

Justitiedepartementet

Remissvar över betänkandet **En effektivare kontaktförbudslagstiftning – ett utökat skydd för utsatta personer (SOU 2024:13)**

Ju2024/00351

Institutet för mänskliga rättigheter (institutet) yttrar sig över betänkandet **En effektivare kontaktförbudslagstiftning – ett utökat skydd för utsatta personer (SOU 2024:13)**. Yttrandet sker inom ramen för institutets uppgift att främja säkerställandet av de mänskliga rättigheterna i Sverige, med utgångspunkt i våra grundlagar och för Sverige folkrättsligt bindande förpliktelser inom området mänskliga rättigheter. Institutet har även en särskild roll som oberoende nationell mekanism enligt artikel 33.2 i FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning (funktionsrättskonventionen).

Sammanfattning

Institutet ser ett stort behov av att förbättra skyddet för de som är utsatta för våld och kränkningar i nära relationer och välkomnar i stort utredningens förslag. Utredningens förslag rör dels intresset att skydda personer från att utsättas för våld och kränkningar i nära relationer, dels intresset av att upprätthålla rättssäkerheten. Institutet avgränsar sitt remissvar till att fokusera på två av utredningens förslag där denna intresseavvägning aktualiseras.

- Institutet betonar först och främst vikten av att ansvariga myndigheter vidtar effektiva åtgärder för att säkerställa att de kontaktförbud som utfärdas med stöd av nuvarande lagstiftning efterlevs.
- Vidare instämmer institutet med utredningen om att kontaktförbud bör kunna utfärdas om det finns en risk för att en person på ett ingripande och otillbörligt sätt övervakar en annan person.

- Institutet anser även att det i det fortsatta lagstiftningsarbetet bör övervägas och utredas om ”otillbörlig övervakning” ska kriminaliseras.
- Institutet motsätter sig inte heller att förutsättningarna för att utfärda kontaktförbud som skydd i rättsprocessen förtydligas, men menar att de flesta av de situationer som utredningen vill reglera med förslaget redan borde omfattas av straffbestämmelsen om ”övergrepp i rättssak” (17 kap. 10 § brottsbalken).
- Institutet anser även att det bör övervägas och utredas om brottet övergrepp i rättssak ska utvidgas.
- Institutet framhåller vikten av att lagstiftning är så tydlig och förutsebar som möjligt så att den enskilde har möjlighet att förutse vilka konsekvenser en viss handling kan medföra.

Övergripande synpunkter

Våld och andra kränkningar i nära relationer, särskilt mäns våld mot kvinnor och barn, utgör både ett mycket allvarligt samhällsproblem och enskilt lidande. Institutet ser **ett stort behov** av att förbättra skyddet för de som är utsatta för våld och kränkningar i nära relationer och **välkomnar i stort utredningens förslag**.

Staten har ett ansvar att säkerställa att alla invånare kan åtnjuta sina mänskliga rättigheter.¹ Sverige har en så kallad positiv skyldighet att skydda personer från våld och andra kränkningar i nära relationer, inklusive att vidta förebyggande åtgärder.² Europadomstolen har i flera fall gjort det tydligt att staten har ett ansvar att etablera och tillämpa ett effektivt system för att beivra alla former av brott i nära relationer och har ansett att den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna

¹ När det gäller våld och andra kränkningar i nära relationer aktualiseras bland annat rätten till liv (artikel 2 Europakonventionen, artikel 6 i internationella konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter (ICCPR)), förbud mot tortyr eller grym, omänsklig eller förnedrande behandling (artikel 3 i Europakonventionen och artikel 7 i ICCPR) och rätten till skydd för privat- och familjeliv (artikel 8 i Europakonventionen och artikel 23 i ICCPR.)

² Osman mot Storbritannien, nr. 87/1997/871/1083, 28 oktober 1998, p. 115 och Kontrová mot Slovakien, nr. 7510/04, 31 maj 2007, p. 49.

