



Regeringskansliet
Justitiedepartementet

Betänkandet SOU 2024:13 En effektivare kontaktförbudslagstiftning – ett utökat skydd för utsatta personer

Inledning

Åklagarmyndigheten ser mycket positivt på de föreslagna utökade möjligheterna för åklagaren att meddela kontaktförbud och därmed verka mer proaktivt. Förslagen kan förväntas bidra till att stärka kontaktförbudsinstitutets brottsförebyggande funktion och ge ett förbättrat skydd i det enskilda fallet.

Sammanfattning och övergripande synpunkter

Kontaktförbudslagstiftningen

- Åklagarmyndigheten instämmer i utredningens bedömning att det finns ett behov av en förbättrad teknisk utrustning vid kontaktförbud med villkor om elektronisk övervakning.
- Åklagarmyndigheten välkomnar förslagen om att
 - kontaktförbud ska kunna meddelas vid risk för otillbörlig övervakning,
 - det straffbara området för hindrande av elektronisk övervakning ska utvidgas,
 - sammanträde i kontaktförbudsärenden ska kunna underlåtas om det är uppenbart obehövt,
 - husrannsakan ska kunna beslutas i syfte att delge ett beslut om kontaktförbud,
 - förbudspersoner under 18 år ska ha rätt till offentligt biträde vid alla typer av kontaktförbud,
 - det ska införas en möjlighet att förordna särskilt företrädare för barn när skyddspersonen är under 18 år.

- Åklagarmyndigheten tillstyrker förslagen om att
 - behålla sanktionstrappan,
 - särskilt utvidgade kontaktförbud ska kunna meddelas som en förstahandsåtgärd,
 - det ska införas en presumtion för kontaktförbud i vissa fall,
 - det ska införas en förändrad brottsbeteckning för överträdelse av utvidgat och särskilt utvidgat kontaktförbud,
 - socialnämnden alltid ska underrättas när ett beslut om kontaktförbud har meddelats,
 - Polismyndigheten ska åläggas en skyldighet att utse en kontaktperson för skydds- respektive förbudspersonen,
 - Polismyndigheten ska åläggas en skyldighet att genomföra individuella skyddsbedömningar,
 - Kriminalvården och Statens institutionsstyrelse ska åläggas en underrättelseskyldighet men Åklagarmyndigheten anser att en sådan underrättelse ska lämnas till Polismyndigheten.

- Åklagarmyndigheten ställer sig tveksam till förslagen om
 - en utvidgning av det geografiska förbudsområdet vid särskilt utvidgade kontaktförbud kommer att få avsedd effekt. I syfte att kontaktförbudet ska utgöra ett reellt skydd för skyddspersonen behöver det geografiska området för utvidgade kontaktförbud utökas. Åklagarmyndigheten lämnar ett alternativt förslag till det av utredningen framlagda,
 - att fler omständigheter särskilt ska beaktas vid riskbedömningen.

- Åklagarmyndigheten avstyrker förslagen om att
 - det ska införas en ny grund för kontaktförbud vid risk för påverkan av förhörspersoner,
 - strukturerade riskbedömningar ska tillämpas inför beslut i en kontaktförbudsfråga.

Straffskalorna för vissa brott

- Åklagarmyndigheten välkomnar förslagen om att
 - överträdelse av utvidgat och särskilt utvidgat kontaktförbud ska betraktas som artbrott,
 - straffskalan för europeisk skyddsorder ska skärpas,

- Åklagarmyndigheten tillstyrker förslagen om
 - ett skärpt minimistraff för överträdelse av utvidgat och särskilt utvidgat kontaktförbud,
 - att straffskalan för hindrande eller försvårande av elektronisk övervakning som begåtts med uppsåt ska ändras till fängelse i högst ett år,
 - att straffskalan för grovt barnfridsbrott ska skärpas.
- Åklagarmyndigheten ställer sig bakom utredningens bedömning att
 - det bör övervägas om straffskalan för olaga förföljelse ska ses över,
 - straffskalan för grovt barnfridsbrott ska skärpas och att det inte finns anledning att i nuläget göra någon ytterligare justering av straffskalan,
 - inte ändra straffskalan för grov fridskränkning och grov kvinnofridskränkning och instämmer med de skäl som utredningen anfört till stöd för bedömningen.

