

Elektronisk övervakning av kontaktförbud



REGERINGSKANSLIET

Justitiedepartementet

SOU och Ds kan köpas från Wolters Kluwers kundservice.

Beställningsadress: Wolters Kluwers kundservice, 106 47 Stockholm

Ordertelefon: 08-598 191 90

E-post: kundservice@wolterskluwer.se

Webbplats: wolterskluwer.se/offentligapublikationer

För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Wolters Kluwer Sverige AB
på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Svara på remiss – hur och varför

Statsrådsberedningen, SB PM 2003:2 (reviderad 2009-05-02).

En kort handledning för dem som ska svara på remiss.

Häftet är gratis och kan laddas ner som pdf från eller beställas på regeringen.se/remisser

Omslag: Regeringskansliets standard

Tryck: Elanders Sverige AB, Stockholm 2017

ISBN 978-91-38-24551-4

ISSN 0284-6012

Förord

Chefen för Justitiedepartementet, statsrådet Morgan Johansson, gav den 8 mars 2016 tillsynschefen vid Åklagarmyndigheten Per Lindqvist i uppdrag att biträda departementet med att se över förutsättningarna för att elektroniskt övervaka kontaktförbud enligt lagen om kontaktförbud (Ju 2016:A).

Med denna promemoria är uppdraget slutfört.

Stockholm i januari 2017

Per Lindqvist

Innehåll

Förord.....	1
Sammanfattning.....	7
1 Promemorians författningsförslag	9
1.1 Förslag till lag om ändring i lagen (1988:688) om kontaktförbud	9
1.2 Förslag till lag om ändring i brottsbalken	13
1.3 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1988:691) om kontaktförbud	14
2 Utredningsuppdraget	17
2.1 Bakgrund	17
2.2 Uppdraget.....	18
2.3 Arbetets bedrivande och promemorians disposition.....	19
3 Gällande rätt.....	21
3.1 Lagens syften och struktur.....	23
3.2 Riskbedömning	24
3.3 Proportionalitetsbedömning.....	26
3.4 Elektronisk övervakning.....	28
3.4.1 Syften.....	28
3.4.2 Begränsningar	29

3.4.3	Närmare om polisens ansvar och vissa teknikfrågor.....	29
3.4.4	Redovisning av de ärenden där åklagare beslutat om elektronisk övervakning av kontaktförbud sedan lagstiftningen infördes.....	32
3.5	Utvärderingar.....	35
3.5.1	Ansökningar om kontaktförbud och bifall till ansökningar	36
3.5.2	Beslut avseende utvidgat kontaktförbud	36
3.5.3	Förbudsområdenas storlek	37
3.5.4	Efterlevnad av kontaktförbud och straffrättsliga påföljder vid överträdelse av kontaktförbud	37
3.6	Annan lagstiftning avseende elektronisk övervakning.....	39
3.6.1	Som alternativ till korta fängelsestraff.....	39
3.6.2	Under fängelsetiden.....	40
3.6.3	I slutet av ett straff, villkorlig frigivning eller tidigarelagd frigivning.....	40
3.6.4	Övervakning i samband med utslussning från sluten ungdomsvård.....	40
3.6.5	Som ett alternativ till häktning.....	41
3.6.6	Teknologi.....	41
3.7	Internationell utblick	41
3.7.1	Nordisk jämförelse	41
3.7.2	Direktiv om europeisk skyddsorder och EU-förordning om civilrättsliga skyddsåtgärder	42
3.7.3	Lagföringsmöjligheter i Sverige för överträdelser av kontaktförbud mot kontaktförbud utomlands, m.m.	43
4	Grundlags- och konventionskrav	45
5	Behovet av en reform	47
5.1	Få beslut om utvidgade kontaktförbud.....	47
5.2	Få beslut om särskilt utvidgat kontaktförbud	49
5.3	Slutsatser	50

6	Lag- och förordningsförslag samt bedömningar	53
6.1	Elektronisk övervakning ska kunna ske även avseende utvidgade kontaktförbud.....	53
6.1.1	Bakgrund.....	53
6.1.2	Bestämmelsernas utformning och placering.....	54
6.1.3	Presumtion för elektronisk övervakning även vid utvidgat kontaktförbud.....	59
6.1.4	Sammanslagning av utvidgat kontaktförbud och särskilt utvidgat kontaktförbud?	60
6.2	Inget förslag lämnas av innebörd att även en icke-fysisk överträdelse av ett utvidgat kontaktförbud ska kunna leda till ett särskilt utvidgat kontaktförbud	61
6.3	Inga förslag lämnas avseende beviskraven för att en överträdelse av ett utvidgat kontaktförbud skett för att ett särskilt utvidgat kontaktförbud ska kunna meddelas	63
6.4	Skärpning av straffskalan och införande av en ny brottsrubricering.....	64
6.5	Utsträckning av den maximala förbudstidens längd för kontaktförbud med villkor om elektronisk övervakning	68
6.6	Handläggningstid.....	72
7	Ikraftträdande och övergångsbestämmelser	75
8	Kostnads- och konsekvensanalys	77
9	Författningskommentar	79
9.1	Förslaget till lag om ändring i lagen (1988:688) om kontaktförbud.....	79
9.2	Övriga lagförslag.....	82
	Bilaga 1 - Uppdraget.....	85

Sammanfattning

I promemorian konstateras att dagens system avseende elektronisk övervakning av kontaktförbud behöver förändras. Sedan möjligheterna infördes i lagstiftningen 2011 har elektronisk övervakning använts i mycket begränsad omfattning. I syfte att få till stånd ett mer ändamålsenligt system lämnas förslag som kommer att göra det möjligt att besluta om elektronisk övervakning i fler situationer än i dag.

För närvarande kan endast särskilt utvidgade kontaktförbud villkoras med elektronisk övervakning. I promemorian föreslås att i framtiden ska elektronisk övervakning kunna ske även vid utvidgade kontaktförbud under förutsättning att den som avses med ett beslut tidigare har överträtt ett kontaktförbud. Den presumtion som idag gäller för att villkora särskilt utvidgade kontaktförbud med elektronisk övervakning föreslås gälla även vid beslut om utvidgade kontaktförbud.

Vidare föreslås en förändring av de bestämmelser som reglerar den längsta möjliga förbudstiden för kontaktförbud med villkor om elektronisk övervakning. Den längsta förbudstiden föreslås bli ett år i stället för dagens sex månader.

Promemorian innehåller också förslag på en skärpning av straffskalan när det gäller överträdelser av kontaktförbud som villkorats med elektronisk övervakning. Den som överträder ett kontaktförbud med elektronisk övervakning ska enligt den nya straffskalan inte längre kunna dömas till böter. Detta är en skillnad jämfört med i dag där det för överträdelser av särskilt utvidgade kontaktförbud med elektronisk övervakning är stadgat böter som minimistraff. Maximistraffet fängelse ett år lämnas oförändrat. En särskild ny brottsbeteckning för de brott som ska omfattas av den nya straffskalan föreslås också; överträdelse av kontaktförbud med elektronisk övervakning.

Promemorian innehåller också överväganden avseende vissa andra delar av lagstiftningen som varit föremål för diskussioner i andra sammanhang. I dessa delar görs bedömningen att regelverket inte bör förändras.

Promemorians författningsförslag föreslås träda i kraft den 1 juli 2018.

1 Promemorians författningsförslag

1.1 Förslag till lag om ändring i lagen (1988:688) om kontaktförbud

Härigenom föreskrivs att 2, 4, 12 a, 13 a, 24 och 25 §§ lagen (1988:688) om kontaktförbud ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 §¹

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 en annan persons bostad eller arbetsplats eller annat ställe där den personen brukar vistas (utvidgat kontaktförbud).

Den som har överträtt ett utvidgat kontaktförbud får meddelas förbud att uppehålla sig inom ett större område än som följer av första stycket (särskilt utvidgat kontaktförbud). Förbudet får omfatta ett eller flera områden i anslutning till sådana platser där den andra personen har sin bostad eller arbetsplats eller annars brukar vistas. Det får inte avse ett större område än vad som är nödvändigt.

Ett beslut om särskilt utvidgat kontaktförbud ska förenas med villkor om elektronisk övervakning, om det inte finns särskilda skäl mot det.

Ett beslut om särskilt utvidgat kontaktförbud ska förenas med villkor om elektronisk övervakning, om det inte finns särskilda skäl mot det. *Det samma gäller ett beslut om utvidgat kontaktförbud om den mot vilken förbudet avses gälla har*

¹ Senaste lydelse 2011:487.

överträtt ett kontaktförbud.

Särskilt utvidgat kontaktförbud får meddelas endast om skälen för ett sådant förbud väger väsentligt tyngre än den inskränkning i rörelsefriheten som förbudet innebär för den mot vilken förbudet avses att gälla.

4 §²

Kontaktförbud ska meddelas för viss tid. Kontaktförbud avseende gemensam bostad får meddelas för högst två månader. Särskilt utvidgat kontaktförbud med villkor om elektronisk övervakning får meddelas för högst sex månader. I övrigt får kontaktförbud meddelas för högst ett år.

Kontaktförbud ska meddelas för viss tid, *högst ett år*. Kontaktförbud avseende gemensam bostad får *dock* meddelas för högst två månader.

Kontaktförbudet gäller omedelbart, om inte annat bestäms.

Ett kontaktförbud avseende gemensam bostad får endast förlängas om det finns särskilda skäl och med högst två veckor i taget. Ett särskilt utvidgat kontaktförbud med villkor om elektronisk övervakning får förlängas med högst tre månader i taget. I övrigt får ett kontaktförbud förlängas med högst ett år i taget.

Ett kontaktförbud avseende gemensam bostad får endast förlängas om det finns särskilda skäl och med högst två veckor i taget. Ett *utvidgat kontaktförbud med villkor om elektronisk övervakning och ett särskilt utvidgat kontaktförbud med villkor om elektronisk övervakning* får förlängas med högst tre månader i taget. I övrigt får ett kontaktförbud förlängas med högst ett år i taget.

12 a §³

Ett beslut om särskilt utvidgat kontaktförbud med villkor om elektronisk övervakning ska,

Ett beslut om *utvidgat kontaktförbud med villkor om elektronisk övervakning och sär-*

² Senaste lydelse 2011:487.

³ Senaste lydelse 2014:620.

utöver vad som anges i 12 §, skilt utvidgat kontaktförbud
 ange med villkor om elektronisk
 övervakning ska, utöver vad
 som anges i 12 §, ange

1. när den elektroniska övervakningen ska inledas och hur det ska ske,

2. vad den mot vilken förbudet gäller är skyldig att göra för att medverka till att övervakningen kommer till stånd och kan fortgå, och

3. vilken påföljd som hindrande av elektronisk övervakning enligt 25 § kan medföra.

13 a §⁴

När ett beslut om kontaktförbud avseende gemensam bostad har meddelats får en polisman avlägsna den mot vilken förbudet gäller från bostaden.

När ett beslut om särskilt utvidgat kontaktförbud med villkor om elektronisk övervakning har meddelats, är Polismyndigheten ansvarig för verkställigheten av den elektroniska övervakningen.

När ett beslut om *utvidgat kontaktförbud med villkor om elektronisk övervakning* och särskilt utvidgat kontaktförbud med villkor om elektronisk övervakning har meddelats, är Polismyndigheten ansvarig för verkställigheten av den elektroniska övervakningen.

24 §⁵

Den som bryter mot ett kontaktförbud döms för övertredelse av kontaktförbud till böter eller fängelse i högst ett år.

Den som bryter mot ett *utvidgat kontaktförbud med villkor om elektronisk övervakning* eller mot ett särskilt *utvidgat kontaktförbud med villkor om elektronisk övervakning* döms för övertredelse av kontaktförbud med elektronisk övervakning till fängelse i högst ett år. Den som i öv-

⁴ Senaste lydelse 2014:620.

⁵ Senaste lydelse 2011:487.

rigt bryter mot kontaktförbud döms för överträdelse av kontaktförbud till böter eller fängelse i högst ett år.

I ringa fall ska inte dömas till ansvar.

25 §⁶

Den som har meddelats ett särskilt utvidgat kontaktförbud med villkor om elektronisk övervakning och som uppsåtligen eller av grov oaktsamhet hindrar att den elektroniska övervakningen kommer till stånd eller kan fortgå döms för hindrande av elektronisk övervakning till böter eller fängelse i högst ett år.

Den som har meddelats ett *utvidgat kontaktförbud med villkor om elektronisk övervakning* eller ett särskilt utvidgat kontaktförbud med villkor om elektronisk övervakning och som uppsåtligen eller av grov oaktsamhet hindrar att den elektroniska övervakningen kommer till stånd eller kan fortgå döms för hindrande av elektronisk övervakning till böter eller fängelse i högst ett år.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2018.

⁶ Senaste lydelse 2011:487.

1.2 Förslag till lag om ändring i brottsbalken

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

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

4 kap.

4 b §¹

Den som förföljer en person genom brottsliga gärningar som utgör

1. misshandel enligt 3 kap. 5 § eller försök till sådant brott som inte är ringa,

2. olaga tvång enligt 4 kap. 4 § första stycket,

3. olaga hot enligt 4 kap. 5 § första stycket,

4. hemfridsbrott eller olaga intrång enligt 4 kap. 6 §,

5. kränkande fotografering enligt 4 kap. 6 a §,

6. olovlig identitetsanvändning enligt 4 kap. 6 b §,

7. ofredande enligt 4 kap. 7 §,

8. sexuellt ofredande enligt 6 kap. 10 §,

9. skadegörelse enligt 12 kap. 1 § eller försök till sådant brott,

10. åverkan enligt 12 kap. 2 § första stycket, eller

11. överträdelse av kontaktförbud enligt 24 § lagen (1988:688) om kontaktförbud	11. överträdelse av kontaktförbud eller överträdelse av kontaktförbud med villkor om elektronisk övervakning enligt 24 § lagen (1988:688) om kontaktförbud
---	--

döms, om var och en av gärningarna har utgjort led i en upprepad kränkning av personens integritet, för olaga förföljelse till fängelse i högst fyra år.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2018.

¹ Senaste lydelse 2016:485.

1.3 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1988:691) om kontaktförbud

Härigenom föreskrivs att 2 och 5 §§ förordningen (1988:691) om kontaktförbud ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 §¹

I samband med att kontaktförbud meddelas ska den mot vilken förbudet avses gälla särskilt underrättas om innebörden av förbudet.

Vid beslut om särskilt utvidgat kontaktförbud med villkor om elektronisk övervakning ska den mot vilken förbudet avses gälla dessutom särskilt underrättas om vad han eller hon är skyldig att göra för att medverka till att övervakningen ska komma till stånd och kunna fortgå.

Vid beslut om *utvidgat kontaktförbud med villkor om elektronisk övervakning* och särskilt utvidgat kontaktförbud med villkor om elektronisk övervakning ska den mot vilken förbudet avses gälla dessutom särskilt underrättas om vad han eller hon är skyldig att göra för att medverka till att övervakningen ska komma till stånd och kunna fortgå.

5 §²

Polismyndigheten får, efter samråd med Åklagarmyndigheten, meddela föreskrifter om verkställighet av de bestämmelser i lagen (1988:688) om kontaktförbud som avser elektronisk övervakning vid särskilt utvidgat kontaktförbud.

Polismyndigheten får, efter samråd med Åklagarmyndigheten, meddela föreskrifter om verkställighet av de bestämmelser i lagen (1988:688) om kontaktförbud som avser elektronisk övervakning vid *utvidgat kontaktförbud* och särskilt utvidgat kontaktförbud.

Åklagarmyndigheten får meddela ytterligare föreskrifter om

¹ Senaste lydelse 2011:970.

² Senaste lydelse 2014:1139.

verkställighet av lagen om kontaktförbud.

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2018.

2 Utredningsuppdraget

2.1 Bakgrund

Ett stort antal personer utsätts varje år för våld, hot och trakasserier i sin vardag. Ofta är det kvinnor som drabbas. Många lever ständigt i rädsla och tvingas på olika sätt skydda sig eller fly.

I juli 2006 beslutade regeringen att utse en utredare för att ta reda på vilka åtgärder som var lämpligast för att förstärka skyddet för personer som utsätts för hot eller förföljelse. I uppdraget ingick att föreslå ändringar för en bättre användning av besöksförbud och att lämna förslag på en rättslig lösning som tillät kontroll av besöksförbud med elektronisk övervakning. I oktober 2008 redovisade Stalkningsutredningen betänkandet ”Stalkning – ett allvarligt brott” (SOU 2008:81).

I oktober 2010 överlämnade regeringen propositionen 2010/11:45 Förbättrat skydd mot stalkning till riksdagen. I propositionen föreslogs, förutom ett namnbyte från besöksförbud till kontaktförbud, bl.a. en möjlighet till elektronisk övervakning av särskilt utvidgade kontaktförbud. Syftet med förslaget i den delen var att kontrollera att kontaktförbud respekterades eftersom antalet anmälningar om överträdelser av kontaktförbud visat sig vara stort. Ett annat syfte var att öka användningen av det särskilt utvidgade kontaktförbudet eftersom förbudet sällan användes. Med införandet av elektronisk övervakning som komplement till förbudet avsåg regeringen att förebygga brott och samtidigt förstärka skyddet för personer som ska skyddas med kontaktförbuden.

