utbildningsnämnden from 240601

Tarik Fisekovic (C) ledamot i Utbildningsnämnden

Henrik Wenngren (MP) ledamot i Gävle Hamn AB

Inlägg i ärendet

Per-Åke Fredriksson (L) och Daniel Olsson (S)

Ordförande meddelar att Lisa Trevitt (S) har inkommit med avsägelse från sitt uppdrag som ledamot i kommunfullmäktige Ordförande föreslår kommunfullmäktige bevilja avsägelsen.

Handlingar i ärendet

- Protokoll valberedning 24-05-24, dnr 579062

Kommunstyrelsen

Sammanträdesdatum 2024-06-04

§ 105 Sammanställning av konsekvenser efter skyfall och översvämningar i Gävle kommun - augusti 2021

Diarienummer: 21KS361

Expedieras till:

Samtliga nämnder och bolag

Beslut

Kommunstyrelsen beslutar enligt ordförandens förslag

att ta emot rapportering avseende konsekvenser efter skyfall och översvämningar i Gävle kommun - augusti 2021 samt

att lägga rapporten till handlingarna

Ärendebeskrivning

Kommunstyrelsen beslutade 14 september 2021, med diarienummer21KS361, att uppdra till kommundirektören att återkomma med en ekonomisk redovisning av såväl skadeutfall som kostnader föråterställande och nödvändiga kompletterande åtgärder med anledning av skyfallet och efterföljande översvämningar i Gävle kommun i augusti 2021. Rapporten redovisar omfattningen av konsekvenser och skador som uppkommit av skyfallet i Gävle kommun. Redovisningen grundar sig på information från kommunens sektorer, bolag och förbund till och med den 31 oktober 2023, prognos med skadeärenden, januari 2024samt den rapport som Länsstyrelsen i Gävleborg publicerade 2022.

Handlingar i ärendet

- Sammanställnning av konsekvenser efter skyfall och översvämningar i Gävle kommun - augusti 2021, dnr 21KS361-3
- Tjänsteskrivelse - Sammanställning av konsekvenser efter skyfall och översvämningar i Gävle kommun - augusti 2021, dnr 21KS361-4

Gävle KOMMUN

2024-01-31
Sid 1 (19)
Dnr 21KS361
Handläggare: Martin Svaleryd, ekonomidirektör

Sammanställning av konsekvenser efter skyfall och översvämningar i Gävle kommun – augusti 2021

Sammanställning av konsekvenser efter skyfall och översvämningar i Gävle kommun, augusti 2021

Inledning ***3***
1. Sammanfattning ***4***
2. Skyfallshändelsens förlopp ***4***
2.1 Ovädrets omfattning *4*
3. Konsekvenser av skyfallshändelsen ***5***
3.1 Skyfallets allmänna påverkan *5*
3.2 Påverkan i samhället *6*
3.3 Påverkan på liv och hälsa *7*
3.4 Påverkan på kommunägda fastigheter *7*
3.5 Påverkan för näringslivet *8*
4. Ansvar vid skyfallshändelser ***8***
4.1 Beskrivning av ansvarsfördelning *8*
4.2 Kommunens ansvar *9*
5 Hantering av skadeärenden via regressförfaranden ***10***
5.1 Allmänt *10*
5.3 VA-huvudmannens kostnader för skador *11*
5.4 Kommunkoncernens kostnader för skador efter skyfallet *12*
6 Åtgärder och aktiviteter för att minska konsekvenser vid skyfall ***12***
6.1 Förberedelser innan skyfallet 2021 *12*
6.2 Genomförda åtgärder för att minska konsekvenser vid översvämningar *13*
6.3 Återställning efter skador *14*
6.4 Modellering och kunskapsunderlag *14*
6.5 Kommunikation, utbildning, rutiner och samordning *15*
6.6 Styrdokument *16*
6.7 Genomförda klimatanpassningsåtgärder *16*
7. Projekt klimatanpassning ***17***

[1]Länstyrelsens Gävleborg, Rapport 2022:5 Utredning av skyfall och översvämningar i Gävleborgs län, augusti 2021

Inledning

Kommunstyrelsen beslutade 14 september 2021, med diarienummer 21KS361, att uppdra till kommundirektören att återkomma med en ekonomisk redovisning av såväl skadeutfall som kostnader för återställande och nödvändiga kompletterande åtgärder med anledning av skyfallet och efterföljande översvämningar i Gävle kommun i augusti 2021.

Rapporten redovisar omfattningen av konsekvenser och skador som uppkommit av skyfallet i Gävle kommun. Redovisningen grundar sig på information från kommunens sektorer, bolag och förbund till och med den 31 oktober 2023, prognos med skadeärenden, januari 2024 samt den rapport som Länsstyrelsen i Gävleborg publicerade 2022.

Kommunstyrelsen har även uppdragit att upprätta en samordnad klimatanpassningsplan för hela kommunkoncernen. Planen innehåller förslag på nödvändiga åtgärder på kort och lång sikt kopplat till klimatförändringar, extremväder och en stad som växer. Investeringsramen tillförs 100 mnkr under planperioden i ett första skede (Kommunplan 2022).

[1]Länstyrelsens Gävleborg, Rapport 2022:5 Utredning av skyfall och översvämningar i Gävleborgs län, augusti 2021

1. Sammanfattning

Den 17-18 augusti 2021 inträffade ett extremt och historiskt skyfall i Gävle, vilket medförde omfattade översvämningar.

