



Regeringskansliet

Remissammanställning

2017-05-17

Ju2017/

Justitiedepartementet

Åklagarenheten

David Oredsson

david.oredsson@regeringskansliet.se

Remissammanställning – Elektronisk övervakning av
kontaktförbud (Ds 2017:1)

Innehållsförteckning

1. Remissinstanser	3
1.1 Remissinstanser som yttrat sig.....	3
1.2 Remissinstanser som inte lämnat in något yttrande	3
2. Övergripande synpunkter och kommentarer	3
3. Förslagen i promemorian	12
3.1 Elektronisk övervakning ska kunna ske även avseende utvidgade kontaktförbud	12
3.2 Inget förslag lämnas av innebörd att även en icke-fysisk överträdelse av ett utvidgat kontaktförbud ska kunna leda till ett särskilt utvidgat kontaktförbud	25
3.3 Inga förslag lämnas avseende beviskraven för att en överträdelse av ett utvidgat kontaktförbud skett ska kunna leda till ett särskilt utvidgat kontaktförbud	27
3.4 Skärpning av straffskalan och införande av en ny brottsrubricering	29
3.5 Utsträckning av den maximala förbudstidens längd för kontaktförbud med villkor om elektronisk övervakning.....	32
3.6 Inga förslag lämnas till förändring av regelverket för att förändra skyndsamhetskravet vad gäller handläggningstiden i ärenden angående kontaktförbud med villkor om elektronisk övervakning	34
4. Övriga frågor	34
5. Ikraftträdande och övergångsbestämmelser	37
6. Konsekvenser	38

1. Remissinstanser

1.1 Remissinstanser som yttrat sig

Efter remiss har yttranden över betänkandet avgetts av Riksdagens ombudsmän (JO), Svea hovrätt, Örebro tingsrätt, Helsingborgs tingsrätt, Uddevalla tingsrätt, Kammarrätten i Jönköping, Förvaltningsrätten i Umeå, Justitiekanslern, Domstolsverket, Åklagarmyndigheten, Polismyndigheten, Säkerhetspolisen, Kriminalvården, Brottsförebyggande rådet, Brottsoffermyndigheten, Datainspektionen, Försäkringskassan, Socialstyrelsen, Folkhälsomyndigheten, Barnombudsmannen, Länsstyrelsen Stockholm, Länsstyrelsen Östergötland, Statskontoret, Uppsala universitet (Juridiska institutionen), Uppsala universitet (Nationellt Centrum för kvinnofrid), Stockholms universitet (Områdesnämnden för humanvetenskap), Umeå universitet (Samhällsvetenskapliga fakulteten), Karolinska institutet, Lantmäteriet, Diskrimineringsombudsmannen, Sveriges advokatsamfund, Riksorganisationen för kvinnojourer och tjejjourer i Sverige (Roks).

1.2 Remissinstanser som inte lämnat in något yttrande

Brottsofferjouren Sverige, Män för Jämställdhet, Unizon, Stiftelsen Allmänna Barnhuset, BRIS – Barnens Rätt i Samhället, Rädda Barnen, Riksförbundet för Social och Mental Hälsa, Riksförbundet Kriminellas revansch i samhället och X-CONS har inbjudits att lämna synpunkter men inte lämnat in något yttrande.

2. Övergripande synpunkter och kommentarer

Nedan följer en sammanställning av vissa övergripande synpunkter och kommentarer som har relevans för utredningens förslag. I de fall en remissinstans har haft synpunkter på enskildheter i utredningens förslag redogörs det för dessa synpunkter enligt i huvudsak samma disposition som har använts i promemorian.

Den som vill ta del av en remissinstans fullständiga yttrande hänvisas till att läsa remissyttrandet.

JO har inget att invända mot förslagen i promemorian.

Svea hovrätt: Att kontrollera efterlevnaden av ett kontaktförbud med hjälp av elektronisk övervakning är en ingripande åtgärd som kan medföra ett

betydande intrång i den övervakades personliga integritet och rörelsefrihet. Det är därför viktigt att möjligheten till elektronisk övervakning används endast i de fall där en sådan övervakning kan bidra till att uppfylla de syften som man önskar uppnå med ett kontaktförbud, dvs. att ge ett skydd för de människor som förföljs och trakasseras samt att förebygga att dessa utsätts för hotfulla situationer.

Den elektroniska övervakningen i sig utgör inte något skydd, men en sådan övervakning kan innebära att skyddspersonen och polisen tidigt kan uppmärksammas på om den övervakade närmar sig det område som han eller hon inte får uppehålla sig i, s.k. fysisk överträdelse. Om det däremot är fråga om icke-fysiska överträdelser, exempelvis i form av kontakter via telefon, sms, mejl eller sociala medier, kan en elektronisk övervakning inte bidra till att överträdelserna uppmärksammas eller att relevanta skyddsåtgärder kan vidtas mot överträdelserna.

Brottsförebygganderådet (Brå) har vid ett flertal tillfällen utvärderat hur lagen om besöksförbud/kontaktförbud har tillämpats och fungerat. I den senaste utvärderingen (Brå:s rapport 2015:3), som avser 2011 års reform, pekade Brå på följande omständigheter som sammantagna har medfört att möjligheten att använda elektronisk övervakning endast har utnyttjats i ett fåtal fall (sex stycken sedan den 1 oktober 2011).

- Tekniken fanns inte på plats eller fungerade inte tillfredställande.
- Brister i polisens och åklagarnas rutiner vid ansökan och handläggning av kontaktförbud.
- Förutsättningarna för att få använda elektronisk övervakning är sällan uppfyllda.
- Beviskravet för att en fysisk överträdelse har skett är högt.
- När beviskravet är uppfyllt ligger ett frihetsberövande i form av anhållande och häktning närmare till hands än ett särskilt utvidgat kontaktförbud med elektronisk övervakning.

Hovrätten delar utredarens slutsats att möjligheten att förena ett särskilt utvidgat kontaktförbud med elektronisk övervakning har utnyttjats i en ytterst begränsad omfattning och att det förväntade genomslaget av den viktigaste delen i 2011 års reform därmed i praktiken har uteblivit. Utredaren har kommit fram till att det finns anledning att vidta *lagstiftningsåtgärder* för att vidga möjligheterna till elektronisk övervakning. Något förslag för att

komma till rätta med de problem som inte är hänförliga till utformningen av regelverket har inte presenterats.

I det följande kommenterar hovrätten vissa av de lagstiftningsförslag som läggs fram i promemorian.

Örebro tingsrätt välkomnar förslaget att införa möjligheten till elektronisk övervakning även vid utvidgat kontaktförbud. Tingsrätten lämnar vissa synpunkter på förslagets utformning (se avsnitt 3.1). I övrigt har tingsrätten, utifrån de aspekter som domstolen har att beakta, inga synpunkter.

Helsingborgs tingsrätt instämmer i den övergripande inriktningen men har nedanstående synpunkter på förslagen (se avsnitten 3.1 och 3.4).

Uddevalla tingsrätt har ingen erinran mot de förslag som lämnas i rapporten.

Kammarrätten i Jönköping har, från de utgångspunkter som domstolen har att beakta, inte något att erinra mot det remitterade förslaget.

Förvaltningsrätten i Umeå har, utifrån de aspekter förvaltningsrätten har att beakta, inte något att invända mot de förslag som lämnas i promemorian.

Justitiekanslern lämnar nedanstående synpunkter (se avsnitt 3.1) och har, utifrån de utgångspunkter som myndigheten främst har att beakta, inte några synpunkter på förslagen i övrigt.

Domstolsverket, som har granskat promemorian främst mot bakgrund av den verksamhet som bedrivs av Sveriges Domstolar, har inte något att invända mot förslagen.

Åklagarmyndigheten delar bedömningen att det finns skäl att utöka möjligheten att tillämpa elektronisk övervakning.

Förslaget att införa en ny form av kontaktförbud innebär dock att det strängare krav på proportionaliteten som gäller för elektronisk övervakning vid särskilt utvidgat kontaktförbud sänks till samma nivå som gäller för ordinärt kontaktförbud och utvidgat kontaktförbud. I propositionen Förstärkt skydd mot stalkning (2010/11:45, sid 50) gjorde regeringen bedömningen att kraven för särskilt utvidgat kontaktförbud var lämpliga

även för elektronisk övervakning. Åklagarmyndigheten anser att de överväganden som då gjordes beträffande behovet av att ställa upp tydliga och kvalificerande rekvisit för elektronisk övervakning talar för att kravet på att skälen för förbudet ska väga väsentligt tyngre än skälen mot bör gälla även vid den nya formen av kontaktförbud.

Åklagarmyndigheten tillstyrker förslaget om skärpning av straffskalan och införandet av en ny brottsrubricering.

Åklagarmyndigheten vill inte motsätta sig förslaget att utsträcka den tid ett kontaktförbud med elektronisk övervakning kan få gälla till ett år. De erfarenheter som hitintills gjorts talar dock närmast mot att det skulle bli aktuellt att tillämpa förbud med elektronisk övervakning under så lång tid.

För att det uttalade syftet med en elektronisk övervakning ska uppnås – att öka skyddet av skyddspersonen – krävs att det geografiska område (nedan förbudsområdet) som avses med beslutet inte är för litet. Det är tveksamt om det med stöd av bestämmelsen om utvidgat kontaktförbud skulle vara möjligt att låta förbudet avse ett tillräckligt stort område för att det med dagens teknik ska vara möjligt att övervaka området elektroniskt.

Kravet på att ett särskilt utvidgat kontaktförbud alltid måste föregås av ett utvidgat kontaktförbud är en avgörande begränsning för hur många fall det är möjligt att tillämpa elektronisk övervakning på. Om överträdelser även av ett ordinärt kontaktförbud eller av kontaktförbud i gemensam bostad fick läggas till grund för ett särskilt utvidgat kontaktförbud med elektronisk övervakning skulle det bli möjligt att i ett tidigare skede och i större utsträckning än idag använda den mest ingripande formen av kontaktförbud.

Det bör dock poängteras att det fysiska skydd ett kontaktförbud kan ge är begränsat och att det i farliga situationer krävs andra former av skyddsåtgärder.

Åklagarmyndigheten delar promemorians bedömning att ändringar i regelverket som gör att elektronisk övervakning kan tillgripas i större utsträckning än idag inte kommer att innebära att alla utsatta personer ges ett heltäckande skydd. Det finns en risk att elektronisk övervakning kan komma att uppfattas som ett större skydd än vad det är i det enskilda fallet. Det är därför av yttersta vikt att andra betydligt mer effektiva skyddsåtgärder används i de fall där det finns en hög risk för allvarligt våld.

Med de begränsningar som även den mest ingripande formen av kontaktförbud innebär finns det ändå skäl som talar för att möjligheten att tillämpa villkor om elektronisk övervakning bör utvidgas. Frågan är på vilket sätt detta lämpligast sker.

Polismyndigheten lämnar nedanstående synpunkter (se avsnitt 3.1, 4 och 6) och har i övrigt ingen erinran mot vad som föreslås i promemorian.

