

Lagrådsremiss

Förstärkt straffrättsligt skydd vid grov fridskränkning och grov kvinnofridskränkning

Regeringen överlämnar denna remiss till Lagrådet.

Stockholm den 24 januari 2013

Beatrice Ask

Göran Nilsson
(Justitiedepartementet)

Lagrådsremissens huvudsakliga innehåll

Som ett led i arbetet med att förebygga och bekämpa brott i nära relationer är det nödvändigt att säkerställa att det straffrättsliga skyddet är starkt. I lagrådsremissen föreslås att brotten grov fridskränkning och grov kvinnofridskränkning ska kunna omfatta fler brottstyper än tidigare. Förutom brott mot liv och hälsa, brott mot frihet och frid och sexualbrott, ska även skadegörelsebrott och överträdelse av kontaktförbud ingå. Vidare föreslås att straffminimum höjs från fängelse i sex månader till fängelse i nio månader.

Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 juli 2013.

Innehållsförteckning

1	Beslut	3
2	Förslag till lag om ändring i brottsbalken	4
3	Ärendet och dess beredning	5
4	Ett skärpt straffansvar för grov fridskränkning och grov kvinnofridskränkning	5
4.1	Arbetet mot mäns våld mot kvinnor och andra brott i nära relationer är en högt prioriterad fråga	5
4.2	Upprepade integritetskränkande brott mot närstående ska även i fortsättningen kunna utgöra fridskränkingsbrott	7
4.3	Fler brottstyper ska ingå i fridskränkingsbrotten	12
4.4	Straffskalan för fridskränkingsbrotten	16
5	Ikraftträdande och övergångsbestämmelser	19
6	Kostnader och andra konsekvenser	19
7	Författningskommentar	20
Bilaga 1	Sammanfattning av betänkandet Fridskränkingsbrotten och egenmäktighet med barn (SOU 2011:85).....	22
Bilaga 2	Betänkandets lagförslag	25
Bilaga 3	Förteckning över remissinstanserna	26

1 Beslut

Regeringen har beslutat att inhämta Lagrådets yttrande över förslag till lag om ändring i brottsbalken.

2 Förslag till lag om ändring i brottsbalken

Härigenom föreskrivs att 4 kap. 4 a § brottsbalken ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

4 kap.

4 a §¹

Den som begår brottsliga gärningar enligt 3, 4 *eller* 6 kap. 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, lägst sex månader 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, *skall* i stället dömas för grov kvinnofridskränkning till samma straff.

Den som begår brottsliga gärningar enligt 3, 4, 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 *nio* månader 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.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2013.

¹ Senaste lydelse 1999:845.

3 Ärendet och dess beredning

Regeringen gav den 20 maj 2010 en särskild utredare i uppdrag att utvärdera tillämpningen av brotten grov fridskränkning och grov kvinnofridskränkning i syfte att identifiera eventuella tolkningsproblem som uppkommit vid tillämpningen (dir. 2010:56). Syftet med utvärderingen var också att undersöka om målsättningen med att införa dessa brott har uppnåtts samt att vid behov föreslå författningsändringar. I uppdraget ingick också att utreda och redovisa en bedömning av om straffansvaret för egenmäktighet med barn är lämpligt utformat vid gemensam vårdnad. Utredningen antog namnet Fridskränkingsutredningen. Genom tilläggsdirektiv den 22 juni 2011 gavs utredningen i uppdrag att även se över straffskalan för fridskränkingsbrotten och i det sammanhanget särskilt överväga en höjning av straffminimum (dir. 2011:63).

Utredningen lämnade den 19 januari 2012 betänkandet Fridskränkingsbrotten och egenmäktighet med barn (SOU 2011:85). I detta ärende behandlar regeringen frågan om straffansvaret för grov fridskränkning och grov kvinnofridskränkning. En sammanfattning av betänkandet och dess lagförslag i berörda delar finns i *bilaga 1* respektive *bilaga 2*. Betänkandet har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 3*. En sammanställning av remissyttrandena finns tillgänglig i Justitiedepartementet (dnr Ju/2012/424/L5).

Utredningens förslag i fråga om straffansvaret för egenmäktighet med barn bereds vidare i Regeringskansliet.

4 Ett skärpt straffansvar för grov fridskränkning och grov kvinnofridskränkning

4.1 Arbetet mot mäns våld mot kvinnor och andra brott i nära relationer är en högt prioriterad fråga

Våld i nära relationer är ett allvarligt samhällsproblem. Tiotusentals personer i Sverige utsätts varje år för våld och andra kränkningar i nära relationer. Det handlar om övergrepp som kan vara av fysisk, psykisk eller sexuell natur. Gärningarna är ofta upprepade, vilket orsakar stort mänskligt lidande och medför genomgripande inskränkningar i de drabbades frihet. Främst är det kvinnor som utsätts för våld, hot och trakasserier av en man som de har eller har haft ett partnerförhållande med. Brott av detta slag förekommer emellertid också i samkönade relationer, liksom det förekommer att kvinnor utsätter män för sådana brott. Våld och

andra kränkningar kan vidare utövas i andra nära relationer än parförhållanden, t.ex. av föräldrar, fosterföräldrar och syskon. Barn drabbas, både genom att själva direkt utsättas för brott och till följd av att bevittna våld. Det kan också handla om brottslighet som är hedersrelaterad.

Alla människor ska kunna leva i frihet från rädsla att utsättas för våld och andra övergrepp. Kvinnor och män liksom flickor och pojkar ska ha samma rätt och möjlighet till fysisk och psykisk integritet. Arbetet med att förebygga och bekämpa brott i nära relationer har således mycket hög prioritet och regeringens strävan är att de ska upphöra. Regering och riksdag har under lång tid arbetat för att förbättra skyddet för och stödet till personer som har utsatts för brott. En rad olika åtgärder har vidtagits för att öka stödet generellt till alla som har utsatts för brott, liksom särskilt för att förbättra situationen för kvinnor och barn som har utsatts för våld i nära relationer. Sedan Alliansen tillträdde har regeringen genomfört den största satsningen på rättsväsendet i modern tid. Myndigheterna i rättskedjan, från polis till kriminalvård, har förstärkts kraftigt. Sverige har fler poliser, åklagare och domare än någonsin tidigare. Det förstärkta resursläget innebär att rättsväsendets förutsättningar att bekämpa brottsligheten och öka tryggheten har stärkts väsentligt. Som ett led i regeringens strävanden att förbättra situationen för de personer som på olika sätt riskerar att utsättas eller har utsatts för våld, hot eller trakasserier har även ändringar genomförts i lagen om kontaktförbud. Ändringarna syftar till att stärka kontaktförbudets brottsförebyggande funktion och förbättra det skydd som förbudet avser att ge, bl.a. genom att efterlevnaden av ett särskilt utvidgat kontaktförbud ska kunna kontrolleras genom elektronisk övervakning (fotboja). Ett nytt brott, olaga förföljelse, har också införts i syfte att förstärka det straffrättsliga skyddet mot trakasserier och förföljelse. Vidare har straffen för allvarliga våldsbrott skärpts.

Under föregående och innevarande mandatperiod har regeringen också avsatt betydande resurser till olika åtgärder för att uppnå de jämställdhetspolitiska delmålen, i vilka det ingår att mäns våld mot kvinnor ska upphöra. I regeringens handlingsplan för att bekämpa mäns våld mot kvinnor, hedersrelaterat våld och förtryck samt våld i samkönade relationer (skr. 2007/08:39) inrymdes ett stort antal åtgärder, som spände över ett brett fält och engagerade en rad myndigheter och ideella organisationer. Åtgärderna i handlingsplanen följs upp med nya åtgärder under innevarande mandatperiod, i syfte att nya arbetsmetoder och förhållningssätt ska kunna integreras i myndigheternas ordinarie verksamhet. Insatser för att kvalitetsutveckla socialtjänstens arbete med våldsutsatta kvinnor, barn som bevittnat våld samt våldsutövare har också vidtagits och regeringen avsätter varje år särskilda medel för detta ändamål.