Högsta dygnsnederbördsmängden som uppmättes vid mätstationen i Gävle den 18 augusti kl. 07.00 var 161,6 mm under det senaste dygnet. Regnmängden kan bedömas som ett tusenårsregn.

Händelsen orsakade konsekvenser på kommuninvånarnas livssituation och egendom, kommunkoncernens verksamhet samt materiella skador på offentlig egendom.

De totala kostnaderna till och med 2023-12-31 uppgår till 468,2 mnkr för Gävle kommunkoncern. I beloppet ingår dels 400 mnkr som Gävle kommun lämnat till Gävle Vatten i driftsbidrag för att täcka bolagets beräknade och prognostiserade regresskostnader till försäkringsbolag, dels beräknade nettokostnader som uppgått till 68,2 mnkr. Med nettokostnad avses total kostnad efter erhållen försäkringsersättning. De totala kostnaderna är inte slutgiltigt sammanställda.

2. Skyfallshändelsens förlopp

2.1 Ovädrets omfattning

Händelsen började med att SMHI redan söndagen den 15 augusti utfärdade riskvarning för stora regnmängder i större delar av Gävleborgs län. Denna risk låg kvar under måndagsdygnet och tisdagen 17 augusti klassades den om till en varning klass 2 (enligt SMHIs dåvarande varningssystem). Denna varning avser mycket stora regnmängder om minst 70 mm. På samverkanskonferens med bland andra Länsstyrelsen, SMHI, deltagare från kommunens sektorer, bolag och förbund samt Gästrike Vatten den 17 augusti meddelades att regnmängderna prognostiserades till 70-100 mm. Samtliga närvarande aktörer bedömde situationen under kontroll med hanterbara konsekvenser.[1]

Den 17-18 augusti 2021 inträffade ett omfattande skyfall, som var långt mer omfattande än SMHIs prognos, med efterföljande översvämningar i hela Gästrikland och stora delar av Hälsinglands kustland. Skyfallet var på många håll rekordartat. SMHIs automatstation i Gävle slog nytt dygnsrekord med en dygnsnederbörd på 161,6 mm. Än mer anmärkningsvärt var den 2-timmarsnederbörd på 101,0 mm som registrerades kl. 00-02 den 18 augusti. Gävle kommun beställde en rapport om regnets sannolikhet av SMHI. SMHI gav i rapporten rekommendationen "...tolkningen bör kunna göras att för många av varaktigheterna kan återkomsttiden mycket väl överskrida 1000 år."[1]

[1]Länstyrelsens Gävleborg, Rapport 2022:5 Utredning av skyfall och översvämningar i Gävleborgs län, augusti 2021

Skador och problem rapporterades dock i princip uteslutande från Gästrikland med tonvikt på Gävle kommun då Gävle kommun ligger längst ned i vattenavrinningsområdet.

Översvämningens förlopp:
Tidsschema för händelsen, inklusive varningar före och efterföljande regn.

Tabell 1 Översvämningens förlopp

Tidpunkt	Risk	Omfattning
Söndag 15/8	Risk för stora regnmängder	Varning
Måndag 16/8	Uppdaterad risk från SMHI	Risk
Tisdag 17/8	Varning stora regnmängder Varning höga flöden	Klass 2 Klass 1
Onsdag 18/8	Stora regnmängder (skyfall i Gävleborg) ca 100 mm i Gävle under två timmar	
Fredag 20/8	Varning 1 höga flöden	Klass 1
Onsdag 25/8	Varning 1 stora regnmängder	Klass 1

Från rapport Utredning av skyfall och översvämningar i Gävleborgs län, augusti 2021 upprättad av Länsstyrelsen Gävleborg rapport 2022:5

Tabell 2 Beräknad återkomsttid för olika varaktigheter av Gävleregnet

Varaktighet	Maximal uppmätt nederbörd (mm)	Återkomsttid (skyfallsmetoden (år)
15 min	17,0	10
30 min	32,2	100
60 min	62,2	800
6 timmar	136,6	2 900
12 timmar	147,4	1 600
24 timmar	166,0	1 000

Data från SMHI:s rapport, Analys av Gävleregnet augusti 2021. Upprättad 20210910.

3. Konsekvenser av skyfallshändelsen

3.1 Skyfallets allmänna påverkan

Skyfallet ledde till omfattande pluviala översvämningar i Gävle, Ockelbo och Hofors. Värst drabbat var Gävle, där också störst regnmängder hamnade. Följande områden var översvämningsdrabbade: Villastaden och Fridhem, Bomhus, Söder och Hemsta, Hille, Lexe och Hagaström, Sätra, Valbo, Hemlingby och Järvsta, Norr och Nynäs, Sörby, Forsbacka, Andersberg, Brynäs, Lervik och Fredriksskans, Norrlandet, Bergby, Norrsundet och Furuvik.[1]

[1]Länstyrelsens Gävleborg, Rapport 2022:5 Utredning av skyfall och översvämningar i Gävleborgs län, augusti 2021

Översvämmade sjöar och/eller vattendrag var följande: samtliga små vattendrag i Testeboåns, och Gavleåns avrinningsområden. Det kraftiga regnet orsakade också omfattande översvämningar och höga flöden i länets vattendrag. Under dygnen 18-19 augusti var flödena i små vattendrag på 100-årsnivåer i stora delar av Gästrikland. I de större vattendragen (Gavleån och Testeboån) kulminerade flödena till att vara strax över medelvärdet av varje årshögsta dygnsmedelvattenföring. Lokalt blev det omfattande konsekvenser i Kungsbäck, Hemlingsbybäcken och flera mindre vattendrag på Norrlandet i Gävle kommun.[1]

Lokalt inträffade ett antal ras i samband med höga flöden i mindre vattendrag. Gävle kommun rapporterade om 14 platser där erosion och efterföljande ras och skred förekommit. Den allvarligaste incidenten var det flerbostadshus vid Kungsbäck i Gävle där grunden på ett studentboende underminerades, eroderade och risk för skred förelåg.[1]

Vatten stod kvar i lågpunkter under flera dagar. I vissa av de större användes MSB:s högkapacitetspumpar för ett få ut vatten. I den större vattendragen (Gavleån och Testeboån) kulminerade flödena 21-22 augusti.