Justitiekanslet föreslog att riksdagen i huvudsak skulle anta regeringens lagförslag (bet. 2010/11:JuU5). Utskottet föreslog dock två tillkännagivanden. För det första föreslogs att regeringen skulle få i uppdrag att stryka villkoret ”påtaglig risk” som rekvisit vid kontaktförbud vid gemensam bostad och snarast återkomma

med ett nytt lagförslag. För det andra föreslogs att den uppföljning av den nya lagen som regeringen förutskickat skulle bli bredare än vad regeringen angett. Riksdagen biföll utskottets förslag till riksdagsbeslut (rskr. 2010/11:236). Reformen trädde i kraft den 1 oktober 2011.

Brottsförebyggande rådet (Brå) fick 2013 regeringens uppdrag att följa upp och utvärdera reformen från 2011 om förbättrat skydd mot stalkning. Syftet med utvärderingen var bland annat att undersöka hur bestämmelserna om kontaktförbud tillämpas i praktiken. I uppdraget ingick att i den mån det var möjligt uppmärksamma vilket genomslag elektronisk övervakning av särskilt utvidgade kontaktförbud fått och om det område som förbudet gäller är väl avvägt.

Brå:s uppdrag redovisades i rapporten Kontaktförbud – En utvärdering av ändringarna i lagen 2011 (rapport 2015:3). Av rapporten framgår att det fram till och med oktober 2014 hade meddelats endast ett beslut om särskilt utvidgat kontaktförbud med villkor om elektronisk övervakning. Brå framhöll att en orsak till att elektronisk övervakning inte använts mer var att tekniken inte funnits tillgänglig för användning under hela uppföljningsperioden. En annan orsak var att såväl besluten om utvidgade kontaktförbud som besluten om särskilt utvidgade kontaktförbud varit få. Brå konstaterade att underlaget för att besluta om elektronisk övervakning därmed var litet.

Riksdagen har som sin mening tillkännagett att regeringen bör utreda frågan om huruvida kraven för när ett kontaktförbud får förenas med elektronisk övervakning är för höga. Riksdagen har i det sammanhanget framhållit att det är viktigt att det då görs en avvägning mellan skyddet för integriteten hos den som kontaktförbudet gäller och säkerheten för den som kontaktförbudet ska skydda (bet. 2014/15:JuU18, rskr. 2014/15:124).

2.2 Uppdraget

Det nu lämnade uppdraget har bestått i att se över förutsättningarna för att elektroniskt övervaka ett kontaktförbud enligt lagen om kontaktförbud och ta ställning till om regleringen är ändamålsenligt utformad eller om det finns skäl att förändra den. Om det

bedöms finnas behov av att kunna använda elektronisk övervakning i fler situationer än vad som medges enligt nuvarande lagstiftning ska enligt uppdraget förslag lämnas till nödvändiga författningsändringar. Det anges också att det står fritt att mot bakgrund av översynen även lämna förslag till andra åtgärder för att skapa bättre förutsättningar för användande av elektronisk övervakning av kontaktförbud.

I uppdraget har också ingått att redovisa ekonomiska konsekvenser av eventuella förslag och, i förekommande fall, hur ökade kostnader ska finansieras.

Uppdraget återfinns som en bilaga till promemorian.

2.3 Arbetets bedrivande och promemorians disposition

Under uppdraget har samråd skett med personer som ansvarar för Polismyndighetens hantering av elektronisk övervakning av kontaktförbud, företrädare för Åklagarmyndighetens Utvecklingscentrum Göteborg, åklagare vid City åklagarkammare i Stockholm, Norrorts åklagarkammare, Åklagarkammaren i Halmstad och Göteborgs åklagarkammare, företrädare för Brottsförebyggande rådet (Brå) och för Kriminalvårdens enhet för planering och verkställighet i frivård samt företrädare för Unizon, och Brottsofferjouren Sverige. Åklagarmyndighetens statistikfunktion har bistått med att ta fram vissa uppgifter.

Promemorian är disponerad enligt följande. Gällande rätt redovisas i kapitel 3. Kapitel 4 tar upp grundlags- och konventionskrav. Reformbehovsfrågor redovisas i kapitel 5. Kapitel 6 innehåller promemorians lag- och förordningsförslag samt bedömningar i vissa frågor där förändringsförslag inte lämnas. I kapitel 7 lämnas förslag på vid vilken tidpunkt de nya reglerna bör träda i kraft. Kapitel 8 innehåller en kostnads- och konsekvensanalys av de förslag som lämnas. Författningskommentarer återfinns i kapitel 9.

Redan här kan nämnas att i promemorian koncentreras iakttagelserna avseende tillämpningen av reglerna till stor del på åklagares beslut. Skälet till det är att kontaktförbudsfrågor främst avgörs av åklagare. Enligt en granskning som Åklagarmyndigheten gjort av 26 045 åklagarbeslut i kontaktförbudsärenden för tidsperioden den

1 oktober 2011–30 september 2013 hade två procent av ärendena prövats i sak av domstol (RättsPM 2015:3).

Även Brå:s granskningar som promemorian hänvisar till har fokuserat på åklagares beslut.

3 Gällande rätt

Av 1 § lagen (1988:688) om kontaktförbud framgår att ett förbud får meddelas för en person att besöka eller på annat sätt ta kontakt med en annan person eller att följa efter denna person (kontaktförbud). Kontaktförbud får meddelas om det på grund av särskilda omständigheter finns risk för att den mot vilken förbudet avses gälla kommer att begå brott mot, förfölja eller på annat sätt allvarligt trakassera den som förbudet ska skydda. Vid bedömningen av om det finns en sådan risk ska särskilt beaktas om den mot vilken förbudet avses gälla har begått brott mot någon persons liv, hälsa, frihet eller frid. Ett kontaktförbud får meddelas endast om skälen för ett sådant förbud uppväger det intrång eller men i övrigt som förbudet innebär för den mot vilken förbudet avses gälla.

I 1 a § nämnda lag finns bestämmelser om möjligheten att meddela kontaktförbud avseende den gemensamma bostaden.

Av 2 § framgår att 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 en annan persons bostad, arbetsplats eller något annat ställe där den personen brukar vistas (utvidgat kontaktförbud).

Den som har överträtt ett utvidgat kontaktförbud får meddelas förbud att uppehålla sig inom ett större område än som nyss sagts (särskilt utvidgat kontaktförbud). Förbudet får omfatta ett eller flera områden i anslutning till sådana platser där den andra personen har sin bostad eller arbetsplats eller annars brukar vistas. Det får inte avse ett större område än vad som är nödvändigt.

Ett beslut om särskilt utvidgat kontaktförbud ska förenas med villkor om elektronisk övervakning, om det inte finns särskilda skäl mot det. Särskilt utvidgat kontaktförbud får meddelas endast om skälen för ett sådant förbud väger väsentligt tyngre än den in-

skränkning i rörelsefriheten som förbudet innebär för den mot vilken förbudet avses gälla.

När ett beslut om särskilt utvidgat kontaktförbud med villkor om elektronisk övervakning har meddelats, är den mot vilken förbudet gäller skyldig att medverka till att den elektroniska övervakningen kommer till stånd och kan fortgå (2 a §).

Kontaktförbud ska meddelas för viss tid. Särskilt utvidgat kontaktförbud med villkor om elektronisk övervakning får meddelas för högst sex månader och förlängas med högst tre månader i taget (4 §).

Av 7 § lagen om kontaktförbud framgår att frågan om kontaktförbud prövas av allmän åklagare och tas upp på begäran av den som förbudet ska skydda eller när det annars finns anledning till det.

Den mot vilken förbudet avses gälla och den som förbudet avses skydda har rätt att ta del av det som tillförts ärendet. Rätten att ta del av uppgifter gäller med de begränsningar som följer av 10 kap. 3 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) (10 §).

Ett beslut om särskilt utvidgat kontaktförbud med villkor om elektrisk övervakning ska bland annat ange när den elektroniska övervakningen ska inledas och hur det ska ske samt vad den mot vilken förbudet gäller är skyldig att göra för att medverka till att övervakningen kommer till stånd och kan fortgå (12 a §).

Av 23 § framgår att ett beslut om kontaktförbud får ändras eller hävas om det på grund av ändrade förhållanden finns skäl till det.

I 24 § samma lag anges att den som bryter mot ett kontaktförbud döms för överträdelse av kontaktförbud till böter eller fängelse i högst ett år. I ringa fall ska inte dömas till ansvar.

En annan straffbestämmelse återfinns i 25 §. Där anges att den som har meddelats ett särskilt utvidgat kontaktförbud med villkor om elektronisk övervakning och som uppsåtligen eller av grov oaktsamhet hindrar att den elektroniska övervakningen kommer till stånd eller kan fortgå döms för hindrande av elektronisk övervakning till böter eller fängelse i högst ett år.

Uppgifter om den övervakades position vid elektronisk övervakning får registreras och tas fram endast när den övervakade träder in i eller vistas inom det område som avses i 2 § andra stycket, eller en beslutad elektronisk övervakning hindras (26 §). Uppgifter om den övervakades position som får tas fram enligt 26 §, får beva-

ras i högst två månader. När uppgifter om den övervakades position inte längre får bevaras ska uppgifterna omedelbart förstöras.

3.1 Lagens syften och struktur

Det primära syftet med lagen om kontaktförbud är att förebygga hotfulla och farliga situationer. I de förarbetsuttalanden som gjordes när lagen infördes framhölls att många av de beteenden som innebär att någon utsätter en annan person för allvarliga trakasserier redan är belagda med straff men att det skyddet inte är heltäckande, bland annat genom att vissa fall av personförföljelse inte kan hänföras till det straffbara området. Lagstiftningen tar sikte på de relativt få fall där det fordras ett särskilt förbud mot kontakter för att ge ett tillräckligt skydd mot övergrepp och trakasserier, dvs. i fall där det generella straffhotet inte är tillräckligt (prop. 1988/89:137 s. 12 f.).

Även om det är kvinnor som fruktar trakasserier eller hämndaktioner från män de tidigare haft en relation med som utgör den grupp som framför andra står i blickpunkten för lagstiftningen har lagen getts en generell utformning. Det ställs inte upp något krav på att det ska finnas någon tidigare förbindelse mellan parterna. Kontaktförbud kan meddelas också i situationer där parterna inte har eller har haft en nära relation (prop. 1987/88:137 s. 12 f. och 17, prop. 2010/11:45 s. 30 och 33 samt JO:s beslut 2010-12-21, dnr 6651-2008).

Att lagen är brottsförebyggande kommer till uttryck i författningstexten genom att den grundläggande förutsättningen för ett kontaktförbud är att det ska föreligga en risk för att den mot vilken förbudet avses gälla kommer att begå brott mot, förfölja eller på annat sätt allvarligt trakassera den som förbudet avses skydda.

Ordinärt kontaktförbud får alltså meddelas för att skydda en person som löper risk för att utsättas för övergrepp och trakasserier av en annan person där det allmänna straffhotet inte ger tillräckligt skydd. I många fall är ett sådant kontaktförbud tillräckligt för att motverka förföljelse eller andra trakasserier. Om det däremot kan antas att ett ordinärt förbud inte är tillräckligt får det utvidgas till att avse förbud att uppehålla sig i närheten av en annan persons bostad, arbetsplats eller annat ställe där personen brukar

vistas, ett s.k. utvidgat kontaktförbud. Det kan ske genom att förbudet avses gälla att t.ex. vistas på en viss fastighet eller i ett visst kvarter (prop. 1987/88:43 s. 42).

I Åklagarmyndighetens handbok på området anges att åklagaren normalt först bör utfärda ett ordinärt kontaktförbud och avvakta erfarenheterna av det innan ett eventuellt beslut om utvidgat kontaktförbud meddelas. Där sägs också att det bör krävas att det finns någon specifik omständighet som medför att risken för brott eller andra allvarliga trakasserier är särskilt hög för att ett utvidgat kontaktförbud inte ska föregås av ett ordinärt förbud (Kontaktförbud, handbok, s. 58 f.).

Bestämmelserna om särskilt utvidgat kontaktförbud kompletterar bestämmelserna om utvidgat kontaktförbud. Den som har överträtt ett utvidgat kontaktförbud får meddelas förbud att uppehålla sig inom ett större geografiskt område. Överträdelsen kan ske genom att den som avses med förbudet följt efter eller uppehållit sig i närheten av den som ska skyddas med förbudet. Ett särskilt utvidgat förbud får således avse ett eller flera områden i anslutning till sådana platser där den andra personen har sin bostad, arbetsplats eller annars brukar vistas.

Grundtanken bakom möjligheterna till ordinärt, utvidgat och särskilt utvidgat kontaktförbud är att successivt, vid nya trakasserier och ny brottslighet, ska samhället kunna vidta allt mer ingripande åtgärder. Avsikten är att skyddet för den som utsätts ska kunna öka stegvis och göra det möjligt för honom eller henne att t.ex. förflytta sig mellan bostaden och andra platser där han eller hon brukar vistas. I motsvarande mån inskränks friheten för den som förbudet avser att skydda (prop. 2002/03:70 s. 27).

Kontaktförbud avseende gemensam bostad har som uttalat syfte att motverka våld mellan personer som är eller har varit närstående i situationer där det gemensamma boendet ännu inte har upphört. Den kontaktförbudsformen kommer knappast alls att beröras i det följande.

3.2 Riskbedömning

Den grundläggande förutsättningen för kontaktförbud, ordinärt eller någon av de övriga formerna, är att det finns särskilda om-

ständigheter som innebär en risk för att den person som ska omfattas av ett kontaktförbud gör sig skyldig till vissa slag av handlingar mot den som ska skyddas av ett förbud. Riskbedömningen syftar till att avgöra om det finns en risk av sådan styrka och sådant slag som förutsätts för ett kontaktförbud. Vid såväl ordinärt, utvidgat och särskilt utvidgat kontaktförbud är det risken för brott, förföljelser och allvarliga trakasserier som står i fokus.

Det krävs att risken är klar och konkret. Vid riskbedömningen ska det göras en prövning av hur stor risken är för att en viss händelse ska inträffa och allvaret i den händelse som riskerar att inträffa. Vid riskbedömningen ska en sammanvägning göras av samtliga omständigheter i det enskilda fallet (prop. 1987/88:137 s. 18 ff., prop. 2002/03:70 s. 70 f. och prop. 2010/11:45 s. 40 f. samt NJA 2007 s. 272).

En situation där risken typiskt sett kan anses vara förhöjd är om en gärningsman efter ett brott har uttalat sig eller uppträtt på ett sådant sätt att brottsoffret känner ängslan och denna ängslan på objektiva grunder framstår som befogad. En gärningsman kan till exempel i samband med polisförhör eller inför domstol ha agerat på ett sådant sätt att det på goda grunder kan antas att gärningsmannen inte tänker lämna offret i fred. Så kan också vara fallet om någon vid upprepade tillfällen på ett mycket påträngande eller annars bevärande sätt söker kontakt med en person mot dennes vilja. Vissa slag av trakasserier som är lindrigare och inte direkt kan betecknas som förföljelse kan enligt förarbetena också motivera ett kontaktförbud. Ett exempel är ett beteende som allmänt sett syftar till att skrämma den som utsätts för det genom att, i uppenbart syfte att trakassera, besvära eller skrämma, mer eller mindre regelbundet följa efter en annan person eller regelbundet vänta utanför dennes bostad eller arbetsplats. Risk för trakasserier som inte är av allvarligt slag kan normalt sett inte läggas till grund för ett kontaktförbud (prop. 1988/89:137 s. 20).

Tidigare brott mot den som förbudet ska skydda har särskild betydelse och är den enskilt viktigaste omständigheten vid riskbedömningen (Brå rapport 2003:2 s. 28 och rapport 2007:2 s. 36). Det ställs dock inte upp något krav att den som förbudet avser tidigare dömts för sådant brott och detta medför heller inte i sig att förutsättningarna för ett förbud är uppfyllda. Brott som innefattar flera gärningar under en längre tidsperiod väger särskilt tungt, exempel-

vis grov fridskränkning. Av betydelse är också gärningens allvar, omfattning och hur nära gärningen ligger i tiden. Det ska uttryckligen vägas in om förbudspersonen tidigare dömts för brott mot någon persons liv, hälsa, frihet eller frid. Den tidigare brottsligheten behöver således inte vara riktad mot den som avses skyddas med ett förbud (prop. 2010/11:45 s. 35 f.). Tidigare brottslighet mot exempelvis en partner bör normalt sett inte utgöra en sådan ökad risk för brott riktade mot ett barn i familjen för att ett kontaktförbud ska utfärdas även mot barnet. Däremot skulle det kunna hävdas att tidigare brott mot ett barn indikerar en ökad risk för brott mot barnets syskon, vilket i vissa fall skulle kunna tala för ett kontaktförbud även avseende det syskon som inte utsatts för brott.