Brottskatalogen för hedersförtryck och fridskränkingsbrotten

- Åklagarmyndigheten tillstyrker i huvudsak utredningens förslag.
- Åklagarmyndigheten vill dock framhålla att
 - det i det fortsatta lagstiftningsarbetet krävs ett förtydligande av om flera gärningspersoner, varav ingen begått fler än två gärningar mot samma målsägande, i medgärningsmannaskap kan dömas för ett fridskränkings- respektive hedersförtrycksbrott. Exempelvis om tre närstående som, tillsammans och i samförstånd, begår ett brott vardera vid olika tidpunkter mot samma målsägande kan dömas för fridskränkingsbrott.
 - risken att den föreslagna lagtexten om att de ofullständiga brottsformerna ska ingå kan uppfattas som att ett underbrott som inte är kriminaliserat på försöksstadiet ändå kan utgöra ett led i ett fridskränkings- eller hedersförtrycksbrott.

8.3 En utökad möjlighet att utfärda kontaktförbud

8.3.2 Risk för otillbörlig övervakning ska utgöra en grund för kontaktförbud

Åklagarmyndigheten välkomnar förslaget och anser det väl avvägt.

8.3.3. Förutsättningarna för att utfärda kontaktförbud som skydd i rättsprocessen ska förtydligas

Åklagarmyndigheten vill peka på att det hittills har varit lagstiftarens uttalade avsikt att kontaktförbud i första hand ska tillämpas vid risk för brott och allvarliga förföljelse mellan närstående.

Vid tillämpningen av nuvarande lagstiftning är det tydligt vem som avses med förbudspersonen. Den föreslagna utvidgningen av kretsen av förbudspersoner ger inte någon vägledning i vem som utöver gärningspersonen kan avses med ansökan om kontaktförbud. Utifrån utredningens förslag om i vilken kontext den nu föreslagna paragrafen ska tillämpas gör Åklagarmyndigheten bedömningen att det är svårt att i praktiken pröva om det föreligger en klar och konkret risk för att den individ, utöver gärningspersonen, som ansökan avser ska påverka skyddspersonen i syfte att förhindra att uppgifter lämnas till domstol eller brottsbekämpande myndighet.

Åklagarmyndigheten ställer sig tveksam till att den nu föreslagna lagändringen kommer kunna bidra i väsentlig mån till att förhindra påverkan på förhörspersoner. Ett kontaktförbud kan inte meddelas utan att skyddspersonen samtycker till det. Följaktligen känner skyddspersonen redan vid ansöknings-tillfället till att han eller hon är utsatt för en risk för påverkan från en viss individ. Skyddspersonen kan redan genom denna vetskap ha skrämts till tystnad varför den praktiska effekten av ett kontaktförbud uteblir.

Det är Åklagarmyndighetens uppfattning att förslaget, utifrån att gängkriminella ska exkluderas medan ungdomsbrottslighet ska omfattas, blir svårtillämpat och omgärdat av gränsdragningsproblem. Vidare framgår det inte tillräckligt tydligt i vilket sammanhang vid ekonomisk seriebrottslighet ett kontaktförbud skulle kunna vara aktuellt. I denna del är det svårt att förstå vem kontaktförbudet ska skydda, det vill säga vem som är skyddsperson, eftersom brottsligheten ofta riktar sig mot olika skyddspersoner och risken för upprepade brottslighet mot en och samma person är liten.

Härutöver anser Åklagarmyndigheten att det föreligger en uppenbar risk för en fokusförskjutning från det ursprungliga syftet att skydda särskilt utsatta brottsoffer till att skydda förhörspersoner som har uppgifter att lämna kopplade till kriminella nätverk och ekonomisk seriebrottslighet. Särskilt vid begränsade resurser hos Åklagarmyndigheten och Polismyndigheten finns en uppenbar risk att särskilt utsatta brottsoffer får stå tillbaka till förmån för dessa förhörspersoner.

Mot bakgrund härav anser inte Åklagarmyndigheten att förslaget är tillräckligt väl underbyggt och avstyrker därför förslaget.

8.3.4 Fler omständigheter ska beaktas vid riskbedömningen

Exemplifieringen av omständigheter som ska beaktas särskilt vid riskbedömningen bör utökas

Åklagarmyndigheten, som ställer sig tveksam till förslaget, anser att det är otydligt om den föreslagna ändringen innebär att det tidigare uttalade restriktivitetskravet när förbudspersonen är ostraffad kvarstår. I det fortsatta lagstiftningsarbetet behöver detta förtydligas och särskilt i förhållande till ett ordinärt kontaktförbud då ett sådant inte innebär ett särskilt stort intrång i förbudspersonens liv.