En stor andel fastigheter, främst de med källare, drabbades av baktrycksskador från avloppsnätet på grund av överbelastning i ledningsnätet (vet ej vad dom bestämde annat syfte)

3.2 Påverkan i samhället

Samtliga brukare i Gävle kommun avseende hemtjänst, vård och omsorg nåddes under dagen, om än med vissa förseningar. Skolstarten sköts upp, men skolorna hade öppet som trygghet.

Kollektivtrafiken ställdes in i några dagar i stora delar av Gävle. När det gäller transporter så var det begränsade konsekvenser för samhället.
Trafikverket rapporterade om begränsad påverkan på infrastrukturen, Ostkustbanan höll stängt i två dygn och avbrott på fyra vägar varav E16, länsvägarna 509, 583 och Bönavägen. Varaktigheten på vägarnas avbrott var under två dygn. Viadukterna i Gävle vattenfylldes vilket föranledde till starkt minskad framkomlighet som delvis påverkade den kommunala verksamheten, transporter samt privatpersoner.[1]

Flera av vattenverken drabbades av ytvattenöversvämning men kunde, trots nederbördsmängden, hållas i drift och dricksvattenkvaliteten kunde säkerställas under hela händelsen. Tillflödet till avloppspumpstationer och avloppsreningsverken var extremt högt och bräddning förekom på samtliga avloppsreningsverk.

[1]Länstyrelsens Gävleborg, Rapport 2022:5 Utredning av skyfall och översvämningar i Gävleborgs län, augusti 2021

Miljöpåverkan av dessa bräddningar bedöms som ringa eftersom större andelen av det bräddade vattnet var regnvatten.

Det extrema nederbördstrycket orsakade störningar på VA-ledningsnätet. Dagvattennätet blev snabbt överbelastat och stark vattenströmning i marken runt dagvattenledningarna gav på många platser upphov till skador i form av markerosion som orsakade att ledningar kollapsade eller fick brott och sprickor. I avloppsvattennätet medförde de extremt höga flödena att smuts och material sköljdes med i ledningarna och orsakade stoppar i avloppsledningsnätet. Dricksvattennätet klarade situationen bättre då de är trycksatta och kan hålla emot bättre mot yttre markförändringar. Många av pumpstationer för avloppsvatten och dagvatten drabbades av ytvattenöversvämning och stannade.

3.3 Påverkan på liv och hälsa

Inga personer dog på grund av skyfallet men enligt media finns uppgift om att fyra personer skadades lindrigt och som uppsökte vård. Vissa rehabiliterande verksamheter ställdes in under längre perioder, vilket kan ha orsakat vissa negativa hälsoeffekter, men detta är inte utrett.

3.4 Påverkan på kommunägda fastigheter

AB Gavlegårdarna (ABG), det kommunala bostadsbolaget, påverkades med följande konsekvenser;

- Antalet registrerade vattenskador var 404 i bostäder i samband med skyfallet.
- Antalet hyresgäster som behövde temporära boenden efter skyfallet var 59. Antalet hyresgäster i komplementboende som ordnats av ABG varierade över tid. Som mest hade ABG 28 hyresgäster i egna komplementboenden.
- Återställningstiden beror i stor utsträckning på vattenskadans art. Torktider och tillgång till resurser påverkar återställningstiden. Av de 59 evakuerade lägenheterna så stod den första lägenheten klar för inflyttning 5 månader efter skyfallet och den sista lägenheten var klar för inflyttning 10 månader efter skyfallet. En genomsnittlig tid för återställning kan inte räknas ut på ett trovärdigt sätt då ett enstaka antal lägenheter tog lång tid att återställa. Huvuddelen av de skadade lägenheterna var återställda efter 6-7 månader.

Av Gavlefastigheters fastighetsbestånd fick 60 byggnader mer eller mindre allvarliga skador:

- 21 skolor,
- 5 förskolor,
- 9 dagcenter,
- 12 sport- och fritidsanläggningar

[1]Länstyrelsens Gävleborg, Rapport 2022:5 Utredning av skyfall och översvämningar i Gävleborgs län, augusti 2021

- 13 andra byggnader.

3.5 Påverkan för näringslivet

Det kan antas att de indirekta skadorna på ekonomisk verksamhet varit omfattande. Det rör sig om allt från personal har varit tvungna att stanna hemma och ta hand om skadade hem, att verksamheter inte kunnat bedrivas på grund av återställande, till att vissa verksamheter får problem med leveranser och infrastruktur. Det saknas dock underlag för att kunna göra en större sammanställning.

Bland de exempel som finns i media kan ändå noteras att Korsnäs pappersbruk fick stänga på grund av kvalitetsproblem med råvatten, biografen Filmstaden i Gävle var stängd på grund av sanering i över 6 månader.