3.3 Proportionalitetsbedömning

Om riskbedömningen enligt föregående avsnitt mynnar ut i att det anses föreligga en risk av sådan styrka och sådant slag som förutsätts enligt de olika kontaktförbudsformerna ska en bedömning göras av proportionaliteten i den tänkta åtgärden. Ett kontaktförbud ska föregås av en bedömning av om skälen för ett förbud uppväger det intrång eller men i övrigt som förbudet innebär för den mot vilken förbudet avses gälla. Den inskränkning som förbudet innebär för den personliga integriteten och rörelsefriheten ska alltså stå i rimlig proportion till vikten av det som ska uppnås med åtgärden.

När det gäller utvidgat kontaktförbud är de grundläggande förutsättningarna desamma som för ett ordinärt kontaktförbud. Därutöver krävs att omständigheterna är sådana att det krävs ett förbud att uppehålla sig på vissa särskilt angivna platser för att uppnå den förbyggande effekten.

Särskilt utvidgade kontaktförbud får meddelas endast om skälen för ett sådant förbud väger väsentligt tyngre än den inskränkning i rörelsefriheten som förbudet innebär för den mot vilken förbudet avses att gälla. Proportionalitetsbedömningen måste enligt förarbetena indirekt avse också frågan om omfattningen av förbudsområdet. Visserligen förbättrar ett större geografiskt område å ena sidan möjligheterna att förhindra brott. Om beslutet om särskilt utvidgat kontaktförbud innefattar även elektronisk övervakning

möjliggörs också en mer verkningsfull övervakning (SOU 2008:81 s. 201). Å andra sidan måste hänsyn tas till den inskränkning i rörelsefriheten som förbudet får för den som åläggs förbudet. Förbudsområdet får inte bli oproportionerligt stort i förhållande till vad som i det enskilda fallet kan uppnås med förbudet. I den bedömningen ska också vägas in om den som avses med en ansökan har naturliga skäl att vistas i ett område som skulle kunna omfattas av förbudet.

Särskilt tungt vägande omständigheter är om den som träffas av beslutet tvingas byta bostad eller arbete. Även sådana effekter kan dock i vissa fall vara proportionerliga. Så kan vara fallet om den som ansökan avser flyttar till samma stadsdel som den som ska skyddas med beslutet för att inte ”förlora kontrollen” över honom eller henne.

I förarbetena framhålls att det från rättssäkerhetssynpunkt är väsentligt att förbudspersonen på förhand kan bedöma var någonstans förbudet gäller och att det är viktigt att det av beslutet klart framgår vilket geografiskt område eller vilka geografiska områden som avses (prop. 2002/03:70 s. 28 f. och 72).

För ett särskilt utvidgat kontaktförbud krävs därtill att det ska ha föregåtts av ett utvidgat kontaktförbud som överträtts. Bevisningen för överträdelsen ska vara så stark att det i princip föreligger tillräckliga skäl för åtal. Även om förutsättningarna för ett särskilt utvidgat kontaktförbud har kvalificerats ytterligare genom kraven på en överträdelse av ett utvidgat kontaktförbud, är de omständigheter som ligger till grund för riskbedömningen desamma som vid ordinärt kontaktförbud och utvidgat kontaktförbud.

Oavsett vilken form av kontaktförbud det är fråga om ska förbudet slutligen föras med de begränsningar och undantag som är påkallade med hänsyn till förhållandena i det enskilda fallet. Proportionalitetsprövningen kan medföra att det finns skäl att utforma beslutet så att vissa legitima kontakter undantas. Om det är påkallat med ett undantag beror framförallt på prövningen av vad som är proportionerligt, men även parternas egen inställning kan vägas in i detta sammanhang. Det kan exempelvis röra sig om att tillåta kontakter som är föranledda av frågor om gemensamma barn (prop. 1987/88:137 s. 16 f.).

3.4 Elektronisk övervakning

3.4.1 Syften

De grundläggande syftena bakom möjligheterna att förena vissa kontaktförbud med elektronisk övervakning är att ge polis och åklagare möjlighet att kontrollera efterlevnaden av ett förbud samt skydda den som fått ett kontaktförbud utfärdat men som riskerar att utsättas för våld, hot och trakasserier. Till syftena kan också läggas att övervakningen kan göra det möjligt att säkra bevis för att en överträdelse har skett. Det tekniska system som används för elektronisk övervakning kan också upptäcka när manipulation sker av utrustningen.

När den som ålagts ett förbud träder in i ett skyddat område går ett larm hos polisen. Larmet kan göra att skyddsåtgärder kan sättas in tidigt för att förhindra avsedda kontakter och ge polisen en möjlighet att ingripa. På så sätt skapas en möjlighet att förhindra att ytterligare brott, det vill säga utöver det brott som själva överträdelsen innebär, begås. Tekniken innebär också att det genom positioneringsuppgifter säkras bevis för överträdelsen, vilket i sig kan ha en avhållande effekt och öka tryggheten för presumtiva brotts-offer (se prop. 2010/11:45 s. 46 f. och SOU 2008:81 s. 199).

Uppgifter om den övervakades position får registreras och tas fram endast när den övervakade träder in i eller vistas inom förbudsområdet eller när en beslutad elektronisk övervakning hindras. Uppgifter om den övervakades position får bevaras i högst två månader.

När uppgift om den övervakades position inte längre får bevaras ska de omedelbart förstöras. Den angivna tiden om två månader har bedömts vara tillräckligt lång för att en eventuell förundersökning ska kunna inledas och uppgift om positionering inhämtas. Om en förundersökning eller annat ärende om utredning av beivrande av brott har inletts får uppgifterna bevaras i det ärendet och arkiveras och gallras enligt vanliga regler i bland annat arkivlagen (1990:782) (prop. 2010/11:45 s. 57).

3.4.2 Begränsningar

Ett av skälen till att elektronisk övervakning inte infördes tidigare än vad som blev fallet var att den teknik som då fanns inte var möjlig att använda utan ett alltför stort intrång i den enskildes frihet (prop. 2002/03:70 s. 67 och Ds 2001:73).

Även den teknik som finns i dag har begränsningar. Tekniken erbjuder inte ett hundra procentigt skydd från övergrepp. Tekniken förutsätter att den som är ålagd kontaktförbud bär en elektronisk mottagare, att täckning finns inom det övervakningssystem som används och att batterierna i mottagaren är laddade. Det är inte heller omöjligt att ta av sig utrustningen eller sätta den ur funktion.

I nästa avsnitt redovisas några synpunkter som framförts på mer konkreta brister i tekniken i de ärenden den använts.

3.4.3 Närmare om polisens ansvar och vissa teknikfrågor

Polismyndigheten ansvarar för verkställigheten när ett kontaktförbud med villkor om elektronisk övervakning har meddelats. Vid myndigheten har Nationella operativa avdelningen (Noa) till uppgift att säkerställa att det finns rutiner och personal för s.k. på- och avbojning vid kontaktförbud som villkorats med elektronisk övervakning.

Polismyndighetens system består av dels ett centralt IT-stöd som gör det möjligt att administrera ärenden med elektronisk övervakning så att larmhändelser kan övervakas och analyseras, dels en elektronisk utrustning som består av fotbojan och en fast skyddsenhet. Den elektroniska utrustningen innehåller GPS- och GSM-funktioner för att kunna kommunicera och identifiera överträdelser av kontaktförbudet och hindrande av den elektroniska övervakningen.

Vid polisområdena ska personal vid brottsoffer- och personsäkerhetsverksamheten arbeta med förebyggande åtgärder och uppföljning av överträdelser av kontaktförbud. Polisområdena ansvarar vidare för att kontaktpersoner utses till de personer som avses med förbud och de som ska skyddas med förbud. Kontaktpersonerna ska vid behov förmedla kontakt med andra myndigheter och organisationer som kan ge stöd och hjälp samt hålla sig underrättade

om hur kontaktförbuden fungerar. Uppdraget är inte brottsutredande.

Lokalpolisområdena å sin sida ansvarar för att brottsoffer får information och stöd och att uppföljning sker i kontaktförbudsärenden där det inte har skett någon överträdelse (20 § PMFS 2016:3, Riktlinjer för kontaktförbud – Polisens ansvar gällande kontaktförbud, 2013, s. 17 f. och Polismyndighetens riktlinjer för brottsoffer- och personsäkerhetsverksamheten, PM 2016:30 s. 14 och 21).

Installationen av den elektroniska utrustningen görs så att den elektroniska övervakningen kan inledas vid den tidpunkt som anges i beslutet om kontaktförbud. Utrustningen testas innan den monteras och en reservutrustning ska finnas tillgänglig. Polismyndighetens regionala ledningscentral (RLC) vid det berörda polisområdet har till uppgift att förbereda och aktivera övervakning i IT-systemet, ta emot och hantera larm som kräver omedelbara åtgärder liksom sådana larm som förs över från den nationella ledningscentralen (NLC) (PMFS 2016:3).

Den risk för falsk säkerhet som den elektroniska övervakningen kan föra med sig, dvs. att den person som ska skyddas genom beslutet upplever en säkerhet som inte motsvarar vad övervakningen i realiteten kan erbjuda, ska motverkas av att polis genom säkerhetssamtal kan informera om vad den elektroniska övervakningen kan och inte kan åstadkomma. Samtalen syftar till att höja säkerhetsmedvetandet hos den som ska skyddas och innehåller information om vilka åtgärder som kan vara nödvändiga för den personen att vidta.

På motsvarande sätt ska polis i klargörandesamtal med den som avses med beslutet underrätta denne om vad kontaktförbud med elektronisk övervakning innebär ifråga om förbudets omfattning, vilka bestämmelser som gäller och vad han eller hon är skyldig att göra för att medverka till att övervakningen kan komma till stånd och fortgå (2 § förordning [1988:691] om kontaktförbud och 21 och 22 §§ PMFS 2016:3 samt Riktlinjer för kontaktförbud – Polisens ansvar gällande kontaktförbud, 2013, s. 17 samt bilaga 4 och 5).

Inom Polisen används olika hot- och riskbedömningsverktyg. SARA används vid partnerrelaterat våld, SAM vid upprepade trakasserier och Patriark vid s.k. hedersrelaterad brottslighet. En ut-

värdering som dåvarande Rikspolisstyrelsen lät genomföra visade att det finns brister när det gäller tillämpningen av dessa verktyg. Utvärderingen visade att få ärenden blir föremål för en strukturerad bedömning och att många bedömningar baseras på osäker eller bristfällig information samt att träffsäkerheten i hot- och riskbedömningar är låg (Riskanalys i polisverksamhet, rapport 2014:7, jfr. SOU 2008:81 s. 153 f.).

Under uppdraget har kontakt tagits med åklagare som beslutat om kontaktförbud med villkor om elektronisk övervakning. Kontakt har också tagits med polispersonal i Halmstad som hanterat hälften av landets ärenden med elektronisk övervakning.

Erfarenheterna är blandade. Några av de intervjuade åklagarna och poliserna har påtalat att tekniken är bristfällig. Det har bland annat sagts att tekniken i fotbojan har vissa begränsningar i kyla och källarlokal. Felaktiga larm har förekommit. Fellarmen har i sin tur lett till ett slopande av den fasta skydds-enhet som annars är tänkt att monteras i bostaden hos den som ska skyddas och som ska varna honom eller henne för överträdelser. I stället kommunicerar polisen per telefon med honom eller henne för att få möjlighet att undersöka om larmet är felaktigt eller inte, allt i syfte att inte skapa onödig oro.

Den centrala handläggningen och administrationen hos Polismyndigheten vad gäller utrustning och IT-stöd kring den elektroniska övervakningen har upplevts som väl fungerande.

Åklagare och polis har uttryckt att fotbojan framstår som iögonfallande och stigmatiserande även om det samtidigt har uttryckts förståelse för att fotbojan måste vara utformad på ett sätt som gör att den inte enkelt ska kunna avlägsnas eller förstöras. Vidare har utrustningens korta batteritid påtalats. Polisen har också fört fram att vissa personer som ålagts att bära fotbojan har klagat på att den känts obekväm och klumpig.

Från brottsofferorganisationshåll har frågan väckts om det i framtiden skulle kunna finnas tekniska möjligheter att utforma utrustningen exempelvis som ett armbandsur och kunna bäras runt handleden.

3.4.4 Redovisning av de ärenden där åklagare beslutat om elektronisk övervakning av kontaktförbud sedan lagstiftningen infördes

Här redovisas i korthet samtliga ärenden där beslut fattats om elektronisk övervakning sedan bestämmelserna infördes 2011.

A är 87 år, B 53 år, C 44 år, D 73 år, E 47 år och F är 25 år. Av dessa sex ärenden avser fem män och ett en kvinna. Samtliga personer hade dömts för brott innan det särskilt utvidgade kontaktförbudet med villkor om elektronisk övervakning meddelades. Redovisningen av domar nedan är begränsad i tiden och till brott som kan vara av intresse för kontaktförbudsfrågan. B-F har en brottshistorik som sträcker sig längre, i några fall avsevärt längre, tillbaka i tiden än vad som redovisas här. A:s brottshistorik är däremot kort och innehåller utöver det som redovisas nedan inte några domar som är av intresse här. Personerna som kontaktförbuden avsett att skydda är samtliga, med några få undantag, kvinnor och barn.

Inom parentes kan nämnas att tre av de sex personer ovan vars ärenden mynnat ut i elektronisk övervakning har handlagts av polis och åklagare i Halmstad. Dessa ärenden saknar i övrigt samband med varandra. Åklagare i Halmstad har vid intervjuer förklarat den förhållandevis stora andelen ärenden med elektronisk övervakning i Halmstad med goda rutiner och goda kunskaper på området hos den lokala polisen där, liksom den prioritet polisen gett ärendena.

Ärende 1

A meddelades i slutet av år 2015 ett ordinärt kontaktförbud och i början av år 2016 ett utvidgat kontaktförbud. I september 2016 dömdes A av för bl.a. överträdelse av kontaktförbud i augusti 2016 och olaga förföljelse. Påföljden bestämdes till skyddstillsyn och böter. I september 2016 meddelades A ett särskilt utvidgat kontaktförbud med villkor om elektronisk övervakning. Förbudstiden bestämdes till tre månader. En dryg vecka senare hävdades beslutet med hänvisning till A:s personliga förhållanden. Dagen därpå meddelades A ett särskilt utvidgat kontaktförbud utan elektronisk övervakning. Förbudstiden bestämdes till sex månader.

Några domar eller kontaktförbud har därefter inte meddelats beträffande A.

Ärende 2

B meddelades 2013 ett ordinärt kontaktförbud. B dömdes därefter i april 2014 för bl.a. misshandel, olaga hot och övergrepp i rättssak till fängelse sex månader. I maj 2014 förlängdes kontaktförbudet. I september 2014 meddelades B ett utvidgat kontaktförbud. I januari 2015 dömdes B för grov kvinnofridskränkning och ofredande till fängelse nio månader. I mars 2015 förlängdes det utvidgade kontaktförbudet. I maj 2015 meddelades B ett särskilt utvidgat kontaktförbud med villkor om elektronisk övervakning. Förbudstiden bestämdes till sex månader. I november 2015 meddelades B ett utvidgat kontaktförbud. Förbudstiden bestämdes till sex månader. Slutligen meddelades B i maj 2016 ett ordinärt kontaktförbud med en förbudstid om sex månader.

Några domar eller kontaktförbud har därefter inte meddelats beträffande B.

Ärende 3

I början av 2013 dömdes C för grov kvinnofridskränkning, grov fridskränkning och övergrepp i rättssak. Påföljden bestämdes till fängelse ett år fyra månader. Sommaren samma år meddelades C två kontaktförbud avseende två personer. Hösten 2013 dömdes C för överträdelse av kontaktförbud under sommaren 2013. Påföljden bestämdes till fängelse två månader. Januari året därpå meddelades C ett ordinärt kontaktförbud. Våren 2014 dömdes C för överträdelse av kontaktförbud under 2013 och 2014, olaga hot och hemfridsbrott till fängelse sex månader. Sommaren 2014 meddelades C ett särskilt utvidgat kontaktförbud med villkor om elektronisk övervakning. Förbudstiden bestämdes till sex månader. Kontaktförbudet förlängdes i slutet av 2014. Våren 2015 meddelades C ett utvidgat kontaktförbud. I maj 2015 dömdes C för hindrande av elektronisk övervakning under januari samma år. Påföljden bestämdes till dagsböter. Våren 2016 förlängdes det utvidgade kontaktförbudet. Sommaren 2016 dömdes C för övergrepp i rättssak och grov kvinnofridskränkning till fängelse ett år tre månader. I domen bestämdes att C skulle utvisas ur riket och förbjudas att återvända hit före 2021.

Några domar eller kontaktförbud har därefter inte meddelats beträffande C.

