



Kommittédirektiv

En översyn av kontaktförbudslagstiftningen

Beslut vid regeringssammanträde den 7 juli 2022

Sammanfattning

En särskild utredare ska se över kontaktförbudslagstiftningen. Syftet med översynen är att säkerställa att lagstiftningen i så hög grad som möjligt tillgodoser intresset av att förebygga och ge skydd till främst kvinnor och barn som är utsatta för våld och andra kränkningar i nära relationer.

Utredaren ska bl.a.

- utvärdera tillämpningen av lagen om kontaktförbud och ta ställning till om lagen är modernt och ändamålsenligt utformad samt om möjligheterna till att meddela kontaktförbud bör utvidgas och lämna nödvändiga författningsförslag,
- ta ställning till om straffskalorna för barnfridsbrott, grov fridskränkning och grov kvinnofridskränkning bör skärpas och oavsett bedömning i sak lämna nödvändiga författningsförslag, och
- lämna författningsförslag som tydliggör att anstiftan och medhjälp till brott samt i förekommande fall försök, förberedelse och stämpling till brott kan ingå i de särskilda brotten hedersförtryck och grov fridskränkning respektive grov kvinnofridskränkning.

Uppdraget ska redovisas senast den 7 augusti 2023.

Det behövs ytterligare åtgärder mot mäns våld mot kvinnor

Våld och andra kränkningar, särskilt mäns våld mot kvinnor och barn, utgör ett allvarligt samhällsproblem och tar sig många olika uttryck. Det är därför viktigt att det finns ett heltäckande skydd i lagstiftningen. Förutom ett modernt och ändamålsenligt straffskydd måste det finnas lagstiftning som dels ger ett starkt skydd och stöd för de som utsätts, dels är anpassad för att förebygga våld och andra kränkningar. Regeringen har under senare år vidtagit ett stort antal åtgärder, men arbetet med att förbättra skyddet mot våld och andra kränkningar, särskilt i nära relationer, måste fortsätta. Det finns mot denna bakgrund ett behov av ytterligare belysning av ett antal frågor på området.

Uppdraget att se över kontaktförbudslagstiftningen

Kontaktförbudslagstiftningen ska ge skydd åt våldsutsatta kvinnor och barn

Huvuddragen i den nu gällande kontaktförbudslagstiftningen infördes år 1988 i lagen (1988:688) om besöksförbud (numera lagen om kontaktförbud). Lagen tillkom som ett led i arbetet med att bekämpa mäns våld mot kvinnor och syftet var framför allt att förebygga hotfulla och farliga situationer. Samtidigt skulle den möjliggöra för polisen att omedelbart ingripa i situationer som upplevs som hotande eller skrämmande för den som förbudet avser att skydda (skyddspersonen). Bestämmelserna ansågs framför allt ha betydelse för kvinnor som fruktar trakasserier eller hämndaktioner av män som de har eller tidigare har haft en parrelation med. Någon särskild relation mellan skyddspersonen och den som förbudet avses gälla emot (förbudspersonen) krävs dock inte (prop. 1987/88:137 om besöksförbud s. 13).

Kontaktförbudslagstiftningen har ändrats ett flertal gånger sedan den kom till och ger i dag möjlighet att förbjuda en person att

- besöka eller på annat sätt ta kontakt med en annan person eller följa efter denna person (kontaktförbud eller även s.k. ordinärt kontaktförbud),
- uppehålla sig i en bostad som används gemensamt med annan (kontaktförbud avseende gemensam bostad),
- uppehålla sig i närheten av en annan persons bostad eller arbetsplats eller annat ställe där den personen brukar vistas (utvidgat kontaktförbud), och

- uppehålla sig inom ett större område än så, i anslutning till bostad eller arbetsplats eller där en person annars brukar vistas (särskilt utvidgat kontaktförbud).

Hur samhället ser på och reagerar mot våld och trakasserier har kontinuerligt förändrats sedan lagen infördes. Toleransen mot sådana handlingar har minskat. Det återspeglas bl.a. i de förändringar som gjorts i den straffrättsliga lagstiftningen och i lagen om kontaktförbud. Trots det flertal förändringar som gjorts för att stärka skyddet för främst utsatta kvinnor har det upprepat riktats synpunkter mot att för få kontaktförbud meddelas och att antalet beviljade kontaktförbud skiljer sig åt över landet. Synpunkter på att skyddet i lagstiftningen kan stärkas ytterligare har också tagits upp av Europarådets expertgrupp Grevio, som granskat Sveriges genomförande av Europarådets konvention om förebyggande och bekämpning av våld mot kvinnor och av våld i hemmet (Istanbulkonventionen).