För att ytterligare öka effektiviteten och utveckla kvaliteten i arbetet med att motverka våld i nära relationer har vidare en nationell samordnare fått i uppdrag att under de närmast kommande åren driva arbetet mot våld i nära relationer framåt på ett samlat, samordnat och effektivt sätt (dir. 2012:38). Det omfattande arbete som bedrivs inom området ska på ett samlat sätt åskådliggöras och goda exempel spridas, samtidigt som problem och hinder för utveckling behöver identifieras. Sammantaget ska på detta sätt en kraftsamling mot våld i nära relationer åstadkommas.

Arbetet med att förebygga mäns våld mot kvinnor och andra brott i nära relationer förutsätter alltså ett brett spektrum av åtgärder och måste

bedrivs på bred front. Av största vikt är sådana åtgärder som innebär eller kan bidra till att förhindra att brott begås och upprepas. Med de åtgärder som regeringen vidtagit och avser att vidta kommer förutsättningarna att motverka sådan brottslighet att förbättras.

Straffsystemets yttersta syfte är att motverka brottslighet. Tillsammans med andra åtgärder utgör straff och andra påföljder led i samhällets strävanden att minska brottsligheten. Som ett led i arbetet med att förebygga och bekämpa brott i nära relationer är det därför nödvändigt att säkerställa att det straffrättsliga skyddet är starkt. De reformer som regeringen har genomfört under de senaste åren och som syftat till en skärpt straffrättslig lagstiftning, särskilt när det gäller våldsbrottslighet och annan integritetskränkande brottslighet, måste nu följas av överväganden om i vilken utsträckning det straffrättsliga skyddet mot upprepade kränkningar av närstående eller tidigare närstående personer kan förbättras.

4.2 Upprepade integritetskränkande brott mot närstående ska även i fortsättningen kunna utgöra fridskränkingsbrott

Regeringens bedömning: Den lagtekniska utformningen av fridskränkingsbrotten bör inte ändras.

Utredningens bedömning överensstämmer med regeringens bedömning.

Remissinstanserna: En klar majoritet av remissinstanserna har instämt i utredningens bedömning att den lagtekniska konstruktionen inte bör ändras eller lämnat denna utan erinran. Flertalet av dessa, bl.a. *Hovrätten för Västra Sverige*, *Örebro tingsrätt*, *Sundsvalls tingsrätt*, *Åklagarmyndigheten* och *Brottsofferjourernas Riksförbund* har också instämt i eller godtagit att någon särskild reglering av preskriptionstiden för fridskränkingsbrotten inte bör införas. *Hovrätten för Övre Norrland* har anfört att det bör övervägas att förändra den lagtekniska konstruktionen genom att låta brotten utgöra en mer självständig brottstyp där de olika gärningar som konstituerar fridskränkingsbrottet inte ska – som i dag – bedömas som självständiga gärningar utan som delmoment i den upprepade kränkning som målsäganden utsatts för. Med en sådan konstruktion skulle också preskriptionstiden bestämmas av fridskränkingsbrottets och inte de enskilda brottens straffskala. *Brottsoffermyndigheten*, *Riksorganisationen för kvinnojourer och tjejjourer i Sverige (Roks)* och *Sveriges kvinnolobby* har förordat en särskild preskriptionsreglering även med den nuvarande lagtekniska konstruktionen.

Skälen för regeringens bedömning

Målsättningen med fridskränkingsbrotten har i huvudsak uppnåtts

Genom 1998 års kvinnofridsreform genomfördes en rad åtgärder inom ett flertal områden som syftade till att motverka våld mot kvinnor, prostitution och sexuella trakasserier i arbetslivet. Åtgärderna tog sikte på skärpt lagstiftning inom dessa områden, förebyggande insatser och insatser som syftade till att kvinnor som utsatts för eller riskerar att utsättas för våld får ett adekvat bemötande av de myndigheter och andra som de kommer i kontakt med. Införandet av straffbestämmelserna om grov fridskränkning och grov kvinnofridskränkning utgjorde ett viktigt led i reformen och syftade till att ytterligare markera allvaret i brottsliga gärningar som riktar sig mot personer i nära relationer och som präglas av att de sammantaget är avsedda att systematiskt kränka den utsatta personen.

Till grund för straffbestämmelserna låg Kvinnofridskommissionens förslag (SOU 1995:60 Kvinnofrid) om ett särskilt kvinnofridsbrott och ett särskilt fridsbrott där det kriminaliserade området föreslogs omfatta inte enbart de enskilda brottsliga gärningarna utan också den press och systematiska kränkning som offret ständigt utsattes för. Kommissionens förslag var att straffbelägga hela denna process som ett enda fortlöpande brott. Den lösning som genomfördes skilde sig från kommissionens förslag på så sätt att det som kom att omfattas av straffbestämmelserna i stället skulle utgöras av en serie i och för sig straffbelagda gärningar som utgjorde led i en sådan systematisk kränkning. Med detta avsågs att markera allvaret i denna slags brottslighet och få till stånd en helhetsbedömning av den utsatta personens situation samtidigt som berättigade krav på en tydlig avgränsning av vad som är straffbart kunde upprätthållas. Straffbestämmelserna tog sikte på sådana straffbara gärningar som typiskt sett kan ingå i en kränkning av en närstående person och som typiskt sett utgör ett direkt angrepp på den personliga integriteten. Avsikten var följaktligen att det i straffrättsligt hänseende skulle ses allvarigare på brottsliga gärningar som utgjorde led i en sådan systematisk kränkning av en närstående person än om gärningarna hade bedömts var för sig.

Straffbestämmelserna om grov fridskränkning och grov kvinnofridskränkning innebär att den som begått flera brottsliga gärningar mot en närstående eller tidigare närstående person ska dömas för fridskränkingsbrottet och inte för de enskilda brottsliga gärningar som kränkningen bestått av. Gärningarna måste ha utgjorts av brott enligt 3, 4 eller 6 kap. brottsbalken, dvs. brott mot liv eller hälsa, brott mot frihet och frid eller sexualbrott, vilka typiskt sett utgör ett direkt angrepp på den personliga integriteten. För att straffbestämmelserna ska vara tillämpliga krävs vidare att vissa särskilda rekvisit vid sidan av de enskilda brottsbeskrivningarna är uppfyllda. Var och en av gärningarna ska sålunda ha utgjort led i en upprepad kränkning av den utsatta personens integritet och gärningarna ska ha varit ägnade att allvarligt skada hans eller hennes självkänsla. Med upprepad kränkning avses gärningar som tar sikte på den personliga integriteten och som skett vid upprepade tillfällen. Med kravet på att gärningarna ska ha varit ägnade att allvarligt skada offrets självkänsla avses en viss kvalificering av gärningarna. Det förutsätts inte att de enskilda gärningarna varit av visst allvar men däremot att de samman-

taget nått upp till en sådan nivå att självkänslan typiskt sett skadas allvarligt.

Utredningen har bedömt att målsättningen med fridskränkingsbrotten i huvudsak har uppnåtts. Till grund för den bedömningen har utredningen lagt att domstolarna i endast ungefär 13 procent av de fall där åtalet bifalits för tre eller flera gärningar har avvikit från åklagarens rubricering av gärningarna som ett fridskränkingsbrott, att gärningar som var för sig skulle ha ansetts vara av relativt lindrigt slag i många fall utgör del av fridskränkingsbrottet och att, i den mån en sådan jämförelse låter sig göras, straffvärdet ansetts vara påtagligt högre när gärningarna rubricerats som ett fridskränkingsbrott än om de bedömts som flera enskilda brott. Visserligen har utredningen funnit att det endast i begränsad utsträckning förekommer fridskränkingsbrott som enbart bestått av brott med böter i straffskalan, vilket *Roks* och ytterligare några remissinstanser tagit till intäkt för att tillämpningsområdet för fridskränkingsbrotten blivit snävare än vad som var avsett. Redan när brottstypen infördes anfördes emellertid att det normalt sett torde komma att röra sig om relativt allvarliga gärningar (jfr prop. 1997/98:55, Kvinnofrid, s. 131). Att en allsidig bedömning av omständigheterna vid brotten dock måste göras återkommer regeringen till.

RFSL har påpekat att ingen av de domar som utredningen haft som underlag för sin bedömning har avsett parrelationer där den tilltalade och målsäganden varit av samma kön och har mot den bakgrunden ifrågasatt om målsättningen med fridskränkingsbrotten har uppnåtts såvitt avser brott i hbt-relationer. Det finns emellertid fall där det dömts för grov fridskränkning i sådana relationer – även om dessa inte omfattats av utredningens analys – och lagstiftningen är också utformad så att ett lika starkt skydd ska tillförsäkras oberoende av om offer och förövare är av samma kön.