Ärende 4

I maj 2013 meddelades D tre ordinära kontaktförbud avseende tre personer. I december samma år meddelades D tre utvidgade kontaktförbud avseende tre personer. Samma månad dömdes D för överträdelse av kontaktförbud under sommaren och hösten 2013, olaga intrång och hot mot tjänsteman. Påföljden bestämdes till fängelse sex månader. Hösten 2014 dömdes D för överträdelse av kontaktförbud under samma höst och olaga förföljelse till fängelse tre månader. I november 2014 meddelades D tre särskilt utvidgade kontaktförbud med villkor om elektronisk övervakning avseende tre personer. Förbudstiden bestämdes till sex månader. I början av 2015 dömdes D för olaga förföljelse till fängelse tre månader. Våren 2015 meddelades D tre särskilt utvidgat kontaktförbud utan elektronisk övervakning avseende tre personer. Förbudstiden bestämdes till ett år. I april 2015 dömdes D för överträdelse av kontaktförbud i mars 2015. Påföljden bestämdes till fängelse en månad. I september 2015 dömdes D för överträdelse av kontaktförbud under sommaren 2015. Påföljden bestämdes till fängelse två månader.

Några domar eller kontaktförbud har därefter inte meddelats beträffande D.

Ärende 5

E dömdes 2013 för misshandel och olaga hot till fängelse fyra månader. Sommaren året därpå meddelades E två ordinära kontaktförbud mot två personer. I november dömdes E för grov skadegörelse, hemfridsbrott, grovt brott, och olaga hot grovt brott. Påföljden bestämdes till fängelse ett år två månader. I april 2015 meddelades E tre utvidgade kontaktförbud avseende tre personer. Sommaren 2015 dömdes E för bl.a. överträdelse av kontaktförbud under maj 2015, ofredande och våld mot tjänsteman till fängelse fyra månader. Hösten 2015 meddelades E ett särskilt utvidgat kontaktförbud med villkor om elektronisk övervakning. Förbudstiden bestämdes till sex månader. Våren 2016 förlängdes det sistnämnda kontaktförbudet. Förlängningstiden bestämdes till tre månader. Sommaren 2016 meddelades E tre utvidgade kontaktförbud avseende tre personer. Förbudstiden bestämdes till ett år.

Några domar eller kontaktförbud har därefter inte meddelats beträffande E.

Ärende 6

F meddelades i mars 2014 ett ordinärt kontaktförbud. Hon dömdes i augusti samma år för olaga förföljelse till fängelse fyra månader. I september 2014 förlängdes kontaktförbudet. I december samma år dömdes F för olaga hot, ofredande och överträdelse av kontaktförbud till fängelse tre månader. I januari 2015 meddelades F ett utvidgat kontaktförbud. I mars 2015 meddelades F ett nytt utvidgat kontaktförbud. I april samma år dömdes F för olaga förföljelse och olaga hot till fängelse i åtta månader. I september 2015 meddelades hon ett särskilt utvidgat kontaktförbud med villkor om elektronisk övervakning. Förbudstiden bestämdes till sex månader. I december 2015 dömdes F för hindrande av elektronisk övervakning till dagsböter.

Några domar eller kontaktförbud har därefter inte meddelats beträffande F.

3.5 Utvärderingar

Av Brå:s utvärderingar framgår att de personer som fått ett förbud meddelat som skydd, uppfattar en beviljad ansökan som något mycket positivt och att förbudet många gånger kan sägas ha en trygghetsskapande effekt (Brå rapport 2007:2 s. 48 ff.). Ofta kvarstår dock oron för att på nytt utsättas för brott eller på annat sätt trakasseras av den person som ålagts ett förbud (SOU 2008:81 s. 147). De som fått ett förbud beviljat upplever ibland att samhällets reaktioner uteblir vid en överträdelse av förbudet. Liknande erfarenheter har redovisats från de brottsofferorganisationer som kontaktats inom ramen för uppdraget. Därifrån har framhållits att det ibland händer att kontakterna och trakasserierna fortsätter redan dagen efter det att ett kontaktförbudsförbud har meddelats och delgivits.

3.5.1 Ansökningar om kontaktförbud och bifall till ansökningar

Det totala antalet ansökningar om kontaktförbud 2013 uppgick till 12 850. Det innebär en ökning från år 2000 då antalet ansökningar uppgick till 5 700 och från 2006 då antalet ansökningar uppgick till 10 100 (Brå rapport 2015:3 s. 33 och rapport 2007:2 s. 22).

Andelen beviljade kontaktförbud av totala antalet ansökningar uppgick 2013 till 33 procent. Den andelssiffran har legat relativt konstant mellan åren 2010–2013. Antalet unika personer som ska skyddas med dessa beviljade förbud ökade år 2013 jämfört med år 2010. År 2013 var antalet personer som ska skyddas med förbuden 198 fler och antalet personer som avses med förbuden 63 fler än år 2010 (rapport 2015:3 s. 33).

Brå har uppskattat att mellan en tredjedel och hälften av förbuden överträds. Många överträds vid flera tillfällen. Det är en liten grupp personer som svarar för en stor del av de anmälda överträdelsena (a.a. s. 64 f.).

Under perioden 2010–2013 uppgick antalet ordinära kontaktförbud årligen till mellan 3 268 och 3 476. Antalet utvidgade kontaktförbud varje år under samma period var 35–42. Under perioden 2010–2013 låg antalet beslut avseende särskilt utvidgat kontaktförbud på mellan 0–2 förbud årligen. Antalet särskilt utvidgade kontaktförbud med elektronisk övervakning var under perioden 2010–2013 noll. Sedan dess har sex personer omfattats av beslut om särskilt utvidgade kontaktförbud med villkor om elektronisk övervakning (s. 33).

3.5.2 Beslut avseende utvidgat kontaktförbud

Brå har också närmare analyserat samtliga 116 åklagarbeslut rörande utvidgat kontaktförbud mellan den 1 oktober 2011 och den 31 december 2013 (rapport 2015:3 s. 62).

Bland dessa ärenden var de personer som ålades ett förbud oftast män (89 procent). Det var framförallt kvinnor som skulle skyddas med besluten (77 procent). I ungefär två tredjedelar av besluten avsågs en kvinna skyddas mot en man. Andra varianter förekommer i den återstående tredjedelen.

Maximala förbudstiden ett år förekom i en femtedel av besluten.

Inför 81 procent av de 116 besluten fanns minst en tidigare fällande dom gentemot den person som avsågs med beslutet. Som mest fanns ett trettiotal domar avseende samma person. I cirka en femtedel av besluten var den person som avsågs med beslutet tidigare ostraffad. I 64 procent av de 116 besluten fanns en tidigare dom om våldsbrott. I de fall tidigare våldsbrottslighet fanns, varierade antalet domar från ett till ett tjugotal.

3.5.3 Förbudsområdenas storlek

Brå har här till granskat förbudsområdenas storlek i samtliga beslut om utvidgat och särskilt utvidgat kontaktförbud under perioden 2010–2013 (225 stycken) (rapport 2015:3, s. 53 ff.). Brå konstaterar att förbudsområdena i de båda förbuden på gruppnivå generellt sett var både lika många och lika stora. Däremot kan förbudsområdena i ett utvidgat kontaktförbud och särskilt utvidgat kontaktförbud i ett och samma enskilda ärende skilja sig åt. Exempelvis kan ett förbudsområde i ett ärende där utvidgat kontaktförbud beslutats, både utvidgas i storlek och utökas till ytterligare ett område i ett därpå följande beslut om särskilt utvidgat kontaktförbud.

Brå redovisar att i besluten anges i två tredjedelar av fallen endast ett förbudsområde. I resterande beslut anges mellan två och fyra beslutsområden och att endast i undantagsfall sträckte sig förbudsområdet över ett område större än ett kvarter. Ett typiskt förbudsområde, oavsett typ av förbud, beskrivs i rapporten som ett kvarter runt skyddspersonens bostad, dennes arbetsplats, ett skolorråde eller, i sällsynta fall, någon annan plats där den person som ska skyddas vistas ofta.

3.5.4 Efterlevnad av kontaktförbud och straffrättsliga påföljder vid överträdelse av kontaktförbud

Det är svårt att skapa sig en välgrundad uppfattning om hur många överträdelser som anmäls varje år med utgångspunkt från den officiella kriminalstatistiken. Mellan 2010–2013 har antalet anmälda överträdelser varierat enligt den statistiken. Antalet anmälda brott om överträdelser har varierat årligen mellan 4 574 och 6 406. Statistiken kompliceras av att straffbestämmelsen olaga förföljelse

tillkom 2011, vilket kan ha motiverat fler anmälningar av varje enskild överträdelse. År 2013 sjönk anmälningarna med 29 procent. Det kan enligt Brå hänga samman med att fr.o.m. den 1 juli 2013 kom överträdelse av kontaktförbud att omfattas inte enbart i brottet olaga förföljelse, utan även i brotten grov kvinnofridskränkning och grov fridskränkning, vilket enligt Brå väcker frågan om överträdelserna därigenom i stället har registrerats under dessa brottsbeteckningar (rapport 2015:3 s. 64 f.).

En annan svårighet är att med säkerhet avgöra i vilken mån antalet anmälningar återspeglar antalet faktiska överträdelser. Bland anmälningarna finns förstås sådana som objektivt sett inte är riktiga och sådana som inte går att bevisa. Brottsofferorganisationerna har under uppdraget å andra sidan noga understrukt att det inte sällan är så att personer som utsätts för fortsatta trakasserier efter att ha beviljats ett kontaktförbud kan resignera och därefter sluta eller mer sporadiskt anmäla överträdelser.

Det framgår inte heller av kriminalstatistiken om de anmälda överträdelserna utgörs av fysiska överträdelser eller av telefonsamtal, sms eller liknande. Den skillnaden är av betydelse när man ser till den elektroniska övervakningens möjligheter att förebygga överträdelser eftersom den främst avser att förhindra just fysiska överträdelser. Enligt en genomgång av anmälda överträdelser som Brå gjort tidigare framgick att de 376 anmälda överträdelserna avsåg ungefär 1 500 händelser, varav endast 13 procent utgjorde fysiska kontakter (Nya regler i lagen om besöksförbud, 2005, s. 36 ff.).

När det gäller påföljder för överträdelser konstaterar Brå att den vanligaste påföljden är böter. Även den bilden kompliceras något av att de flesta som lagförs för överträdelser av kontaktförbud lagförs även för andra, grövre, brott. Bland de lagföringsbeslut där överträdelse av kontaktförbud stått som huvudbrott avgörs vanligtvis påföljden i domstol. Hälften av de som dömdes år 2013 fick böter, medan fängelse utdömdes i mindre än en femtedel av fallen. Brå pekar också på att under nästan hela perioden 2010–2013 var antalet skäligen misstänkta per år fler än antalet lagföringsbeslut. Det är en följd av att vissa personer lagförs flera gånger under ett år. Varje lagföring omfattar i genomsnitt flera brott om överträdelser. Under samma tidsperiod, 2010–2013, varierade antalet överträdelser per lagföring mellan två och fyra överträdelser (rapport 2015:3 s. 67 f.).

Det finns såvitt känt endast en dom (TR) avseende överträdelse av ett elektroniskt övervakat kontaktförbud (ärende 4, ovan). Överträdelsen var inte fysisk, utan bestod av ett telefonsamtal från en kriminalvårdsanstalt i samband med frigivning från ett fängelsestraff avseende olaga förföljelse riktad mot samma målsägande. Påföljden bestämdes till fängelse en månad.

Även Åklagarmyndighetens Utvecklingscentrum Göteborg har studerat vilka påföljder som döms ut för överträdelser av kontaktförbud. Där konstateras att domstolarna dömt till böter för en eller enstaka överträdelse av kontaktförbud. I något fall hade en domstol dömt till fängelse en månad för överträdelse av kontaktförbud vid fem tillfällen under en tvåmånadersperiod. Överträdelserna avsåg fysiska kontakter (tillsynsrapport Kontaktförbud – en kartläggning av tillämpningen med synpunkter på iakttagelserna, 2013, s. 35).

3.6 Annan lagstiftning avseende elektronisk övervakning

3.6.1 Som alternativ till korta fängelsestraff

Enligt lagen (1994:451) om intensivövervakning med elektronisk kontroll kan den som är dömd till högst sex månaders fängelse ansöka om att avtjäna straffet genom intensivövervakning med elektronisk kontroll (fotboja). Beslut om fotboja fattas efter ansökan av den dömd. En förutsättning för att den ska beviljas är att den dömd inte är häktad eller intagen i kriminalvårdsanstalt av någon annan anledning än för verkställighet av det straff som ansökan avser. Har den dömd tidigare haft fotboja får en ansökan bifallas endast om det därefter har förflutit en period av minst tre år under vilken den dömd inte har begått något brott som har föranlett strängare påföljd än böter.

Fotbojan innebär att den dömd avtjänar straffet i sin bostad. Under tiden kan personen fortsätta sin huvudsakliga sysselsättning, till exempel arbete eller studier.

3.6.2 Under fängelsetiden

Det finns också möjlighet att övervaka intagna elektroniskt under tiden de verkställer ett fängelsestraff i anstalt. Denna möjlighet betraktas som en säkerhetshöjande åtgärd och används vid fyra anstalter av lägsta säkerhetsklass (prop. 2009/10:135 s. 70 f.). Övervakningen sker med stöd av regleringen i 2 kap. 1 § fängelselagen (2010:610) enligt vilken en intagen får underkastas viss övervakning och kontroll för att ordningen eller säkerheten ska kunna upprätthållas (se 4 § fängelseförordningen [2010:2010] och 23 § i Kriminalvårdens föreskrifter KVFS 2011:1 [FARK Fängelse]).

3.6.3 I slutet av ett straff, villkorlig frigivning eller tidigarelagd frigivning

För att minska risken för att en intagen återfaller i brott eller för att på annat sätt underlätta för hans eller hennes anpassning i samhället får Kriminalvården bevilja tillstånd till vistelse utanför anstalt genom en utslussningsåtgärd (11 kap. 1 § fängelselagen). För att Kriminalvården ska kunna utöva nödvändig kontroll av en beviljad utslussningsåtgärd, t.ex. utökad frigång, har myndigheten möjlighet att använda elektroniska hjälpmedel, fotboja, för att säkerställa att den intagne inte vistas utanför bostaden annat än på bestämda tider.

3.6.4 Övervakning i samband med utslussning från sluten ungdomsvård

Om någon begått brott innan han eller hon fyllt arton år kan påföljden i vissa fall bestämmas till sluten ungdomsvård (32 kap. 5 § brottsbalken). Påföljden ska verkställas vid ett särskilt ungdomshem. Om det bedöms lämpligt för att främja den dömdes anpassning i samhället eller det finns andra särskilda skäl ska den dömda tillåtas att vistas utanför det särskilda ungdomshemmet i den utsträckning som krävet på samhällsskydd medger. Ett tillstånd att vistas utanför det särskilda ungdomshemmet ska förenas med de villkor som behövs, 18 § lagen (1998:603) om verkställighet av sluten ungdomsvård. Elektroniska hjälpmedel, fotboja, får använ-

das för att kontrollera villkor som ställts om var den dömd ska befinna sig.

3.6.5 Som ett alternativ till häktning

I dag saknas möjligheter att använda elektronisk övervakning som alternativ till häktning. I betänkandet Färre i häkte och minskad isolering (SOU 2016:52) föreslås dock bl.a. att s.k. hemarrest och områdesarrest ska införas som nya alternativ till häktning. Enligt förslaget ska Kriminalvården då kunna övervaka den misstänkte elektroniskt. Förslagen bereds för närvarande inom Regeringskansliet.

3.6.6 Teknologi

Kriminalvården sköter övervakning och verkställighet när elektronisk övervakning används som alternativ till fängelsestraff och under fängelsetiden, i slutet av ett straff, villkorlig frigivning eller tidigare lagd frigivning enligt ovan. Övervakningen sker genom radioteknologi. För närvarande pågår även försöksverksamhet med GPS-sändare. Med hjälp av GPS-tekniken kan särskilda zoner anges som den övervakade antingen måste hålla sig inom (tvingande zoner) eller inte får beträda (uteslutande zoner).

Statens institutionsstyrelse (SiS) sköter övervakningen och verkställigheten avseende vistelse utanför särskilda ungdomshem med ett GPS-system.

3.7 Internationell utblick

3.7.1 Nordisk jämförelse

Av de övriga nordiska länderna är det endast Norge som har ett system för elektronisk övervakning av kontaktförbud som påminner om det svenska, Omvendt voldsalarm (OVA). Den norska regleringen infördes i februari 2013. Fram till idag har Norge haft åtta ärenden sedan ikraftträdandet. Beslut om kontaktförbud (förbud mot kontakt) och elektronisk övervakning fattas i Norge av domstol. Den elektroniska övervakningen kan avse hela eller delar

av kontaktförbudsperioden. Förbudstiden för ett kontaktförbud kan uppgå till maximalt fem år, eller när det finns särskilda skäl, på obestämd tid. Den elektroniska övervakningen kan dock som längst gälla i fem år. Kriminalvården (Kriminalomsorgen) sköter övervakningen och på- och avbojning. Kriminalvården har också ett särskilt ansvar för att arbeta förebyggande i ärenden där det finns en förhöjd risk för framtida överträdelser och bistår polisen med teknisk kompetens. I övrigt är det polisen som har ansvar för systemet och de larm som överträdelser ger upphov till. Samverkansfrågorna mellan kriminalvården och polisen i Norge har reglerats i ett avtal mellan myndigheterna. Vid norska polisen pågår nu ett arbete med att ta fram riktlinjer avseende polisens arbete med den elektroniska övervakningen.