Även om ambitionerna i lagen om kontaktförbud är högt ställda och det finns goda skäl bakom det nuvarande systemet är det för regeringen angeläget att lagstiftningen ska ha den effekt som är avsedd. Det finns därför ett behov av att göra en översyn av lagen i syfte att säkerställa att den i så hög grad som möjligt tillgodoser intresset av att förebygga och ge skydd till främst kvinnor och barn som är utsatta för våld och andra kränkningar i nära relationer. Dessutom har riksdagen tillkännagett för regeringen att den ställer sig bakom det som utskottet anför om en översyn av lagen (bet. 2021/22:JuU8 punkt 12, rskr. 2021/22:39).

Lagstiftningen ska vara modern och ändamålsenlig

Det övergripande uppdraget för utredaren är att göra en översyn av lagen om kontaktförbud. Syftet ska vara att åstadkomma ett modernt och ändamålsenligt regelverk som är anpassat till Sveriges internationella åtaganden och som i så hög utsträckning som möjligt tillgodoser intresset av att verka förebyggande och ge skydd till våldsutsatta kvinnor och barn. Inriktningen ska vara att kontaktförbud ska kunna meddelas vid fler situationer än i dag.

Som framgått har ett flertal ändringar av lagstiftningen gjorts och de senaste lagändringarna trädde i kraft så sent som den 1 januari 2022. De ändringarna innebar bl.a. utökade möjligheter att meddela både kontaktförbud avseende en gemensam bostad och särskilt utvidgade kontaktförbud, genom att det s.k. väsentlighetskravet togs bort (prop. 2020/21:217 Skärpta straff för våld och andra kränkningar i nära relationer). Den faktiska effekten av tidigare års

lagändringar har dock ifrågasatts. Synpunkter har förts fram om att tillämpningen varit alltför restriktiv i förhållande till lagens syfte, att det funnits regionala skillnader i tillämpningen och att ytterligare åtgärder behövs för att fler kontaktförbud ska meddelas.

För att lagen om kontaktförbud ska få den effekt som är avsedd är det angeläget att lagstiftningen är sådan att oklarheter och gränsdragningsproblem undviks i så stor utsträckning som möjligt, dels för att var och en ska kunna förstå vilka reaktioner som kan följa av ett agerande, dels för att bestämmelserna ska vara enkla att tillämpa. En viktig del i översynen är därför att säkerställa att reglerna är enkla, tydliga och förutsebara. I sammanhanget bör även behovet av ytterligare åtgärder i syfte att nå en enhetlig tillämpning av lagstiftningen analyseras.

Det bör vid översynen också övervägas om det finns anledning att utvidga lagens tillämpningsområde, t.ex. genom att omvärdera kriterierna för de olika typerna av förbud. När det exempelvis gäller kontaktförbud avseende en gemensam bostad kan ett sådant förbud enligt gällande lagstiftning meddelas endast om det på grund av särskilda omständigheter finns risk för att förbudspersonen kommer att begå brott mot en sammanboendes liv, hälsa, frihet eller frid. När bestämmelsen infördes betonades särskilt dess brottsförebyggande syfte. Det finns anledning att överväga om även intresset av att skydda en person mot förföljelse eller andra allvarliga trakasserier, utan att beteendet nödvändigtvis är att anse som ett brott, är tillräckligt för att ett kontaktförbud avseende gemensam bostad ska kunna meddelas. Utgångspunkten är att det är den kränkandes rörelsefrihet och inte den kränkta som måste tåla en inskränkning. Alla utvidgningar av möjligheten till kontaktförbud begränsar dock i olika omfattning den enskildes rörelsefrihet. Att genomföra ändringar som innebär ökade förutsättningar att meddela ett förbud av ingripande karaktär och som medför att en enskild stängs ute från sitt hem kräver dock särskilda överväganden i fråga om förenlighet med såväl regeringsformens bestämmelser och den europeiska konventionen av den 4 november 1950 om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen), som de internationella konventioner om mänskliga fri- och rättigheter som Sverige åtagit sig att följa (jfr prop. 2002/03:70 Ytterligare åtgärder för att motverka våld i nära relationer s. 30–33).

Det bör också övervägas om det ska finnas en presumtion för kontaktförbud under vissa omständigheter, exempelvis efter en fällande dom för brott som begåtts i en nära relation.