Säkerhetspolisen har inte några synpunkter på förslagen i promemorian.

Kriminalvården har, utifrån de aspekter som myndigheten har att beakta, inget att erinra mot de förslag som lämnas i promemorian.

Kriminalvården noterar att det i det deskriptiva avsnittet om gällande rätt (Ds 2017:1 avsnitt 3.6) anges att Kriminalvården använder elektronisk övervakning vid villkorlig frigivning. Det är inte riktigt då lagstöd för en sådan åtgärd saknas. Kriminalvården utgår även från att utredningen med begreppet *tidigarelagd frigivning* avser vad som numera benämns som särskild utslussningsåtgärd.

Brottsförebyggande rådet tillstyrker de författningsändringar som föreslås i promemorian.

Brottsoffermyndigheten tillstyrker lämnade förslag och lämnar nedanstående synpunkter (se avsnitt 3.2).

Datainspektionen har granskat promemorian huvudsakligen utifrån myndighetens uppgift att verka för att människor skyddas mot att deras personliga integritet kränks genom behandling av personuppgifter.

Datainspektionen har inget att erinra mot förslaget.

Försäkringskassan har inte några synpunkter på förslaget.

Socialstyrelsen har inget att erinra mot förslagen.

Folkhälsomyndigheten har, utifrån det perspektiv myndigheten företräder, inget att erinra mot de förslag som presenteras.

Barnombudsmannen yttrar sig över förslagen med utgångspunkt i vårt uppdrag att företräda barns och ungas rättigheter och intressen utifrån FN:s konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen).

Det främsta syftet med lagen om kontaktförbud är att vara brottsförebyggande. Detta uttrycks i lagtexten genom att förutsättningen för ett kontaktförbud är att det ska föreligga en risk för att den eventuella förbudspersonen kommer att begå brott mot, förfölja eller på annat sätt allvarligt trakassera den eventuella skyddspersonen. I de förarbetsuttalanden som gjordes till lagen om kontaktförbud framhölls att många av de beteenden som innebär att en person utsätter någon för allvarliga trakasserier redan är belagda med straff, men att detta skydd inte är heltäckande. Lagen om kontaktförbud förmodas alltså komplettera det skydd som annan lagstiftning ger.

I promemorian beskrivs att den grupp som främst står i blickpunkten för lagstiftningen är kvinnor som fruktar trakasserier eller hämndaktioner från män som de tidigare haft en relation med. Dock har lagen getts en generell utformning. Det finns till exempel inget krav på en tidigare förbindelse mellan parterna.

Syftet med elektronisk övervakning är att ge polis och åklagare möjlighet att kontrollera efterlevnaden av ett kontaktförbud, att skydda skyddspersoner och att göra det möjligt att säkra bevis för överträdelser av kontaktförbud.

Barnombudsmannen välkomnar flertalet av promemorians förslag. Vi vill dock inledningsvis påtala den genomgående och påtagliga bristen på barn- och barnrättsperspektiv i promemorian. Trots att barn är en målgrupp som i allra högsta grad berörs av förslagen saknas både information och resonemang om barns situation och en konsekvensanalys för barn, liksom barns egna röster. Barnombudsmannen finner det anmärkningsvärt att barn endast nämns en handfull gånger i promemorian, och då enbart mycket kort.

Länsstyrelsen Östergötland tillstyrker utredningens förslag i sin helhet.

Statskontoret har inga synpunkter att redovisa avseende den remitterade promemorian.

Uppsala universitet (Juridiska institutionen): Huruvida förslaget, i nuvarande form, bör genomföras är ytterst en rättspolitisk fråga, som vilar

på bedömningar av vad som är nödvändigt utifrån risk- och preventionssynpunkt samt därutöver proportionellt. Förslaget kan dock inte tillstyrkas med mindre än att nedanstående konkurrensfrågor (se avsnitt 3.4) närmare utreds.

Uppsala universitet (Nationellt Centrum för kvinnofrid) tillstyrker lämnade förslag och vill lämna följande synpunkter (se avsnitt 3.2).

Stockholms universitet (Områdesnämnden för humanvetenskap) tillstyrker i allt väsentligt förslagen i promemorian och lämnar följande synpunkter (se avsnitt 3.1). När det gäller övriga förslag har områdesnämnden inga invändningar. De skäl som anförs för dessa är övertygande.

Umeå universitet (Samhällsvetenskapliga fakulteten) stöder i allt väsentligt både utredningens förslag och överväganden. För att utökade legala möjligheter att använda elektroniskt övervakade kontaktförbud ska kunna ge preventiva effekter, och skydda de som utsätts för trakasserier, är det av väsentlig betydelse att det finns ändamålsenliga rutiner, goda kunskaper på området, inte minst om mäns våld mot kvinnor, samt att ärendena ges hög prioritet. Umeå universitet anser vidare att det finns en viktig jämställdhetsaspekt när det gäller elektronisk övervakning av kontaktförbud som explicit bör uttalas. Övervakningen utgör en viktig del i den nationella strategin för att bekämpa och förebygga mäns våld mot kvinnor (skr. 2016/17:10, kap. 5). I samband med att utredningen överväger förenligheten mellan elektronisk övervakning och grundlags- och konventionskrav är det rimligt att utöver Europakonventionen även beakta Sveriges internationella åtaganden att bekämpa mäns våld mot kvinnor, bl.a. Europarådets konvention om förebyggande och bekämpning av våld mot kvinnor och av våld i hemmet, Istanbul 11 maj 2011.

Lantmäteriet har inga synpunkter att redovisa kring de framställda förslagen och rekommendationerna.

Diskrimineringsombudsmannen har utifrån sitt uppdrag inga synpunkter på förslagen i remissen.

Roks välkomnar översynen av förutsättningarna för att elektroniskt övervaka kontaktförbud enligt lagen om kontaktförbud. Roks har, alltsedan starten av organisationen, varit en lobbyverksamhet gentemot den

lagstiftande församlingen gällande förhållande som kvinnor lever under i framförallt nära relationer där det förekommer våld av olika slag av någon som ska vara en trygghet i familjen. Vi uppmärksammande tidigt det faktum att kvinnor som mot alla odds lyckades lämna sina män, trots det eller kanske just därför, förföljdes och trakasserades.

I vårt framgångsrika arbete med att påverka politikerna kunde vi föra fram kvinnors erfarenheter och jourernas arbete bidrog starkt till att vi 1988 fick den första besöksförbudslagen. Vi varnade redan då för att om inte överträdelser beivrades kunde lagen bli kontraproduktiv. Det vill säga om mannen inte genast blev lagförd för överträdelse av besöksförbudet skulle han få budskapet att samhället inte brydde sig om detta och kvinnan få samma budskap att ingen brydde sig om hennes anmälan.

Trots att besöksförbud numera kallas kontaktförbud, har inte mycket ändrats för den förföljda och trakasserade. Våra farhågor att mannen inte skulle ta kontaktförbudet på allvar, har besannats. Eftersom polisen verkar ha svårigheter att beivra överträdelser, tappar förbudet sin förmåga att utgöra en varning för mannen och kvinnor får inte det skydd som det var menat.

I promemorians översyn av de regler som gäller idag förklaras vilka omständigheter som ska föreligga för att kontaktförbud ska komma ifråga. Skäl ska föreligga som kan motivera det intrång i den personliga integriteten som med nödvändighet blir följd. Det är en princip som Roks anser vara viktig. Att beskära en människas rörelsefrihet ska det inte tas lätt på. Tyvärr drabbar den restriktiva hållningen ofta de som ska skyddas eftersom det är de som får en mycket begränsad rörelsefrihet.

Den regeln som stadgas i 1 a § om kontaktförbud i egna hemmet, är nog den regel som vi i kvinnojourerna var mest glada för när den infördes i lagen om besöksförbud 2003. Tyvärr blev det aldrig allvar av denna revolutionerande lagparagraf vilket vi inom jourrörelsen djupt beklagar. Här fick integritetskränkningen mot mannen större betydelse än kvinnan och barnens säkerhet. Även om denna lagparagraf inte utgör mer än mening i Ds 2017:1 väljer vi ändå att påpeka det orimliga att ha en lagparagraf som, om den skulle användas, skulle få en enorm betydelse för kvinnor och barn, inte problematiseras alls. Om den skulle användas skulle tilltron till rättssamhället förstärkas betydligt för denna grupp av utsatta.

Under rubriken Riskbedömning (Ds 2017:1 avsnitt 3.2) konstateras att ett tidigare brott mot den som förbudet avses att skydda ska ha särskild betydelse. Men, det sägs också att det inte ställs något krav att den som förbudet avser tidigare dömts för sådant brott. Trots detta upplever Roks kvinnojourer tvärtom att ett tidigare brott är en förutsättning för att få beviljat ett kontaktförbud. Vi upplever att lagstiftningen på detta sätt har förlorat sitt preventiva syfte; att förhindra att något brott alls begås. Kvinnan lär vara den bästa bedömaren om mannen är farlig för henne eller ej. Söker hon ett kontaktförbud är det med all säkerhet något myndigheterna ska ta på största allvar. Det är inte en åtgärd kvinnan tar till lite hur som helst. Hade fler kvinnor som sökt fått ett kontaktförbud, av vilket slag det än må vara, hade till och med mord kunnat undvikas.

Under rubriken Proportionalitetsbedömning (Ds 2017:1 avsnitt 3.3) diskuteras proportionaliteten mellan utfärdat kontaktförbud både ordinärt, utvidgat och särskilt utvidgat sådant och bedömningen av intrånget eller men i övrigt som förbudet innebär för den mot vilken förbudet ska gälla. Här anser vi att dilemmat med denna lagstiftning framträder tydligt. Lagen ska skydda personer som utsätts för förföljelse av olika slag, i kvinnor och barns fall, oftast av dem som de har eller har haft en nära relation med. De har delat hem och kanske varit hotade och är livrädda för mannen. Han behöver inte ha blivit polisanmäld av kvinnan utan hon har ”bara” velat bli av med honom. När då trakasserierna börjar är det otroligt viktigt att polis och åklagare tar hennes rädsla på allvar. Utredningen resonerar om att skälen för ett kontaktförbud ska uppväga det intrång och den kränkning som förbudet innebär för den mot vilken förbudet ska gälla. Roks medlemmar ser faran med ett sådant resonemang. Risken är stor att polis och åklagare hellre låter bli att utfärda ett kontaktförbud än att riskera rörelsefriheten för den som får förbudet mot sig. Vi har sett det hända upprepade gånger och det blir således inget skydd för dem som ska skyddas.

Vi har sett hur en falsk trygghet, i form av kontaktförbud som inte beivrats, stjalpt kvinnor och deras barn. Att förstärka lagen genom att vidga möjligheterna till elektronisk övervakning och på så sätt tro sig stärka kontaktförbudslagstiftningens brottförebyggande funktion är ingen väg till framgång enligt Roks. Vi har under snart trettio år haft en lagstiftning om besöksförbud och den har enligt de kvinnor vi möter haft liten eller ingen effekt.