3.7.2 Direktiv om europeisk skyddsorder och EU-förordning om civilrättsliga skyddsåtgärder

Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/99/EU om den europeiska skyddsordern antogs 2011 och reglerar ömsesidigt erkännande av kontaktförbudsliknande skyddsåtgärder beslutade i straffrättsliga frågor.

Tillsammans med EU-förordningen om civilrättsliga skyddsåtgärder, som reglerar skyddsåtgärder beslutade i civilrättsliga frågor, syftar instrumenten till att skapa ett heltäckande system för ömsesidigt erkännande av skyddsåtgärder inom EU.

Direktivets tillämpningsområde omfattar beslut som har meddelats i en straffrättslig fråga och genom vilket en person har ålagts vissa förbud eller restriktioner i syfte att skydda en annan person mot en brottslig gärning som kan utgöra en fara för dennes liv, fysiska eller psykiska integritet, värdighet, frihet eller sexuella integritet.

Direktivet har implementerats i Sverige genom införandet av lagen (2015:642) om europeisk skyddsorder (prop. 2014/15:139, bet. 2015/16:JuU4, rskr. 2015/16:13) och förordningen (2015:646) om europeisk skyddsorder. Genom bestämmelserna möjliggörs att kontaktförbudsliknande skyddsåtgärder som har meddelats i en medlemsstat i EU ska erkännas och verkställas i en annan medlemsstat, om den skyddsbehövande beger sig till den staten.

De svenska skyddsåtgärder som omfattas av direktivets tillämpningsområde är kontaktförbud enligt lagen om kontaktförbud. Det innebär att svenska kontaktförbud kan ligga till grund för utfärdande av en europeisk skyddsorder för översändande till en annan medlemsstat och att en europeisk skyddsorder som översänds till Sverige ska verkställas genom ett förbud som motsvarar ett sådant kontaktförbud.

Familjerättsliga besöksförbud enligt bestämmelserna i äktenskapsbalken och sambolagen (2003:376) är däremot inte att anse som straffrättsliga och omfattas därför inte av direktivets tillämpningsområde (prop. 2014/15:139 s. 27 ff.).

EU-förordningen om civilrättslig skyddsåtgärd (Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 606/2013 av den 12 juni 2013 om ömsesidigt erkännande av skyddsåtgärder i civilrättsliga frågor) har trätt ikraft och är direkt tillämplig i alla medlemsstater. I Sverige har införts vissa kompletterande bestämmelser till förordningen av verkställande karaktär genom antagandet av lagen (2015:197) med kompletterande bestämmelser till EU:s förordning om skyddsåtgärder i civilrättsliga frågor (prop. 2014/15:51, bet. 2014/15:JuU11, rskr. 2014/15:149) samt förordningen (2015:198) med kompletterande bestämmelser till EU:s förordning om skyddsåtgärder i civilrättsliga frågor.

Några svenska skyddsåtgärder som omfattas av EU-förordningen om civilrättsliga skyddsåtgärder tillämpningsområde finns inte. Däremot kan det bli aktuellt att tillämpa förordningen beträffande utländska skyddsåtgärder om de inte omfattas av tillämpningsområdet för europeisk skyddsorder (prop. 2014/15:51 s. 15 ff.).

3.7.3 Lagföringsmöjligheter i Sverige för överträdelser av kontaktförbud mot kontaktförbud utomlands, m.m.

Svensk domsrätt i brottmål är relativt vidsträckt. Straffbestämmelserna i lagen om kontaktförbud är inte begränsade till förbud eller överträdelser av förbud som sker i Sverige. Inget synes därför hindra att ett kontaktförbud meddelas i avsikt att skydda någon som bor eller vistas utomlands. Även överträdelser av kontaktförbud som sker utomlands bör kunna lagföras under de förutsättningar som anges i 2 kap. brottsbalken (Ds 2014:3 s. 118).

Eftersom verkställighet av kontaktförbud med villkor om elektronisk övervakning förutsätter att den elektroniska utrustningen kan monteras på den som ska övervakas och att övervakning ska kunna utföras av Polismyndigheten finns det praktiska hinder mot att övervaka denne om han eller hon inte befinner sig i Sverige (prop. 2014/15:139 s. 50).

4 Grundlags- och konventionskrav

Den personliga friheten skyddas i 2 kap. regeringsformen. Var och en är gentemot det allmänna skyddad mot betydande intrång i den personliga integriteten, om det sker utan samtycke och innebär övervakning eller kartläggning av den enskildes personliga förhållanden (2 kap. 6 § andra stycket regeringsformen). Vidare är var och en gentemot det allmänna skyddad mot frihetsberövanden. Den som är svensk medborgare är även i övrigt tillförsäkrad frihet att förflytta sig inom riket och att lämna det (2 kap. 8 § regeringsformen). Rätten till dessa skydd för den personliga friheten är inte absolut. Den kan inskränkas genom lag. Sådana begränsningar får dock göras endast för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle. Begränsningen får aldrig gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som föranlett begränsningen och inte heller sträcka sig så långt att den utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen så som en av folkstyrelsens grundvalar. Begränsningen får inte göras enbart på grund av politisk, religiös, kulturell eller annan sådan åskådning (2 kap. 20 och 21 §§ regeringsformen).

Av regeringsformen följer vidare att en lag eller annan föreskrift inte får strida mot Sveriges åtaganden på grund av Europakonventionen (2 kap. 19 §).

Enligt artikel 8 i den konventionen har envar rätt till respekt för sitt privat- och familjeliv, sitt hem och sin korrespondens. Denna rättighet får inte inskränkas av det allmänna annat än med stöd av lag och om det i ett demokratiskt samhälle är nödvändigt med hänsyn till vissa ändamål, bl.a. förebyggande av oordning och brott och skyddet av andras fri- och rättigheter. Staterna har både en negativ förpliktelse att avhålla sig från omotiverade inskränkningar i denna rättighet och en positiv skyldighet att se till att enskilda även i för-

hållande till andra enskilda tillförsäkras en rätt till skydd för privat- och familjelivet.

Enligt artikel 2 i fjärde tilläggsprotokollet till Europakonventionen har den som lagligen befinner sig på en stats område rätt att där röra sig fritt och välja bosättningsort. Inskränkningar i rörelsefriheten får ske endast om så är stadgat i lag och det är nödvändigt i ett demokratiskt samhälle med hänsyn till bland annat att förhindra brott eller för att skydda hälsa eller moral eller annans fri- och rättigheter. Dessa krav innebär bland annat att inskränkningar i rörelsefriheten måste vara proportionerliga i förhållande till de ändamål för vilka de sker.

Det har i tidigare sammanhang ifrågasatts om elektronisk övervakning av besöksförbud är förenligt med regeringsformen och Europakonventionen (Ds 2001:73 s. 101 f. och 124 f.). I det arbete som föregick lagstiftningen 2011 analyserades denna fråga närmare. Regeringen gjorde bedömningen att den då föreslagna regleringen i fråga om beslut om särskilt utvidgat kontaktförbud med villkor om elektronisk övervakning fick anses förenlig med både Europakonventionens och regeringsformens krav på skydd för grundläggande fri- och rättigheter. Regeringen bedömde också att det integritetsintrång som övervakningsåtgärden innebär var förenlig med de ändringar i regeringsformen i fråga om skyddet för den personliga integriteten som föreslogs i propositionen En reformerad grundlag, och som efter riksdagsbehandling numera ingår i regeringsformen (prop. 2010/11:45 s. 52 f.).

5 Behovet av en reform

För att komplettera den bild som statistiken i tidigare kapitel ger ifråga om förekomsten av trakasserier i samhället kan den studie som Brå genomförde 2005 läggas och som baseras på intervjuer med drygt 4 000 slumpvis utvalda personer mellan 18 och 79 år. I studien uppgav nio procent av de tillfrågade personerna att de någon gång i livet blivit utsatta för upprepade trakasserier av en och samma person. Tre fjärdedelar av de utsatta var kvinnor. I ungefär en fjärdedel av fallen var gärningsmannen och offret närstående till varandra. I drygt en tredjedel av fallen var gärningsmannen någon annan som offret hade en relation till, t.ex. en vän, granne, tillfällig sexuell bekant, studiekamrat eller kollega. I övriga fall var gärningsmannen obekant eller okänd. Ju närmare relationen mellan offer och gärningsman var, desto allvarigare var trakasserierna och desto större var risken att utsättas för våld (Stalkning i Sverige, rapport 2006:3).

Nu följer med utgångspunkt från Brå:s slutsatser en redovisning av vilka orsaker som i första hand tycks ligga bakom det begränsade användandet av dels särskilt utvidgade kontaktförbud, dels den elektroniska övervakningen av sådana förbud. Därefter följer en analys och bedömning av vilka åtgärder som kan behöva vidtas för att förbättra ändamålsenligheten av regelverket.

5.1 Få beslut om utvidgade kontaktförbud

Som nämnts ovan är särskilt utvidgade kontaktförbud den enda kontaktförbudsformen som får villkoras med elektronisk övervakning. Ett särskilt utvidgat kontaktförbud får inte meddelas utan att det kan bevisas att ett utvidgat kontaktförbud har överträtts. Ett utvidgat kontaktförbud får i sin tur meddelas endast om ett ordi-

närt kontaktförbud inte bedöms vara tillräckligt för att skydda den person som avses skyddas med förbudet.

Om man på detta sätt s.a.s. vandrar baklänges i ingripandetrappan i det nuvarande systemet bör åtminstone en del av svaret på varför så få särskilt utvidgade förbud meddelats sökas i antalet utvidgade kontaktförbud och förutsättningarna för att meddela sådana förbud.

Under perioden 2010–2013 fattades i genomsnitt 37 beslut om utvidgat kontaktförbud om året, exklusive förlängningar. Förutom att det således fattas relativt få beslut om utvidgat kontaktförbud per år är antalet unika förbudspersoner som omfattas av sådana beslut ännu färre eftersom flera beslut avseende samma förbudsperson kan fattas samma år.

Brå lyfter i den frågan fram, med utgångspunkt från intervjuer som gjorts med poliser och åklagare, att rutinerna i själva ansökningsprocessen kan ge utrymme för felaktiga ansökningar vilket bidrar till att utvidgat kontaktförbud inte används oftare. Framförallt pekar Brå på att det kan förekomma brister från polisens sida vid upprättandet av ansökningshandlingarna och att åklagare inte uppmärksammar att felaktigheter kan förekomma i de beslutsunderlag som polisen upprättar.

En annan orsak till att antalet utvidgade kontaktförbud är få är de förutsättningar som ställs upp i lagen. Enligt Brå finns det många gånger inte utrymme för att fatta beslut om utvidgat kontaktförbud. Som nämnts ovan är förbudet inte avsett att primärt skydda mot elektroniska kontakter genom e-postmeddelanden och liknande. Fysiska överträdelser av ordinära kontaktförbud är förhållandevis sällsynta, samtidigt som sådana överträdelser utgör en förutsättning för att ett utvidgat kontaktförbud ska kunna aktualiseras. Vanligast är i stället enligt Brå att överträdelserna sker just elektroniskt, t.ex. via sms, telefonsamtal eller sociala medier. Brå har i tidigare sammanhang konstaterat att endast ungefär en femtedel av kontaktförbuden överträds fysiskt (a.a. s. 59).

Till detta kommer att som regel krävs också att uppgifterna om en fysisk överträdelse från den som ska skyddas med beslutet vinner stöd av någon form av annan bevisning, till exempel ett vittne till överträdelsen för att det ska anses finnas förutsättningar för beslut om utvidgat kontaktförbud och det är inte alltid möjligt att finna sådan stödbevisning.

5.2 Få beslut om särskilt utvidgat kontaktförbud

Bland annat av de skäl som anges strax ovan har även antalet särskilt utvidgat kontaktförbud varit få under den tid som lagen varit i kraft. Användandet av särskilt utvidgat kontaktförbud har inte, trots intentionerna härom, ökat nämnvärt med möjligheten till villkor om elektronisk övervakning (prop. 2010/11:45 s. 50 och Brå rapport 2015:3 s. 53).

Enligt statistik från Åklagarmyndigheten hade det från den 1 oktober 2011 till och med den 31 december 2013 fattats endast fyra beslut om särskilt utvidgat kontaktförbud eller förlängning av sådana beslut. Två av besluten togs under den tid fotbojorna var föremål för upphandling och inte fanns tillgängliga för användning. De andra två besluten visade sig vara felaktigt registrerade.

Vad sedan gäller elektronisk övervakning är ett skäl till att detta verktyg använts så sällan att tekniken periodvis inte funnits tillgänglig. Det beror på bland annat på att tekniken inte fanns på plats när reformen startade i oktober 2011. Efter upphandling levererades fotbojorna först i mars 2013. Bojorna behövde funktionstestas och därpå följde uppgraderings- och förbättringsarbeten. Av dessa skäl fanns i praktiken fotbojorna tillgängliga endast i cirka 14 av de 37 månader som följde på lagens ikraftträdande 2011.

I en enkät som Brå utfört sade 14 procent av 395 åklagare att de sedan den 1 oktober 2011 någon gång haft ett ärende där fotboja skulle ha fyllt en funktion, men där det endast fanns ett ordinärt kontaktförbud eller kontaktförbud vid gemensam bostad i botten. Svaren indikerar enligt Brå att det finns ett behov av fotboja utöver det vid tidpunkten för Brå:s rapport dittills enda ärende som beviljats men att underlaget för ett beslut om fotboja sannolikt fortsärande är litet.

Från åklagarhåll har också uttryckts att i de fall ett särskilt utvidgat kontaktförbud skulle kunna aktualiseras ligger anhållande och häktningsframställning närmare, vilket, enligt vad som sagts, konkurrerar ut den elektroniska övervakningen av kontaktförbudet. Det gäller åtminstone den närmsta tiden efter överträdelsen. Däremot kvarstår givetvis möjligheten att besluta om kontaktförbud och fotboja i ett senare skede, efter en eventuell lagföring (Brå rapport 2015:3 s. 60, prop. 1987/88:137 s. 18 och 20 samt SOU 2008:81 s. 199).

Brå pekar slutligen på att kraven på bevisningen för en överträdelse av ett utvidgat kontaktförbud är så högt ställda att få beslut om särskilt utvidgade kontaktförbud fattas (prop. 2010/11:45 s. 49 f. och Brå a.a. s. 59 f.). Utan ett starkt bevisläge går det således inte att besluta om ett särskilt utvidgat kontaktförbud och därmed inte heller villkora kontaktförbudet med elektronisk övervakning. Därmed, framhåller Brå, finns en risk att användningen av elektronisk övervakning blir fortsatt låg.

5.3 Slutsatser

Genom möjligheterna till elektronisk övervakning finns det sedan 2011 förutsättningar från samhällets sida att agera tidigt och konsekvent för att skydda personer som utsätts för eller riskerar att utsättas för våld, hot eller trakasserier av, i de flesta fall, en tidigare närstående person. Det finns idag rutiner avseende polisens skyldigheter att följa upp beslutade kontaktförbud. Det finns också tekniska förutsättningar för att polisen omedelbart ska få larm om överträdde kontaktförbud och därmed kunna göra bedömningar och ingripa såsom polisen annars gör vid exempelvis pågående överfall.

Endast sex personer har varit föremål för elektronisk övervakning under den tid tekniken varit tillgänglig. Genomslaget av möjligheten till elektronisk övervakning har således blivit ytterst begränsat. Några avgörande preventiva effekter på systemnivå torde inte ha uppstått. Den skyddsverkan som elektronisk övervakning avsågs ge, får generellt sett också sägas ha uteblivit.

Det är otillfredsställande att möjligheterna till och effekterna av en elektronisk övervakning inte kunnat tas till vara i större utsträckning. Konsekvensen blir att de som utsätts eller riskerar att utsättas för fortsatta brott, oönskade kontakter och trakasserier kommer att i en onödigt stor utsträckning tvingas fortsätta att leva under psykisk press och social otrygghet. Detta är särskilt bekymmersamt i fall där barn är inblandade.

De högt ställda förväntningarna på reformen kan mot denna bakgrund knappast sägas ha infriats. Det finns därför anledning att vidta lagstiftningsåtgärder för att vidga möjligheterna till elektronisk övervakning och på så sätt stärka kontaktförbudslagstiftning-

ens brottsförebyggande funktion, förbättra det skydd som ett kontaktförbud avser att ge i fall där detta är som mest motiverat samt säkerställa att bevisning för eventuella överträdelser ska kunna tas till vara.