Utredaren ska därför

- utvärdera tillämpningen av lagen om kontaktförbud,
- ta ställning till om lagen är modernt och ändamålsenligt utformad och om möjligheterna till att meddela kontaktförbud bör utvidgas, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Inget hindrar att frågor som behandlats i tidigare lagstiftningsärenden övervägs på nytt.

Bör särskilt utvidgade kontaktförbud kunna omfatta större områden och meddelas i fler fall?

Ett särskilt utvidgat kontaktförbud får enligt 2 § andra stycket lagen om kontaktförbud meddelas den som har överträtt ett utvidgat kontaktförbud om skälen för ett sådant förbud väger tyngre än den inskränkning i rörelsefriheten som förbudet innebär för förbudspersonen. Det geografiska området som ett särskilt utvidgat kontaktförbud kan omfatta är inte reglerat på annat sätt än att det ska vara fråga om områden i anslutning till bostad, arbetsplats eller där personen brukar vistas och att omfattningen inte får vara större än vad som är nödvändigt. Av förarbetena till bestämmelsen framgår att detta innebär betydande begränsningar i den omfattning som förbudsområdet får ha och att det normalt torde vara tillräckligt att beslutet gäller för visst kvarter eller stadsdel, men att det i vissa fall kan vara nödvändigt att utsträcka det till större områden än så (prop. 2002/03:70 Ytterligare åtgärder för att motverka våld i nära relationer s. 72).

Frågan om förbudsområdets storlek har varit föremål för analys vid ett flertal tillfällen, bl.a. i samband med att det särskilt utvidgade kontaktförbudet infördes (se samma prop. s. 27). Det var också aktuellt i samband med behandlingen av de senaste lagändringarna. I betänkandet som låg till grund för dessa gjordes bedömningen att övervägande skäl talade emot en utvidgning av det geografiska området, eftersom det bl.a. skulle strida mot kravet på att ett påbud eller förbud ska vara konkretiserat och begränsat till det tillämpningsområde som kan motiveras med hänsyn till ett visst skyddsintresse (SOU 2020:57 Ett särskilt hedersbrott s. 274–277). Mot denna

bakgrund och då det inte heller fanns beredningsunderlag för en ändring i det lagstiftningsärendet instämde regeringen i utredningens bedömning. Regeringen framhöll samtidigt att det var viktigt att det geografiska området kunde vara tillräckligt stort för att utgöra ett reellt skydd för den utsatta personen oavsett var i landet den bor (prop. 2020/21:217 Skärpta straff för våld och andra kränkningar i nära relationer s. 33–34).

Även frågan om att meddela särskilt utvidgade kontaktförbud utan tidigare överträdelse har varit föremål för analys i samband med införandet av sådana kontaktförbud. I lagrådsremissen föreslogs att det i vissa situationer skulle vara möjligt att meddela ett förbud avseende ett större geografiskt område utan att åtgärden hade föregåtts av en överträdelse (prop. 2002/03:70 s. 89–90). Lagrådet invände mot förslaget och ansåg att det var betänkligt ur rättssäkerhetssynpunkt att en person som inte begått brott skulle få sin rörelsefrihet inskränkt på sådant sätt och att det var tveksamt om det skulle vara förenligt med Europakonventionen. Regeringen godtog Lagrådets bedömning och lämnade i propositionen inget förslag om att sådana förbud skulle kunna meddelas utan tidigare överträdelse (se samma prop. s. 27).

Vid en översyn av lagen om kontaktförbud finns det anledning att säkerställa att särskilt utvidgade kontaktförbud kan omfatta områden av sådan storlek att de kan utgöra ett reellt skydd. Det bör även på nytt övervägas om denna typ av kontaktförbud ska kunna meddelas utan att ett kontaktförbud överträtts. Detta ligger också i linje med vad riksdagen, i samband med riksdagsbehandlingen av de senaste lagändringarna, tillkännagav för regeringen om att en utredning bör se över frågorna om hur särskilt utvidgade kontaktförbud oftare ska kunna användas, även som en förstahandsåtgärd, och hur särskilt utvidgade kontaktförbud tydligare än i dag ska kunna omfatta ett större geografiskt område (bet. 2021/22:JuU8 punkt 11, rskr. 2021/22:39).

Utredaren ska därför

- ta ställning till om särskilt utvidgade kontaktförbud ska kunna användas oftare, även som en förstahandsåtgärd, och om det geografiska området för sådana kontaktförbud bör utvidgas, och
- oavsett ställningstagande i sak lämna nödvändiga författningsförslag som medger detta.