4. Ansvar vid skyfallshändelser

I många fall är en översvämning resultatet av komplexa förhållanden. Följden blir att flera aktörer kan komma att bli inblandade i händelsen, där orsak och verkan i många fall kan vara svåra att reda ut i efterhand. Vattnet söker sig alltid mot den lägsta punkten och blir därmed ofta stående i ett instängt lågområde. Diskussionen om ansvar handlar till slut om ekonomisk fördelning av skadekostnader.

4.1 Beskrivning av ansvarsfördelning

Enligt PBL ska till exempel bebyggelse och byggnadsverk lokaliseras till mark som är lämplig för ändamålet (2 kap 5 §) och det ska i översiktsplanen framgå hur kommunen ser på risken för skador på grund av översvämning, ras, skred och erosion. Enligt Boverkets allmänna råd ska mark planläggas så att ny bebyggelse inte tar skada eller orsakar skada vid en översvämning från minst ett regn med en återkomststid på 100 år. Ett skadeståndsrättsligt ansvar kan uppkomma för kommunen om planläggningen inte lever upp till detta förutsätter att kommunen agerat vårdslöst i sin myndighetsutövning i samband med planläggningen. Ett sådant ansvar preskriberas (kan inte längre göras gällande) 10 år efter planens antagande.

Kommunen har ansvar för stadsplanering och för att ta hänsyn till översvämningsrisker. Den allmänna marken där kommunen ansvarar för utgör bara en knapp tredjedel av stadens yta, resten är kvartersmark, alltså mark som är bebyggd med hus, butiker och annat.

Enligt lagen om allmänna vattentjänster (LAV) ligger ansvaret för hantering av normala flöden på VA-huvudmannen, inom verksamhetsområde för spill-

[1]Länstyrelsens Gävleborg, Rapport 2022:5 Utredning av skyfall och översvämningar i Gävleborgs län, augusti 2021

och dagvatten. VA-huvudmannens anläggning ska tillgodose skäliga anspråk på säkerhet. Detta säkerhetskrav anses som huvudregel vara uppfyllt om VA-huvudmannen dimensionerat ledningsnätet enligt Svenskt Vattens mest aktuella publikation vid tidpunkten för skadan (för närvarande publikation P 110). Om ledningsnätet uppfyller dimensioneringskraven saknar VA-huvudmannen som utgångspunkt har ansvar för inträffade skador. Om det inträffar ett skyfall med högre återkomsttid än den dimensionerande och detta leder till en översvämningsskada kan dock VA-huvudmannen vara ansvarig för skadan ändå, om översvämningen uppstått på grund av att huvudmannens anläggning av andra skäl inte levt upp till skäliga anspråk på säkerhet, exempelvis att ledningsnätets underhåll inte skötts på erforderligt vis. En ersättning kan jämkas om fastighetsägaren har varit medvållande till egen skada.

Fastighetsägaren har ansvar över ledningar och egna vatten- och avloppsinstallationer inom den egna fastigheten. Med fastighet menas både byggnader och mark. Ansvaret gäller från anslutningspunkten i gatan som brukar ligga ungefär en halv meter utanför tomtgränsen. Fastighetsägaren har ansvar för att vidta förebyggande åtgärder och skydda sin fastighet samt att avvattna sin tomt. Det innebär att ta hand om vattnet som faller på den egna fastigheten och leda det till anslutningspunkten. Fastighetsägaren ska separera avloppssystemet inom fastigheten om VA-huvudmannen anlagt separerat system i gatan. Detta innebär att dagvatten i sådana fall inte får belasta spillvattenledningsnätet.

4.2 Kommunens ansvar

Det huvudsakliga ansvaret för skador som uppkommer till följd av översvämningar bör i enlighet med vad som angetts ovan hanteras enligt LAV, vilket innebär att det är den kommunala va-huvudmannen, i detta fall Gävle Vatten AB, som regresskrav kommer att riktas mot. Rent allmänt kan även nedan beskrivna bestämmelser aktualisera ett ansvar för kommunen.
Kommunen uppträder i olika egenskaper som på olika sätt, i alla fall rent teoretiskt, kan konstituera frågor skadeståndsansvar. När kommunen är *fastighetsägare* kan skadestånd utgå just för att kommunen äger en fastighet (Jfr. 3 kap. 3 § JB), som myndighet och felaktighet vid myndighetsutövning (3 kap. 2 § SkL), felaktig rådgivning (3:3 § SkL) som ägare av allmän va-anläggning (45 § LAV) eller som brukare av en fastighet i offentlig verksamhet eller verksamhetsutövare (32 kap. MB). En kommun kan också hållas ansvarig enligt de allmänna skadeståndsrättsliga principerna enligt 2 kap. 1 § SkL. Avslutningsvis kan inom obligatoriskt skadestånd komma i fråga; dvs. skadestånd i anledning av ett avtalsförhållande.

Om omständigheterna i sig inte talar för sig själva måste den som begär ett skadestånd av kommunen, på grund av en översvämning, redogöra för de omständigheter som denne menar utlöser ett

[1]Länstyrelsens Gävleborg, Rapport 2022:5 Utredning av skyfall och översvämningar i Gävleborgs län, augusti 2021

skadeståndsansvar. Kommunens uppgift blir sedan att bedöma om det finns någon rättslig grund för kravet; givet omständigheterna i det enskilda fallet.

5 Hantering av skadeärenden via regressförfaranden

5.1 Allmänt

Ett försäkringsbolag som har betalat ut ersättning för att täcka en skada som dess försäkringstagare har drabbats av har enligt skadeståndsrättsliga regler rätt att kräva tillbaka det utbetalda beloppet från den som är ansvarig för skadan. Ett sådant återkrav kallas för regress, eller för regresskrav enligt skadeståndsregeln 45 § LAV.