Med hänsyn till vad som ovan redovisats och med särskilt beaktande av att straffvärdet för de gärningar som kvalificerats som ett fridskränkingsbrott i praxis ansetts vara påtagligt högre än om gärningarna hade bedömts var för sig ansluter sig regeringen, i likhet med flertalet av remissinstanserna, till slutsatsen att målsättningen med fridskränkingsbrotten i huvudsak har uppnåtts.

Den lagtekniska utformningen bör inte förändras

Att målsättningen med brotten grov fridskränkning och grov kvinnofridskränkning i huvudsak uppnåtts utesluter inte att ändringar ändå kan övervägas, om dessa kan bidra till att förstärka det straffrättsliga skyddet. Utredningen har emellertid inte funnit skäl att ändra den grundläggande utformningen av straffbestämmelserna. Enligt utredningen har det inte framkommit något som tyder på att det förekommer tolknings- eller tillämpningsproblem avseende de särskilda rekvisiten om upprepad kränkning och allvarlig skada av självkänslan som måste vara uppfyllda för att gärningarna ska utgöra ett fridskränkingsbrott. Remissinstanserna har i allmänhet inte haft några invändningar mot den bedömningen. Några remissinstanser har dock lämnat synpunkter på hur straffbestäm-

melserna tillämpas som åtminstone delvis har bäring på den lagtekniska utformningen. Framför allt handlar det om att upprepade fall av mindre allvarlig brottslighet sällan bedöms utgöra grov fridskränkning eller grov kvinnofridskränkning om inte ett allvarligare brott också innefattas. Enligt regeringens mening är det emellertid uppenbart att också upprepade fall av de minst allvarliga brotten sammantaget ska kunna utgöra ett fridskränkingsbrott om gärningarna är ägnade att allvarligt skada offrets självkänsla. Lagstiftningen hindrar inte detta. Högsta domstolen har ännu inte heller prövat den nedre gränsen för vad som sammantaget kan anses utgöra ett fridskränkingsbrott. Regeringen ser därför inte anledning att av det skälet överväga ändringar avseende bestämmelsernas grundläggande utformning.

Med anledning av vad *Juridiska institutionen vid Umeå universitet* anfört om risken för att en bedömning av rekvisitet upprepad kränkning reduceras till aspekter kring gärningarnas antal och frekvens, utan hänsyn till omständigheterna vid gärningarna, kan regeringen instämma i att bestämmelserna måste tillämpas så att hela situationen beaktas. En allsidig bedömning av gärningarnas karaktär i den situation där de förekommit måste följaktligen göras. Det är enligt regeringen naturligt att bedömningen också påverkas av om offret är ett barn eller någon annan i en särskilt utsatt situation och att det i sådana fall borde krävas mindre för att en kränkning ska anses som upprepad. Lagstiftningen möjliggör ett sådant hänsynstagande.

Enligt regeringen saknas förutsättningar för att, som *Hovrätten för Övre Norrland* föreslagit, utforma fridskränkingsbrottet som en mer självständig brottstyp, där den upprepade kränkningen skulle utgöra det väsentliga gärningsmomentet som i sin tur skulle grundas på att den tilltalade gjort sig skyldig till gärningar som vore straffbara enligt enskilda bestämmelser. Som hovrätten framhållit rör det sig i dessa fall ofta om att en person genom misshandel och andra övergrepp mot sin partner eller mot annan närstående skapar en kontroll över och undergivenhet hos den som utsätts för brottsligheten. De allvarliga verkningarna av denna slags brottslighet gör sig då inte sällan gällande också mellan de enskilda brotten eller efter det att ett enskilt brott avslutats. Sådana omständigheter måste beaktas vid bedömningen av om gärningarna utgör fridskränkingsbrott och därutöver vid straffvärdebedömningen. Att på det sätt som hovrätten föreslagit knyta straffansvaret till inte enbart de enskilda brottsliga gärningarna utan till den kränkning som dessa inneburit för offret skulle emellertid innebära en sådan diffus avgränsning av det straffbara området som inte är förenlig med legalitetsprincipen (jfr Lagrådets yttrande i prop. 1997/98:55 s. 207). Samtliga de skäl som anfördes mot Kvinnofridskommissionens förslag till kvinnofridsbrott – utöver det ovan anförda även frågor om rättskraft och tillämpning av objektiva och subjektiva ansvarsfrihetsgrunder avseende enskilda gärningar (se a. prop. s. 77 f.) – gör sig därför gällande också i detta avseende. Dessutom torde en konstruktion motsvarande den som hovrätten föreslagit förutsätta att åklagaren måste styrka gärningsmannens uppsåt till själva kränkningen och inte som i dag enbart dennes uppsåt till de gärningar som kränkningen består i.

Något annat skäl mot att fridskränkingsbrotten även i fortsättningen ska utgöras av enskilda brottsliga gärningar som ska bedömas i ett sam-

manhang om de utgör led i en upprepad kränkning och gärningarna varit ägnade att allvarligt skada offrets självkänsla har inte framkommit. Det har inte heller framkommit skäl att överväga någon ändring av närståenderekvisitet.

Några remissinstanser har emellertid förespråkat en särskild reglering av preskriptionstiden. Enligt dessa borde preskriptionstiden för fridskränkingsbrottet bestämmas exempelvis utifrån dess straffskala eller med utgångspunkt i straffskalan för det allvarligaste av de ingående brotten i stället för att var och en av gärningarna, som i dag, preskriberas för sig. Utredningen har för sin del ansett att det inte bör införas någon särskild preskriptionsreglering och detta har i huvudsak godtagits av remissinstanserna.

Det är angeläget att begångna brott kan utredas och lagföras. Som bl.a. *Socialstyrelsen* och *Juridiska institutionen vid Umeå universitet* påpekat torde det förekomma att mindre allvarliga gärningar frångår på grund av preskription redan på – eller före – utredningsstadiet. Detta hänger i sin tur ofta samman med den tid som inte sällan förflyter innan offret vid relationsvåld – av rädsla, av hänsyn till gärningsmannen eller av andra skäl – anmäler gärningarna. Regeringen har stor förståelse för detta och anser det vara synnerligen angeläget att samhällets aktörer uppmärksammar och blir bättre på att tidigt upptäcka och ingripa mot våld och andra kränkningar i nära relationer. I det avseendet kommer den nationella samordnarens arbete att vara mycket betydelsefullt. I straffrättsligt hänseende utgörs emellertid fridskränkingsbrotten av enskilda brottsliga gärningar. För att då avvika från de allmänna principerna om att preskriptionstiden bestäms utifrån det enskilda brottets straffskala krävs starka skäl. Att det rör sig om brott som är särskilt integritetskränkande eller har ett högt straffvärde har inte i sig ansetts utgöra så tunga skäl att preskriptionsreglerna bör ändras (se prop. 2009/10:50, Avskaffande av preskription för vissa allvarliga brott, s. 22). Utredningen har visserligen inte närmare bedömt i vilken utsträckning enskilda gärningar inte blir föremål för utredning eller åtal till följd av preskription. Som *Åklagarmyndigheten* framhållit torde emellertid effekten av en förändring av preskriptionsbestämmelserna bli högst marginell med hänsyn till svårigheterna att utreda mindre allvarliga brott och att endast få ytterligare gärningar skulle förväntas bli föremål för åtal. Att beräkna preskriptionstiden med utgångspunkt i straffskalan för fridskränkingsbrottet skulle dessutom medföra en risk för att det dömdes till ansvar också för enskilda gärningar som redan var preskriberade när övriga gärningar begicks. Regeringen och riksdagen har tidigare tagit ställning mot att avskaffa eller förlänga preskriptionsfristerna för bl.a. fridskränkingsbrott (prop. 2009/10:50, bet. 2009/10:JuU10; jfr också prop. 2010/11:45, bet. 2010/11:JuU5). Regeringen gör inte någon annan bedömning nu.