Utredaren påtalar att tekniken som används idag har begränsningar. De kan vara att täckning saknas, att batterierna inte är laddade och att den som bär den elektroniska utrustningen själv tar av sig utrustningen eller sätter den ur funktion. Vi finner detta mycket oroande. Om någon får besked om att den som förföljer, hotar eller på annat sätt utgör en fara för vederbörande får ett utökat kontaktförbud med elektronisk övervakning och att det inte riktigt går att lita på, ligger ansvaret på den som ska skyddas. Frågan är då om det är realistiskt att fortsätta framhärda i att utfärda elektronisk övervakning. Om en lagstiftning inte fungerar förlorar allmänheten tilltron till lagen, vilket vi ser på våra jourer.

Positivt i denna översyn är att det ges instruktioner till polisen att hålla säkerhetssamtal med den som ska skyddas om vad den elektroniska övervakningen kommer att innebära. Liknande samtal ska hållas med den mot den som förbudet ska gälla. Detta känns dock som en något bräcklig säkerhet med tanke på jourernas erfarenheter. Utredaren framhåller också att de olika hot- och riskbedömningarna som står till buds har visat att också där finns det brister, exempelvis är det för få ärenden som blir föremål för en strukturerad bedömning och många bedömningar baseras på osäker eller bristfällig information (Ds 2017:1 s. 30–31).

Avslutningsvis vill Roks uttrycka sin oro över att kunskapen om dessa förövares psykologiska övertag på dem de utsätter, är låg. Med en blick, en kroppsrörelse eller ett ord som för den oinvigde inte betyder något, kan vederbörande hålla en järnkoll på den utsatta. Den skräcken det innebär är kvinnojouer och tjejjourerna väl förtrogna med efter sina möten med dem det berör.

3. Förslagen i promemorian

3.1 Elektronisk övervakning ska kunna ske även avseende utvidgade kontaktförbud

Svea hovrätt: Enligt den ordning som gäller i dag måste åklagaren fatta ett beslut om särskilt utvidgat kontaktförbud för att elektronisk övervakning ska få användas. Enligt Brå:s utvärdering har denna typ av kontaktförbud beviljats i ett mycket begränsat antal fall och detta har i sin tur lett till att möjligheten att förena ett särskilt utvidgat kontaktförbud med elektronisk övervakning endast har använts i sex fall från och med den 1 oktober 2011.

I promemorian föreslås att den nuvarande strukturen i lagen om kontaktförbud – som gör det möjligt att successivt höja ingripandenivån mot den som överträder kontaktförbud – bibehålls. Hovrätten har inte någon invändning mot denna lösning. Vidare delar hovrätten utredarens uppfattning att användningen av elektronisk övervakning bör kunna tillåtas i ett tidigare led under förutsättning att den som ska övervakas har överträtt ett vanligt kontaktförbud. Till skillnad från utredaren anser dock hovrätten att det i sådant fall måste vara fråga om en fysisk överträdelse. Detta mot bakgrund av – i enlighet med vad som har anförts ovan – att en elektronisk övervakning inte fyller någon reell funktion när det rör sig om en icke-fysisk överträdelse. Att använda elektronisk övervakning som en reaktion på en icke-fysisk överträdelse kan därmed inte heller anses vara förenligt med den generella proportionalitetsprincipen i 1 § tredje stycket lagen om kontaktförbud. Vidare kan det finnas skäl att överväga om inte den generella proportionalitetsprincipen bör kompletteras när det blir fråga om ett utvidgat kontaktförbud med elektronisk övervakning. Det kan ske genom att den särskilda proportionalitetsregeln som gäller för ett särskilt utvidgat kontaktförbud även görs tillämplig på ett utvidgat kontaktförbud med elektronisk övervakning, se 2 § sista stycket lagen om kontaktförbud.

Hovrätten har inget att erinra mot den föreslagna presumptionsregeln, under förutsättning att användningen av elektronisk övervakning begränsas till de fall där det fråga om fysiska överträdelser av kontaktförbud.

Örebro tingsrätt: Det bör övervägas om inte samma proportionalitetskrav ska gälla utvidgat kontaktförbud med villkor om elektronisk övervakning som gäller för särskilt utvidgat kontaktförbud, enligt 2 § fjärde stycket kontaktförbudslagen. Här kan påminnas om att kravet på ”väsentligt tyngre” enligt fjärde stycket gällde redan från den 1 september 2003 när särskilt utvidgat kontaktförbud infördes, dvs. före det att möjligheten till elektronisk övervakning infördes. I vart fall blir ett utvidgat kontaktförbud med elektronisk övervakning, när de gäller inskränkning i rörelsefriheten, att jämföra med ett särskilt utvidgat kontaktförbud utan elektronisk övervakning. Detta inte minst då det tycks som att utvidgade kontaktförbud i vissa fall har kommit att omfatta större områden (Ds 2017:1 s. 37).

Enligt 2 a § kontaktförbudslagen är, när ett beslut om särskilt utvidgat kontaktförbud med villkor om elektronisk övervakning har meddelats, den mot vilken förbudet gäller skyldig att medverka till att den elektroniska

övervakningen kommer till stånd och kan fortgå. Eftersom ett hinderande av utvidgat kontaktförbud med villkor om elektronisk övervakning föreslås bli särskilt straffsanktionerat i 25 §, bör 2 a § kompletteras med motsvarande skyldighet.

Enligt 7 a § kontaktförbudslagen ska som huvudregel ett offentligt biträde förordnas i fråga om ett särskilt utvidgat kontaktförbud, med hänsyn till ett sådant förbuds ingripande karaktär. Enligt Örebro tingsrätt bör av samma skäl motvarande gälla vid prövningen av ett utvidgat kontaktförbud med villkor om elektronisk övervakning. Kontaktförbudsförordningen 4 c § bör då kompletteras.

Helsingborgs tingsrätt: I promemorian förs en kortfattad diskussion om behovet att bibehålla distinktionen mellan utvidgade kontaktförbud och särskilt utvidgade kontaktförbud. De föreslagna förändringarna medför, liksom utredaren noterat, att skillnaderna mellan kontaktförbudsformerna blir betydligt mindre. Detta stärker i sin tur argumenten för en sammanslagning av dem. En sammanslagning skulle inte minst medföra att systemet med kontaktförbud blir mer lättöverskådligt och enklare att tillämpa. Enligt tingsrätten finns det sammantaget goda skäl för att ytterligare beakta fördelarna med en sammanslagning. Andra metoder än en bibehållen uppdelning torde bättre kunna säkerställa proportionaliteten i de åtgärder som vidtas.

Även om uppdelningen mellan utvidgade kontaktförbud och särskilt utvidgade kontaktförbud kvarstår, kan det ur lagteknisk synvinkel ifrågasättas om denna distinktion måste framgå i samtliga bestämmelser som behandlar möjligheten att meddela villkor om elektronisk övervakning. Förutom i 2 §, där förutsättningarna för att i de olika fallen meddela villkor om elektronisk övervakning anges, torde föreningen av kontaktförbud med villkor om elektronisk övervakning lämpligen kunna benämnas med ett sammanfattande begrepp; exempelvis ”kontaktförbud med elektronisk övervakning” eller ”kontaktförbud med villkor om elektronisk övervakning” (jfr förslaget till ändring av 24 §). Detta skulle förenkla lagtexten och göra den mer lättillgänglig.

I promemorian föreslås ett tillägg i 2 § tredje stycket. Genom tillägget framgår förutsättningarna för att ett utvidgat kontaktförbud ska kunna förenas med villkor om elektronisk övervakning. Som en följd av tillägget

bör tredje stycket lämpligen byta plats med fjärde stycket, varav framgår vissa begränsningar i möjligheten att meddela ett särskilt utvidgat kontaktförbud.

Enligt 2 a § är den som meddelats ett särskilt utvidgat kontaktförbud med villkor om elektronisk övervakning skyldig att medverka till att den elektroniska övervakningen kommer till stånd och kan fortgå. Om de föreslagna ändringarna genomförs bör bestämmelsen kompletteras eller ändras så att den även omfattar situationer då ett utvidgat kontaktförbud med villkor om elektronisk övervakning har meddelats.

Enligt 7 a § ska ett offentligt biträde förordnas för den som kontaktförbudet gäller när fråga är om ett kontaktförbud avseende gemensam bostad eller ett särskilt utvidgat kontaktförbud. Bestämmelsen behandlas inte i promemorian. Med hänsyn till det ingrepp i den enskildes integritet som elektronisk övervakning i sig innebär, finns det starka skäl att överväga om rätten till biträde bör omfatta också de situationer där utvidgade kontaktförbud med villkor om elektronisk övervakning aktualiseras.

Enligt 26 § 1 p. får uppgifter om den övervakades position vid elektronisk övervakning registreras och tas fram endast när den övervakade träder in i eller vistas inom det område som avses i 2 § andra stycket. I denna bestämmelse anges hur stort förbudsområdet får vara vid särskilt utvidgade kontaktförbud. Om de föreslagna ändringarna genomförs bör 26 § 1 p. även hänvisa till 2 § första stycket, vari anges hur stort förbudsområdet får vara vid utvidgade kontaktförbud.

Tingsrätten anser avslutningsvis att det finns skäl för en språklig översyn av de föreslagna ändringarna. Möjligheten att förena utvidgade kontaktförbud och särskilt utvidgade kontaktförbud med villkor om elektronisk övervakning bör exempelvis benämnas på samma sätt i alla bestämmelser. De föreslagna kompletteringarna i 4, 12 a och 13 a §§ bör ändras så att ”och” ersätts med ”eller”.

Justitiekanslern: De förslag som läggs fram i promemorian ska göra det möjligt att besluta om elektronisk övervakning av kontaktförbud i fler situationer än i dag.

Dagens regler om elektronisk övervakning av kontaktförbud finns i lagen (1988:688) om kontaktförbud och trädde i kraft under 2011. Förarbetena

finns bl.a. i betänkandet Stalkning – ett allvarligt brott (SOU 2008:81) och i regeringens proposition 2010/11:45, Förbättrat skydd mot stalkning.

Under remissbehandlingen av betänkandet uttalade Justitiekanslern bl.a. att elektronisk övervakning i de fall där ett kontaktförbud tidigare överträtts innebär ett rimligt ingrepp i förbudspersonens personliga integritet med beaktande av det motstående intresset att värna skyddspersonens liv, hälsa, frid och frihet. Justitiekanslern avstyrkte däremot det förslag som hade lagts fram om att elektronisk övervakning skulle få ske redan när det förelåg sannolika skäl för att förbudspersonen hade överträtt ett kontaktförbud.

Regeringen anslöt sig till den bedömningen och uttalade att en ordning som innebar att en person skulle kunna underkastas betydande inskränkningar i rörelsefriheten, trots att det inte hade konstaterats att hon eller hon överträtt ett kontaktförbud, var betänkelig ur rättssäkerhetssynpunkt (a. prop. s. 49 f.).