(Europakonventionen) kränkts när staten underlåtit att vidta förebyggande åtgärder för att skydda personer som utsätts för brott i nära relationer.³

Institutet **anser** att ett system med kontaktförbud är ett nödvändigt verktyg för att efterleva Europakonventionens krav och skydda personer som riskerar att utsättas för våld och hot i nära relationer. Sverige har redan idag ett sådant system. Det är av yttersta vikt att detta regelverk används och efterlevs på ett effektivt sätt. Det är avgörande att ansvariga myndigheter vidtar effektiva åtgärder för att säkerställa att de kontaktförbud som utfärdas med stöd av nuvarande lagstiftning efterlevs. Det är även angeläget att de brottsbekämpande myndigheterna har en god utredningsförmåga och att utredningar av våld i hemmet och våldtäkter utreds skyndsamt och effektivt.⁴ Tillräckliga resurser måste därför avsättas för att säkerställa en god efterlevnad av kontaktförbudslagstiftningen.

Regler om kontaktförbud måste dock även svara upp mot de krav som ska ställas på ett rättssäkert system. Det är viktigt att inte mer ingripande åtgärder än de som är nödvändiga tillgrips och att personer inte blir belagda med kontaktförbud baserat på skönsmässiga grunder. Likaså är det viktigt att reglerna är tydliga och proportionerliga eftersom ett kontaktförbud inskränker förbudspersonens mänskliga rättigheter.

Utredningens förslag rör sig således om en fråga där olika intressen måste vägas mot varandra, dels intresset att skydda personer från att utsättas för våld och kränkningar i nära relationer, dels intresset av att upprätthålla rättssäkerheten. Institutet avgränsar sitt remissvar till att fokusera på två av utredningens förslag där denna intresseavvägning aktualiseras.

³ Volodina mot Ryssland, nr. 41261/17, 4 november 2019, pp. 85 och 91

⁴ Europarådets expertgrupp GREVIO (Group of Experts on Action against Violence against Women and Domestic Violence) rekommenderade Sverige 2019 att förstärka de brottsbekämpande myndigheternas utredningsförmåga och minska eftersläpningarna av utredningar som rör våld i hemmet och våldtäkter. Se: Recommendation on the implementation of the Council of Europe Convention on Preventing and Combating Violence against Women and Domestic Violence by Sweden IC-CP/Inf(2019)4, Published on 28 January 2019, Secretariat of the monitoring mechanism of the Council of Europe Convention on preventing and combating violence against women and domestic violence, recommendation A12

8.3.2 Risk för otillbörlig övervakning ska utgöra en grund för kontaktförbud

Institutet instämmer med utredningen om att kontaktförbud bör kunna utfärdas om det finns en risk för att en person på ett ingripande och otillbörligt sätt övervakar en annan person. Utredningen konstaterar dock att det idag är oklart om denna typ av övervakning ryms inom det straffbara området för till exempel ofredande. I sådana situationer kan det enligt utredningen vara svårt att motivera ett kontaktförbud med att det föreligger en risk för brott.

Utredningen föreslår därför att ”otillbörlig övervakning” införs som en egen grund för kontaktförbud, men påpekar samtidigt att ”endast verkligt klandervärda situationer” ska omfattas.⁵ Institutet anser att det är otydligt var gränserna går för vad som är att betrakta som ”otillbörlig övervakning” och att det därmed kan finnas en risk för att bedömningen kan bli godtycklig.

Institutet vill **understryka** vikten av att lagstiftning är så tydlig och förutsebar som möjligt så att den enskilde har möjlighet att förutse vilka konsekvenser en viss handling kan medföra.

Europadomstolen har i flera avgöranden uttalat att den lag som inskränker rörelsefriheten måste vara tillgänglig och förutsebar för att inskränkningen ska anses godtagbar.⁶ Europadomstolen ansåg exempelvis i fallet *De Tommaso mot Italien* att det förelåg en kränkning av individens rörelsefrihet eftersom varken lagen eller författningsdomstolen tydligt identifierat de specifika typer av beteenden som kunde ge upphov till förebyggande åtgärder. Enligt Europadomstolens uppfattning var tillämpningen av förebyggande åtgärder inte tillräckligt förutsebara då lagen var formulerad i oklara och alltför vida ordalag. Europadomstolen ansåg att när det gäller kravet på förutsebarhet måste en lag vara formulerad med tillräcklig precision för att den enskilde ska kunna reglera

⁵ SOU 2024:13, s. 174.