Regressrätten omfattar bara den ekonomiska förlust som den försäkrade (i detta fall fastighetsägaren) drabbats av. Försäkringsbolaget kan alltså aldrig få bättre rätt mot VA-huvudmannen än vad den fastighetsägaren har enligt skadeståndsreglerna. Om VA-huvudmannen inte ansvarar för skadan enligt skadeståndsreglerna saknar försäkringsbolaget rätt att få ersättning av VA-huvudmannen och om försäkringsbolaget har betalat ut en högre ersättning än den verkliga skadan saknar försäkringsbolaget rätt att få den överskjutande delen ersatt av VA-huvudmannen.

I Gävle kommun är Gävle Vatten AB VA-huvudman. Gävle Vattens styrelse tog i oktober 2023 beslut om principer för hantering av regresskrav och skadeärenden kopplade till skyfallet 2021 baserat på ovan nämnda krav som uppställs i lag och praxis.

Utgångspunkten är bedömning utifrån gällande rätt och praxis samt nedanstående inriktning:

- Där ledningsnätet har funktion enligt krav på 10-, 20- respektive 30-års regn bestrids ansvar för VA-huvudmannen.
- Där dagvatten och spillvattennätet är separerat och dagvattennätet har rätt funktion samt spillvattennätet har funktion enligt krav på 10-års regn bestrids ansvar på grund av den extraordinära situationen (det extrema skyfallet).
- Där flera skadeorsaker finns bestrids hela eller delar av kravet (konkurrerande skadeorsaker).
- Begärd ersättning kommer att särskilt granskas för att skälig nivå ska utbetalas.
- Krav på ersättning av självrisk regleras i de fall där VA-huvudmannen har ett ansvar eller del av ansvar, i övrigt bestrids kravet.”

[1]Länstyrelsens Gävleborg, Rapport 2022:5 Utredning av skyfall och översvämningar i Gävleborgs län, augusti 2021

5.3 VA-huvudmannens kostnader för skador

Ansvarsförsäkringen för Gävle Vatten AB täcker inte denna typ av skador vilket innebär att de regresskrav från försäkringsbolag där Gävle Vatten AB har ett ansvar kommer innebära en direkt kostnad med påverkan på resultatet.

Per 31 januari har totalt ca 2 000 skadeärenden (regresskrav och regressaviseringar samt krav på ersättning av självrisker) inkommit till Gävle Vatten AB med ett totalt belopp på ersättning på ca 1,5 miljarder kr. Nya skadeanmälningar beräknas komma in under året 2021-2023 och eventuellt längre. Skadorna utgörs huvudsakligen av återställning av fuktskador och sanering men även omfattande skador på inventarier.

Enligt gällande redovisningsregler ska en avsättning göras för förpliktelser som har inträffat under räkenskapsåret som är sannolika till sin förekomst men ovissa till belopp eller tidpunkt. Ansvaret för skadorna är en sådan förpliktelse som är osäkert till belopp och tidpunkt. En avsättning om 250 mnkr för regresskraven gjordes därför i delårsbokslutet per 2021-08-31.

Avsättningen var en schablonberäkning i Gävle Vatten för eventuella kommande kostnader utifrån erfarenhet bland annat från kommunerna Uppsala, Malmö och Göteborg som haft motsvarande skador efter omfattande skyfall. Uppföljning ska ske årligen under åren och en slutlig redovisning ska där efter ske senast 2031-05-31. Om bolagets kostnader inte uppgått till utbetalt rörelsebidrag ska bolaget återbetala mellanskillnaden. Övriga kommuners erfarenhet har varit att utredning av ansvar och reglering av regresskrav tar två till fem år.

En avsättning ska vid varje balansdag omprövas och justeras så att den återspeglar den bästa uppskattningen av förväntat utfall. Baserat på sammanställda uppgifter från inkomna ärenden, juridiska principer samt utredning av skadepunkter har tidigare avsättning i samband med årsbokslut per 2023-12-31 omvärderats till 400 mnkr vilket innebär att 150 mnkr har kostnadsförts för räkenskapsåret 2023.

Resultateffekten efter reservationen år 2023 innebar att eget kapital i bolaget understiger hälften av det registrerade aktiekapitalet, vilket aktualiserar bestämmelser om tvångslikvidation på grund av kapitalbrist enligt 25 kap 13§ i aktiebolagslagen. För att återställa det egna kapitalet beslutade Gävle kommun om ett rörelsebidrag om 150 mnkr för att återställa det egna kapitalet och därmed undanröja problematiken om eventuell kontrollbalansräkning.

[1]Länstyrelsens Gävleborg, Rapport 2022:5 Utredning av skyfall och översvämningar i Gävleborgs län, augusti 2021

5.4 Kommunkoncernens kostnader för skador efter skyfallet

Inrapporterade kostnader avseende kommun och kommunala bolag, exkl. kommunalförbund, per objekt redovisas per 2023-10-31.