De förslag som läggs fram i den nu aktuella promemorian innebär att det även i fortsättningen ska krävas att ett tidigare kontaktförbud har överträtts, för att elektronisk övervakning ska kunna komma i fråga. Någon ändring i fråga om beviskraven avseende den tidigare överträdelsen föreslås inte (avsnitt 6.3 i promemorian). Justitiekanslern har mot den bakgrunden inte några synpunkter på förslaget att elektronisk övervakning ska kunna ske även vid utvidgade kontaktförbud. Ingreppet i förbudspersonens integritet framstår som rimligt med hänsyn till det motstående intresse som finns.

Justitiekanslern konstaterar att frågan om offentligt biträde inte berörs i promemorian. Av 7 a § lagen om kontaktförbud framgår i dag att offentligt biträde ska förordnas för den som förbudet gäller eller avses gälla, om det inte måste antas att behov av biträde saknas, i fråga om kontaktförbud avseende gemensam bostad eller särskilt utvidgat kontaktförbud.

Anledningen till att offentligt biträde kan förordnas i fråga om särskilt utvidgat kontaktförbud är enligt förarbetena att ett sådant beslut i regel ska förenas med villkor om elektronisk övervakning (a. prop. s. 60). Regeringen angav att detta är en åtgärd som griper in i den personliga integriteten och begränsar den enskildes rörelsefrihet. Starka rättssäkerhetsskäl ansågs tala för att den som förbudet avses gälla bör ges rätt till offentligt biträde.

Förslagen i promemorian innebär att inte bara särskilt utvidgade kontaktförbud utan också utvidgade kontaktförbud som huvudregel ska förenas

med villkor om elektronisk övervakning, om den mot vilken förbudet avses gälla har överträtt ett kontaktförbud. Skälen för att offentligt biträde ska kunna förordnas framstår som lika tungt vägande i dessa fall som när ett särskilt utvidgat kontaktförbud förenas med villkor om elektronisk övervakning. Det bör därför finnas en rätt till offentligt biträde även i dessa fall. Frågan måste i vart fall uppmärksammas i det fortsatta lagstiftningsarbetet.

Åklagarmyndigheten är positiv till förslaget att utvidga möjligheten till elektronisk övervakning. Av hänsyn till den integritetsinskränkning som villkor om elektronisk övervakning innebär men också av rent praktiska skäl bör frågan övervägas ytterligare.

Förslaget att införa presumtion om villkor om elektronisk övervakning vid utvidgat kontaktförbud innebär att kravet på proportionalitet för den nya formen av kontaktförbud skulle bli det samma som vid ordinärt kontaktförbud och mindre strängt än vad som gäller vid särskilt utvidgat kontaktförbud med elektronisk övervakning.

Fotbojan är förhållandevis stor och klumpig. Det innebär att utformningen av utrustningen gör det tydligt för andra att man bär fotboja. Fotbojan innebär också ett krav under straffansvar på att sköta utrustningen för att den ska fungera. Intrånget i förbudspersonens privatliv blir därför större än enbart vad som följer av att denne inte får vistas på vissa platser. I propositionen Förstärkt skydd mot stalkning (2010/11:45, sid 50) gjorde regeringen bedömningen att de krav som gällde för särskilt utvidgat kontaktförbud var lämpliga även för elektronisk övervakning. De överväganden som gjordes i lagstiftningsärendet utmynnade i att regeringen också gjorde bedömningen att endast särskilt utvidgat kontaktförbud skulle få övervakas elektroniskt. Åklagarmyndigheten anser att de överväganden som gjordes vid lagändringen 2011 om behov av att ställa upp tydliga och kvalificerande rekvisit för elektronisk övervakning talar för att villkor om elektronisk övervakning bör vara förenad med den strängare proportionalitetsregeln även vid den föreslagna nya formen av kontaktförbud.

Ett utvidgat kontaktförbud får avse området i närheten av en annan persons bostad eller arbetsplats eller annat ställe där personen brukar vistas. I en tätort medför det att förbudsområdet i normalfallet blir begränsat till

kvarteret närmast skyddspersonens bostad och arbetsplats eller ett ännu mindre område. Den begränsade storleken av förbudsområdet kan göra det omöjligt av rent tekniska skäl att kombinera det utvidgade kontaktförbudet med elektronisk övervakning.

Ett alternativ till den föreslagna ändringen är att överväga att ta bort kravet på att beslut om särskilt utvidgat kontaktförbud alltid måste föregås av ett utvidgat kontaktförbud. Om överträdelser av ett ordinärt kontaktförbud eller ett kontaktförbud avseende gemensam bostad fick läggas till grund för ett särskilt utvidgat kontaktförbud med villkor om elektronisk övervakning, skulle skyddet kunna ökas genom elektronisk övervakning i ett tidigare skede av pågående trakasserier och brott mot skyddspersonen. Vidare skulle nuvarande systematik med en upptrappning av ingripandenivån bibehållas samtidigt som den mest ingripande åtgärden skulle bli möjlig att tillämpa i större utsträckning.

Ett kontaktförbud med elektronisk övervakning är inte heller i praktiken ett alternativ till personliga tvångsmedel enligt rättegångsbalken. Ändamålen för häktning och kontaktförbud är inte de samma. Kontaktförbudet syftar inte heller till att hindra kontakter med andra som kan påverka en brottsutredning.

Polismyndigheten ser positivt på de föreslagna förändringarna gällande elektronisk övervakning och bedömer att de kan bidra till ökad trygghet för skyddspersoner samt möjlighet till mer effektiva reaktioner på överträdelser av kontaktförbud. Att även utvidgade kontaktförbud kan villkoras med elektronisk övervakning är positivt och kommer att leda till att fler ärenden kan bli aktuella för åtgärden.

Socialstyrelsen tillstyrker förslaget om att elektronisk övervakning ska kunna ske även avseende utvidgat kontaktförbud. En sådan möjlighet framstår som ändamålsenlig och kan sannolikt bidra till ett effektivare skydd för den som riskerar att utsättas för våld, hot och trakasserier.

Barnombudsmannen tillstyrker förslaget.

Länsstyrelsen Stockholm tillstyrker förslagen i promemorian eftersom det behövs en säkerhetsmekanism även vid utvidgat kontaktförbud. Elektronisk övervakning är i dessa sammanhang ett bra verktyg då det kan bidra till att skyddspersonen känner sig säkrare och kan leva ett normalt liv utan rädsla

för att utsättas för hot och förföljelse. Det är också en viktig markering från samhället att det inte är godtagbart att överträda ett kontaktförbud, och att en överträdelse kan få konsekvenser.

Länsstyrelsen Östergötland instämmer i förslagen att elektronisk övervakning ska kunna ske även vid utvidgade kontaktförbud, under förutsättning att den som avses med ett beslut tidigare har överträtt ett kontaktförbud och att den presumtion som idag gäller för att villkora särskilt utvidgade kontaktförbud, med elektronisk övervakning, ska gälla även vid beslut om utvidgade kontaktförbud.

Uppsala universitet (Juridiska institutionen): Det råder inga tvivel om att syftet med att den befintliga regleringen rörande kontaktförbud är angeläget samt att sanktioner av detta slag kan fungera som ett medel för att uppnå brottsavhållande resultat eller åtminstone fungera stabiliserande i situationer där risk för allvarlig brottslighet föreligger. Möjligheten att använda sig av elektronisk intensivövervakning (IÖV) kan likaså, på grund av sin mycket ingripande kontrollerande karaktär, fungera som ett effektivt sätt att upprätthålla ett förbud för en part att söka kontakt med ett presumtivt offer.

Det finns emellertid vissa principiella problem med att använda sig av IÖV såsom ett kontrollerande och preventivt verktyg för brottsbekämpning. I praktiken har man (redan) infört ett system där man kringgår en domstolsprövning av ärenden som rätteligen hör hemma där. IÖV infördes och betraktas som en alternativ verkställighetsform för *fängelse*. Fängelse utgör i sammanhanget den mest ingripande påföljd som får utdömas och det råder i brottmålsförfarande en presumtion mot fängelse (se BrB 30:4). För verkställighet av ett fängelse skall kunna komma ifråga krävs följaktligen dels en fällande dom avseende en konkret brottslig gärning, dels att alla alternativ till fängelse är uteslutna vid valet av påföljd. Efter en lämplighetsprövning kan i sådana fall fängelsestraffet *verkställas* genom IÖV. Bedömningen görs dels av domstolen, dels av Kriminalvården, men bygger på förutsättningen att brott har konstaterats av en domstol samt att den mest ingripande påföljden (fängelse) oundgängligen måste användas. Det är således i första hand fråga om en reaktiv tillbakablickande bedömning av gärningsmannens beteende (som förtjänar en sträng påföljd) varefter en lämplighetsprövning görs för att se om påföljden kan verkställas på annat sätt.

I den form som IÖV har fått i lag (1988:688) om kontaktförbud används övervakningsformen på ett delvis liknande sätt. Att förena ett *särskilt utvidgat kontaktförbud* bygger på att gärningsmannen har överträtt ett utfärdat villkor för ett kontaktförbud (jfr 2 §). Bedömningen är såtillvida även i detta avseende en retrospektiv reaktion på ett utfärdat påbud; ett visst ytterligare skydd mot det presumtiva brottsoffret skapas vidare genom att området från vilken den som omfattas av kontaktförbudet utvidgas.

Vad som nu föreslås är att IÖV skall kunna kopplas till ett tidigare skede, redan vid överträdelse av ett *utvidgat kontaktförbud* och en överträdelse därav. Även i dessa fall skall det råda en presumtion för IÖV.

Som nämnts inledningsvis finns det principiella betänkligheter med att dels föregripa en rättslig bedömning som skall göras av en domstol, dels att använda sig av en alternativ verkställighetsform för fängelsestraff som reaktion på överträdelser av uppställda förbud. Uppsala universitet anser att det finns utrymme för tvivel att så pass ingripande åtgärder skall kunna företas av en åklagare och inte av domstol. Regleringen och det föreliggande förslaget lider även av ett inneboende problem med ett slags dubbelbestraffning. En överträdelse av ett utfärdat kontaktförbud bestraffas enligt 24 §, nämnda lag, för överträdelsen i sig. I denna del bör beaktas att påföljden påfallande ofta bestäms till fängelse eller en förstärkt icke-frihetsberövande påföljd (uppmärksammas bör dock här att statistiken skiljer sig åt väsentligt i litteraturen; jfr Borgeke m.fl., Studier rörande påföljdspraxis m.m. s. 1178 och Brå rapport 2015:3).