Det är självklart att ändringar i regelverket som gör att elektronisk övervakning ska kunna tillgripas i större utsträckning än i dag inte kommer att innebära att alla utsatta personer ges ett heltäckande skydd. Det finns många exempel – långt fler än de enskilda fall som emellanåt uppmärksammas i massmedia – på att det är närmast omöjligt att fullt ut skydda en person från någon som oavsett konsekvenser bestämt sig för att skada eller hota denne. Det behöver dock inte betyda att samhället bör avstå från att försöka förbättra skyddet i fall där risken för våld, hot och trakasserier är betydande och ett ökat skydd i och för sig är möjligt att erbjuda.

Även om elektronisk övervakning innebär vissa inskränkningar för den som avses med förbudet framstår det inte som en orimlig utgångspunkt att intresseavvägningen faller ut så att det är den person som trakasserar eller på annat sätt utgör ett hot som får tåla vissa inskränkningar, och inte offret för gärningarna (jfr. bet. 2014/15:JuU18, rskr. 2014/15:124).

Frågor om generella brottsavhållande effekter av elektronisk övervakning är svåra att besvara med säkerhet. En försiktig slutsats får dock bli att utifrån den redovisning av ärendena hittills (ovan) tycks det som att den elektroniska övervakningen har en brottsavhållande effekt. Endast en av de sex personerna som varit föremål för elektronisk övervakning, D, har dömts för att ha överträtt ett kontaktförbud under den tid som förbudet varit elektroniskt övervakat. Ärendena är dock få och i enskilda fall kan det självfallet vara andra eller fler faktorer än den elektroniska övervakningen som verkat brottsavhållande.

Promemorian går nu över till frågan om hur reglerna närmare bör förändras.

6 Lag- och förordningsförslag samt bedömningar

6.1 Elektronisk övervakning ska kunna ske även avseende utvidgade kontaktförbud

Förslag: Även utvidgade kontaktförbud ska kunna villkoras med elektronisk övervakning om den som avses med beslutet tidigare har överträtt ett kontaktförbud. Presumtionen för elektronisk övervakning i dessa fall bör vara lika stark som vid särskilt utvidgade kontaktförbud enligt dagens regler.

Bedömning: Lagändringen bör göras inom ramen för den befintliga kontaktförbudslagstiftningen.

6.1.1 Bakgrund

Det huvudsakliga syftet med införandet av elektronisk övervakning var att kontrollera efterlevnaden av förbudet och förebygga överträdelser av det. Genom att införa möjligheten att övervaka det särskilt utvidgade kontaktförbudet elektroniskt, bedömde regeringen att användningen av det särskilt utvidgade kontaktförbudet skulle öka. Sammantaget skulle lagändringen leda till ett förbättrat skydd för den person som ska skyddas med förbudet (prop. 2010/11:45).

Den stegvisa process som systemets ingripandemöjligheter bygger på beskrivs utförligt ovan. Olika metoder kan väljas för att vidga tillämpningsområdet för möjligheterna till elektronisk övervakning. Det är angeläget att den metod som väljs är rättssäker och tydlig givet den variation av omständigheter som kan föreligga i ärenden av detta slag.

Följande exempel kan lämnas på en typsituation där det nuvarande regelverket inte framstår som helt ändamålsenligt. En person har dömts för överträdelse av ordinärt kontaktförbud och våldsbrottslighet riktad mot sin före detta sambo. Påföljden har bestämts till ett längre fängelsestraff. Vid tiden för villkorlig frigivning bedöms det av olika skäl finnas en betydande risk för att den dömda kommer att utsätta den före detta sambon för liknande brottslighet igen. Om upprättandet av ett förbudsområde skulle skydda den före detta sambon skulle det med dagens regler visserligen vara möjligt att utfärda ett utvidgat kontaktförbud. Polis och åklagare skulle emellertid behöva avvakta en bevisad överträdelse av detta förbud för att ett särskilt utvidgat kontaktförbud med elektronisk övervakning skulle kunna meddelas. Att så inte kan ske i dag är på flera sätt olyckligt. Kontakter i denna situation innehåller typiskt sett allvarliga risker (se exempelvis prop. 2010/11:45 s. 47 f. och Brå:s rapport Dödligt våld mot kvinnor i nära relationer, 2011).

I situationer som denna bör samhället kunna ingripa med ett elektroniskt övervakat kontaktförbud och därmed större fasthet än vad som är möjligt idag för att få till stånd ett effektivt skydd och säkerställa frihet och trygghet för den hotade.

6.1.2 Bestämmelsernas utformning och placering

Olika tänkbara vägar

Från brottsofferorganisationshåll har lagens grundstruktur ifrågasatts. Därifrån har gjorts gällande att trappan med successiva höjningar av ingripandenivån bör slopas och att ett enklare regelverk tas fram. Varje ärende ska enligt denna uppfattning avgöras förutsettningslöst utifrån den risk för våld och trakasserier som finns och de åtgärder som kan vidtas för att motverka denna risk. I linje härmed ska det, även om ett kontaktförbud inte har meddelats tidigare, finnas möjligheter att meddela kontaktförbud med exempelvis stora geografiska förbudsområden och villkora dessa med elektronisk övervakning givet att riskbedömning och proportionalitetsbedömning talar för det.

Att förändra den grundläggande strukturen i regleringen på detta sätt skulle ha vissa fördelar. Å andra sidan fordrar en sådan

åtgärd starka skäl. Det nuvarande systemet är inarbetat och möjligheterna till en successiv höjning av ingripandenivån gör det både mer förutsebart och rättssäkert jämfört med vad som skisseras i modellen ovan. En annan svaghet i ett sådant system är att det kan vara svårt att avgöra hur stor risk för våld, hot och trakasserier som kan föreligga om de inblandade personerna exempelvis inte förekommit i liknande sammanhang tidigare (SOU 2008:81 s. 153 f. och Brå:s rapport 2015:3 s. 43 f.). En sådan ordning skulle också kunna kritiseras för att inte säkerställa att de allra mest ingripande åtgärderna verkligen används när det är påkallat. Besluten skulle i vissa fall riskera att bli onödigt ingripande, och i andra fall inte tillräckligt ingripande.

En annan tänkbar väg skulle kunna vara att bevara grundstrukturen med ordinära, utvidgade respektive särskilt utvidgade kontaktförbud men göra det möjligt att villkora samtliga dessa kontaktförbudsformer med elektronisk övervakning. Fördelen med den metoden vore att den skulle kräva små ingrepp i det nuvarande kontaktförbudssystemet. Det är dock svårt att fullt ut överblicka konsekvenserna av ett sådant förslag. Även en sådan lösning skulle riskera att bli otydlig ifråga om hur rättssäkerhetsintressena ska beaktas i enskilda fall. Likaså kan behovet av elektronisk övervakning av ett ordinärt kontaktförbud, dvs. en kontaktförbudsform utan förbudsområde, ifrågasättas. I vart fall skulle den lösningen förutsätta en annan metodik för övervakningen där den som ska skyddas med förbudet måste involveras.

Den valda lösningen

Den lämpligaste lösningen för att möta de svårigheter som Brå har redovisat när det gäller lagstiftningen är istället att inom ramen för den nuvarande systematiken förändra regelverket så att elektronisk övervakning i framtiden ska kunna ske även av utvidgade kontaktförbud (prop. 2010/11:45 s. 34 f. och Brå Rapport Att förstärka besöksförbud med elektronisk övervakning, 2005).

Det skulle kunna ifrågasättas om inte möjligheterna till den typen av åtgärder skulle bli mindre verkningsfulla jämfört med särskilt utvidgade kontaktförbud eftersom utvidgade kontaktförbud avser mindre geografiska förbudsområden än vad som gäller för

särskilt utvidgade kontaktförbud. Om förbudsområdena är för små kan polisen få svårt att hinna fram för att förhindra en fysisk kontakt mellan den som avses med förbudet och den som förbudet avser att skydda. Som framgår ovan har emellertid Brå jämfört förbudsområdenas storlek vad gäller utvidgade kontaktförbud och särskilt utvidgade kontaktförbud. Även om förbudsområdena skiljer sig åt i de enskilda ärendena, konstaterar Brå att de två förbuden på gruppnivå är lika stora (Brå rapport 2015:3 s. 34). Denna invändning utgör således knappast något bärande argument mot en lösning där även utvidgade kontaktförbud ska kunna övervakas elektroniskt.

Möjligheterna att säkra bevisning i mål om överträdelser av utvidgade kontaktförbud skulle också förenklas betydligt. I dag är som nämnts ovan lagföringarna få sett till omfattningen av anmälda överträdelser eftersom stödbevisning ofta saknas, vilket i sin tur kan påverka anmälningsbenägenheten hos de personer som förbuden avser att skydda (prop. 2010/11:45 s. 46, SOU 2008:81 s. 146 f. och Brå rapport 2015:3 s. 65 ff.). Den förbättrade möjligheten till bevissäkringen skulle förstås också verka åt andra hållet, dvs. den skulle underlätta för polis och åklagare att upptäcka eventuella felaktiga anmälningsuppgifter om överträdelser.

Ytterligare ett skäl att införa elektronisk övervakning även avseende utvidgade kontaktförbud är att detta skulle förstärka utvidgade kontaktförbuds preventiva effekter. En sådan förändring skulle ge polis och åklagare effektiva möjligheter att kontrollera efterlevnaden av utvidgade kontaktförbud liksom erbjuda en bättre skyddsverkan för personer som beviljats utvidgade kontaktförbud men som riskerar att fortsätta att utsättas för våld, hot och trakasserier.

Utformningen

När det därefter gäller hur bestämmelsen bör utformas går det att från skydds- och effektivitetssynpunkt argumentera för att en sådan regel inte borde innehålla några närmare begränsningar. Emellertid finns det skäl att påminna om att elektronisk övervakning innebär ett kännbart ingrepp i en persons frihet redan genom att den övervakade personen måste bära en teknisk utrustning och vid

straffansvar medverka till att den elektroniska övervakningen kommer till stånd eller kan fortgå. Det bedöms därför vara nödvändigt att i lagen precisera under vilka förutsättningar en elektronisk övervakning av utvidgade kontaktförbud ska kunna aktualiseras. Att inte göra så skulle kunna anses oförenligt med principen att betydande inskränkningar i någon frihet inte bör kunna ske utan att denne gjort sig skyldig till något brott (jfr. lagrådets yttrande i prop. 2002/03:70, bilaga 5 och artikel 2 i protokoll nr 4 till Europakonventionen).

För att få en tydlig koppling i bestämmelsen till risken för våld, hot och allvarliga trakasserier bör tillämpningsområdet för den nu aktuella bestämmelsen snävas in genom att det ska uppställas ett krav på att den som avses med beslutet tidigare ska ha överträtt ett kontaktförbud för att det ska kunna bli aktuellt med en elektronisk övervakning avseende ett utvidgat kontaktförbud. Frågan berörs närmare i författningskommentaren.

När frågan om en utvidgning av tillämpningsområdet för elektronisk övervakning analyseras finns det också anledning att påminna om att reglerna om kontaktförbud och personell tvångsmedelsanvändning har delvis olika syften. Det för med sig att inget hindrar att när ett frihetsberövande upphör kan ett kontaktförbud ta vid. Det finns också skäl att peka på att den proportionalitetsbedömning som ska göras vid tvångsmedelsanvändning tar sin utgångspunkt i att en ingripande åtgärd inte får meddelas om inte syftet kan tillgodoses genom en mindre ingripande åtgärd (se exempelvis 24 kap. 1 § rättegångsbalken). Elektronisk övervakning kan från skyddssynpunkt självfallet inte mäta sig med ett frihetsberövande, i vart fall inte på kort sikt (prop. 2010/11:45 s. 47 f. och SOU 2008:81 s. 145 f.). I allvarliga fall kan det därför förmodas att polis och åklagare kommer att fortsätta att tillgripa frihetsberövandeinstrumentet i ärendenas akuta skede. Emellertid ter det sig inte osannolikt att om utrymmet för elektronisk övervakning skulle vidgas torde den proportionalitetsbedömning som styr den personella tvångsmedelsanvändningen kunna leda till att frihetsberövanden i vissa fall kan undvikas eller förkortas och ersättas med elektroniskt övervakade utvidgade kontaktförbud.

Vid en samlad bedömning konstateras att det finns starka skäl att utöka möjligheterna till elektronisk övervakning av kontaktförbud. Tillämpningsområdet bör breddas till att avse även utvidgade

kontaktförbud, och på sådant sätt att den nuvarande regelsystematiken inte går förlorad.

Förväntat genomslag

Det kan anmärkas att det krav som ställs upp på att det utvidgade kontaktförbudet ska ha föregåtts av en överträdelse av ett tidigare kontaktförbud inte bedöms få någon större praktisk betydelse för den nya regleringens förmodade genomslag. Trots att det finns ett visst utrymme i 2 § första stycket för att fatta ett beslut om utvidgat kontaktförbud utan att detta föregåtts av en överträdelse av ett kontaktförbud är det i praktiken, enligt vad som upplysts från Åklagarmyndighetens Utvecklingscentrum Göteborg, mycket ovanligt att så sker.

Förhållandet till annan elektronisk övervakning

Lagrådet uttalade i lagstiftningsärendet som mynnade ut i reformen 2011 att svårigheter skulle kunna uppkomma när lagen om intensivövervakning med elektronisk kontroll och lagen om kontaktförbud ska tillämpas på samma person.

Regeringen framhöll att det i och för sig inte finns något som hindrar att båda lagarna används parallellt men att vid prövningen av om ett fängelsestraff ska få verkställas genom intensivövervakning ska omständigheterna i det enskilda fallet alltid beaktas. Med hänvisning till vissa förarbetsuttalanden avseende intensivövervakning med elektronisk kontroll gjorde regeringen bedömningen att om det finns risk för fortsatt brottslighet under verkställighet, så som det ofta gör när män döms för våld mot kvinnor, bör inte någon verkställighet utanför anstalten komma ifråga. Regeringen drog slutsatsen att det knappast torde uppkomma situationer där två övervakningar pågår parallellt även om detta inte helt går att utesluta och att detta inte bör utgöra något problem (prop. 2010/11:45 s. 50).

Företrädare för Kriminalvården har vid kontakter i huvudsak delat den bild som regeringen gett uttryck för enligt ovan.

Några skäl att inom ramen för utarbetandet av denna promemoria göra några andra bedömningar än de som redovisats i förarbe-

tena och från Kriminalvårdens sida angående parallella elektroniska övervakningar har inte kommit fram. Det kan samtidigt konstateras att antalet ärenden där frågan om parallella övervakningar kan aktualiseras i framtiden skulle öka ju fler personer som kommer att bli föremål för elektroniskt övervakade kontaktförbud. Om det ovan nämnda förslaget om elektronisk övervakning som alternativ till häktning blir verklighet kan exempelvis frågan i framtiden komma upp också i sådana fall.

Förordningsändringar

Av 2 § förordningen (1999:691) om kontaktförbud framgår att den mot vilken ett beslut om särskilt utvidgat kontaktförbud med villkor om elektronisk övervakning avses gälla ska särskilt underrättas om vad han eller hon är skyldig att göra för att medverka till att den elektroniska övervakningen ska komma till stånd och kunna fortgå. I 5 § samma förordning ges Polismyndigheten föreskriftsrätt vad gäller verkställighet av de bestämmelser i lagen om kontaktförbud som avser elektronisk övervakning vid särskilt utvidgat kontaktförbud. Genom förordningsändringar bör dessa bestämmelser göras tillämpliga även på utvidgade kontaktförbud.

6.1.3 Presumtion för elektronisk övervakning även vid utvidgat kontaktförbud

I dag finns en presumtion för att särskilt utvidgade kontaktförbud ska kunna förenas med elektronisk övervakning. Det framgår av 2 § lagen (1988:688) om kontaktförbud där det stadgas att ett beslut om särskilt utvidgat kontaktförbud ska förenas med villkor om elektronisk övervakning, om det inte finns särskilda skäl mot det. I förarbetena anges exempel på sådana särskilda skäl. Så kan förhållandena vara om förbudspersonen är hemlös och därför saknar regelbunden tillgång till elektricitet för att ladda den elektroniska utrustningen. Ett annat skäl kan vara att förbudspersonen lider av en sjukdom som försvårar medverkan (prop. 2010/11:45 s. 51).

Brå redovisar uppgifter från poliser om andra exempel när det kan finnas svårigheter att få till stånd elektronisk övervakning, exempelvis när den som avses med förbudet är svår att få tag på eller

saknar fast bostad (rapport 2015:3). Det har under utredningen också sagts att det kan finnas tekniska svårigheter att få till stånd en helt tillförlitlig elektronisk övervakning om förbudsområdet läggs exempelvis omedelbart intill den förelagdes bostad.