Tabell 4 Kommunkoncernens kostnader

Objekt	**Netto skadekostnad (mnkr)**
Förskolor	1,2
Skolor	13,8
Lägenheter	16,2
Omsorgsboenden	6,7
Affärslokaler	5,4
Kontorslokaler	1,0
Badanläggningar	1,0
Fritidsanläggning (fotboll, hockey)	0,7
Kultur och Fritid (Bibliotek, friluftsspår och leder)	0,6
Källare	0,8
Övriga lokaler	5,6
Gator, torg och parker, cykelbanor	3,0
Infrastruktur	7,1
Verksamhetslokaler	2,5
Inhyrd personal	0,3
Varor i lager	2,3
Summa	**68,2**

**Med nettokostnader avses kostnader efter erhållen försäkringsersättning.*

6 Åtgärder och aktiviteter för att minska konsekvenser vid skyfall

Efter skyfallet 2021 har ett antal aktiviteter genomförts och även planering för framtida aktiviteter har upprättats för den kommunala verksamheten, för att förebygga negativa konsekvenser och skador om liknande händelser skulle inträffa igen. Nedanstående information är sammanställd av Sektor Styrning och Stöd från kommunala sektorer, bolag och förbund. Informationen är inte heltäckande men ger en bild av var insatser genomförts.

6.1 Förberedelser innan skyfallet 2021

- Säkerhetsenheten definierade tydligare bemanningsansvaret av den centrala krisledningsorganisationen och hur/var funktionerna rekryteras från.
- Förstärkning av krisledning och rutiner för inkallande av extra personal

[1]Länstyrelsens Gävleborg, Rapport 2022:5 Utredning av skyfall och översvämningar i Gävleborgs län, augusti 2021

- Samordningsmöten hölls med statliga myndigheter, länsstyrelse och grannkommuner för att samordna förberedelser och gemensamt skyddsmaterial inför förväntade extremväderhändelser
- Rondering i riskområden genomfördes
- Spolning av ledningar i kända problemområden genomfördes
- Utkörning av sandsäckar till områden där det funnits risk för översvämning

6.2 Genomförda åtgärder för att minska konsekvenser vid översvämningar

Fysiska åtgärder för ökad bortledning av regnvatten:

- Byggt nya trummor och grävt ut Hemlingbybäcken för att öka bortledningen av regnvatten
- Rensat och dikat ur Hemlingbybäcken nedströms vid södra Hemlingby köpstad ut till utloppet vid inre fjärden och återställt till ursprungligt skick.
- Rensat och dikat ur delar av Järvstabäcken och återställt till ursprungligt skick.
- Generell översyn av diken, trummor, galler, bäckar i flera delar av kommunen såsom Valbo, Hagaström, Sätra, etcetera samt att 10 stycken vägtrummor har bytts ut och fler planeras.

Fastigheter:

- Kontroller av erfarenhetsmässigt svaga punkter i dagvattensystemet inför och under större regnoväder.
- Utbyten och larmsättning av pumpar.
- Genomgång av pumpar sker regelbundet och åtgärdas vid behov.
- Återkommande rondering och städning i undercentraler.
- Utökade resurser för filmning av ledningar i fastigheter.
- Översyn av placering av utrustning i undercentraler.
- Arbetet pågår under 2024 att upprätta trygghetspunkter i fastigheterna, det vill säga möjligheter att inrymma personer i en fastighet på grund av pågående krissituation.
- Gavlefastigheter har filmat och spolat många ledningar för att kunna analysera vilka åtgärder som krävs i dagvattensystemet.

Avfallshantering:

- Säkerställt att fordon inte parkeras i det området som är låglänt på uppställningsplats
- Säkerställt rutiner gällande körturer

[1]Länstyrelsens Gävleborg, Rapport 2022:5 Utredning av skyfall och översvämningar i Gävleborgs län, augusti 2021

6.3 Återställning efter skador

Åtgärder på VA-anläggningar som drabbats av översvämning:

- En stor mängd avloppsstoppar fick åtgärdas genom spolning eller resning direkt i anslutning till skyfallet.
- Lagning av dagvattenledningar som på grund av markerosion rasat
- Omfattande åtgärder på framför allt elsystem i avloppspumpstationer och dagvattenpumpstationer.
- Åtgärder på vattenverk för att återställa och reparera efter ytvattenöversvämning av maskinlokaler.

Övrigt återställningsarbete, exempelvis:

- Lagat bortspolade och trasiga vägar, ledningar, broar, mm.
- Lagat slukhål
- Återställt kommunala byggnader och infrastruktur (till exempel ca 250 översvämningsskadade byggnader att återställa)
- Borttagning av nedfallna träd och grenar från vägar och gångstråk
- I vissa av de större viadukterna användes MSB:s högkapacitetspumpar för att få ut vatten.

6.4 Modellering och kunskapsunderlag

Sedan skyfallet 2021 har ett omfattande planeringsunderlag tagits fram för bedömning av översvämningsrisker vid olika regnhändelser. Materialet omfattar hydraulisk modellering av:

- ledningsnät för dagvatten och spillvatten
- skyfallskartering av översvämningsrisker på markyta vid stora regn
- vattendragskartering av Hemlingbybäckens översvämningsrisk

Materialet kan användas för identifiering av risker och planering av åtgärdsbehov för klimatanpassning.

Mark, bebyggelse och infrastruktur:

Skyfallskarteringen och vattendragskarteringen kommer att visas i digitala karttjänster och tillgängliggöras som ett planeringsverktyg för kommunkoncernen. Det kommet att bli ett användbart underlag i både riktat klimatanpassningsarbete och i ordinarie verksamhet och löpande arbete. Verktyget möjliggör att översvämningsrisker kan hanteras inom alla skeden av kommunkoncernens ansvarsområden,

[1]Länstyrelsens Gävleborg, Rapport 2022:5 Utredning av skyfall och översvämningar i Gävleborgs län, augusti 2021

från planering och projektering till drift och underhåll. Med fördel kan översvämningsrisker åtgärdas i samband med andra planerade arbeten och åtgärder. Det kan exempelvis handla om att bygga bort lågpunkter och instängda områden, tillskapa tillfälliga fördröjningsytor, säkerställa rinnvägar och markplanera för att minska risk för översvämningsskador på fastigheter och infrastruktur.