Åklagarmyndigheten anser att det behöver förtydligas hur en nyanserad riskbedömning ska genomföras när flera olika omständigheter särskilt ska beaktas. Frågan uppkommer hur olika omständigheter ska viktas i förhållande till varandra.

Åklagarmyndigheten anser att det med den föreslagna förändringen finns en risk att allmänheten invaggas i tron att kontaktförbud alltid ska meddelas så snart en omständighet som särskilt ska beaktas föreligger.

Åklagarmyndigheten anser att det bör förtydligas vilka beviskrav som ska uppställas för att en omständighet särskilt ska beaktas. Blotta påståenden från skyddspersonen om att en omständighet föreligger kan svårligen ligga till grund för ett kontaktförbud. Den omständighet som i nuvarande lagstiftning särskilt ska beaktas, att förbudspersonen tidigare är lagförd för brott mot någon persons liv, hälsa, frihet eller frid, kan med enkelhet verifieras genom en slagning i belastningsregistret.

Strukturerade riskbedömningar

Åklagarmyndigheten avstyrker förslaget.

Åklagarmyndigheten anser att det är en brist i utredningen att frågan om kommunikationsskyldigheten i 11 § kontaktförbudslagen inte har behandlats. I det fortsatta lagstiftningsarbetet behöver den frågan därför utredas och belysas. Åklagarmyndigheten har i och för sig ingen erinran mot att nyanserade och strukturerade riskbedömningar görs, dock ses en betydande problematik i förhållande till kommunikationsskyldigheten. Alla uppgifter som har tillförts ärendet genom någon annan ska enligt 11 § kontaktförbudslagen, med vissa undantag, underrättas parterna. Detta innebär att även uppgifter som framkommer i en strukturerad riskbedömning ska kommuniceras med motparten, det vill säga förbudspersonen. Det finns därför en uppenbar risk att sårbarhetsfaktorer som framkommer under riskbedömningarna kommer att ingå i åklagarens beslutsunderlag och därmed omfattas av kommunikationsskyldigheten.

Enligt Åklagarmyndigheten saknas behov av att ta fram en ny riskbedömningsmodell eftersom de omständigheter som enligt utredningen särskilt ska beaktas i stort redan framgår av Riksåklagarens riktlinjer, Kontaktförbud – risk och proportionalitetsbedömning, RÅR 2015:2.

8.3.5 Bör den s.k. sanktionstrappan behållas?

Alternativ 2 bör väljas framför alternativ 1

Åklagarmyndigheten tillstyrker förslaget.

8.3.6 och 8.3.7 Särskilt utvidgade kontaktförbud som en förstahandsåtgärd och det geografiska områdets storlek vid särskilt utvidgade kontaktförbud

Åklagarmyndigheten tillstyrker i och för sig förslaget om att särskilt utvidgade kontaktförbud ska kunna meddelas som en förstahandsåtgärd men ställer sig tveksam till om det kommer att få det genomslag som förväntas.

Inledningsvis tillstyrker Åklagarmyndigheten förslaget att dela upp kontaktförbudslagens nuvarande andra paragraf i två paragrafer; 2 § och 2 a §.

Det är dock en brist att utredningen inte har övervägt att se över förbudsområdet storlek även vid utvidgade kontaktförbud. Av den lagtekniska konstruktionen i nuvarande 2 § kontaktförbudslagen följer att ett utvidgat kontaktförbud är utgångspunkten vid bedömningen av förbudsområdets storlek. Ett särskilt utvidgat kontaktförbud får omfatta ett större förbudsområde än det utvidgade. De brister som i utredningen framkommer genom Polismyndighetens synpunkter på det geografiska områdets storlek torde i första hand avse utvidgade kontaktförbud med hänsyn till att endast ett fåtal beslut avser särskilt utvidgade kontaktförbud.

Åklagarmyndigheten tillstyrker i stort den föreslagna lydelsen av den nya 2 a § men för att åstadkomma den förändring som åsyftas med utredningens förslag föreslås att bestämmelserna i 2 § första stycket och 2 a § andra stycket kontaktförbudslagen istället får följande lydelse.

2 § första stycket

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

2 a § andra stycket

Förbudet får omfatta ett eller flera områden ~~i anslutning till~~ *vid* sådana platser där den andra personen har sin bostad eller arbetsplats eller annars brukar vistas (särskilt utvidgat kontaktförbud).

Med ändringen i 2 § första stycket åsyftas att förbudsområdet ska motsvara ett större område än nuvarande lagstiftning tillåter, till exempel ett eller flera kvarter. Rekviritet *vid* får anses ha en mer vidsträckt språklig betydelse än *i anslutning till*. I och med en sådan ändring som föreslås ovan innebär den lagtekniska konstruktionen att det geografiska förbudsområdet per automatik blir större även vid särskilt utvidgade kontaktförbud.