Att åklagaren, självständigt, efter en överträdelse kan fatta beslut om att den dömda därutöver skall underkastas IÖV (som alltså motsvarar fängelse) är diskutabelt. Uppsala universitet uppmärksammar att problematiken lindras av att intensivövervakningen är mindre ingripande när det är fråga om utvidgat kontaktförbud (enligt så väl gällande rätt som förslaget om en utvidgad tillämpning) jämfört med IÖV såsom verkställighetsform gällande ett utdömt fängelsestraff. I det sistnämnda fallet begränsas den dömdes handlingsfrihet till att han eller hon måste befinna sig på en särskilt utpekad plats (hemmet, en arbetsplats, skola e.dyl.) medan elektronisk intensivövervakning i de förstnämnda fallen endast utesluter närvaro på vissa särskilt utpekade platser eller områden. Inte desto mindre kan övervakningen omfatta relativt sett stora geografiska områden och motsvarande inskränkningar för den som omfattas av beslutets liv, varför problematiken

kvarstår. Skulle den som ålagts intensivövervakning utan godtagbara skäl avbryta eller hindra kontrollen utgör detta i sig en egen brottsform, helt oberoende av om den som meddelats beslutet kontaktat skyddspersonen eller inte (jfr 25 §, nämnda lag).

Av direktiven till utredaren anges att IÖV inte används i tillräcklig utsträckning. Detta utgör enligt Uppsala universitet inget argument i sig. Den relevanta frågan bör i stället vara om det finns ett behov av att använda sig av IÖV i fler fall än vad som sker idag, vilket bero antingen på att tillämpningsområdet är för begränsat eller att åklagare inte väljer att använda IÖV trots att det är möjligt. Universitetet anser att det med hänsyn till vad som anförs i Ds 2017:1 inte kan uteslutas att en utvidgad tillämpning skulle kunna bidra till att minska angrepp på offrets säkerhet till person etc. Vad som dock bör övervägas noggrant är om en så pass ingripande åtgärd som IÖV utgör kan motiveras med ett syfte att skapa en ”trygghetskänsla”. Det hela måste rimligtvis bero på överträdelsens karaktär samt på hur proportionalitetsbedömningen utfaller. Att det geografiska området kan vara – relativt sett – stort (särskilt i fall där den som omfattas av förbudet bor i ett litet samhälle) samt att det föreslås att även icke-fysiska kontakter skall kunna anses medföra överträdelser, innebär att det borde krävas särskilt starka skäl för att använda den föreslagna kombinationsmöjligheten med kontaktförbud (under straffhot) och IÖV.

Stockholms universitet (Områdesnämnden för humanvetenskap) delar uppfattningen att det finns ett behov av att använda elektronisk övervakning (genom fotboja) i fler situationer än vad som medges i dag. För närvarande kan endast särskilt utvidgade kontaktförbud villkoras med elektronisk övervakning. I promemorian föreslås att en sådan övervakning ska kunna ske även vid utvidgade kontaktförbud (ett mindre ingripande beslut), under förutsättning att den som omfattas av beslutet tidigare har överträtt ett kontaktförbud. Den presumtion som i dag gäller för att villkora särskilt utvidgade kontaktförbud med elektronisk övervakning föreslås vidare gälla även vid beslut om utvidgade kontaktförbud.

Områdesnämnden anser att förslagen i huvudsak har fog för sig men att en av förutsättningarna bör utredas närmare: begränsningen till att ett kontaktförbud tidigare har överträtts. Enligt områdesnämnden finns det skäl att närmare överväga om inte en sådan begränsning kan leda till ytterligare lidande för, och risk för allvarlig brottslighet mot, den som kontaktförbudet

är avsedd att skydda. Sådana överväganden måste givetvis stå i proportion till det integritetsintrång ett beslut om kontaktförbud med elektronisk övervakning innebär för den som beslutet riktar sig mot. Men här anser områdesnämnden att hänsynen till brottsoffret är viktigast.

Umeå universitet (Samhällsvetenskapliga fakulteten): Förslaget innebär att elektronisk övervakning inte enbart ska kunna ske vid särskilt utvidgade kontaktförbud utan även vid utvidgade kontaktförbud.

Av utredningen framgår att det helt saknas beslut om särskilt utvidgade kontaktförbud med elektronisk övervakning under 2010-2013, och att det därefter finns sex fall. Av utredningen framgår vidare att antalet åklagarbeslut om utvidgade kontaktförbud under samma period uppgick till totalt 116 fall eller 35-42 beslut per år. Det är främst kvinnor som dessa beslut avser att skydda (77%) medan förbuden gäller män i mycket hög grad (89%). Ca två tredjedelar av besluten avsåg att skydda en kvinna mot en man (s. 36).

I avvägningen mellan å ena sidan integritetsskyddet för den som kontaktförbudet gäller, och å andra sidan säkerheten för den som ska skyddas av kontaktförbudet, verkar det förstnämnda i alltför grad fått genomslag i lagstiftningen. Sedan elektronisk övervakning av kontaktförbud infördes 2011 har lagändringen i praktiken haft marginell betydelse och skyddat alltför få. En lagändring som den nu föreslagna innebär dock inte per automatik att fler kommer att skyddas. Elektronisk övervakning av kontaktförbud avser att förbygga fysiska överträdelser medan större delen av överträdelserna sker på annat sätt, t.ex. genom telefonsamtal eller sociala medier (Ds 2017:1 s. 48). Samtidigt krävs vanligen i rättstillämpningen fysiska överträdelser av ett vanligt kontaktförbud för att ett utvidgat kontaktförbud ska kunna aktualiseras. Oavsett kontaktförbud förenas med elektronisk övervakning eller inte är det helt centralt att det finns ändamålsenliga rutiner, kunskaper om bl.a. trakasserier och mäns våld mot kvinnor inom polisen och bland åklagarna samt att dessa ärenden prioriteras.

Den föreslagna lagändringen ger bättre möjligheter än nu gällande lagstiftning att uppfylla syftena med den elektroniska övervakningen. Elektronisk övervakning medger att polisen kan ingripa och förhindra kontakter och brottslighet vilket kan innebära att liv räddas. Med goda kunskaper på området ökar möjligheterna för att riskbedömningen, där en sammanvägning av samtliga omständigheter i det enskilda fallet ska göras,

baserar sig på kunskaper om hur trakasserier och våld utövas och används i olika fall där kontaktförbud aktualiseras, t.ex. i nära relationer. Det ökar möjligheterna att tillskapa skydd i fall där riskerna för trakasserier och brottslighet är överhängande. Lagförslaget ligger i linje med lagens struktur som innebär att samhället ska kunna vidta allt mer ingripande åtgärder i takt med nya trakasserier och ny brottslighet. På motsvarande sätt ökar skyddet för den som utsätts.

Karolinska institutet (KI) instämmer i förslaget att elektronisk övervakning ska kunna användas i fler fall än nu. Det kan vara en del i det våldspreventiva arbetet. KI instämmer också i förslaget att det ska röra personer som tidigare har överträtt ett kontaktförbud.

Det är sannolikt att tillämpningen alltid kommer inbegripa och föregås av någon typ av riskbedömning med avseende på risk för återfall i brott. Ur ett vetenskapligt perspektiv är det viktigt att vara medveten om att riskbedömningar bör göras på ett strukturerat sätt med hjälp av checklistor och av personer med utbildning och viss vana vid riskbedömningar. Det är också viktigt med uppföljning av de riskbedömningar som görs för att på så sätt få ny kunskap om faktorer (såväl riskfaktorer som skyddsfaktorer), individuella och situationsbundna, som är av betydelse. Det aktuella förslaget kan också ha bäring på den s.k. Frigivningsutredningen (dir 2016:28) som bl.a. har i uppdrag att ge förslag om särskilda föreskrifter efter den villkorliga frigivningen vid ett fängelsestraff.

Sveriges advokatsamfund har i tidigare remissyttrande rörande bland annat förslag om elektronisk övervakning vid kontaktförbud anfört en rad kritiska synpunkter.

Genom proposition (2010/11:45) om förbättrat skydd mot stalkning, som följde på Stalkningsutredningens betänkande SOU 2008:81, infördes tre olika nivåer av kontaktförbud (ordinärt, utvidgat och särskilt utvidgat), liksom möjligheten att besluta om elektronisk övervakning (fotboja) i samband med ett särskilt utvidgat kontaktförbud. I dag kan alltså endast särskilt utvidgade kontaktförbud villkoras med elektronisk övervakning. I promemorian föreslås att sådan övervakning ska kunna ske även vid utvidgade kontaktförbud, dvs. ett av de mindre ingripande kontaktförbuden, under förutsättning att den som omfattas av kontaktförbudet tidigare har överträtt kontaktförbudet. Den presumtion som i dag gäller för att villkora särskilt

utvidgade kontaktförbud med elektronisk övervakning föreslås vidare gälla även vid beslut om utvidgade kontaktförbud.

Advokatsamfundet delar bedömningen att det finns skäl att förstärka skyddet för personer som systematiskt utsätts för våld, hot och trakasserier av olika slag och att kontaktförbud är ett effektivt medel för att upprätthålla detta skydd. Att kombinera ett sådant kontaktförbud med elektronisk övervakning (genom fotboja) utgör emellertid en mycket ingripande åtgärd och innebär ett avsevärt ingrepp i den personliga integriteten. Enligt Advokatsamfundets uppfattning är ingreppet i den personliga integriteten genom elektronisk övervakning av kontaktförbud till och med av sådan art att det enligt Europakonventionen skulle kunna anses utgöra ett frihetsberövande och det kan ifrågasättas om elektronisk övervakning av kontaktförbud över huvud taget är förenligt med regeringsformen och Europakonventionen (se t.ex. vad som anförs i departementspromemorian Ytterligare åtgärder för att motverka våld i nära relationer, Ds 2001:73 s. 101 f. och s. 124 f.). Regeringen har dock ansett att det integritetsintrång som den elektroniska övervakningsåtgärden innebär får anses vara förenlig med både regeringsformen och Europakonventionen (se prop. 2010/11:45 s. 52 f.).

Advokatsamfundet vidhåller vad det anfört i sitt tidigare remissyttrande om den elektroniska övervakningens ingripande karaktär, men anser att nuvarande förslag om att utvidga redan befintlig möjlighet till användning av elektronisk övervakning – bl.a. mot bakgrund av den i förhållande till tidigare förarbeten tillkommande analysen av övervakningens betydelse och effektivitet när det gäller skyddet av de utsatta personernas liv och hälsa – kan accepteras under de i promemorian föreslagna förutsättningarna.

Advokatsamfundet skulle dock, i enlighet med vad som anfördes i 2009 års remissyttrande, helst se att förutsättningarna för elektronisk övervakning vid utvidgade kontaktförbud inte begränsas till att kontaktförbudet tidigare har överträtts, utan att även skyddspersonens lidande till följd av överträdelsen av kontaktförbudet måste anses vara beaktansvärt.

Under alla förhållanden vill Advokatsamfundet, med hänsyn till det integritetsintrång som övervakningsåtgärden innebär, understryka vikten av proportionalitetsprincipens betydelse och att varje beslut om kontaktförbud

med elektronisk övervakning måste föregås av en proportionalitetsbedömning.

3.2 Inget förslag lämnas av innebörd att även en icke-fysisk överträdelse av ett utvidgat kontaktförbud ska kunna leda till ett särskilt utvidgat kontaktförbud

Brottsoffermyndigheten: I avsnittet anges att även icke-fysiska överträdelser av ett utvidgat kontaktförbud enligt nuvarande regler kan läggas till grund för ett utvidgat kontaktförbud. Vidare konstateras att regelns innebörd inte har varit lika självklar i praxis.