Något skäl att ha en annan presumptionsregel för utvidgat kontaktförbud jämfört med vad som i dag gäller för särskilt utvidgat kontaktförbud bedöms inte finnas. De i förarbetena redovisade tänkta situationerna utgår samtliga från personliga eller praktiska förhållanden som kan påverka möjligheterna och förmågan att följa de krav som ställs på den person som ålagts elektronisk övervakning. Det resonemanget gör sig gällande även vad gäller utvidgade kontaktförbud.

Enligt Åklagarmyndigheten har det under perioden 2014–2015 i ungefär hälften av fallen där särskilt utvidgat kontaktförbud meddelats, inte återfunnits något villkor om elektronisk övervakning. Det finns också exempel på när förbudet villkorats med elektronisk övervakning (ärende 1 ovan) men där villkoret tagits bort efter en tid med hänvisning till personliga förhållanden hos den som varit föremål för övervakningen. Det tycks mot denna bakgrund som att en nyanserad bedömning görs vid tillämpningen av den aktuella presumptionsregeln.

Mot denna bakgrund föreslås att dagens presumptionsregel blir tillämplig även beträffande utvidgade kontaktförbud.

6.1.4 Sammanslagning av utvidgat kontaktförbud och särskilt utvidgat kontaktförbud?

Det skulle kunna göras gällande att om möjligheter till elektronisk övervakning införs även vid utvidgade kontaktförbud och samma presumptionsregel ska tillämpas beträffande båda kontaktförbudsformerna, bör det på nytt övervägas en sammanslagning av utvidgat kontaktförbud och särskilt utvidgat kontaktförbud. Ett förslag i den riktningen presenterades av Stalkningsutredningen (SOU 2008:81). Det förslaget innebar att de två kontaktförbudsformerna skulle slås samman till en ny form, kontaktförbud med tillträdesförbud. Istället för att lagen skulle precisera vilka särskilda förutsättningar som skulle gälla för den nya förbudsformen föreslogs att proportionalitetsbedömningen skulle bli avgörande för förbudets tillämpning.

Flera remissinstanser var dock kritiska till förslaget. Regeringen fann att kritiken var befogad och lämnade inte något förslag på sammanslagning (prop. 2010/11:45 s. 43 f.). Regeringen pekade på fördelarna med möjligheten att successivt kunna vidta mer ingripande åtgärder med stegvis utökat skydd för den utsatta personen. Riksdagen gjorde samma bedömning (2010/11:JuU5 s. 11 f.).

Argumenten för en sammanslagning blir visserligen något starkare om elektronisk övervakning kan knytas till båda kontaktförbudsformerna och skillnaden dem emellan därmed blir mindre. Vikten av bevarandet av den nuvarande systematiken på det sätt förarbetsuttalandena förordar får dock fortfarande vara så stor att det inte finns tillräckliga skäl för en sammanslagning.

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

Bedömning: Även en icke-fysisk överträdelse av ett utvidgat kontaktförbud kan enligt nuvarande regler läggas till grund för ett särskilt utvidgat kontaktförbud.

Förutsättningarna för särskilt utvidgat kontaktförbud har kvalificerats genom kravet på en tidigare överträdelse av ett utvidgat kontaktförbud.

Det har i andra sammanhang uttryckts att överträdelsen av det utvidgade kontaktförbudet måste vara fysisk för att den ska kunna leda till ett särskilt utvidgat kontaktförbud (se bl.a. Brå rapport 2015:3 s. 59 och där gjorda hänvisningar).

I förarbetena som låg bakom möjligheterna till särskilt utvidgade kontaktförbud uttalade regeringen att det borde vara möjligt att utvidga ett besöksförbud till större geografiska områden när den som avses med förbudet redan har överträtt ett tidigare meddelat utvidgat besöksförbud (prop. 2002/03:70 s. 28). Varken där eller i författningskommentaren anges att endast fysiska överträdelser ska beaktas (a. prop. s. 72). Inte heller vid riksdagens be-

handling av frågan gjordes några uttalanden i den riktningen (bet. 2002/03:JuU17 s. 15 f.).

Regeringen återkom i frågan i lagstiftningsarbetet avseende elektronisk övervakning. Där uttalades att fysiska överträdelser, som att följa efter eller på annat sätt uppehålla sig vid platser i omedelbar närhet av den som förbudet avser skydda, ”torde däremot i många fall kunna innebära att ett särskilt utvidgat kontaktförbud framstår som en proportionell åtgärd”, varpå regeringen konstaterade att de krav ställs upp för särskilt utvidgat kontaktförbud är lämpliga också för elektronisk övervakning (prop. 2010/11:45 s. 50). Riksdagen gav inte uttryck för någon annan uppfattning (bet. 2010/11:JuU5 s. 13).

Tolkningen av förarbetsuttalandena innebärande att det fordras att överträdelsen ska vara fysisk är inte självklar. Regeringens uttalanden tycks ta sikte endast på frågan om elektronisk övervakning ska kunna knytas till särskilt utvidgade kontaktförbud, som i sig avser att skydda mot fysiska överträdelser. Förarbetsuttalandena bör alltså förstås så att lindrigare överträdelser av ett utvidgat kontaktförbud vanligtvis inte ska leda till ett särskilt utvidgat kontaktförbud eftersom det då, som det beskrivs, skulle få effekter som inte står i proportion till vad som skulle uppnås med förbudet (a. st.). Det är alltså proportionalitetsfrågan som tycks avses i uttalandena, inte överträdelsernas form i och för sig.

I sak tycks det också som att ett formkrav på överträdelsen skulle rimma mindre väl med tanken att det ska vara risken för trakasserier och brott, och frågan om ingreppets proportionalitet, som ska stå i förgrunden för frågan om ett särskilt utvidgat kontaktförbud ska meddelas.

Det är lämpligt att regelverket medger att om en person överträder ett utvidgat kontaktförbud genom telefonsamtal eller sms-meddelanden, dvs. icke-fysiska överträdelser, av innebörd att den skyddade ska utsättas för fysiska angrepp, bör en riskbedömning kunna leda till att det utvidgade kontaktförbudet ersätts med ett särskilt utvidgat.

Det sagda innebär att, till skillnad från hur regeln måhända har uppfattats i praxis, i sällsynta fall ska även icke-fysiska överträdelser kunna läggas till grund för ett särskilt utvidgat kontaktförbud, givet att överträdelserna till sin omfattning och natur inte är så lindriga att ett särskilt utvidgat kontaktförbud framstår som opro-

portionerligt ingripande. Det förutsätts förstås också att övriga förutsättningar för ett särskilt utvidgat kontaktförbud är uppfyllda för att ett sådant ska kunna meddelas.

Med hänsyn till att författningstexten inte innehåller något krav på fysisk överträdelse och att inte heller förarbetsuttalandena bör förstås så att det uppställs några formkrav på överträdelserna lämnas inte några förslag på förändrad lagstiftning i detta avseende.

6.3 Inga förslag lämnas avseende beviskraven för att en överträdelse av ett utvidgat kontaktförbud skett för att ett särskilt utvidgat kontaktförbud ska kunna meddelas

Bedömning: Beviskraven bör inte förändras vad gäller frågan om en överträdelse av ett utvidgat kontaktförbud ska kunna läggas till grund för ett särskilt utvidgat kontaktförbud.

Om det sker en överträdelse av ett tidigare beviljat utvidgat kontaktförbud räcker det inte med att den som skyddas av kontaktförbudet uppger att överträdelse har skett för att särskilt utvidgat kontaktförbud med elektronisk övervakning ska kunna beslutas. Bevisen för överträdelserna ska vara så starka att det ska finnas tillräckliga skäl för åtal. Tillräckliga skäl för åtal innebär ett högt ställt krav på bevisningens robusthet och överstiger nivåerna skälig misstanke och sannolika skäl.

Brå har förklarat att de poliser och åklagare som Brå intervjuat fört fram att det kan vara svårt att få fram tillräckliga bevis för överträdelser och därmed underlag för beslut om särskilt utvidgat kontaktförbud med elektronisk övervakning (rapport 2015:3 s. 59 f.).

Att sänka beviskravet skulle vara lagtekniskt möjligt och det skulle vidga utrymmet för elektronisk övervakning. Stalkningsutredningen lämnade ett förslag som gick i den riktningen. Utredningen föreslog att elektronisk övervakning skulle vara möjlig ”om en överträdelse skett av ett tidigare meddelat kontaktförbud eller om sannolika skäl föreligger för att en överträdelse skett” (SOU 2008:81 s. 321). Med en sådan ordning skulle alltså elektronisk

övervakning kunna beslutas redan vid sannolika skäl för en överträdelse. Om det längre fram i utredningen eller efter en domstolsprövning skulle visa sig att bevisningen inte var så stark som den först framstod skulle beslutet om elektronisk övervakning omprövas och, normalt, hävas.

Även om en sådan ordning skulle kunna vara motiverad från effektivitetssynpunkt skulle den knappast svara upp mot de krav som bör ställas på ett rättssäkert system. Stalkningsutredningens förslag fick ett blandat remissmottagande i denna del. Flera remissinstanser var kritiska till de lågt ställda beviskrav som Stalkningsutredningen förordade. Regeringen delade den bedömningen och gick inte fram med något förslag. Regeringen förde bl.a. fram att en sådan ordning fick anses betänkelig ur rättssäkerhetssynpunkt (prop. 2010/11:45 s. 49 f.).

Något tungt vägande skäl att frånga den uppfattning som regeringen och flera remissinstanser gett uttryck för har inte kommit fram under uppdraget. Åklagare som intervjuats inom ramen för uppdraget har sagt sig vara tveksamma till en sänkning av beviskraven. Inga förslag på en förändrad bevisregel lämnas därför här.

6.4 Skärpning av straffskalan och införande av en ny brottsrubricering

Förslag: En skärpning av straffskalan föreslås vid överträdelser av kontaktförbud som villkorats med elektronisk övervakning. För dessa överträdelser ska straffskalan begränsas till fängelse i högst ett år. Möjligheten att döma ut böter i dessa fall slopas. Dessa brott ges en ny egen brottsbeteckning, överträdelse av kontaktförbud med elektronisk övervakning, som särskiljer dem från andra straffbara överträdelser enligt lagen.

Den som bryter mot ett kontaktförbud, oavsett vilken typ av kontaktförbud det är fråga om, döms enligt lagen om kontaktförbud för överträdelse av kontaktförbud. Straffskalan är böter eller fängelse i högst ett år. I ringa fall ska inte dömas till ansvar.

När lagen om besöksförbud infördes var straffskalan böter eller fängelse i sex månader. Den straffskalan motiverades med att straffbestämmelsen skulle få betydelse främst för handlingar som

inte var straffbara enligt andra lagbestämmelser. Lagens fördelar låg i första hand inte i att gärningsmannen kunde dömas till straff, utan mer i att den skulle ge polisen möjlighet att ingripa i akuta situationer. Som exempel nämndes att en person som omfattades av ett förbud vistades på en plats denne enligt förbudet inte hade rätt till, utan att handlingen omfattades av exempelvis straffbestämmelserna om ofredande i brottsbalken. När straffskalan för brott mot besöksförbudslagen skulle föreslås ansågs den då gällande straffskalan för ofredande vara lämplig. Straffvärdet för en överträdelse av ett förbud ansågs i normalfallet ligga på bötesnivå (prop. 1987/88:137 s. 34 f. och 70).

När straffskalan sträcktes ut till ett år vidhölls att normalstraffet för en enstaka överträdelse borde vara böter, men att det behövdes en straffskala som täckte även mycket allvarliga överträdelser där anhållande eller häktning skulle kunna tillämpas med hänsyn till straffvärdet (bet. 1989/90:JuU5 s. 16 f.).

Stalkningsutredningen föreslog att maximistraffet för överträdelse av kontaktförbud skulle höjas till fängelse två år och att ringa överträdelser skulle straffbeläggas. Regeringen lämnade dock inte något förslag med detta innehåll eftersom straffminimum fortfarande borde vara böter och ett bibehållet maximistraff på fängelse ett år gav tillräckligt utrymme för en nyanserad straffmätning för de allvarligaste fallen. Vid upprepade fall av överträdelse av kontaktförbud hänvisades också till det då nya brottet olaga förföljelse med en straffskala som sträcker sig till fängelse i högst fyra år (prop. 2010/11:45 s. 60 f.).

I betänkandet Våld i nära relationer – en folkhälsofråga (SOU 2014:49) föreslås att straffskalan för överträdelse av kontaktförbud ska skärpas (s. 282 ff.). Förslaget innebär följande. Överträdelse av kontaktförbud delas upp i två olika brott beroende på gärningens allvar. Den som bryter mot ett kontaktförbud bör dömas till fängelse i högst två år. Om brottet med hänsyn till särskilda omständigheter är att bedöma som ringa och kontakten inte kan anses klart ursäktlig, bör personen dömas till böter för ringa överträdelse av kontaktförbudet. Förslaget bereds inom Regeringskansliet.

Flera granskningar av Brå talar för att antalet överträdelser är så högt som en tredjedel av meddelade beslut om kontaktförbud, se bland annat Besöksförbud, En utvärdering av lagen och dess til-

lämpning (rapport 2003:2) och Besöksförbud, De berörda och deras erfarenheter (rapport 2007:2).

Av Brå:s rapporter Olaga förföljelse (2015:2) och Kontaktförbud (2015:3) framgår samtidigt att lagbestämmelsen om olaga förföljelse som infördes 2011 inte lett till särskilt många anmälningar och att andelen fällande domar är liten. År 2012 registrerades drygt 900 anmälningar om olaga förföljelse och 2013 knappt 800 anmälningar. De flesta anmälningar ledde inte till åtal. Av 263 åtal under åren 2011–2013 ledde endast 127 till fällande dom.

Samhällsutvecklingen för med sig förändringar i synen på olika brotts straffvärde. Acceptansen för våld och toleransen för integritetskränkande beteenden tycks minska i samhället. Det mänskliga lidande som blir en följd av sådant beteende och de kostnader som samhället drabbas av har också fått ökad uppmärksamhet. Utvecklingen går mot att individens rättigheter i samhället stärks i förhållande till kollektivets. Samhällsordningen utgår idag allt tydligare från alla människors värde och respekt för individen (se bl.a. SOU 2007:90 s. 35, SOU 2008:81 s. 170 ff. och SOU 2014:49 s. 286). Som en följd av detta har straffen för allvarliga våldsbrott och integritetskränkande brottslighet höjts, och integritetskränkande gärningar som tidigare var straffria omfattas nu av det kriminaliserade området.

På kontaktförbudsområdet anfördes i propositionen Ytterligare åtgärder för att motverka våld i nära relationer (prop. 2002/03:70) att det föreföll som att skärpningen av straffskalan 1990 hade den effekten att straffen höjts. Regeringen lämnade dock i propositionen inte något förslag till ytterligare skärpning av straffskalan, bl.a. eftersom det bedömdes vara osäkert om straffhöjningen som en effekt av höjningen av straffskalan påverkat antalet överträdelser. Regeringen ville dock inte helt utesluta att det kunde finnas skäl att, som föreslagits av vissa remissinstanser, införa en särskild straffskala för normalbrottet med enbart fängelse och en särskild straffskala för ringa brott bestående av enbart böter. Regeringen avsåg att återkomma till denna fråga när effekterna av de förslag som omfattades av propositionen hade utvärderats (a. prop. s. 53).

Här görs bedömningen att det finns principiella skäl att skapa en bättre balans i systemet mellan å ena sidan den straffrättsliga reaktion som ska följa på en överträdelse av ett elektronisk övervakat kontaktförbud, och å andra sidan den åtgärd i form av elektro-

nisk övervakning som samhället anser vara adekvat i de mest allvarliga fallen. I de ärenden där man nått så högt upp i ingripandenivån att en elektronisk övervakning blir aktuell kan det framstå som mindre ändamålsenligt att en överträdelse av samma kontaktförbud ska kunna stanna vid ett bötesstraff.

Om den straffrättsliga reaktionen vid överträdelser av kontaktförbud med elektronisk övervakning skärptes skulle det i förening med de bättre förutsättningar som elektroniken för med sig för att bevisa överträdelser kunna ytterligare förstärka kontaktförbudets brottsförebyggande funktion.

Skärpta straffregler för överträdelser av kontaktförbud som har villkorats med elektronisk övervakning bör också kunna ge en brottsförebyggande effekt och påverka berörda myndigheters intresse av elektronisk övervakning i större utsträckning än vad som sker i dag.

Det är rimligt att anta att i händelse av en skärpning av straffskalan kommer målsägandebiträden och andra aktörer som på olika sätt är inblandade i ansökningar av kontaktförbud att ansöka om kontaktförbud med elektronisk övervakning i större utsträckning. Det kommer i sin tur att leda till att elektronisk övervakning kommer att övervägas oftare än nu.