Slutligen har *Hovrätten för Övre Norrland* ifrågasatt behovet av en särskild reglering för fall där gärningarna begåtts av en man mot en kvinna som han är eller har varit gift med eller som han bor med eller har bott tillsammans med under äktenskapsliknande former. Regeringen kan emellertid konstatera att, även om det förekommer såväl att kvinnor använder våld mot närstående män som våld i samkönade relationer, vilket är lika allvarligt, denna slags brottslighet ändå främst drabbar kvinnor. De som utsätter dem för brotten är också ofta män som de har

eller har haft ett partnerförhållande med. Det finns alltjämt skäl för att behålla den särskilda rubriceringen som är inriktad på mäns kränkningar av närstående kvinnor. *Roks* har ansett att grov kvinnofridskränkning bör anges före grov fridskränkning. Enligt regeringen bör dock den könsneutrala bestämmelsen om grov fridskränkning fortfarande ange ramen för bestämmelsernas tillämplighet.

Regeringen föreslår därför inte någon ändring av den lagtekniska utformningen av fridskränkingsbrotten.

4.3 Fler brottstyper ska ingå i fridskränkingsbrotten

Regeringens förslag: Skadegörelsebrott och överträdelse av kontaktförbud ska kunna omfattas av grov fridskränkning och grov kvinnofridskränkning.

Utredningens förslag överensstämmer med regeringens förslag.

Remissinstanserna: Flertalet remissinstanser har tillstyrkt eller lämnat utan erinran förslaget att även skadegörelse och överträdelse av kontaktförbud ska kunna ingå i grov fridskränkning och grov kvinnofridskränkning, däribland *Riksdagens ombudsmän (JO)*, *Örebro tingsrätt*, *Lunds tingsrätt*, *Sundsvalls tingsrätt*, *Domstolsverket*, *Åklagarmyndigheten*, *Rikspolisstyrelsen*, *Kriminalvården*, *Brottsförebyggande rådet*, *Brottsoffermyndigheten*, *Migrationsverket*, *Socialstyrelsen*, *Barnombudsmannen*, *Länsstyrelsen i Stockholms län*, *Länsstyrelsen i Östergötlands län*, *Kriminalologiska institutionen vid Stockholms universitet*, *Nationellt centrum för kvinnofrid (NCK) vid Uppsala universitet*, *Juridiska fakultetsstyrelsen vid Lunds universitet*, *Juridiska institutionen vid Umeå universitet*, *RFSL – Riksförbundet för homosexuellas, bisexuellas och transpersoners rättigheter*, *Riksförbundet för sexuell upplysning (RFSU)*, *Riksorganisationen för kvinnojourer och tjejjourer i Sverige (Roks)*, *Sveriges advokatsamfund*, *Sveriges domareförbund*, *Sveriges Kvinnolobby* och *Sveriges Kvinno- och Tjejjourers Riksförbund*.

Hovrätten för Övre Norrland och *Brottsofferjourernas riksförbund* har ifrågasatt att överträdelse av kontaktförbud bör ingå. Riksförbundet har också, liksom *Södertörns tingsrätt*, ifrågasatt att skadegörelsebrotten bör ingå. Hovrätten har vidare, liksom *Juridiska institutionen vid Umeå universitet*, förespråkat att ärekränkingsbrotten bör ingå. *RFSL*, *Roks* och *Sveriges Kvinnolobby* har också förespråkat detta och även att övergrepp i rättsak bör ingå. Dessutom har bl.a. *Djurens rätt* anfört att våld eller hot om våld mot familjens djur måste kunna beaktas inom ramen för ett fridskränkingsbrott.

Skälen för regeringens förslag: Utifrån att den lagtekniska utformningen inte ska förändras bör övervägas att stärka det straffrättsliga skyddet genom att låta grov fridskränkning och grov kvinnofridskränkning omfatta fler brottstyper.

En utgångspunkt när fridskränkingsbrotten infördes var att de skulle omfatta sådana straffbara gärningar som typiskt sett kan ingå i en kränkning av en närstående person och typiskt sett utgör ett direkt angrepp på

den personliga integriteten. Detta bör gälla även fortsättningsvis. Det står också klart att de brottstyper som redan omfattas, nämligen brott mot liv och hälsa (3 kap. brottsbalken), brott mot frihet och frid (4 kap.) och sexualbrott (6 kap.), är av sådant slag. De ytterligare brottstyper som skulle omfattas måste därför utgöra ett likartat angrepp på den personliga integriteten. Brottstyper som väsentligen syftar till att skydda ett annat intresse bör däremot inte omfattas. Sålunda bör t.ex. de rena förmögenhetsbrotten inte omfattas, även om de ibland kan utgöra del av brottslighet riktad mot närstående.

Överträdelse av kontaktförbud är den brottstyp som enligt regeringen ligger närmast till hands att omfattas av fridskränkingsbrotten. Såväl i samband med införandet av fridskränkingsbrotten som senare (se t.ex. Brottsförebyggande rådets rapport 2003:2) har ifrågasatts om inte sådana överträdelser borde omfattas. Visserligen har, som uttalades när fridskränkingsbrotten infördes, överträdelse av kontaktförbud ett delvis annat skyddsintresse än brott som riktas direkt mot person och det innebär formellt sett en överträdelse av ett särskilt meddelat förbud. Syftet med kontaktförbudet är dock att skydda en enskild person. En överträdelse av förbudet kan innebära en kränkning av den personliga integriteten hos den person som förbudet är avsett att skydda och denne har också enligt förarbeten och rättspraxis ansetts ha ställning som målsägande vid brottet. En sådan integritetskränkning kan också typiskt sett innebära att självkänslan hos den drabbade skadas. Enligt utredningens genomgång av domar är det inte ovanligt att det döms för överträdelser av kontaktförbud jämte gärningar som utgör grov kvinnofridskränkning mot samma målsägande. Överträdelse av kontaktförbud kan numera också utgöra olaga förföljelse vilket liksom grov fridskränkning och grov kvinnofridskränkning förutsätter att gärningarna är led i en upprepad kränkning av offrets integritet. Regeringen anser därför, i likhet med utredningen och de flesta remissinstanserna, att överträdelse av kontaktförbud bör omfattas av fridskränkingsbrotten.

Det finns också skäl som talar för att skadegörelsebrotten enligt 12 kap. brottsbalken bör kunna utgöra grov fridskränkning och grov kvinnofridskränkning. Enligt utredningen är brottet *skadegörelse* förhållandevis vanligt förekommande jämte de gärningar som utgör fridskränkingsbrott. Att skadegörelse förekommer i samband med upprepade kränkningar av närstående personer bekräftas också i Brottsförebyggande rådets rapport 2006:3, *Stalkning i Sverige*, och av flera remissinstanser. Visserligen riktar sig skadegörelsebrotten inte mot annans liv, hälsa, frihet eller frid utan i stället mot annans egendom. Inte minst när brottet riktar sig mot en närstående person med syftet att förstöra eller skada dennes egendom måste det dock många gånger anses utgöra ett direkt angrepp på offrets integritet. Så kan ofta vara fallet t.ex. om personliga eller andra föremål såsom kläder, mobiltelefoner, fotografier eller ärvda föremål – kanske med stort affektionsvärde – skadas eller förstörs. Som *Djurens rätt* anfört torde det även förekomma att gärningsmannen i samband med kränkningar av en närstående också använder våld mot offrets djur vilket, i den utsträckning djuret skadats till men för målsägandens rätt, ska bedömas som skadegörelse. Skadegörelsebrott kan även innefatta ett ofredande eller ett hemfridsbrott, vilka brottstyper fridskränkingsbrotten redan omfattar. Regeringen har i prop.

2010/11:45, Förbättrat skydd mot stalkning, funnit att skadegörelsebrotten bör anses kunna utgöra led i en upprepad kränkning av någons integritet vid tillämpning av brottet olaga förföljelse. Skäl saknas att i detta sammanhang göra en annan bedömning. Det är vidare uppenbart att sådana integritetskränkningar som ett skadegörelsebrott under angivna förhållanden innefattar typiskt sett är ägnade att skada självkänslan hos den som drabbas. I det avseendet torde inte den omständigheten som *Södertörns tingsrätt* pekat på, att det kan vara svårt att avgöra om egendomen är gemensamt ägd eller målsägandens personliga, vara av någon avgörande betydelse. Mot den bakgrunden anser regeringen att skadegörelsebrotten bör kunna ingå i brotten grov fridskränkning och grov kvinnofridskränkning.