Ska elektronisk övervakning användas oftare?

Den förebyggande och skyddande funktion som kontaktförbud kan ge förutsätter att förbuden verkligen följs. En åtgärd som kan bidra till detta är att förena kontaktförbud med villkor om elektronisk övervakning. Enligt nu gällande reglering kan sådana villkor endast bli aktuella i förhållande till utvidgade och särskilt utvidgade kontaktförbud. Riksdagen har tillkännagett för regeringen att elektronisk övervakning bör användas oftare (bet. 2021/22:JuU8 punkt 10, rskr. 2021/22:39). I betänkandet anförts bl.a. att inriktningen bör vara att elektronisk övervakning alltid ska kunna meddelas i samband med kontaktförbud och att det bör övervägas om det ska vara obligatoriskt vid kontaktförbud som meddelats på grund av allvarligare brott i nära relation.

För att kunna ta ställning till en sådan ordning krävs överväganden inte bara avseende det intrång i den enskildes frihet och personliga integritet som en sådan övervakning skulle innebära. Det måste därutöver bl.a. beaktas vilka praktiska och tekniska förutsättningar som finns tillgängliga för att vid t.ex. ordinära kontaktförbud övervaka en person kontinuerligt och inte bara registrera personens närvaro vid en viss förutbestämd plats. Dessutom behöver kostnadsaspekter vägas in i bedömningen.

Utredaren ska därför

- ta ställning till behov, lämplighet och förutsättningar för att utöka möjligheterna att förena samtliga former av kontaktförbud med villkor om elektronisk övervakning och om lämpligt lämna författningsförslag.

Handläggningen ska vara effektiv

För att ett kontaktförbud ska tillgodose intresset av att ge skydd för våldsutsatta kvinnor och barn är det viktigt att de processuella frågorna är

reglerade på ett effektivt och ändamålsenligt sätt. Det finns i dessa avseenden anledning att särskilt uppmärksamma följande frågor.

Finns det behov av en särskild reglering vid omedelbar fara?

Vid Grevios granskning av Sveriges genomförande av Istanbulkonventionen rekommenderades Sverige att se över sitt system med kontaktförbud och låta det omfatta även möjligheten att avlägsna en misstänkt gärningsman från den gemensamma bostaden vid omedelbar fara (se p. 229 i Grevio Baseline Evaluation Report, Sweden).

Bakgrunden till Grevios rekommendation är att lagen om kontaktförbud saknar en särskild bestämmelse om avlägsnande av en misstänkt gärningsperson från en gemensam bostad vid omedelbar fara. Regeringen har bedömt att det svenska systemet som helhet erbjuder tillräckliga möjligheter för att ändå åstadkomma detta (se prop. 2020/21:217 Skärpta straff för våld och andra kränkningar i nära relationer s. 30–31), en bedömning som fortsatt gäller. Vid en översyn av lagen finns det dock anledning att på nytt överväga om det ska finnas bestämmelser som möjliggör ett avlägsnande av en misstänkt gärningsperson från en gemensam bostad vid omedelbar fara och möjligheterna att åstadkomma en snabbare handläggning i sådana situationer.

I dag fattar åklagare beslut om kontaktförbud. En befogenhet för Polismyndigheten att fatta vissa beslut har tidigare övervägts, bl.a. i samband med att lagen infördes. För att öka effektiviteten, skyddet och stödet för skyddspersonerna finns det i detta sammanhang anledning att på nytt överväga om Polismyndigheten i vissa situationer ska kunna fatta sådana beslut interimistiskt. Det finns också anledning att överväga om Åklagarmyndigheten ska ha möjlighet att fatta interimistiska beslut.

Utredaren ska därför

- ta ställning till om det finns behov av en särskild reglering som möjliggör ett avlägsnande av en misstänkt gärningsman från en gemensam bostad vid omedelbar fara,
- överväga åtgärder för att åstadkomma en snabbare handläggning av denna typ av ärenden, t.ex. genom att göra det möjligt att fatta interimistiska beslut, och
- vid behov lämna nödvändiga författningsförslag.

Bör kontaktförbud regelmässigt övervägas vid villkorlig frigivning?