Brottsoffermyndigheten menar att detta talar för att man bör överväga en klargörande utformning av författningstexten för att säkerställa att även icke-fysiska överträdelser kan läggas till grund för ett utvidgat kontaktförbud.

Barnombudsmannen: Skälet till förslaget är att utredaren gör bedömningen att det redan i dagsläget är möjligt att icke-fysiska överträdelser kan läggas till grund för särskilt utvidgade kontaktförbud, eftersom det varken i förarbeten eller i författningskommentarer anges att det endast är fysiska överträdelser som ska beaktas. Utredaren lyfter dock att praxis ser annorlunda ut och anför även att icke-fysiska överträdelser endast i sällsynta fall ska utgöra skäl för skärpning: ”Det sagda innebär att, till skillnad från hur regeln måhända har uppfattats i praxis, i sällsynta fall ska även icke-fysiska överträdelser kunna läggas till grund för ett särskilt utvidgat kontaktförbud.”

Barnombudsmannen delar utredarens uppfattning att även icke-fysiska överträdelser ska kunna leda till en skärpning av kontaktförbudets omfattning, men anser, till skillnad från utredaren, att detta inte är tillräckligt tydligt så som bestämmelsen är utformad idag.

Av den utredning som Brå gjort av lagen om kontaktförbud, och som beskrivs i promemorian, framgår att det i praktiken krävs just fysiska överträdelser av kontaktförbud för att en skärpning ska komma till stånd, trots att denna form av överträdelse är den minst vanliga. I praxis sker de flesta kontaktförsök eller överträdelser av ett tidigare beviljat kontaktförbud elektroniskt, till exempel via sms, telefonsamtal eller Facebook. Brå påtalar också att de högt ställda beviskraven på överträdelser, även när dessa uppges vara fysiska, gör att det ofta inte finns tillräckligt underlag för att besluta om en utvidgning av kontaktförbudet. Det räcker till exempel inte att

skyddspersonen anger att förbudspersonen har uppehållit sig utanför hans hus, utan i regel krävs någon form av stödbevisning, som ett vittne till överträdelsen, för ett beslut om utvidgat kontaktförbud.

Med tanke på den praxis som Brå redovisar anser Barnombudsmannen att det behöver tydliggöras att icke-fysiska överträdelser, till exempel sådana som sker via telefon eller sociala medier, ska kunna läggas till grund för en utvidgning av kontaktförbud. Detta skulle exempelvis kunna göras genom att det i bestämmelsen eller i förarbeten tydliggörs att kontaktförbudet inte bara omfattar geografiska platser som bostad eller arbetsplats utan även kontakter via telefon eller Internet. Det är visserligen möjligt att den nu gällande formuleringen ”annat ställe där den personen brukar vistas” skulle kunna tolkas som en icke-fysisk plats som till exempel Internet, men praxis visar att så inte är fallet. Formuleringen i gällande bestämmelse är förmodligen en eftersläpning från tiden då kontaktförbud hette besöksförbud, men den behöver, utifrån hur trakasserier i praktiken ser ut idag, uppdateras.

I avsnitt 6:2 anges att även icke-fysiska överträdelser, som exempelvis telefonsamtal eller sms-meddelanden, av ett utvidgat kontaktförbud enligt nuvarande regler kan läggas till grund för ett utvidgat kontaktförbud. Regelns innebörd har dock i praxis inte varit lika självklar. Detta talar för att man bör överväga en klagörande utformning av författningstexten för att säkerställa att även icke-fysiska överträdelser kan läggas till grund för ett utvidgat kontaktförbud.

Uppsala universitet (Nationellt Centrum för kvinnofrid): I Ds 2017:1 avsnitt 6:2 anges att även icke-fysiska överträdelser, som exempelvis telefonsamtal eller sms-meddelanden, av ett utvidgat kontaktförbud enligt nuvarande regler kan läggas till grund för ett utvidgat kontaktförbud. Regelns innebörd har dock i praxis inte varit lika självklar. Detta talar för att man bör överväga en klagörande utformning av författningstexten för att säkerställa att även icke-fysiska överträdelser kan läggas till grund för ett utvidgat kontaktförbud.

Umeå universitet (Samhällsvetenskapliga fakulteten): Utredningen lyfter frågan om att tillämpningen av reglerna om särskilt utvidgade kontaktförbud verkar utgå ifrån att det krävs fysisk överträdelse av ett utvidgat kontaktförbud samt att detta krav varken finns i lagtexten eller i

förarbeten. Av dessa skäl föreslår inte utredningen att även en icke-fysisk överträdelse av ett utvidgat kontaktförbud ska kunna leda till ett särskilt utvidgat kontaktförbud.

Mot bakgrund av att endast drygt en tiondel av anmälda överträdelser av kontaktförbud avser fysiska kontakter (s. 38) behöver kunskapsbaserade metoder och modeller för riskbedömningar utvecklas i de fall där överträdelser sker via telefonsamtal och sociala medier. Risken är annars lagens primära syfte om att förebygga hotfulla och farliga situationer urholkas. Här bör också förbudets betydelse för den utsatta liksom relationen mellan psykiskt och fysiskt våld uppmärksammas, särskilt när det gäller mäns våld mot kvinnor i nära relationer. Även om överträdelserna är icke-fysiska skapar de en befogad ökad rädsla för den fysiska säkerheten hos den utsatta, vilket kan motivera ett geografiskt utökat förbud. Genom en sådan utökning förbättras också möjligheterna att förebygga ytterligare brottslighet, bl.a. mäns dödliga våld mot kvinnor i nära relationer där det dödliga våldet ofta har föregåtts av inte bara fysiskt våld utan även psykiskt våld, hot, kontroll och trakasserier mot kvinnan. De ökade möjligheter att ingripa, om gärningsmannen närmar sig offret geografiskt, som ett särskilt utvidgat förbud medger ökar också tryggheten för den utsatta personen. Ett särskilt utvidgat kontaktförbud innebär ur den utsattas perspektiv att hotbilden tas på stort allvar och att gärningsmannens beteende leder till en konsekvens och åtgärd som ytterligare kan bidra till att förebygga åtminstone fysisk kontakt och fysiskt våld, särskilt om det tidigare utvidgade förbudet – i enlighet med promemorians förslag - är förenat med elektronisk övervakning.

3.3 Inga förslag lämnas avseende beviskraven för att en överträdelse av ett utvidgat kontaktförbud skett ska kunna leda till ett särskilt utvidgat kontaktförbud

Barnombudsmannen: Som nämnts ovan visar Brås utvärdering att de rådande högt ställda beviskraven på överträdelser av kontaktförbud ofta får konsekvensen att en skärpning uteblir.

Att överträdelser av kontaktförbud inte alltid får konsekvenser lyfts också av de barn och ungdomar som lever med skyddade personuppgifter som Barnombudsmannen har pratat med. Barnen känner till att möjligheten till att utfärda ett kontaktförbud finns, men anser att kraven för att få till ett sådant förbud är för höga. Barnen beskriver också att de upplever att

förbudet är verkningslöst, då överträdelser mot det oftast bara leder till böter, vilket enligt barnens erfarenhet inte räcker för att få en förövare att hålla sig borta. Barnen som vi har pratat med upplever också att polisen inte gör tillräckligt för att skydda dem mot en förövare som tar kontakt.

En annan konsekvens av högt ställda beviskrav är att skyddspersoner inte anser det meningsfullt att anmäla överträdelser. I promemorian beskrivs att brottsofferorganisationer noga har understrukt att det inte sällan är så att personer som utsätts för fortsatta trakasserier efter att ha beviljats ett kontaktförbud kan resignera och därefter sluta att anmäla överträdelser.

Barnombudsmannen har inget att erinra mot utredarens bedömning att beviskraven när det gäller överträdelser av utvidgat kontaktförbud bör vara oförändrade. Samtidigt är det angeläget att det finns reella möjligheter att säkra bevisning när en överträdelse sker, för att detta ska kunna läggas till grund för beslut om särskilt utvidgat kontaktförbud. Som utredaren själv påpekar kommer möjligheterna att säkra bevisning betydligt förenklas om även utvidgade kontaktförbud kan förenas med elektronisk övervakning, men det förutsätter också att tekniken gällande elektronisk övervakning fungerar tillfredställande. Barnombudsmannen vill mot bakgrund av detta understryka vikten av att de problem som i dagsläget råder kring tekniken gällande elektronisk övervakning snarast åtgärdas (se vidare nedan).

Uppsala universitet (Juridiska institutionen): Med hänsyn till den ovan angivna beskrivningen blir det uppenbart att huruvida den nuvarande lagstiftningen är tillräcklig, samt huruvida det är befogat att överväga en reglering i enlighet med förslaget, kommer att bero på hur åklagarens riskbedömning görs samt vad som anses vara en överträdelse av ett utvidgat (eller särskilt utvidgat) kontaktförbud. I denna del välkomnar Uppsala universitet förslaget att beviskraven för när kontaktförbud och IÖV skall kunna användas inte skall ändras. Allt annat än det som gäller i dagsläget skulle skapa direkt rättsosäkerhet (jfr tidigare utredningars förslag om t.ex. ”sannolika skäl för överträdelser” etc.). Det bör dock noteras att vad som från åklagarsidan anses utgöra ”tillräckliga skäl” för åtal är mycket vagt, relativt och varierande. Det kan inte heller uteslutas att det förhållandet att (en) åklagare fattat beslut om kontaktförbud i någon form kommer att påverka kommande bedömningar av huruvida det är befogat att använda en mer ingripande form av förbud. Av detta skäl borde dessa beslut vara underkastade en domstolsprövning. I detta sammanhang bör jämförelser

mellan vad som gäller vid användningen av tvångsmedel i samband med förundersökning och rättegång (anhållande, häktning etc.) och den i utredningen diskuterade formen av s.k. preventiva tvångsmedel.

Umeå universitet (Samhällsvetenskapliga fakulteten) stöder utredningens förslag om att beviskraven inte bör förändras vad gäller frågan om en överträdelse av ett utvidgat kontaktförbud ska kunna läggas till grund för ett särskilt utvidgat kontaktförbud. Umeå universitet vill dock påpeka att inte bara beviskraven/bevisnivåerna som sådana är relevanta för regleringens effektivitet och möjligheter att fylla sin funktion, utan även hur bedömningen av bevisningen sker. Även vid bedömningen av bevisningen är det av stor betydelse att det finns ändamålsenliga rutiner, goda kunskaper på området, inte minst om mäns våld mot kvinnor, samt att ärendena ges hög prioritet. Detta ökar förutsättningarna för både rättssäkra och så korrekta bedömningar som möjligt.

Sveriges advokatsamfund delar promemorians bedömningar om att i övriga delar inte ytterligare skärpa gällande lagstiftning. Främst gäller detta att beviskraven inte ska förändras vad gäller frågan om en överträdelse av ett utvidgat kontaktförbud ska kunna läggas till grund för ett särskilt utvidgat kontaktförbud. Även om en sådan ordning skulle kunna anses motiverad utifrån brottsbekämpande effektivitetssynpunkt, skulle detta inte svara upp mot de krav som måste ställas på ett rättssäkert system och skulle vara helt oacceptabelt ur rättssäkerhetssynpunkt.