8.3.8 En presumtion för kontaktförbud i vissa fall

Åklagarmyndigheten tillstyrker förslaget eftersom det innebär lättnader för åklagaren att meddela ett ordinärt kontaktförbud, kortare handläggningstider och ökad förutsebarhet.

8.3.9 Kontaktförbud avseende den gemensamma bostaden.

Åklagarmyndigheten instämmer i utredningens förslag och bedömning.

8.4 Elektronisk övervakning

8.4.3 och 8.4.4 Bör den elektroniska övervakningen kunna användas vid samtliga former av kontaktförbud och vara obligatorisk i vissa fall?

Åklagarmyndigheten instämmer i utredningens bedömning och anser förslaget vara väl avvägt.

8.4.5 Det straffbara området för hindrande av elektronisk övervakning ska utvidgas

Åklagarmyndigheten välkomnar den föreslagna förändringen och anser att lagtextens utformning är väl avvägd.

8.5 En effektiv handläggning

8.5.2 Sammanträde ska kunna underlåtas om det är uppenbart obehövt

Åklagarmyndigheten välkomnar förslaget.

8.5.3 Särskild reglering vid omedelbar fara och interimistiska beslut

Åklagarmyndigheten delar utredningens bedömning och kan konstatera att lagstiftningen tillhandahåller andra verktyg, exempelvis anhållande och häktning, i en situation som innebär omedelbar fara för skyddspersonen.

8.5.4 Åklagaren ska underrättas i samband med att verkställigheten av fängelsestraff och slutna ungdomsvård upphör

En underrättelseskyldighet för Kriminalvården och Statens institutionsstyrelse

Åklagarmyndigheten tillstyrker ett införande av underrättelseskyldighet såsom utredningen föreslår men anser att underrättelsen ska lämnas till Polismyndigheten.

Mot bakgrund av att Polismyndigheten föreslås få en lagstadgad skyldighet att utse en kontaktperson för skyddspersonen och göra en individualiserad riskbedömning samt i enlighet med nuvarande ordning upprätta en ansökan om kontaktförbud om skyddspersonen begär det är det rimligt att underrättelsen lämnas till rätt myndighet.

Vidare är Polismyndighetens och Åklagarmyndighetens IT-system konstruerade på ett sådant sätt att det är först sedan polisen har registrerat en ansökan om kontaktförbud och överfört den till Åklagarmyndighetens ärendehanteringssystem som möjligheten till elektronisk kommunikation mellan myndigheterna öppnas. Utredningens förslag innebär därför en onödig fördröjning av handläggningen.

Underrättelseskyldigheten ska även omfatta uppgifter som kan antas ha betydelse i frågan om kontaktförbud

Åklagarmyndigheten välkomnar förslaget om uppgiftsöverföring mellan myndigheterna. Frågeställningarna till uppgiftslämnaren kan dock omhändertas inom ramen för sedvanligt utredningsarbete.

Åklagarens förfarande i samband med underrättelser

Med hänsyn till Åklagarmyndighetens inställning att underrättelsen ska skickas till Polismyndigheten anser Åklagarmyndigheten att detta förslag förlorar sin aktualitet. Om målsäganden vid förfrågan från Polismyndigheten uppger sig önska ett kontaktförbud kommer sedvanliga utredningsåtgärder att vidtas

8.5.5 Förbättrade möjligheter att delge beslut om kontaktförbud

Åklagarmyndigheten välkomnar i och för sig förslaget men under det fortsatta lagstiftningsarbetet bör det övervägas om inte möjligheten att använda tvångsmedel vid handläggningen av kontaktförbud, för tydlighetens skull, bör samlas i en paragraf i kontaktförbudslagen.

8.5.6 och 8.5.7 Rätten till offentligt biträde för unga personer ska utökas och det ska införas en möjlighet att förordna en särskild företrädare för barn i ärendet om kontaktförbud

Utredningens förslag i dessa delar är väl underbyggda och bidrar till att i större utsträckning än enligt nuvarande lagstiftning tillvarata barns rättigheter, särskilt

med beaktande av Barnkonventionen. Åklagarmyndigheten välkomnar förslagen i samtliga avseenden.