Den första tiden efter villkorlig frigivning är kritisk när det gäller risken för att återfalla i brott. Behovet av stöd och insatser i detta skede är därför ett område som kräver särskild uppmärksamhet. Enligt nuvarande ordning tas frågor om kontaktförbud upp på begäran av skyddspersonen eller när det annars finns anledning till det. Det bör analyseras om det ska införas en ordning som innebär att det inför villkorlig frigivning av någon som dömts för exempelvis brott mot närstående regelmässigt ska undersökas om det finns förutsättningar att meddela kontaktförbud. En sådan reglering skulle kunna bidra till ytterligare förstärkning av skyddet för den som utsatts för våld eller andra kränkningar.

Utredaren ska därför

- överväga hur ett kontaktsförbuds-förfarande kan initieras, särskilt i samband med villkorlig frigivning från ett fängelsestraff, och om lämpligt lämna författningsförslag.

Är en ovillkorlig rätt till sammanträde motiverad?

Enligt gällande reglering i lagen om kontaktförbud ska ett sammanträde inför rätten alltid hållas om någon av parterna begär det. Bestämmelsen gäller för handläggningen i tingsrätten. Till skillnad från vad som gäller vid handläggningen av ärenden i allmänhet finns det inte några undantagsregler om att domstolen, trots en parts begäran, kan avstå från att hålla ett sammanträde och följaktligen även avslå en begäran om en sådan handläggningsform (jfr 14 § lagen [1996:242] om domstolsärenden). Regleringen innebär alltså att en part i ett ärende om kontaktförbud har en ovillkorlig rätt till sammanträde inför tingsrätten, om ett sådant begärs, även om talan är uppenbart ogrundad eller om det enligt domstolen skulle framstå som helt obehövligt.

Riksdagens ombudsmän (JO) har i ett beslut ifrågasatt om rätten till sammanträde bör vara ovillkorlig och om den skillnad som finns i detta avseende mellan lagen om kontaktförbud och lagen om domstolsärenden är sakligt motiverad (JO:s beslut den 24 februari 2022, dnr 2763-2021).

Utredaren ska därför

- ta ställning till om rätten till sammanträde bör vara ovillkorlig och vid behov lämna nödvändiga författningsförslag.

Finns det behov av att kombinera kontaktförbud med andra skyddande åtgärder?

Kontaktförbud syftar till att förebygga och skydda mot hotfulla och farliga situationer men ger inte något fysiskt skydd. Effekten uppnås i stället genom den signal det ger till förbudspersonen om att samhället anser att det finns skäl för att denne inte får kontakta skyddspersonen och att förbudspersonen kan dömas för brott om förbudet överträds. I många fall är dock risken för att dömas för överträdelse av kontaktförbud inte tillräcklig för att avhålla förbudspersonen från att söka kontakt med en skyddsperson. För att åstadkomma ett bättre skydd behöver kontaktförbudet vid behov kunna kompletteras med andra åtgärder, t.ex. från polis och socialtjänst.

Socialstyrelsen har i uppdrag att bl.a. utreda vissa fall där vuxna kvinnor och män dödat eller utsatts för dödligt våld av en närstående eller tidigare närstående person och identifiera brister i samhällets skyddsnät (lagen [2007:606] om utredningar för att förebygga vissa skador och dödsfall). Analyserna sammanställs i en rapport som lämnas till regeringen. I den rapport som i år överlämnades till regeringen var en av de identifierade bristerna att kontaktförbud inte i något av de analyserade fallen hade kombinerats med andra skydds- och stödinsatser från polisen eller socialtjänsten. Detta trots att det av ärendena, enligt Socialstyrelsen, tydligt framgår att kontaktförbud inte utgjort ett tillräckligt skydd och att det kunde antas att det fanns behov av exempelvis larmpaket och annat brottsofferstöd från polisen, skyddat boende till brottsoffret och insatser riktade till våldsutövaren från socialtjänsten. Socialstyrelsen har mot denna bakgrund föreslagit att det ska övervägas om Polismyndigheten eller Åklagarmyndigheten alltid ska vara skyldiga att underrätta socialtjänsten då kontaktförbud meddelats (Socialstyrelsens utredningar av vissa skador och dödsfall 2018–2021).

Det finns enligt nuvarande reglering inte någon bestämmelse som innebär en skyldighet för vare sig åklagare, domstolar eller polis att informera socialtjänsten när beslut om kontaktförbud meddelats för att skydda en vuxen som inte har minderåriga barn. Däremot finns det en sådan skyldighet för

åklagare och domstol när kontaktförbud avseende en gemensam bostad meddelas eller när de som berörs av ett kontaktförbud har gemensamma barn under 18 år eller om någon av dem bor tillsammans med eller har umgänge med barn under 18 år (4 a § förordningen [1988:691] om kontaktförbud). De brister som Socialstyrelsen rapporterar om väcker frågan om det finns behov av en skyldighet att alltid underrätta socialtjänsten när kontaktförbud meddelas och om det finns anledning att på annat sätt säkerställa att kontaktförbud vid behov kompletteras med andra skyddande åtgärder.