3.4 Skärpning av straffskalan och införande av en ny brottsrubricering

Svea hovrätt: Enligt hovrättens mening bör straffskalan vara en spegelbild av brottets relativa straffvärde. Med denna utgångspunkt kan lämpligheten i att ha samma maximistraff för överträdelse av kontaktförbud och det allvarligare brottet överträdelse av kontaktförbud med elektronisk övervakning ifrågasättas. Det mest klandervärda i att överträda ett kontaktförbud med elektronisk övervakning bör också kunna beaktas vid en straffvärdesbedömning inom ramen för den befintliga straffskalan.

Helsingborgs tingsrätt har ingen erinran mot förslaget om att införa brottet överträdelse av kontaktförbud med elektronisk övervakning (24 §) men noterar att den tillämpliga straffskalan, fängelse i högst ett år, är ovanlig och saknar motsvarighet på andra håll i strafflagstiftningen. Vid en

straffhöjning av det slag som föreslås är det också – särskilt med beaktande av att straffskalan för överträdelse av kontaktförbud i allmänhet är böter eller fängelse i högst ett år – vanligt att överväga en justering av straffskalan på så sätt att även maximistraffet höjs.

Tingsrätten noterar också att hänvisningen i den föreslagna förändringen i 4 kap. 4 b § 11 p. brottsbalken inte stämmer överens med den föreslagna brottsbenämningen i 24 § lagen om kontaktförbud.

Åklagarmyndigheten är positiv till införandet av en ny brottsrubricering där överträdelser av de mer kvalificerade formerna av kontaktförbud tillmäts ett högre straffvärde än överträdelser av ett ordinärt kontaktförbud.

Åklagarmyndigheten anser att de överväganden som tidigare gjorts i propositionen Förstärkt skydd mot stalkning (2010/11:45, s. 63-64) om att straffet för hindrande av elektronisk övervakning bör motsvara vad som gäller för överträdelse av kontaktförbud äger fortsatt giltighet. Den nu föreslagna nya brottsrubriceringen ger anledning till att överväga en harmonisering av straffskalan för hindrande av elektronisk övervakning och överträdelse av kontaktförbud med elektronisk övervakning.

Barnombudsmannen tillstyrker förslaget att straffskalan för överträdelse av kontaktförbud som har villkorats med elektronisk övervakning skärps, genom att det rådande minimistraffet böter tas bort. Barnombudsmannen har inget att erinra mot förslaget att en ny brottsrubricering införs för de brott som omfattas av den nya straffskalan: överträdelse av kontaktförbud med elektronisk övervakning.

Länsstyrelsen Stockholm anser också att det även vad avser brottet hindrande av elektronisk övervakning bör ske en straffskärpning, liknande den som föreslås för brottet överträdelse av kontaktförbud med elektronisk övervakning där böter tas bort ur straffskalan. Syftet med elektronisk övervakning är just att förhindra överträdelser av kontaktförbudet och om förbudspersonen förhindrar att en övervakning kan ske, föreligger en stor risk att skyddspersonen utsätts för brott, och förutsättningarna att kontrollera förbudspersonen och säkra bevis försvåras.

Länsstyrelsen Östergötland instämmer i förslaget att genomföra en skärpning av straffskalan när det gäller överträdelser av kontaktförbud som villkorats med elektronisk övervakning. Den som överträder ett

kontaktförbud med elektronisk övervakning ska enligt den nya straffskalan inte längre kunna dömas till böter. Detta är en skillnad jämfört med i dag där det för överträdelse av särskilt utvidgade kontaktförbud med elektronisk övervakning är stadgat böter som minimistraff. Maximistraffet fängelse ett år lämnas oförändrat. Länsstyrelsen instämmer också i förslaget att ta fram en särskild ny brottsbeteckning för de brott som ska omfattas av den nya straffskalan; överträdelse av kontaktförbud med elektronisk övervakning.

Uppsala universitet (Juridiska institutionen): I sammanhanget bör vidare uppmärksammas att överträdelse av kontaktförbud kan utgöra en brottsförutsättning för att anse att gärningsmannen begått ett annat mer sammansatt brott – olaga förföljelse (BrB 4:4b) alternativt grovt fridskränkingsbrott (BrB 4:4a). Bestämmelserna, som bygger på en skapad konkurrensklausul, möjliggör att lägga samman flera överträdelse av kontaktförbud till ett allvarigare brott med avsevärt högre straffskala (fängelse i 14 dagar till 4 år). Det finns således en betydande överreglering på området, vilket bl.a. kan vara anledning till att vissa former av kontaktförbud inte anses vara nödvändiga. Uppsala universitet anser med hänsyn till det ovan anförda, att det saknas anledning att förändra straffskalan för enskilda överträdelse av kontaktförbud. Detta förslag kan följaktligen inte tillstyrkas. Vidare måste konkurrensfrågorna utredas närmare och preciseras.

Stockholms universitet (Områdesnämnden för humanvetenskap) delar bedömningen att den som överträder ett kontaktförbud som villkorats med elektronisk övervakning inte längre ska kunna dömas till böter. Det gäller både med hänsyn till ekvivalenssynpunkter och med beaktande av att det kan vara fråga om överträdelse som avser mycket allvarliga brott.

Det kan vidare finnas skäl att se över straffskalan för hindrande av elektronisk övervakning.

Umeå universitet (Samhällsvetenskapliga fakulteten) stöder utredningens förslag och överväganden avseende skärpning av straffskalan vid överträdelse av kontaktförbud som villkorats med elektronisk övervakning till fängelse i högst ett år samt en ny brottsbeteckning – överträdelse av kontaktförbud med elektronisk övervakning – för brott som ska omfattas av den nya straffskalan.

Sveriges advokatsamfund: Inte heller i fråga om förslaget om skärpning av straffskalan när det gäller överträdelse av kontaktförbud som villkorats med

elektronisk övervakning har Advokatsamfundet någon erinran. Förändringen innebär att maximistraflet fängelse ett år kvarstår oförändrat, men att minimistraflet inte längre ska kunna stanna vid böter.

Roks: Den skärpning av straffskalan som föreslås vid överträdelser av kontaktförbud som villkorats med elektronisk övervakning anser vi är nödvändig. Att möjligheterna till böter slopas och att straffskalan blir fängelse i högst ett år är en klar förbättring.

Roks håller helt med promemorians antagande om att om det införs en skärpning av straffskalan kommer målsägandebiträden och andra aktörer att ansöka om kontaktförbud med elektronisk övervakning i större utsträckning och det i sin tur kommer att leda till att elektronisk övervakning kommer att övervägas oftare än nu. Vi har under många år hävdats att gripande, anhållan och häktning är de mest effektiva medlen att ta till när det gäller den brottslighet som de kvinnor vi får kontakt med utsätts för. Det är därför bra att även denna promemoria tar upp detta som ett verktyg för polis och åklagare för att på så sätt beivra den brottslighet som brott mot utökat kontaktförbud utgör.

3.5 Utsträckning av den maximala förbudstidens längd för kontaktförbud med villkor om elektronisk övervakning

Åklagarmyndigheten: Det finns idag inga fall där den elektroniska övervakningstiden är så lång som ett år. Intensivövervakning med fotboja som alternativ till fängelse är maximalt sex månader. Elektronisk övervakning innebär ett betydande intrång i en människas integritet och rörelsefrihet.

Användandet av elektronisk övervakning bygger även på förbudspersonens vilja att t ex underhålla fotbojan genom att ladda den. Erfarenheterna från de fall där elektronisk övervakning tillämpats talar för att det kan bli svårt att förmå förbudspersonen att medverka under så lång tid som ett år.

En avgörande skillnad mellan de personer som är aktuella för elektronisk övervakning i andra sammanhang, t ex vid intensivövervakning som alternativ till fängelse eller häktning, och förbudspersoner är att den första gruppen har ett starkt incitament att få till stånd och följa ett beslut om övervakning medan för de flesta förbudspersoner inte finns något sådant incitament. För den första gruppen kan användandet av elektronisk

övervakning ses som en form av förmån eftersom det möjliggör t ex verkställighet i frihet medan för förbudspersonen innebär det enbart en inskränkning av den personliga friheten, vilket kan påverka den senare gruppens vilja att medverka vid ett kontaktförbud villkorat av elektronisk övervakning.

Att behålla dagens regler om övervakning i maximalt sex månader men med möjlighet till förlängning med sex månader istället för som idag högst tre månader kan mot denna bakgrund framstå som ett bättre alternativ.

Barnombudsmannen tillstyrker förslaget.

Länsstyrelsen Stockholm: Det är positivt att den längsta kontaktförbudstiden föreslås ökas från sex till tolv månader. Det är emellertid önskvärt att också öka den tid som ett kontaktförbud med villkor om elektronisk övervakning kan förlängas med, förslagsvis från dagens tre månader till sex månader. Om förbudspersonen begär rättens prövning av beslutet, kan det vara en i princip ständigt pågående domstolsprocess, vilket kan försvåra för skyddspersonen att återhämta sig.

Länsstyrelsen Östergötland instämmer i förslaget att genomföra en förändring av de bestämmelser som reglerar den längsta möjliga förbudstiden - till ett år i stället för dagens sex månader - för kontaktförbud med villkor om elektronisk övervakning.

Stockholms universitet (Områdesnämnden för humanvetenskap) delar bedömningen att den längsta förbudstiden bör bli ett år i stället för dagens sex månader.

Umeå universitet (Samhällsvetenskapliga fakulteten) stöder utredningens förslag och överväganden avseende förbudstid om ett år istället för sex månader för kontaktförbud med elektronisk övervakning.

Sveriges advokatsamfund har, på de i promemorian anförda skälen, ingen erinran mot den föreslagna förlängningen av den längsta möjliga förbudstiden för kontaktförbud med villkor om elektronisk övervakning från dagens sex månader till ett år.

Roks: Nästa fråga som det ska tas ställning till; hur länge ska en elektronisk övervakning pågå? Förarbetena har konstaterat att det är ett kännbart

ingrepp i den enskildes integritet och rörelsefrihet. Vi har inte den åsikten i Roks. Får vederbörande ett särskilt utvidgat kontaktförbud med elektronisk övervakning får det antas att det finns anledning till det. Vi instämmer i promemorians text på s. 69: Om risken för brott eller trakasserier står kvar kan förbudet förlängas även om inga överträdelser har skett. Det är riskbedömningen som ska vara avgörande vid tidpunkten för förlängningsbeslutet.

Vi anser att det är oerhört viktigt att lyssna på den som fått skyddet. Vi har sett att en ovilja/okunskap att förstå den drabbades situation kan försätta vederbörande i livsfara. Att behöva ansöka om upprepade förlängningar är också en orsak till påfrestning för den som drabbats och detta påpekas också på s. 70.