När det sedan gäller ärekränkingsbrotten *förtal* och *förolämpning* enligt 5 kap. brottsbalken står det, som utredningen konstaterat, klart att kränkande och nedsättande tillmälen är relativt vanligt förekommande i samband med grov fridskränkning och grov kvinnofridskränkning. Även om kriminaliseringen tar sikte på den missaktning som kan följa av nedsättande uppgifter så innebär ärekränkingsbrotten samtidigt ett angrepp på offrets integritet. Detta talar för att låta dem omfattas av fridskränkingsbrotten. Med hänsyn till de särskilda åtalsreglerna för dessa brott har utredningen dock funnit att ärekränkingsbrott inte bör omfattas. Enligt utredningen beaktas dessutom kränkande och nedsättande yttranden i viss utsträckning ändå av domstolarna i dag, genom att uttalanden som gjorts i samband med andra brottsliga gärningar påverkar brottslighetens straffvärde (jfr NJA 2004 s. 437). De kan också beroende på omständigheterna utgöra sådant hänsynslöst beteende som innebär ofredande vilket omfattas av fridskränkingsbrotten. Flera remissinstanser har däremot ansett att fridskränkingsbrotten även borde omfatta ärekränkingsbrotten. Ett par av dessa har emellertid påpekat att nuvarande åtalsregler för ärekränkingsbrotten hindrar detta.

Ärekränkingsbrott åtalas primärt endast av målsäganden. Åklagarens åtalsrätt för förtal och även grovt förtal är inskränkt till fall där målsäganden är under 18 år eller målsäganden angett brottet till åtal, och åtal av särskilda skäl anses påkallat ur allmän synpunkt. Allmänt åtal för förtal och grovt förtal är sålunda avsett endast för särskilt kvalificerade fall. Avsikten är att allmänt åtal ska väckas endast i rena undantagsfall. Såvitt avser förolämpning gäller ytterligare begränsningar i åklagarens åtalsrätt. I samband med införandet av fridskränkingsbrotten gjorde regeringen bedömningen att den praktiska nyttan av att låta fridskränkingsbrotten omfatta förtal och förolämpning starkt kunde ifrågasättas mot bakgrund av de särskilda åtalsreglerna (prop. 1997/98:55 s. 79 f.), och samma bedömning gjordes vid införandet att brottet olaga förföljelse (prop. 2010/11:45 s. 70 f.). Dessa skäl gör sig alltså gällande. Frågan om ärekränkingsbrotten bör kunna utgöra ett fridskränkingsbrott hänger alltså samman med i vilken utsträckning ärekränkingsbrotten i allmänhet bör ligga under allmänt åtal. Den frågan kan inte bedömas i detta sammanhang. Det framstår inte heller som möjligt att reglera detta enbart för ärekränkingsbrott som ingår i ett fridskränkingsbrott. Regeringen föreslår därför inte att ärekränkingsbrotten ska omfattas. Samtidigt vill regeringen framhålla att den omständigheten att ett ärekränk-

ningsbrott inte omfattas av fridskränkingsbrotten inte gör gärningen straffri utan i så fall ska dömas särskilt för ärekränkingsbrottet.

RFSL, Roks och Sveriges Kvinnolobby har förordat att även *övergrepp i rättssak* ska kunna ingå. Detta brott syftar dock till att tillgodose det allmänna intresset av att talan eller utsaga vid domstol eller annan myndighet inte påverkas otillbörligen. Den våldsanvändning eller det hot som gärningen innefattar – och som i och för sig ofta utgör en kränkning av den utsatta personens integritet – har också kvalificerats genom en strängare straffskala. Regeringen anser därför, i likhet med de flesta remissinstanserna, att övergrepp i rättssak inte ska omfattas av fridskränkingsbrotten utan att domstolen även fortsättningsvis bör döma särskilt för sådana brott.

Av liknande skäl bör inte, vilket bl.a. *Djurens rätt* ansett, *djurplågeri* omfattas. Det brottet skyddar djurets och inte ägarens intresse. Om gärningen innefattar ett olaga hot eller ett skadegörelsebrott bör, med hänsyn till de skilda skyddsintressena, dömas för djurplågeri i brottskonkurrens med det andra brottet. Både olaga hot och skadegörelse kommer enligt regeringens förslag att kunna utgöra fridskränkingsbrott.

Skäl för att någon annan brottstyp ska omfattas har inte framkommit. Förutom brott mot liv och hälsa, brott mot frihet och frid och sexualbrott bör följaktligen skadegörelsebrott och överträdelse av kontaktförbud omfattas av fridskränkingsbrotten. Lagtekniskt bör detta, såvitt avser skadegörelsebrotten, åstadkommas genom att det i straffbestämmelsen hänvisas till brottsliga gärningar enligt, förutom 3, 4 och 6 kap., även 12 kap. brottsbalken. Därmed kommer också försök och förberedelse att omfattas i den utsträckning ansvar för detta är särskilt föreskrivet (se 12 kap. 5 §). Att 12 kap. brottsbalken också omfattar vissa brottstyper som sällan eller aldrig torde utgöra led i en upprepad kränkning av någons integritet, nämligen sådan åverkan som består i tillgrepp av vissa naturprodukter samt tagande av olovlig väg, hindrar enligt regeringen inte den föreslagna lagtekniken. Den innebär vidare att för det fall ytterligare straffbestämmelser tillkommer i något av de angivna kapitlen kommer dessa bestämmelser att omfattas utan att det behöver anges särskilt. I fråga om brott mot lagen (1988:688) om kontaktförbud är det emellertid endast överträdelse av kontaktförbud som bör omfattas varför detta bör anges uttryckligen.

Regeringen föreslår sammanfattningsvis att den som begår brottsliga gärningar enligt 3, 4, 6 eller 12 kap. brottsbalken eller enligt 24 § lagen om kontaktförbud mot en närstående eller tidigare närstående person döms, om var och en av gärningarna har utgjort led i en upprepad kränkning av personens integritet och gärningarna har varit ägnade att allvarligt skada personens självkänsla, för *grov fridskränkning* eller, om gärningarna har 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 äkten-skapsliknande förhållanden, för *grov kvinnofridskränkning*.

4.4 Straffskalan för fridskränkingsbrotten

Regeringens förslag: Straffminimum för grov fridskränkning och grov kvinnofridskränkning ska höjas från fängelse i sex månader till fängelse i nio månader.

Utredningens bedömning överensstämmer inte med regeringens. Utredningen har ansett att straffskalan inte bör ändras.

Remissinstanserna: De flesta remissinstanserna har instämt i utredningens bedömning eller lämnat den utan erinran, däribland *Hovrätten för Västra Sverige*, *Örebro tingsrätt*, *Sundsvalls tingsrätt*, *Rikspolisstyrelsen*, *Länsstyrelsen i Östergötlands län*, *Juridiska institutionen vid Umeå universitet*, *Brottsofferjourernas Riksförbund* och *Riksförbundet för sexuell upplysning (RFSU)*. *Lunds tingsrätt*, som också ansett att straffminimum inte bör höjas, har dock påtalat att straffskalan måste användas på det sätt som avsetts med 2010 års straffskärpningar för allvarliga våldsbrott. *Åklagarmyndigheten* har särskilt pekat på att en höjning av minimistraffet skulle riskera att medföra en återhållsamhet från domstolar att bedöma gärningar som fridskränkingsbrott när det inte förekommer några mer allvarliga gärningar, såsom misshandel av normalgraden, vilket i sin tur skulle innebära att det ursprungliga syftet med lagstiftningen motverkas.

Riksorganisationen för kvinnojourer och tjejjourer i Sverige (Roks), *Sveriges Kvinnolobby* och *Sveriges Kvinno- och Tjejjourers Riksförbund* har förespråkat att straffminimum höjs till ett års fängelse.

Skälen för regeringens förslag: Att kränka en annan person genom upprepade likartade gärningar är normalt betydligt allvarigare än om det inte finns något samband mellan gärningarna, vilket ska avspeglas i bedömningen av straffvärdet. Detta gäller i än högre grad när det rör sig om gärningar som riktas mot närstående personer. Införandet av brotten grov fridskränkning och grov kvinnofridskränkning motiverades sålunda av behovet att ytterligare understryka allvaret i brottslighet som riktar sig mot personer i nära relationer och som präglas av att den sammantaget är ägnad att systematiskt kränka den utsatta personen. Genom en strängare straffskala än vad som gäller för de enskilda brotten skulle en generell höjning av straffvärdet åstadkommas för sådana var för sig relativt lindriga gärningar. Minimistraffet bestämdes till fängelse i sex månader och maximistraffet till fängelse i sex år.