Utredaren ska därför

- överväga behovet av åtgärder för att komplettera kontaktförbud med andra skyddande åtgärder och vid behov lämna nödvändiga författningsförslag.

Finns det anledning att se allvarigare på överträdelser av kontaktförbud?

För att förtroendet för systemet med kontaktförbud ska kunna upprätthållas är det viktigt att överträdelser bestraffas med tillräckligt ingripande påföljder. Synen på hur allvarlig en överträdelse av ett kontaktförbud är har skärpts under senare år. År 2018 infördes den särskilda brottsbeteckningen överträdelse av kontaktförbud med elektronisk övervakning i syfte att tydliggöra att en överträdelse av sådana kontaktförbud är allvarigare än en överträdelse av övriga typer av kontaktförbud. Straffskalan för överträdelse av kontaktförbud med elektronisk övervakning är fängelse i högst två år, medan straffskalan för överträdelse av kontaktförbud, sedan böter togs bort ur straffskalan den 1 januari 2022, är fängelse i högst ett år. Därutöver finns det inte längre något undantag från straffansvar för ringa fall av överträdelser, utan numera är även de fall där exempelvis en skyddsperson bjuder hem en förbudsperson straffbara (prop. 2020/21:217 Skärpta straff för våld och andra kränkningar i nära relationer s. 27). Dessutom har en straffbestämmelse om olaga förföljelse (4 kap. 4 b § brottsbalken) införts i syfte att nå en höjd straffnivå för bl.a. upprepade överträdelser av kontaktförbud (prop. 2010/11:45 Förbättrat skydd mot stalkning s. 68). Även för upprepade gärningar som riktats mot en och samma närstående person och som varit ägnade att allvarligt skada dennes självkänsla har en skärpt syn kommit till uttryck genom straffbestämmelserna om grov fridskränkning och grov kvinnofridskränkning (4 kap. 4 a § brottsbalken).

En skärpt syn på överträdelser kan bidra till kontaktförbudets förebyggande effekt men också till en ökad tilltro till systemet från brottsoffer, målsägandebiträden och andra aktörer. Det skulle i sin tur kunna leda till att kontaktförbud övervägs oftare än i dag. Trots de åtgärder som har vidtagits under senare år finns det mot denna bakgrund anledning att, vid en översyn av kontaktförbudslagstiftningen, även överväga straffen för överträdelser av kontaktförbud.

Straffskalan för ett brott ska stå i proportion till brottets svårhet och återspegla hur allvarligt samhället ser på brottet. När det gäller överträdelser av kontaktförbud kan det konstateras att det krävs starka skäl för att ett förbud över huvud taget ska meddelas och att det som utgångspunkt innebär att en skyddsperson är i starkt behov av skydd. Även om en överträdelse av ett kontaktförbud är ett brott mot staten så utgör det också en kränkning av skyddspersonens integritet och riskerar att skada dennes känsla av trygghet. Att ett kontaktförbud överträds, särskilt om det sker vid upprepade tillfällen, skadar också förtroendet för förbudet och kan dessutom sägas ge uttryck för lagtrots. Det kan också innebära att brottsoffret försätts i en farlig situation och riskerar att utsättas för allvarlig brottslighet. Det finns anledning att överväga om vissa fall av överträdelser av kontaktförbud skulle behöva mötas av en kraftigare reaktion.

I sammanhanget kan särskilt överträdelser av kontaktförbud med elektronisk övervakning nämnas. Användningsområdet för sådana kontaktförbud är enligt gällande reglering begränsat till utvidgade respektive särskilt utvidgade kontaktförbud. Detta innebär att övervakningen används i de mest allvarliga fallen av trakasserier och förföljelse. I tidigare förarbeten har det uttalats att straffskalan för överträdelser av kontaktförbud med elektronisk övervakning bör vara stängare än straffskalan för andra överträdelser av kontaktförbud (prop. 2017/18:81 Elektronisk övervakning av kontaktförbud s. 38), men numera är straffminimum detsamma. Det kan ifrågasättas om detta på ett tillfredsställande sätt speglar den skillnad som finns mellan de båda brotten.