8.6 Ökade förutsättningar för att kombinera kontaktförbud med andra skyddande åtgärder

Åklagarmyndigheten tillstyrker förslaget om att socialnämnden alltid ska underrättas när ett beslut om kontaktförbud meddelas samt välkomnar att Polismyndigheten ska göra en individuell skyddsbedömning och utse en kontaktperson för skydds- respektive förbudspersonen.

8.7 Åtgärder för enhetlig tillämpning

Åklagarmyndigheten delar utredningens slutsatser.

9.3 Överträdelse av kontaktförbud

9.3.3 Utredningens överväganden och förslag

Åklagarmyndigheten tillstyrker utredningens förslag avseende överträdelse av kontaktförbud och överträdelse av utvidgade och särskilt utvidgade kontaktförbud. Åklagarmyndigheten anser att förslagen är väl underbyggda och rimligt avvägda.

Åklagarmyndigheten ställer sig bakom utredningens bedömning att det bör övervägas om straffskalan för olaga förföljelse ska ses över.

9.4 Överträdelse av europeisk skyddsorder

9.4.2 Utredningens överväganden och förslag

Åklagarmyndigheten tillstyrker förslaget och anser att förslaget är väl underbyggt och rimligt avvägt.

9.5 Hindrande av elektronisk övervakning

9.5.3 Utredningens överväganden och förslag

Åklagarmyndigheten tillstyrker förslaget och anser att förslaget är väl underbyggt och rimligt avvägt.

9.6 Barnfridsbrott

9.6.3 Utredningens överväganden och förslag

Åklagarmyndigheten tillstyrker förslaget att straffskalan för grovt barnfridsbrott ska skärpas och att det inte finns anledning att i nuläget göra någon ytterligare justering av straffskalorna.

9.7 Grov fridskränkning och grov kvinnofridskränkning

9.7.3 Utredningens överväganden och förslag

Åklagarmyndigheten delar utredningens bedömning att inte ändra straffskalan för grov fridskränkning och grov kvinnofridskränkning och instämmer med de skäl som utredningen anfört till stöd för bedömningen.

10.5 Överväganden

10.5.1 och 10.5.2 Inledande utgångspunkter och frågeställningar angående den praktiska tillämpningen

Åklagarmyndigheten tillstyrker i huvudsak utredningens förslag.

Åklagarmyndigheten anser dock att det i det fortsatta lagstiftningsarbetet krävs ett förtydligande av om flera gärningspersoner, varav ingen begått fler än två gärningar mot samma målsägande, i medgärningsmannaskap kan dömas för ett fridskränkings- respektive hedersförtrycksbrott. Exempelvis uppkommer frågan om tre närstående som, tillsammans och i samförstånd, begår ett brott vardera vid olika tidpunkter mot samma målsägande kan dömas för fridskränkingsbrott.

10.5.3 Lagteknisk lösning för att förtydliga omfattningen av det straffbara området

Åklagarmyndigheten tillstyrker utredningens förslag på lagteknisk konstruktion men vill särskilt framhålla risken att den föreslagna lagtexten kan uppfattas som att ett underbrott som inte är kriminaliserat på försöksstadiet ändå kan utgöra ett led i ett fridskränkings- eller hedersförtrycksbrott.

11.3 Ekonomiska konsekvenser

Med samtliga föreslagna förändringar bedöms såväl antalet kontaktförbudsansökningar som antalet utfärdade kontaktförbud öka. Med antalet ökade beslut om kontaktförbud finns risk för ett ökat antal överträdelse av kontaktförbud vilket i sin tur leder till ökade kostnader för förundersökningar och efterföljande rättsprocesser. Till detta kommer inledningsvis utbildnings- och informationsinsatser riktade till personalen samt utveckling av myndighetens IT-system.

Åklagarmyndigheten gör bedömningen att den sammanlagda kostnaden för föreslagna ändringar ryms inom befintligt anslag på kort sikt. Bedömningen av hur kostnadsökningarna kan hanteras påverkas emellertid av vilka anslag Åklagarmyndigheten får från 2026 och framåt. Åklagarmyndigheten anser att det skulle vara lämpligt att konsekvenserna av förslagen följs upp och utvärderas när den nya lagstiftningen har varit ikraft en tid.

Detta yttrande har beslutats av riksåklagaren Katarina Johansson Welin efter föredragning av kammaråklagaren Malin Wallén. I den slutliga handläggningen har också vice överåklagaren Eva Johnsson deltagit. Vice överåklagaren Åsa Hiding och hovrättsassessorn Emelie Nordh har medverkat i beredningen.

Katarina Johansson Welin

Malin Wallén

Kopia till

Kommunikationsavdelningen

Rättschefen

Biblioteket