VA-anläggningar:

Ett omfattande digitalt underlag som kan analysera ledningsnätets funktion och kapacitet har tagits fram i samband med utredningen av skyfallet. Från detta verktyg kan analyser om vad som är funktionsbrister i ledningsnätet göras och åtgärdsplaner tas fram.

Kommunala verksamhetslokaler:

- Klimat och sårbarhetsanalys av ett urval har genomförts av Gavlefastigheters byggnader
- Gavlefastigheter ser över hur dagvattenhanteringen och hur den kan utvecklas på fastigheterna.
- En klimatriskanalys har genomfört i enlighet med Miljöbyggnad 4.0.

6.5 Kommunikation, utbildning, rutiner och samordning

- Gävle Kommun vidareförmedlade SMHI:s vädervarning i flera kanaler med syfte att informera och varna fastighetsägare.
- En kriskommunikationsgrupp tillsattes där möten genomfördes med stöd av digitala kanaler.
- FAQ:er upprättades till kundtjänst på Gävle kommun och Gästrike Vatten, talespersoner utsågs och för allmänheten fanns information att läsa på webbplatserna www.gavle.se och www.gastrikevatten.se. Gästrike Vatten utökade sina öppettider i kundtjänst under första veckan efter skyfallet för att kunna ta emot samtal för kunder och allmänhet. Kundtjänsten i Gävle Vatten är bemannad av Gästrike Vatten.
- En pressträff anordnades för att nå ut med information snabbt och effektivt.
- En gemensam intern kommunikationsplattform med budskap, talespersoner och FAQ har tagits fram.
- Kommunikation via hemsidor och digitala kanaler till fastighetsägare om hur de kan öka sin beredskap för att förebygga översvämningsrisker.
- Kommunikation kring ansvarsfördelning VA-huvudman/kommun/fastighetsägare vid skyfall och översvämningar.

[1]Länstyrelsens Gävleborg, Rapport 2022:5 Utredning av skyfall och översvämningar i Gävleborgs län, augusti 2021

- Kommunikation via hemsidor om kommunkoncernens åtgärder på kort och lång sikt.
- Information om vädervarningar till fastighetsägare och allmänhet.
- Nya rutiner för kommunikation vid vädervarningar där kommunen bidrar med information om sektor Livsmiljös hantering bland annat.
- Kunskapslyft kring ansvarsfördelningen mellan hyresvärd och hyresgäst i samband med skyfall och bränder.
- Förstärkt tydligheten kring krav på hemförsäkring för hyresgäster och vikten av att som hyresgäst ha en hemförsäkring.
- Ändring av hyresavtal för radhus med källare.

6.6 Styrdokument

En reviderad dagvattenpolicy (version 2.0) har antagits av kommunfullmäktige. Jämfört med tidigare dagvattenpolicyn har framför allt delen om robust och klimatanpassad dagvattenhantering med fokus på stora regn och skyfall utvecklats. I policyn finns rekommendationer och målsättningar för att nå en säker och hållbar dagvattenhantering.

6.7 Genomförda klimatanpassningsåtgärder

Fördröjning och infiltration:

- Sju nedgrävda vattentankar för bevattning och fördröjning av dagvatten.
- Regnbäddar för fördröjning av dagvatten.
- Byggt dagvattenmagasin för att fördröja regnvatten.
- Ledning av takvatten till planteringsytor.
- Byggt barriär mellan Hemlingbybäcken och koloniområdet i Hemsta

Fastigheter:

- Backventiler har installerats i vissa brunnar.
- Enklare typer av åtgärder som kan förhindra att vatten tränger in har avhjälpts.
- Upprustning och införskaffande av pumpar, sandsäckar och elverk för högre beredskap
- Gavlefastigheter har upprättat ett beredskapslager samt köpt in en bandvagn för att kunna bistå sektor Välfärd vid extremväder.
- Gavlegårdarna har införskaffat och utrustat kriscontainrar

Planering:

- Planering för större regnmängder vid projektering av nyproduktion.
- Erfarenhet från skyfallet ingår i ombyggnadsprojekt

[1]Länstyrelsens Gävleborg, Rapport 2022:5 Utredning av skyfall och översvämningar i Gävleborgs län, augusti 2021

Ledningsnät:

Inom Gävle Vatten genomförs löpande reinvesteringar och investeringar i VA anläggningarna för att förebygga översvämningsrisker. Varje år investeras ca 40-50 mnkr i att underhålla ledningsnätet. Detta underhåll omfattar:

- Förnyelse av ca 5–10 kilometer ledningsnät per år
- Separerar avlopp och dagvatten, dvs bygger bort kombinerade system
- Ombyggnation för att öka kapaciteten i ledningarna
- Investeringar i förbättrad teknik eller byggnation på vattenverk och reningsverk för att minska riskerna för ytvattenöversvämningar
- Investeringar i skydd av vattentäkter och brunnar för att minska riskerna av regnpåverkan av råvatten (brunnar)

7. Projekt klimatanpassning

I kommunplan 2022 gavs följande uppdrag: Kommunstyrelsen uppdras att i samverkan med hela kommunkoncernen ta fram en samordnad klimatanpassningsplan med förslag på nödvändiga åtgärder på kort och lång sikt kopplat till klimatförändringar, extremväder och en stad som växer. Investeringsramen tillförs 100 mnkr under planperioden i ett första skede.