Utredaren ska därför

- ta ställning till om straffet för överträdelse av kontaktförbud, särskilt överträdelse av kontaktförbud med elektronisk övervakning, bör skärpas samt vid behov lämna nödvändiga författningsförslag.

Det kan i detta sammanhang finnas anledning att överväga någon annan nivå för minimistraffet än fängelseminimum och fängelse i sex månader.

Uppdraget att se över straffskalorna för vissa andra brott

Straffen ska återspegla brottslighetens allvar

Straffet för ett brott bestäms inom ramen för den tillämpliga straffskalan efter brottets eller den samlade brottslighetens straffvärde. Ett brotts straffskala återspeglar lagstiftarens syn på brottstypens allvar och förhållandet till andra brottstyper. Inom straffskalan ska i princip alla tänkbara gärningstyper som faller inom det aktuella tillämpningsområdet för brottet kunna inordnas. Straffskalan måste därför ha viss spännvidd. Grundläggande för påföljdsystemets och straffskalornas utformning är principerna om proportionalitet och ekvivalens, som innebär att svårare brott ska straffas strängare än lindrigare brott och att lika svåra brott ska ge lika stränga straff. Synen på hur allvarlig en brottstyp är kan förändras över tid till följd av samhällets utveckling.

Under en längre tid har flera förändringar skett som inneburit att synen på olika typer av brott är strängare i dag än tidigare. Detta återspeglas genom ett flertal reformer som regeringen tagit initiativ till. Ett stort antal straff har skärpts i brottsbalken, t.ex. skärptes minimistraffet för grov fridskränkning och grov kvinnofridskränkning till fängelse i ett år från den 1 januari 2022 (se prop. 2020/21:217 Skärpta straff för våld och andra kränkningar i nära relationer). Därutöver har befintliga brott utvidgats och nya brott införts, däribland ett brott som gör det straffbart att utsätta ett barn för att bevittna vissa brott, barnfridsbrott, som trädde i kraft den 1 juli 2021. Straffskalan för barnfridsbrott är fängelse i högst två år.

I samband med riksdagsbehandlingen av propositionen Barn som bevittnar brott (prop. 2020/21:170) tillkännagav riksdagen för regeringen att straffskalan för barnfridsbrott bör höjas (bet. 2020/21:JuU35 punkt 4, rskr. 2020/21:314). Av betänkandet framgår att utskottet anser att straffskalan är för låg. Utredaren bör därför få i uppdrag att överväga om straffskalan för barnfridsbrott ska höjas.

Vid fastställande av straffskalan för ett brott har hittills enbart vissa särskilda straffminimum använts. När det gäller brott av mindre allvarlig karaktär har fängelseminimum följts av fängelse sex månader som nästa nivå. Detta innebär att avståndet mellan de tillämpliga lägsta nivåerna är relativt stort.

Det kan ifrågasättas om dessa nivåer ger lagstiftaren tillräckligt utrymme att värdera en brottstyps allvar i förhållande till andra brottstyper. Enligt regeringen finns det behov av att överväga om skillnaderna mellan brottstyperna skulle kunna komma till uttryck på ett mer nyanserat sätt än i dag. Följaktligen kan det vid övervägandena av straffskalan för barnfridsbrott finnas anledning att överväga åtminstone någon annan nivå för minimistraffet än fängelseminimum och fängelse i sex månader, t.ex. fängelse i tre månader.

Utredaren bör också överväga höjt straff för grov fridskränkning och grov kvinnofridskränkning mot bakgrund av att riksdagen för regeringen har tillkännagett att straffen ska skärpas genom att maximistraffet höjs från fängelse i sex år till fängelse i tio år (bet. 2021/22:JuU8 punkt 4, rskr. 2021/22:39). Sammanfattningsvis har riksdagen gett uttryck för att det finns behov av att ytterligare inskräpa allvaret i denna typ av brottslighet och att den föreslagna höjningen även kan innebära att grövre brott som synnerligen grov misshandel kan omfattas av fridskränkingsbrotten.

Utredaren ska därför

- ta ställning till om straffskalan för barnfridsbrott bör skärpas, särskilt när det gäller minimistraffet,
- överväga för- och nackdelar med att skärpa maximistraffet för grov fridskränkning och grov kvinnofridskränkning samt ta ställning till om en sådan ändring bör genomföras, och
- oavsett bedömning i sak i punkterna ovan lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget om brottskatalogen för hedersförtryck och fridskränkingsbrotten

Den 1 juni 2022 infördes ett nytt brott i 4 kap. 4 e § brottsbalken med beteckningen hedersförtryck. Brottet innebär en strängare straffskala för den som med ett hedersmotiv upprepat begår vissa brottsliga gärningar mot en person och gärningarna utgjort led i en upprepad kränkning av personens integritet och varit ägnade att allvarligt skada personens självkänsla.