⁶ *Khlyustov mot Ryssland*, nr. 28975/05, 11 oktober 2013, p. 68 och *Oliveira mot Nederländerna*, nr. 33129/96, 4 juni 2002, p. 47

sitt beteende, det vill säga den enskilde ska kunna förutse vilka konsekvenser en viss handling kan medföra.⁷

Institutet **anser** att det i det fortsatta lagstiftningsarbetet även **bör övervägas och utredas** om de “verkligt klandervärda” situationerna som omfattas av **”otillbörlig övervakning” ska kriminaliseras** för att därigenom även straffbelägga det aktuella beteendet.

Europadomstolen har i flera fall slagit fast att stater har en positiv skyldighet att kriminalisera ageranden som rör våld i hemmet.⁸ Domstolen har uttalat att uttrycket våld i hemmet innefattar allt från fysiska övergrepp till sexuella, ekonomiska, känslomässiga eller verbala övergrepp.⁹

Det framgår även av artikel 2 i FN:s konvention om avskaffande av all slags diskriminering av kvinnor (CEDAW) att stater ska vidta lämpliga lagstiftningsåtgärder, vid behov innefattande påföljder, som förbjuder all diskriminering av kvinnor. Kommittén för avskaffande av alla former av diskriminering av kvinnor (CEDAW-kommittén) har slagit fast att könsbaserat våld är en form av diskriminering som allvarligt hämmar kvinnors möjlighet att åtnjuta rättigheter och friheter. I CEDAW-kommitténs allmänna kommentar nummer 19 rekommenderas stater att bland annat vidta effektiva rättsliga åtgärder, inklusive straffrättsliga påföljder för att skydda kvinnor mot alla typer av våld.¹⁰

Även artikel 33 och 34 i Europarådets konvention om förebyggande och bekämpning av våld mot kvinnor och av våld i hemmet (Istanbulkonventionen) slår fast att stater har en skyldighet att vidta nödvändiga lagstiftningsåtgärder för

⁷ Tommaso mot Italien, nr. 43395/09, 23 februari 2017, pp. 110-126

⁸ Volodina mot Ryssland, nr. 41261/17, 4 november 2019, punkt 78-85 och K.U mot Finland, nr. 2872/02, 2 mars 2009, p.46.

⁹ Volodina mot Ryssland, nr. 41261/17, 4 november 2019, punkt 71 och Opuz mot Turkiet, nr. 33401/02, 9 september 2009, p. 132.

¹⁰ CEDAW Committee's General Recommendation No. 19 on violence against women, (1992) UN doc. CEDAW/C/1992/L.1/Add.15, punkt 1 och 24 t(i)

att säkerställa att uppsåtliga gärningar som innebär psykiskt våld eller stalkning är straffbelagda.

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

Utredningen föreslår att kontaktförbud ska kunna utfärdas om det finns risk för att förbudspersonen utsätter skyddspersonen för påverkan i syfte att förhindra att uppgifter lämnas till domstol eller en brottsbekämpande myndighet.

Institutet **vill i detta sammanhang påpeka** att de flesta av de situationer som utredningen vill reglera med förslaget borde omfattas av straffbestämmelsen om ”övergrepp i rättssak” (17 kap. 10 § brottsbalken) och därför redan med dagens regler kunna ligga till grund för att utfärda kontaktförbud.

Institutet **anser** att det i förslaget är otydligt var gränserna går för vad som ska betraktas som ”påverkan i syfte att förhindra”. I likhet med resonemanget ovan betonar institutet återigen vikten av att lagstiftning är förutsebar och tydlig.

Institutet **anser** vidare att det i det fortsatta lagstiftningsarbetet **bör övervägas och utredas** om det beteende som idag inte är straffbart bör omfattas av brottet ”övergrepp i rättssak” eller på annat sätt straffbeläggas.

Ärendets handläggning

Detta remissvar har beslutats av direktören Fredrik Malmberg och föredragits av juristen Andreas Ljungholm. I den slutliga beredningen har även ställföreträdande direktör Charlotte Palmstierna och juristen Anna Rosenmüller Nordlander deltagit.

Fredrik Malmberg

Direktör