Gävle kommun har från och med hösten 2023 kompletterat organisationen på Sektor Styrning och Stöd, avdelning Övergripande planering, med en klimatanpassningsstrateg för att arbete framåtriktat med klimatanpassningsåtgärder.

Projektet 23KS434 ” Inrättande av ett strategiskt klimatanpassningsarbete i Gävle kommunkoncern” startade under 2024. Projektet leds av Klimatanpassningsstrategen och syftar till att etablera ett strategiskt arbetssätt för klimatanpassningsarbetet inom hela kommunkoncernen som efter projektets avslut i december 2025 övergår i linjearbetet. Målet med det strategiska arbetet är att minska klimatrelaterade risker kopplat till översvämningar, höga temperaturer, ras, skred och erosion, torka, skogsbränder och negativ biologisk påverkan. Fokus i projektet läggs initialt på översvämningsrisker i Gävle tätort, och består av följande delprojekt och leveranser:

Delprojekt 1: Analys av klimatrelaterade risker och anpassningsbehov i Gävle tätort

- Analys Hemlingbybäcken - Öppna fördröjningsåtgärder i Hemlingby. 2024.
- Analys sårbara objekt - Workshops för att identifiera kritiska riskobjekt. 2024.
- Analys ledningsnät - Brister och åtgärder för att minska översvämningsrisker. 2025.

[1]Länstyrelsens Gävleborg, Rapport 2022:5 Utredning av skyfall och översvämningar i Gävleborgs län, augusti 2021

- Kartering värme - Kartering av strålningstemperaturer vid värmebölja. 2025.

Delprojekt 2: Implementering av konkreta klimatanpassningsåtgärder, inklusive:

- Stabiliseringsåtgärder längs Gavleån. 2024 (fas 1) och 2025 (fas 2)
- Fördröjningsåtgärder i Hemlingby. 2025
- Inrätta Extremväderbanken. 2024 (fas 1) och 2025 (fas 2)

Delprojekt 3: En kommunikationsplan för klimatrelaterade risker. 2024.

Delprojekt 4: En klimatanpassningsstrategi för kommunkoncernen som beskriver HUR arbetet skall bedrivas. Strategin är projektets viktigaste resultat. Beslut i KF 2025.

Delprojekt 5: En handlingsplan för klimatanpassningsarbetet som beskriver VAD som skall genomföras de 3-4 åren efter projektets avslut. Beslut i KF 2025.

[1]Länstyrelsens Gävleborg, Rapport 2022:5 Utredning av skyfall och översvämningar i Gävleborgs län, augusti 2021

Källförteckning

Länsstyrelsen Gävleborg. Rapport 2022:05 *Utredning av skyfall och översvämningar i Gävleborgs län,* augusti 2021.
Länsstyrelsens rapport omfattar Gävleborgs län. Gävle kommuns rapport omfattar endast Gävles kommuns händelser.

Jeppsson Stahl, Fanny. 2022. *The influence of spatial variations in rain intensity for cloudburst modelling: a case study of the Gävle cloudburst.* Examensarbete 30 hp. Uppsala universitet.

SMHI *Analys av Gävleregnet augusti 2021 Ansvaret för översvämningsskador SKR 2022-10-04*

Inrapportering av kostnader för skyfallet 2021 från nämnder och bolag

Inrapportering av konsekvenser efter skyfallet 2021 från nämnder och bolag

Informationsinhämtning bland annat från Uppsala kommun, Göteborgs stad, VA Syd.

Ordlista

Pluvial	Att en översvämning är ”pluvial” betyder att den ”kommer uppifrån” – är regnrelaterad
Fluvial	Som avser (finns i, orsakas av) rinnande vatten
FAQ	Vanligt ställda frågor på svenska
Regress	Rätt att inträda i en skadelidandes rätt till skadestånd för en skada för vilken försäkringsgivaren betalt ersättning.
Egendomsskada	Egendomsskador avser skador som uppstår på kommunens egendom, till exempel på byggnad, tomtmark eller lös egendom i lokaler.
Ansvarsskada	Ansvarsskada avser skador där kommunen skulle kunna bli skadeståndsskyldig.

[1]Länstyrelsens Gävleborg, Rapport 2022:5 Utredning av skyfall och översvämningar i Gävleborgs län, augusti 2021

Kommunstyrelsen

Tjänsteskrivelse - Sammanställning av konsekvenser efter skyfall och översvämningar i Gävle kommun - augusti 2021

Förslag till beslut
Kommunstyrelsen beslutar

att ta emot rapportering avseende konsekvenser efter skyfall och översvämningar i Gävle kommun - augusti 2021 samt

att lägga rapporten till handlingarna

Ärendet i korthet
Kommunstyrelsen beslutade 14 september 2021, med diarienummer21KS361, att uppdra till kommundirektören att återkomma med en ekonomisk redovisning av såväl skadeutfall som kostnader föråterställande och nödvändiga kompletterande åtgärder med anledning av skyfallet och efterföljande översvämningar i Gävle kommun i augusti 2021. Rapporten redovisar omfattningen av konsekvenser och skador som uppkommit av skyfallet i Gävle kommun. Redovisningen grundar sig på information från kommunens sektorer, bolag och förbund till och med den 31 oktober 2023, prognos med skadeärenden, januari 2024samt den rapport som Länsstyrelsen i Gävleborg publicerade 2022.

Beslutsunderlag
Sammanställning av konsekvenser efter skyfall och översvämningar i Gävle kommun - augusti 2021

Beslutet ska skickas till
Samtliga nämnder och bolag

Martin Svaleryd
Ekonomidirektör