Regeringen har under senare år genomfört en rad reformer i syfte att förstärka det straffrättsliga skyddet och åstadkomma skärpta straff för vissa typer av brott där detta varit befogat. Straffskalorna har ändrats för t.ex. mord, grov misshandel, grov utpressning, grovt vållande till annans död och köp av sexuell tjänst. Dessutom syftar brottet olaga förföljelse, som infördes 2011, till att höja straffnivån för och förstärka det straffrättsliga skyddet mot trakasserier och förföljelse.

Mot den bakgrunden och som ett led i arbetet med att förebygga och bekämpa brott i nära relationer finns det anledning att överväga om nuvarande straffmättningspraxis för fridskränkingsbrotten fullt ut motsvarar brottslighetens allvar.

Av den officiella kriminalstatistiken samt Åklagarmyndighetens rapport Domstolarnas påföljdspraxis vid vissa våldsbrott (2007) och utredningens egen praxisgenomgång framgår att medelvärdet för utdömd fängelse tid de senaste åren varierat mellan tio och 13 månader för grov fridskränkning och varit tio–elva månader för grov kvinnofridskränkning. Fängelse har dömts ut i ca tre fjärdedelar av fallen och i flertalet övriga fall har påföljden bestämts till skyddstillsyn, ofta förenat med kontraktsvård.

Den straffskärpningsreform som genomfördes 2010 och som syftade till en generell höjning av straffnivåerna för allvarliga våldsbrott (se prop. 2009/10:147 Skärpta straff för allvarliga våldsbrott m.m.) avser även fridskränkningens brotten. Med den nya straffmättningspraxis som den reformen syftade till skulle följaktligen straffnivån för fridskränkningens brotten höjas ytterligare. Också regeringens förslag att skadegörelsebrott och överträdelse av kontaktförbud ska omfattas av fridskränkningens brotten bör rimligen påverka straffnivån i höjande riktning eftersom fler gärningar kommer att kunna ingå i ett fridskränkningens brott.

Brottslighetens allvar måste emellertid också återspeglas i straffskalan. Straffet ska, med beaktande av intresset av en enhetlig rättstillämpning, bestämmas inom ramen för den tillämpliga straffskalan efter brottets eller den samlade brottslighetens straffvärde. Ett allvarigare brott ska bestraffas strängare än ett mindre allvarligt brott och lika allvarliga brott ska bestraffas lika strängt. Straffminimum ska därmed återspegla brottstypens allvar på en lägsta nivå.

Utredningen har bedömt att straffskalan är väl avvägd och har därför inte föreslagit någon ändring. I det avseendet har utredningen särskilt påpekat att fridskränkningens brotten kan se mycket olika ut och på en lägsta nivå utgöras av exempelvis några fall av olaga hot, ringa misshandel och ofredande under en kortare tidsperiod. Å andra sidan kan ett sådant brott också utgöras av systematiska, dagligen återkommande och allvarliga övergrepp under flera års tid. Därför måste straffskalan enligt utredningen ge ett mycket stort utrymme för att beakta betydande variationer i svårhetsgrad. Att ytterligare markera brottslighetens allvar genom en höjning av straffminimum till ett år, vilket särskilt övervägts, skulle enligt utredningen medföra en alltför stor skillnad jämfört med om det i stället hade dömts för var och en av gärningarna. En stor majoritet av remissinstanserna, däribland domstolarna, *Åklagarmyndigheten*, *Rikspolisstyrelsen* och *Brottsofferjourernas riksförbund*, har ställt sig bakom utredningens bedömning eller lämnat den utan erinran.

Regeringen kan för sin del inte fullt ut ställa sig bakom utredningens slutsatser. Visserligen står det klart att brotten grov fridskränkning och grov kvinnofridskränkning i första hand tar sikte på gärningar som var för sig kan sägas vara relativt lindriga, även om de också kan innefatta allvarligare gärningar. En alltför stor skillnad i bedömningen av brottslighetens samlade straffvärde när gärningarna bedöms som fridskränkningens brott i förhållande till om det i stället skulle ha dömts för vart och ett av dem vore inte acceptabel. Den tillämpliga straffskalan måste följaktligen medge en adekvat straffvärdebedömning både för fall bestående av t.ex. en lång rad allvarliga misshandelsbrott, och situationer där de brottsliga gärningarna utgörs av ett mindre antal förhållandevis lindriga brott såsom hemfridsbrott och ofredanden. Grövre brott, såsom våld-

täkt och grov misshandel, omfattas däremot inte eftersom deras straffskalor är strängare än fridskränkingsbrottens. Samtidigt kan det enligt regeringen ifrågasättas om nuvarande straffminimum på sex månaders fängelse, ens med hänsyn till vad som nu sagts, på en lägsta nivå återspeglar straffvärdet för en serie brottsliga gärningar som är så kvalificerade att de kan anses vara ägnade att allvarligt skada offrets självkänsla. Även i de fall fridskränkingsbrottet utgörs av gärningar som var för sig framstår som förhållandevis lindriga är det, när det gäller gärningar som ingår i ett mönster som sammantaget leder till att den kränkta personen bryts ner, tveksamt om brottet verkligen kan anses vara påtagligt mindre allvarligt än ett enskilda fall av t.ex. grov misshandel. Detta talar för en höjning av straffminimum.

Grov fridskränkning och grov kvinnofridskränkning utgör i praktiken en slags konkurrensreglering, där det i stället för att döma för de olika brottsliga gärningarna enligt respektive lagrum ska dömas för fridskränkingsbrottet. Det är också bl.a. med hänsyn till detta som utredningen och flertalet remissinstanser inte förespråkade ett höjt minimistraff eftersom det skulle leda till stor skillnad i straffmätningen beroende på om det skulle dömas för ett fridskränkingsbrott eller för de enskilda brotten var för sig.

Vid fastställande av straffskalorna för ett brott har hittills enbart vissa särskilda straffminimum använts, nämligen förutom fängelseminimum även fängelse i sex månader, ett år, två år, fyra år, sex år och tio år. Med hänsyn till fridskränkingsbrottens särskilda karaktär av konkurrensreglering finns det dock skäl som talar för att straffminimum inte nödvändigtvis måste bestämmas i enlighet med de minimistraff som hittills gällt för enskilda brottsliga gärningar. Det främsta skälet är att det alltid krävs att flera brottsliga gärningar – normalt minst tre – föreligger för att det ska dömas för ett fridskränkingsbrott. De måste dessutom ha kvalificerats genom att var och en av gärningarna utgjort led i en upprepad kränkning av den utsatta personens integritet och att gärningarna varit ägnade att allvarligt skada personens självkänsla. En höjning av minimistraffet till nio månaders fängelse för grov fridskränkning och grov kvinnofridskränkning skulle innebära att straffet bättre skulle återspegla den samlade brottslighetens straffvärde på en lägsta nivå och därutöver leda till en generell höjning av straffnivån för brottstypen, vilket enligt regeringen bör eftersträvas. Samtidigt skulle straffskalan fortfarande ge ett tillräckligt utrymme för en adekvat straffvärdebedömning för de minst allvarliga fallen, där fridskränkingsbrottet består av en serie förhållandevis lindriga gärningar. Därmed skulle skillnaden i straffmätningen inte bli oacceptabelt stor beroende på om det döms för de enskilda gärningarna eller för fridskränkingsbrottet.

Samtidigt är det angeläget att ett höjt straffminimum också får ett genomslag i praktiken. Utredningen har befarat att en höjning av straffminimum skulle kunna medföra en återhållsamhet från domstolar att bedöma gärningar som fridskränkingsbrott när det inte förekommer några mer allvarliga gärningar, såsom misshandel av normalgraden. Också *Åklagarmyndigheten* har särskilt framhållit den risken och påpekat att det ursprungliga syftet med lagstiftningen därmed riskerar att motverkas. Några ändringar i de grundläggande förutsättningarna för fridskränkingsbrotten föreslås dock inte. Med en höjning från sex till nio måna-

ders fängelse finns det inte anledning att tro annat än att domstolarna kommer att tillämpa lagstiftningen på avsett vis. Straffminimum bör därför höjas till nio månaders fängelse.