3.6 Inga förslag lämnas till förändring av regelverket för att förändra skyndsamhetskravet vad gäller handläggningstiden i ärenden angående kontaktförbud med villkor om elektronisk övervakning

Barnombudsmannen tillstyrker förslaget och vill poängtera att det är särskilt viktigt att kravet efterlevs när barn är berörda.

4. Övriga frågor

Polismyndigheten anser att möjlighet bör ges i 26 § lagen (1988:688) om kontaktförbud att vid överträdelse fortsatt kunna följa den övervakades position i direkt anslutning till att denne lämnat det område som avses i 2 § andra stycket samma lag. Detta för att effektivt kunna lokalisera överträdaren och ingripa för att på så sätt förhindra fortsatt överträdelse.

Barnombudsmannen:

Åtgärda tekniska problem

I promemorian konstateras att det funnits och finns flera allvarliga brister i tekniken kring elektronisk övervakning. Bristerna handlar bland annat om kort batteritid, begränsningar i funktionalitet i kyla och källarlokalerna, felaktiga larm, att det går att ta av sig utrustningen eller att sätta den ur funktion, och att det krävs att täckning finns inom det övervakningssystem som används. Promemorian lägger dock inga förslag som säger om detta ska lösas eller hur det ska lösas.

Självklart kan en fotboja inte erbjuda ett fullgott skydd från att utsättas för övergrepp, men det är mycket viktigt att de brister som konstaterats åtgärdas

skyndsamt. Barnombudsmannen anser att det är angeläget att snarast avsätta tillräckliga resurser för detta, särskilt eftersom förslagen i promemorian innebär att elektronisk övervakning kommer att bli aktuellt vid fler tillfällen. Barnombudsmannen menar att elektronisk övervakning annars riskerar att innebära en falsk säkerhet för skyddspersonen.

En akutsituation kring gemensamma barn ska inte automatiskt medföra undantag från kontaktförbudet

Enligt lagen om kontaktförbud omfattar ett kontaktförbud inte sådana kontakter ”som med hänsyn till särskilda omständigheter är uppenbart befogade”. I promemorian anförs att sådana kontakter som kan föranleda ett undantag från kontaktförbudet till exempel kan handla om kontakter som rör gemensamma barn. Barnombudsmannen vill med anledning av detta upprepa de synpunkter som vi lyfte i vårt remissvar till betänkandet ”Stalking – ett allvarligt brott”:

”Barnombudsmannen är tveksam till den delen av utredningens resonemang som innebär att möten och andra kontakter som sker till följd av en hastigt uppkommen situation i vilken både skydds- och förbudspersonerna har ett gemensamt intresse, till exempelvis ett gemensamt barn, ska ses som en uppenbart befogad kontakt, som inte bör omfattas av förbudet. Vi menar att genom att tillåta en förbudsperson tillträde till skyddspersonens sfär kan det innebära risk för att den förföljda och dess barn utnyttjas eller tar skada. [---] [O]m det redan föreligger ett kontaktförbud kan inte en akutsituation rättfärdiga den redan fastslagna risken för våld eller hot. Innan ett möte måste det alltid göras en hot- och riskbedömning enligt vår mening. Och att företa nämnda bedömning vid en akutsituation förefaller vara praktisk omöjligt.”

Socialtjänsten ska underrättas om kontaktförbud när ett barn är inblandat

Ett annat krav som Barnombudsmannen tidigare har lyft när det gäller kontaktförbud och som vi vill upprepa här, är att socialtjänsten alltid ska underrättas om ett beslut om kontaktförbud, om parterna har gemensamma barn under 18 år. Barn vars förälder befinner sig under hot om våld eller förföljelse är i en extra utsatt situation och det är angeläget att stödinsatser sätts in i ett tidigt skede.

Ompröva gemensam vårdnad vid ett kontaktförbud

Barnombudsmannen vill även upprepa vårt tidigare förslag att om vårdnaden är gemensam när ett kontaktförbud har beviljats för en av vårdnadshavarna bör vårdnadsfrågan tas upp till ny prövning:

”När en skyddsperson lever gömd tillsammans med sitt barn urholkar den gemensamma vårdnadens rättsverkningar kontaktförbudets skyddsändamål.[---] Enligt vår mening kan umgänge med en förbudsperson leda till att barnet utsätts för stor press om de till exempelvis lever under skyddad identitet. Barnet kan utnyttjas som redskap i syfte att komma åt information om skyddspersonen. Vi anser att det sällan kan antas vara till barnets bästa att utöva umgänge med en förbudsperson som enligt en hot – och riskbedömning anses utgöra en klar risk för att skyddspersonen och/eller barnet kommer att utsättas för brott. Vi anser att ett befintligt kontaktförbud ska beaktas och tillmätas betydelse i en vårdnads- och umgängestvist eftersom det aldrig kan vara till barnets bästa att leva i ständig rädsla och oro. Att alltid behöva vara på sin vakt för att inte avslöja något som kan innebära att förbudspersonen får reda på information var de befinner sig, är inte till barnets bästa enligt vår mening.”

Förbättra hot- och riskbedömning när ett barn är inblandat

Det har under lång tid och i flera sammanhang framförts krav på att höja kvaliteten i hot- och riskbedömningar. Detta är till exempel ett av förslagen i det aktuella betänkandet av 2014 års vårdnadsutredning. Också i förevarande promemoria konstateras brister i de bedömningsverktyg som idag används, genom en hänvisning till en utvärdering som visat att ”få ärenden blir föremål för en strukturerad bedömning och att många bedömningar baseras på osäker eller bristfällig information samt att träffsäkerheten i hot- och riskbedömningar är låg.” Barnombudsmannen instämmer i kritiken, och anser att det är mycket angeläget att kvaliteten och träffsäkerheten i hot- och riskbedömningar förbättras, särskilt i situationer där barn är inblandade. Just när det gäller kontaktförbud vill vi påtala följande:

I lagen om kontaktförbud beskrivs att det vid bedömningen av om det föreligger en sådan risk att ett kontaktförbud är motiverat ”ska det särskilt beaktas om den mot vilken förbudet avses gälla har begått brott mot någon persons liv, hälsa, frihet eller frid”. Formuleringen är ett eko av det som regeringen uttalade i sin proposition Förbättrat skydd mot stalkning: ”Det ska uttryckligen vägas in om förbudspersonen tidigare dömts för brott mot

någon persons liv, hälsa, frihet eller frid. Den tidigare brottsligheten behöver således inte vara riktad mot den som avses skyddas med ett förbud.”

Det är alltså fastställt att tidigare brott inte behöver ha riktats (enbart) mot den eventuella skyddspersonen för att ett kontaktförbud ska komma till stånd. Denna bedömning står i överensstämmelse med den gedigna kunskap som finns på området våld i nära relation, enligt vilken bland annat barn till en förälder som utsatts för våld av den andra föräldern löper stor risk att själv ha utsatts för, eller kan komma att utsättas för, våld av samma förälder.

I motsats till detta anför utredaren att ”tidigare brottslighet mot exempelvis en partner bör normalt sett inte utgöra en sådan ökad risk för brott riktade mot ett barn i familjen för att ett kontaktförbud ska utfärdas även mot barnet. ”Utredaren skriver dock att ”[d]äremot skulle det kunna hävdas att tidigare brott mot ett barn indikerar en ökad risk för brott mot barnets syskon, vilket i vissa fall skulle kunna tala för ett kontaktförbud även avseende det syskon som inte utsatts för brott.”

Barnombudsmannen tolkar detta som att utredaren menar att en förälderns våld mot barnets andra förälder inte behöver innebära en risk för barnet, men att våld mot ett syskon gör det. Barnombudsmannen delar inte denna uppfattning och beklagar att utredaren inte i större omfattning baserar sina slutsatser på den gedigna kunskap som finns på området våld i nära relation.

Utifrån ovanstående föreslår Barnombudsmannen att i de fall där ett barns ena förälder åläggs ett kontaktförbud gentemot den andra föräldern ska det göras en utförlig hot- och riskbedömning även avseende barnets situation, i syfte att avgöra om det bästa för barnet är att kontaktförbudet även omfattar barnet. Risken för att barnet kan utsättas för påtryckningar att avslöja exempelvis skyddade personuppgifter ska väga tungt, liksom naturligtvis risken för att barnet kan utsättas för hot eller våld. Barns egen vilja måste också väga tungt i bedömningen. Till exempel måste ett barns rädsla för att ha kontakt med en förälder tas på allvar.

5. Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

Svea hovrätt: Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 juli 2018.

Erfarenheterna av 2011 års reform visar att man före ett ikraftträdande bör säkerställa att den valda tekniken är upphandlad, levererad och att den fungerar på ett betryggande sätt. Lika viktigt som att utreda de tekniska

möjligheterna är det att se till att polisen har den organisation på plats som krävs för att polisen ska kunna bevaka den elektroniska övervakningen och ständigt ha beredskap för att reagera på larm. Hovrätten känner sig inte övertygad om att dessa förutsättningar är uppfyllda redan den 1 juli 2018.

6. Konsekvenser

Svea hovrätt: En grundläggande tanke i det nuvarande systemet med kontaktförbud är att ingripandenivån successivt höjs vid överträdelser av förbudet; det är fråga om en stegvis process där varje steg utgör en förutsättning för det nästa.

Enligt Brå:s beräkningar överträds mellan en tredjedel och hälften av alla kontaktförbud per år, dvs. i mellan 1 100 och 1 700 fall. Trots detta uppgår antalet utvidgade kontaktförbud endast till mellan 30 och 40 stycken per år. Det absoluta flertalet överträdelser leder alltså inte i dag till en mera ingripande åtgärd inom ramen för systemet med kontaktförbud. Orsakerna till detta förtjänar en djupare analys.

Om förslagen i promemorian skulle leda till lagstiftning bedömer utredaren att antalet årliga elektroniskt övervakade kontaktförbud skulle öka jämfört med idag men att de inte skulle överstiga antalet beräknade utvidgade kontaktförbud, vilka som tidigare nämnts uppgår till mellan 30 och 40 stycken per år. Detta resultat kan knappast motsvara lagstiftarens förväntningar.

Åklagarmyndigheten: Även om de föreslagna ändringarna framstår som begränsade medför de att det kan ta upp emot ett år att anpassa Åklagarmyndighetens ärendehanteringssystem Cåbra. Lagändringarna får också återverkningar i alla delar av RIF-samarbetet.

Polismyndigheten: Förslagen kommer generera merarbete för brottsoffer- och personsäkerhetsgrupperna inom Polismyndigheten samt för myndighetens ledningscentraler och nationella IT-stöd. Vidare kommer ny utrustning att behöva köpas in och den nuvarande administrationen och utbildningsbehoven kommer att behöva ses över. Det är viktigt att resurser tillförs Polismyndigheten för hantering av den troliga ökningen.

Polismyndigheten har (som även nämns i promemorian s. 31) noterat att tekniken för den elektroniska övervakningen har begränsningar.

Begränsningarna består bl.a. i att förbindelsen till den elektroniska övervakningsutrustningen i vissa situationer bryts varpå felaktiga larm utlöses.