I propositionen väcks frågan om det är så att anstiftan och medhjälp till brott samt försök, förberedelse och stämpling till brott kan anses ingå i det

särskilda brottet för hedersförtryck (prop. 2021/22:138 Ett särskilt brott för hedersförtryck s. 19–20).

Hedersförtrycksbrottet har sin förebild i straffbestämmelsen om grov fridskränkning och grov kvinnofridskränkning. När det gäller vilka gärningar som omfattas av hedersförtrycksbrottet hänvisar den föreslagna straffbestämmelsen, men också fridskränkingsbrotten, till i huvudsak vissa utpekade kapitel i brottsbalken. Som anges i propositionen kan det till viss del uppfattas som oklart om denna konstruktion medför att straffansvar för anstiftan och medhjälp samt försök, förberedelse och stämpling till dessa brott omfattas av straffbestämmelsen om hedersförtryck. Samma frågeställning uppstår även i fråga om straffbestämmelsen om grov fridskränkning och grov kvinnofridskränkning. Regeringens bedömning är att det finns goda skäl för att dessa brottsformer ska kunna ingå i de särskilda brotten hedersförtryck eller grov fridskränkning respektive grov kvinnofridskränkning.

Utredaren ska därför

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

Konsekvensbeskrivningar

Utredaren ska genomgående ha ett jämställdhetsperspektiv i den analys som görs och beskriva konsekvenserna av föreslagna åtgärder ur ett jämställdhetsperspektiv. Utredaren ska också ha ett barnrätts- och ungdomsperspektiv i analysen. Där så är möjligt ska barns och ungas egna erfarenheter och synpunkter beaktas. Även den utsatthet som rör hbtqi-personer och personer med funktionsnedsättning ska beaktas. Vidare ska all statistik som utredaren redovisar om möjligt vara köns- och åldersuppdelad.

Utredaren ska bedöma de ekonomiska konsekvenserna av förslagen. Om förslagen kan förväntas leda till kostnadsökningar för det allmänna, ska utredaren föreslå hur dessa ska finansieras. Om något av förslagen i betänkandet påverkar den kommunala självstyrelsen ska också de särskilda avvägningar som lett fram till förslagen särskilt redovisas.

Kontakter och redovisning av uppdraget

Utredaren ska ta ställning till förslagets förenlighet med grundläggande fri- och rättigheter enligt regeringsformen och Europakonventionen. När det gäller förslag avseende kontaktförbudslagstiftningen ska det övervägas hur de förhåller sig till aktuella rättsakter inom det EU-rättsliga samarbetet (särskilt Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/99/EU av den 13 december 2011 om den europeiska skyddsordern, rådets rambeslut 2008/947/RIF av den 27 november 2008 om tillämpning av principen om ömsesidigt erkännande på domar och övervakningsbeslut i syfte att övervaka alternativa påföljder och övervakningsåtgärder och rådets rambeslut 2009/829/RIF om tillämpning mellan Europeiska unionens medlemsstater av principen om ömsesidigt erkännande på beslut om övervakningsåtgärder som ett alternativ till tillfälligt frihetsberövande). De ståndpunkter som kommer till uttryck i aktuella tillkännagivanden från riksdagen ska tas i beaktande. Utredaren är oförhindrad att överväga andra närliggande frågor.

Utredaren ska göra de internationella jämförelser som kan anses vara relevanta. När det gäller kontaktförbudslagstiftningen bör regleringarna i de nordiska länderna samt i Skottland och övriga Storbritannien särskilt uppmärksammas. Utredaren ska också hålla sig informerad om sådant pågående och nyligen avslutat arbete inom Regeringskansliet som är relevant för uppdraget. Utredaren ska även hålla sig informerad om andra utredningar samt om studier och rapporter som kan vara relevanta för uppdraget. Eftersom Åklagarmyndigheten enligt regleringsbrevet för 2022 ska följa upp tillämpningen av lagstiftningen om kontaktförbud och redovisa åtgärder för att tillämpningen ska vara enhetlig och effektiv, ska utredaren inom ramen för sitt uppdrag särskilt beakta detta arbete.

Uppdraget ska redovisas senast den 7 augusti 2023.

(Justitiedepartementet)