När det gäller straffmaximum har varken utredningen eller remissinstanserna ansett att det bör ändras. Regeringen delar uppfattningen att sex års fängelse för fridskränkingsbrott även i fortsättningen utgör ett lämpligt högsta straff.

Regeringen föreslår därför att minimistraffet för grov fridskränkning och grov kvinnofridskränkning höjs från fängelse i sex månader till fängelse i nio månader och att maximistraffet fortsatt ska vara sex års fängelse.

5 Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

Regeringens förslag: Lagändringen ska träda i kraft den 1 juli 2013.

Skälen för regeringens förslag: Lagändringen bör träda i kraft så snart som möjligt. Regeringen föreslår att detta sker den 1 juli 2013. Några särskilda övergångsbestämmelser behövs inte.

6 Kostnader och andra konsekvenser

Regeringens förslag innebär att straffminimum för grov fridskränkning och grov kvinnofridskränkning höjs från sex till nio månaders fängelse samt att fridskränkingsbrotten ska kunna omfatta även skadegörelsebrott och överträdelse av kontaktförbud. Förslagen kommer att leda till längre strafftider för fridskränkingsbrott. Till följd av att straffminimum höjs kommer möjligheten att verkställa straffet genom intensivövervakning med elektronisk kontroll att utgå. Förslagen kommer således att leda till fler intagna i anstalt och medföra ökade kostnader för Kriminalvården. Regeringen har beräknat Kriminalvårdens anslag i budgetpropositionen för 2013 bl.a. mot bakgrund av detta.

Förslagen kan inte anses leda till annat än högst marginellt ökade kostnader för polis, åklagare och domstolar eller staten i övrigt.

Ändringen i bestämmelserna om fridskränkingsbrotten syftar till att förstärka det straffrättsliga skyddet mot upprepade kränkningar av närstående eller tidigare närstående personer. En stor del av de som drabbas av sådan brottslighet är kvinnor, och de som utsätter dem för brotten är ofta män. Ett starkt straffrättsligt skydd bör därmed kunna bidra till att öka jämställdheten mellan män och kvinnor. Ett starkt straffrättsligt skydd bör även få positiva konsekvenser för barn, både när det gäller

barn som själva utsätts för brott och när det gäller barn som tvingas uppleva att en förälder utsätts för brott av en närstående person.

7 Författningskommentar

Förslaget till lag om ändring i brottsbalken

4 kap.

4 a § Den som begår brottsliga gärningar enligt 3, 4, 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 nio månader 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, som föreskriver straffansvar för grov fridskränkning och grov kvinnofridskränkning, har ändrats på så sätt att brotten kan innefatta, förutom som tidigare brott mot liv och hälsa, brott mot frihet och frid och sexualbrott enligt 3, 4 och 6 kap. brottsbalken, även skadegörelsebrott enligt 12 kap. brottsbalken och överträdelse av kontaktförbud enligt 24 § lagen (1988:688) om kontaktförbud. Vidare har straffminimum höjts från fängelse i sex månader till fängelse i nio månader. Syftet med ändringarna är att ytterligare stärka det straffrättsliga skyddet mot upprepade kränkningar av närstående eller tidigare närstående personer. Övervägandena finns i avsnitt 4.3 och 4.4.

Liksom tidigare krävs för straffansvar att var och en av de ingående gärningarna utgjort led i en upprepad kränkning av den utsatta personens integritet och att gärningarna varit ägnade att allvarligt skada personens självkänsla.

Det kan i regel förutsättas att brottsliga gärningar av det slag som bestämmelsen utvidgats till att omfatta utgör en kränkning av den personliga integriteten när den riktats mot en närstående person. Om i undantagsfall en brottslig gärning av det slag som avses i paragrafen inte inneburit en sådan kränkning ska dömas särskilt för det brottet. Detta kan vara fallet exempelvis vid sådan åverkan som består i tillgrepp av vissa naturprodukter (12 kap. 2 § andra stycket) eller tagande av olovlig väg (12 kap. 4 §). Också för grövre brott – med strängare straffskalor än fridskränkningens brotts – såsom våldtäkt och grov misshandel ska domstolen liksom tidigare döma särskilt enligt sedvanliga regler om konkurrens mellan brott.

Normalt innebär sådana integritetskränkningar som de ingående brotten kan innefatta typiskt sett att självkänslan hos den utsatta personen skadas. Det krävs dock att gärningarna varit ägnade att allvarligt skada

självkänslan. När det gäller mer lindriga brott kan det vara fallet t.ex. när gärningen ingår i ett mönster som sammantaget leder till att den kränkta personen bryts ner (prop. 1997/98:55 s. 133). För det fall gärningarna sammantaget inte bedöms ha varit ägnade att allvarligt skada offrets självkänsla men ändå utgör led i en upprepad kränkning av personens integritet kan förutsättningar många gånger föreligga att i stället döma för olaga förföljelse vilket omfattar flertalet av de brottstyper som kan ingå i ett fridskränkingsbrott. Om rekvisiten är uppfyllda för såväl olaga förföljelse som grov fridskränkning eller grov kvinnofridskränkning ska dock endast dömas för fridskränkingsbrottet.

Straffvärdet för fridskränkingsbrotten påverkas av de enskilda gärningarnas allvar och intensitet och den samlade brottslighetens omfattning. Minimistraffet nio månaders fängelse anger den samlade brottslighetens straffvärde på en lägsta nivå när gärningarna utgör grov fridskränkning eller grov kvinnofridskränkning. Höjningen av minimistraffet syftar till en höjd straffnivå för brottstypen men ska inte påverka i vilka fall straffbestämmelserna är tillämpliga. Straffvärdet för fridskränkingsbrott bör hamna på straffminimum eller i den nedersta delen av straffskalan enbart när det rör sig om fall där de brottsliga gärningarna utgörs av ett mindre antal förhållandevis lindriga brott. Ju allvarligare eller ju fler gärningar som ingår i den samlade brottsligheten, desto högre ska straffvärdet anses vara. Vid straffvärdebedömningen ska också särskilt beaktas att gärningen inneburit ett allvarligt angrepp på någons liv eller hälsa eller trygghet till person (29 kap. 1 § andra stycket andra meningen).

Sammanfattning av betänkandet Fridskränkningensbrotten och egenmäktighet med barn (SOU 2011:85)

Uppdraget

Fridskränkningensutredningen har haft i uppdrag att *dels* utvärdera tillämpningen av brotten grov fridskränkning och grov kvinnofridskränkning i 4 kap. 4 a § brottsbalken, *dels* utreda och bedöma om straffansvaret för egenmäktighet med barn är lämpligt utformat vid gemensam vårdnad.

Uppdraget avseende utvärderingen av fridskränkningensbrotten har syftat till att identifiera eventuella tolkningsproblem som uppkommit vid tillämpningen samt att undersöka om målsättningen med att införa dessa brott har uppnåtts. Efter tilläggsdirektiv har utredningens uppdrag också omfattat att se över straffskalan för grov fridskränkning och grov kvinnofridskränkning och i det sammanhanget särskilt överväga en höjning av straffminimum.

I uppdraget har ingått att ta ställning till om det finns behov av författningsändringar och i så fall lämna förslag till sådana.

Fridskränkningensbrotten

Målsättningen med införandet av fridskränkningensbrotten har i huvudsak uppnåtts

I 4 kap. 4 a § brottsbalken stadgas ansvar för fridskränkningensbrott. Enligt första stycket ska den som begår brottsliga gärningar enligt 3, 4 eller 6 kap. brottsbalken mot en närstående eller tidigare närstående person dömas för grov fridskränkning till fängelse i lägst sex månader och högst sex år, om var och en av gärningarna utgjort led i en upprepad kränkning av personens integritet och gärningarna varit ägnade att allvarligt skada personens självkänsla. I andra stycket anges att om gärningarna har 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 i stället dömas för grov kvinnofridskränkning till samma straff. Målsättningen med införandet av fridskränkningensbrotten var att inom ramen för det straffrättsliga förfarandet kunna beakta den utsatta personens hela situation när han eller hon utsatts för en serie i och för sig straffbelagda men ofta var för sig relativt lindriga gärningar. Genom fridskränkningensbrotten avsågs också att få till stånd en uppgradering av straffvärdet för sådana gärningar.

Inom ramen för utvärderingen har vi genomfört en särskild genomgång av domar avseende åtal för fridskränkningensbrott som överklagats till hovrätterna år 2009. Denna praxisgenomgång visar att upprepade kränkningar (brott enligt 3, 4 eller 6 kap. brottsbalken) begångna mot en närstående eller tidigare närstående person i en klar majoritet av fallen av domstolarna bedömts som fridskränkningensbrott och inte som enskilda gärningar. Detta innebär att det skett en generell höjning av straffvärdet för upprepad brottslighet i nära relationer. Det särskilt straffvärda i att

utsätta en närstående eller tidigare närstående person för upprepade brott som innefattar fridskränkningar fångas på så sätt upp i den straffrättsliga bedömningen. I detta avseende har målsättningen med införandet av fridskränkingsbrotten uppnåtts.

Vid genomgången av praxis från hovrätterna har utredningen noterat att det i den övervägande delen av fallen ingår förhållandevis allvarliga gärningar. Praxisgenomgången visar att åtalet för fridskränkingsbrott sällan består enbart av relativt lindriga gärningar, dvs. brott som sedda var för sig är att bedöma som brott med böter i straffskalan. Vi anser emellertid att det utifrån domstolarnas tillämpning inte kan dras några säkra slutsatser om orsakerna till detta. Av praxisgenomgången framgår att relativt lindriga gärningar i många fall utgör en del av åtalet för fridskränkingsbrott men då vanligen jämte mer allvarliga gärningar; misshandelsbrott av normalgraden förekom i nästan samtliga av de genomgåna fallen.

Vår sammanfattande slutsats är att målsättningen med införandet av fridskränkingsbrotten i huvudsak har uppnåtts. Den genomgång och analys som utredningen har gjort av domstolsavgöranden avseende fridskränkingsbrott har inte gett stöd för slutsatsen att det råder någon oklarhet kring hur de särskilda rekvisiten *upprepad kränkning* och *ägnade att allvarligt skada personens självkänsla* ska tolkas eller tillämpas. Mot denna bakgrund har vi inte funnit skäl att föreslå ändringar i den lagtekniska konstruktionen av bestämmelserna om fridskränkingsbrott.

I syfte att ytterligare kunna tillgodose syftet med lagstiftningen har vi dock funnit skäl att överväga om det finns andra brottstyper än de nu gällande som bör kunna ingå i fridskränkingsbrotten.

Ytterligare brottstyper bör kunna ingå i fridskränkingsbrotten

Utredningen föreslår att brottskatalogen i 4 kap. 4 a § brottsbalken även ska omfatta överträdelse av kontaktförbud² och skadegörelsebrott. Vi har övervägt om också ärekränkingsbrotten och övergrepp i rättsak bör kunna ingå i fridskränkingsbrotten men bedömt att så inte bör vara fallet.

Vid våra överväganden av om ytterligare brottstyper bör kunna ingå i fridskränkingsbrotten har utgångspunkten varit att bestämmelserna om fridskränkingsbrott alljämt bör omfatta sådana kränkningar som typiskt sett utgör direkta angrepp på den personliga integriteten. Utredningen har också tagit hänsyn till den nya straffbestämmelsen om *olaga förföljelse* (4 kap. 4 b § brottsbalken), som tar sikte på brott som innebär upprepade eller systematiska trakasserier mot en och samma person och som trädde i kraft den 1 oktober 2011.³ Brottet olaga förföljelse har konstruerats med fridskränkingsbrotten som förebild och vi har bedömt att det finns ett intresse av att brottskatalogerna för dessa båda brott så långt möjligt överensstämmer. Vid överväganden av om brottskatalogen för fridskränkingsbrotten bör utökas har utredningen därför särskilt beaktat huruvida

² Lagen om ändring i lagen (1988:688) om besöksförbud trädde i kraft den 1 oktober 2011 (se prop. 2010/11:45 och riksdagsbeslut 2011-05-04, rskr 2010/11:236). Lagändringarna innebär bl.a. att besöksförbud i stället benämns *kontaktförbud*.

³ Se prop. 2010/11:45 och riksdagsbeslut 2011-05-04, rskr 2010/11:23.

en viss brottstyp också kommer att ingå i det nya brottet olaga förföljelse.

Straffskalan för fridskränkingsbrotten bör inte ändras

Straffskalan för ett brott måste vara utformad på ett sådant sätt att den medger en adekvat bedömning av straffvärdet i varje enskilt fall. Ett fridskränkingsbrott kan innefatta gärningar av mycket varierande straffvärde. Flera av de brottstyper som kan ingå i ett fridskränkingsbrott har t.ex. böter i straffskalan och är av sådant slag att normalpåföljden är böter eller ett kortare fängelsestraff om brottet förekommer enskilt och ibland även vid flerfaldig brottslighet av det aktuella slaget. Enligt vår bedömning är straffskalan för fridskränkingsbrotten väl avvägd och vi föreslår inga ändringar av den.

Preskriptionsfrågor vid fridskränkingsbrott

Genomgången av praxis har inte gett stöd för att reglerna om preskription annat än i enstaka fall har påverkat vilka brottstyper som har ingått i fridskränkingsbrottet. Inte heller har praxisgenomgången gett stöd för att preskriptionsreglerna föranleder tillämpningsproblem för domstolarna.

Vid fridskränkingsbrott beräknas preskriptionstiden med utgångspunkt från straffskalan för de enskilda gärningar som ingår i fridskränkingsbrottet. Utredningen har bedömt att det inte bör införas en särskild preskriptionsreglering för fridskränkingsbrotten.

Förslag till lag om ändring i brottsbalken

Härigenom föreskrivs i fråga om brottsbalken att 4 kap. 4 a § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

4 kap. 4 a §⁴

Den som begår brottsliga gärningar enligt 3, 4 *eller* 6 kap. 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, lägst sex månader 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, *skall* i stället dömas för grov kvinnofridskränkning till samma straff.

Den som begår brottsliga gärningar enligt 3, 4, 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, lägst sex månader 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* i stället dömas för grov kvinnofridskränkning till samma straff.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2013.

⁴ Senaste lydelse 1999:845.

Förteckning över remissinstanserna

Efter remiss har yttrande över betänkandet lämnats av Riksdagens ombudsmän (JO), Hovrätten för Västra Sverige, Hovrätten för Övre Norrland, Södertörns tingsrätt, Örebro tingsrätt, Lunds tingsrätt, Sundsvalls tingsrätt, Justitiekanslern, Domstolsverket, Åklagarmyndigheten, Rikspolisstyrelsen, Kriminalvården, Brottsförebyggande rådet, Brottsoffermyndigheten, Migrationsverket, Socialstyrelsen, Barnombudsmannen, Länsstyrelsen i Stockholms län, Länsstyrelsen i Östergötlands län, Statskontoret, Ungdomsstyrelsen, Kriminologiska institutionen vid Stockholms universitet, Nationellt centrum för kvinnofrid (NCK) vid Uppsala universitet, Juridiska fakultetsstyrelsen vid Lunds universitet, Juridiska institutionen vid Umeå universitet, Diskrimineringsombudsmannen, Brottsoffersjourernas Riksförbund, RFSL – Riksförbundet för homosexuellas, bisexuellas och transpersoners rättigheter, Riksförbundet för sexuell upplysning (RFSU), Riksorganisationen för kvinnojourer och tjejjourer i Sverige (Roks), Sveriges advokatsamfund, Sveriges domareförbund, Sveriges Kommuner och Landsting, Sveriges Kvinnolobby och Sveriges Kvinno- och Tjejjourers Riksförbund.

Yttrande har också inkommit från Djurens rätt, Ett band för livet, Föreningen PappaBarn, Föreningen Pappaliv.se och ett par enskilda personer.

UNICEF Sverige har avstått från att yttra sig.

Svar har inte inkommit från Kvinnors Nätverk, Barnens Rätt i Samhället (BRIS), Riksorganisationen Män för Jämställdhet, Rädda Barnen, Röda Korset, Stiftelsen Allmänna Barnhuset och Stiftelsen Manscentrum i Stockholm.