Om böter utesluts från straffskalan kan det härtill komma att föra med sig att de rättsliga förutsättningarna blir tydligare för när polisen kan gripa en person som överträtt ett elektroniskt övervakat kontaktförbud. Av 24 kap. 1, 6 och 7 §§ rättegångsbalken framgår att om det kan antas att en misstänkt kommer att dömas endast till böter för en gärning får denne varken häktas, anhållas eller gripas av polisman (jfr. undantagsregeln i 24 kap. 2 § samma balk). Om böter inte längre kan dömas ut försvinner den tvekan som annars kan uppstå ifråga om personen kommer att dömas till böter eller inte, och det kommer därmed också stå klart att polisen typiskt sett kan gripa personen. Idag är den frågan inte alltid lätt att besvara (Lindberg, Straffprocessuella tvångsmedel – när och hur får de användas?, tredje upplagan, 2012, avsnitt 20.3.4 med hänvisningar).

Dessa skäl sammantagna gör att det i promemorian föreslås en krympning av spännvidden i straffskalan för överträdelser av kontaktförbud som villkorats med elektronisk övervakning. Den påföljd som ska föreskrivas för överträdelser av utvidgade kontakt-

förbud eller särskilt utvidgade kontaktförbud med elektronisk övervakning bör således vara fängelse i högst ett år. Det betyder att för sådana överträdelser ska, till skillnad från överträdelser av andra slags kontaktförbud, påföljden inte längre kunna stanna vid böter.

Att straffskalan ändras till fängelse ett år innebär att straffvärdet för en överträdelse i normalfallet ligger på fängelsenivå (minst 14 dagar). Det betyder självfallet inte att fängelse alltid ska utdömas vid fall av överträdelse. Exempelvis kan villkorlig dom eller skyddstillsyn med olika kombinationspåföljder i det enskilda fallet vara ett lämpligare alternativ.

Om straffskalan delas upp så att en särskild straffskala införs för de kontaktförbudsformer som kan förenas med elektronisk övervakning bör dessa brott ges en särskild brottsbeteckning för att särskilja dem från andra överträdelser av kontaktförbud. Det ligger närmast till hands att benämna dessa brott överträdelse av kontaktförbud med elektronisk övervakning. Brottsbeteckningen ska gälla överträdelser av såväl utvidgat kontaktförbud med elektronisk övervakning som särskilt utvidgat kontaktförbud med elektronisk övervakning. För överträdelser av andra kontaktförbud bör dagens brottsbeteckning överträdelse av kontaktförbud kvarstå.

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

Förslag: För särskilt utvidgade kontaktförbud med villkor om elektronisk övervakning ska den längsta möjliga förbudstiden förlängas från sex månader till ett år. Samma längsta förbudstid ska gälla för utvidgade kontaktförbud med villkor om elektronisk övervakning.

Bedömning: För särskilt utvidgade kontaktförbud med villkor om elektronisk övervakning ska längsta möjliga förlängningstid alltjämt vara tre månader. Samma längsta förlängningstid ska gälla för utvidgade kontaktförbud med villkor om elektronisk övervakning.

Nästa fråga som bör besvaras är om det finns skäl att förändra reglerna kring hur länge en elektronisk övervakning ska pågå. Som konstateras i förarbetena till införandet av möjligheter till elektronisk övervakning av kontaktförbud, är ett kännbart ingrepp i den enskildes integritet och rörelsefrihet (prop. 2010/11:45 s. 53). Enligt nuvarande ordning är giltighetstiden för ett särskilt utvidgat kontaktförbud med villkor om elektronisk övervakning högst sex månader med förlängning med tre månader i taget. För det fall ett särskilt utvidgat kontaktförbud inte villkoras med elektronisk övervakning gäller vanliga regler, dvs. en giltighetstid om längst ett år med möjlighet till förlängning med maximalt ett år i taget.

Vid bestämmande av tiden för ett kontaktförbuds giltighet ska enligt förarbetena förbudets syfte beaktas. Förbudet bör inte gälla längre tid än vad som krävs för att syftet ska uppnås och bör i det enskilda fallet bestämmas med hänsyn till samtliga omständigheter. Förbudstidens längd bör bestämmas utifrån vad som bedöms krävas för att förebygga farliga och hotfulla situationer. Tidigare brott eller trakasserier kan vägas in när risken för nya övergrepp eller trakasserier ska bedömas och för hur lång tid ett kontaktförbud bör gälla. Om närmare hållpunkter saknas för att avgöra vilken tid som är lämplig finns det ingenting som hindrar att förbudstiden bestäms till ett år (prop. 1987/88:137 s. 21).

Fråga om förlängning kan komma upp exempelvis vid överträdelse av förbudet. Om risken för brott eller trakasserier står kvar kan förbudet förlängas även om inga överträdelser har skett. Det är riskbedömningen som ska vara avgörande vid tidpunkten för förlängningsbeslutet. Om förbudet har fungerat på det sätt som varit avsett, dvs. i enlighet med syftet med kontaktförbudet, bör det mera sällan vara påkallat med någon förlängning eftersom de problem som kontaktförbudet avser att motverka torde klinga av med tiden. Så kan vara fallet om den som avses med förbudet har genomgått vård eller att hans eller hennes familjeomständigheter har förändrats. Behovet av kontaktförbud kan ha minskat även på grund av att den som avses skyddas med förbudet har vidtagit egna åtgärder vilka minskat hans eller hennes sårbarhet. I motsatt riktning talar att det har skett överträdelser eller att en helhetsbedömning av förbudspersonens agerande, kvarstående aggressioner mot eller fixering vid den som ska skyddas.

Som nämnts tidigare har Brå granskat förbudslängden för samtliga utvidgade kontaktförbud som åklagare meddelat under tiden oktober 2011–december 2013. Enligt den granskningen var det vanligast att förbudets giltighetstid bestämdes till ungefär ett halvår, vilket förekom i mer än en tredjedel av besluten. Giltighetstider på ett helt år, dvs. maximal tid, förekom i ungefär en femtedel av besluten.

I fem av de sex ärenden om särskilt utvidgade kontaktförbud med elektronisk övervakning som förekommit sedan reformen 2011 har förbudsperioden bestämts till maximala sex månader, se redovisningen ovan.

Flera åklagare som fattat beslut om särskilt kontaktförbud med villkor om elektronisk övervakning har intervjuats inom ramen för uppdraget. Vid intervjuerna har framhållits att förbudstiderna i dagens regelverk är väl korta med hänsyn till den många gånger speciella historik med omfattande brottslighet och långvariga trakasserier som leder fram till elektronisk övervakning. Åklagarna har framhållit att ett förbud med elektronisk övervakning typiskt sett behöver vara av viss längd för att det ska vara möjligt att kunna göra en någorlunda säker bedömning av viljan och förmågan hos den som ska träffas av beslutet kommer att upphöra med sina kontakter med den som ska skyddas. Dagens förbudstid om sex månader räcker sällan till. Det har också framförts att det innebär särskilda påfrestningar för den som ska skyddas med beslutet att ansöka om kontaktförbud och sedan återkomma med ansökningar om förlängningar. Det sistnämnda har de brottsofferorganisationer som kontaktats instämt i.

Även om det i vissa allvarliga fall redan från början kan te sig nödvändigt med en lång förbudstid har den grundläggande systematiken med en relativt kort maximitid för ett beslut, men med möjligheter till förlängning, goda skäl för sig eftersom det säkerställer att erfarenheterna från den senaste perioden kommer beaktas när behovet av förlängning ska avgöras. Så lång giltighetstid som kan medges i Norge, fem år, passar därför mindre väl in i det svenska systemet.

Ett skäl att förlänga den längsta möjliga förbudstiden för särskilt utvidgat kontaktförbud med villkor om elektronisk övervakning från dagens sex månader är att samhället bör i de mest allvarliga fallen kunna ingripa med tydliga åtgärder för att förebygga

brottslighet och allvarliga trakasserier från vissa personer mot personer som vill bli lämnade ifred. I detta syfte bör sådan brottslighet och trakasserier kunna mötas med en längre förbudstid än sex månader när risken för fortsatt sådant beteende tidigt kan bedömas pågå under längre tid än så. Att under sådana omständigheter behöva besluta om kontaktförbud för endast sex månader och sedan behöva förlänga den tiden en eller flera gånger framstår knappast som ändamålsenligt. Ett annat skäl är att en giltighetstid om sex månader torde ha en förhållandevis svag avhållande effekt. En längre förbudstid bör kunna leda till att intresset för fortsatta kontakter, brott och trakasserier med tiden kommer att klinga av.

Det är från rättssäkerhetssynpunkt angeläget att förbudet inte avser längre tid än vad som bedöms vara nödvändigt. En längsta förbudstid som motsvarar den som gäller för särskilt utvidgat kontaktförbud utan elektronisk övervakning, dvs. ett år, framstår som rimlig. Det är mindre troligt att en risk skulle kunna bedömas med upprätthållande av godtagbara rättssäkerhetskrav för längre tid än så. Förbudstiden ska liksom i dag bestämmas med hänsyn till omständigheterna i det enskilda fallet.

I denna promemoria föreslås att även ett utvidgat kontaktförbud ska kunna förenas med villkor om elektronisk övervakning. Inte heller sådana förbud bör kunna sträckas ut i tiden längre än nödvändigt, men bör heller inte vara för korta. För att syftet med elektronisk övervakning avseende utvidgat kontaktförbud ska uppnås framstår det som rimligt att giltighetstiden och förlängningstiden för sådana beslut begränsas på samma sätt som tidsperioderna för elektronisk övervakning av särskilt utvidgade kontaktförbud. I de undantagsfall där ett utvidgat kontaktförbud inte förenas med villkor om elektronisk övervakning bör giltighetstiden, som i dag, vara ett år med möjlighet till förlängning med ett år i taget.

Den nu föreslagna möjligheten att bestämma en längre förbudstid än sex månader är inte avsedd att innebära någon generell förlängning av de totala tiderna för kontaktförbud med elektronisk övervakning. Syftet är i stället att skapa utrymme för att bestämma ett tidsmässigt väl avvägt kontaktförbud med elektronisk övervakning i sådana fall där en riskbedömning talar klart för att risken för fortsatta angrepp sträcker sig över en tidsperiod längre än sex månader.

Möjligheterna att förlänga giltighetstiden för kontaktförbud med elektronisk övervakning föreslås därför kvarstå oförändrad. Liksom tidigare kan alltså nya omständigheter som inträffat efter det att ett kontaktförbud med elektronisk övervakning beslutats som kan motivera en förlängning av beslutet. Det är dock också som i dag av stor vikt att ändrade förhållanden som innebär att förutsättningar för ett kontaktförbud med elektronisk övervakning inte längre kan anses föreligga beaktas. Detta tillgodoses i dagens regler i lagens 23 § som anger att om det på grund av ändrade förhållanden finns skäl till det, får ett beslut om förbud hävas eller ändras.

När möjligheten att meddela särskilt utvidgade kontaktförbud med elektronisk övervakning infördes gjordes en bedömning av kontaktförbudets förenlighet med regeringsformen och Europakonventionens, då främst tilläggsprotokoll nr 4 till konventionen. Bedömningen mynnade ut i att det integritetsintrång som övervakningsåtgärden innebär är förenlig med de krav som ställs upp i regeringsformen och Europakonventionen (prop. 2010/11:45 s. 52 ff.). Den nu föreslagna förlängningen av giltighetstiden är inte tänkt att innebära någon generell förlängning av tiderna för dessa kontaktförbud. Den längsta förlängningstiden tre månader i taget framstår som en väl avpassad tidsperiod och bedöms därför kunna kvarstå som oförändrad liksom möjligheten att ompröva och överklaga besluten. Förslaget ger därför inte anledning att göra någon annan bedömning av lagstiftningens förenlighet med grundläggande fri- och rättigheter.

6.6 Handläggningstid

Bedömning: Det finns inte skäl att föreslå någon förändring av regelverket för att förändra skyndsamhetskravet vad gäller handläggningstiden i ärenden angående kontaktförbud med villkor om elektronisk övervakning.

Frågor om kontaktförbud ska enligt 6 a § lagen om kontaktförbud handläggas skyndsamt. Skyndsamhetskravet gäller för alla myndigheter som har till uppgift att handlägga frågor om kontaktförbud.

Enligt Åklagarmyndighetens föreskrifter om kontaktförbud ska beslut i fråga om kontaktförbud enligt huvudregeln meddelas inom en vecka från det att ansökan om kontaktförbud kommit in till eller av annan anledning tagits upp vid en åklagarkammare. Tidsfristen får överskridas om särskilda skäl föreligger med hänsyn till utredningens beskaffenhet eller andra omständigheter (ÅFS 2011:6) (jfr. JO beslut 2007-02-16, dnr 2005-2005).

Det har från åklagarhåll framförts att skyndsamhetskravet när det gäller kontaktförbudsärenden är alltför strängt. Åklagare har framhållit att det tar viss tid för att göra riktiga bedömningar ibland annat risk- och proportionalitetsfrågor och att i ärenden där elektronisk övervakning kan aktualiseras är det särskilt viktigt att frågorna blir noggrant analyserade.

Det är förstås angeläget att de överväganden som görs i ärenden med elektronisk övervakning sker med omsorg för att säkerställa materiellt riktiga ställningstaganden. En del pratiska frågor aktualiseras också kring monterandet och testandet av funktionen hos den elektiska utrustningen. Å andra sidan bör handläggningstiden inte kunna sträckas ut i onödan. Bland annat säkerhetsskäl kring den person som avses skyddas med beslutet motiverar en snabb handläggning och verkställighet.

Det nuvarande regelverkets krav på att frågorna ska handläggas skyndsamt framstår därför som väl avvägt. Om det i vissa fall är svårare överväganden som ska göras, och handläggningstiden därför blir något längre än normalt, innebär detta inte något problem i förhållande till det nuvarande regelverket.

Det kan noteras att de interna föreskrifterna hos Åklagarmyndigheten innehåller en ventil för att täcka in även särskilt krävande ärenden.

Från dessa utgångspunkter bedöms författningstexten inte behöva ändras.

7 Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

Förslag: Lagändringarna ska träda i kraft den 1 juli 2018.

Det är angeläget att lagändringarna träder i kraft så snart som möjligt. I dag finns utrustning och ett fungerande system för elektronisk övervakning av kontaktförbud. Några större investeringar av ytterligare utrustning torde därför inte behövas även om vissa utbildningsinsatser kan komma att krävas. Inte heller kan några större förändringar av Polismyndighetens organisation på detta område förutses.

Förslagen bör därför träda i kraft den 1 juli 2018. Den nya brottsbeteckningen och dess straffskala ska tillämpas på gärningar efter ikraftträdandet. Några särskilda övergångsbestämmelser till dessa ändringar behövs inte.

8 Kostnads- och konsekvensanalys

Bedömning: Eventuella kostnadsökningar för berörda myndigheter kan finansieras inom ramen för befintliga anslag.

Brå har redovisat Polisens kostnader för utrustningen för elektronisk övervakning (Brå rapport 2015:3 s. 53). Enligt den redovisningen upphandlades 30 uppsättningar avseende elektronisk övervakning (fotbojor) för 14 750 kronor styck. Utöver dessa enheter tillkom ett övervakningssystem för 2 643 000 kronor, tillbehör för 63 500 kronor samt utbildning för personal i systemen för 65 000 kronor. Dessa kostnader uppgick till sammanlagt 3 214 500 kronor. Därutöver upphandlades support och underhåll för 1 785 000 kronor, vilket ger en slutsumma på cirka fem miljoner kronor. Utrustningen har ingen annan alternativ funktion, utöver den elektroniska övervakningen av kontaktförbud.

Som stöd för bedömningen av Polismyndighetens kostnader därefter har myndigheten lämnat följande uppgifter utifrån den årsbudget som gjordes för 2014. Enligt dessa budgeterades kostnaderna för konsulter och egen personal för det året med 1 313 000 kronor. Underhållskostnaderna, dvs. servicekostnader enligt det underhållsavtal med leverantören och som löper till och med 2019, budgeterades till 300 000 kronor. Avskrivningar för inköp av IT-systemet och övrig utrustning uppgick till 702 000 kronor. Avskrivningarna är beräknade till fem år från 2013. Till detta kom resekostnader med anledning av övningskontroller av utrustningens tillförlitlighet och resor i samband med att verkställighet av beslut ska ske.

För det fall förslagen i promemorian skulle leda till lagstiftning bedöms antalet årliga elektroniskt övervakade kontaktförbudsärenden öka jämfört med idag men inte överstiga antalet beräknade

utvidgade kontaktförbud, vilka de senaste åren uppgått till ca 30–40 per år.

Även om antagandena förstås är behäftade med betydande osäkerhet kan det inte uteslutas att det kan bli aktuellt för Polismyndigheten att i framtiden behöva införskaffa några enheter till, som ska läggas till de 30 enheter som inköpts tidigare. Det gäller särskilt som reservutrustning ska finnas tillgänglig när ett beslut om elektronisk övervakning ska verkställas.

Under uppdraget har framförts att i framtiden bör åtminstone polisregionerna Stockholm, Syd och Väst ha full kompetens att sköta de praktiska frågorna kring ärenden angående elektronisk övervakning, och inte behöva stöttas centralt i dessa frågor. Om detta skulle bli fallet skulle det uppstå vissa kostnader för Polismyndigheten för undervisning m.m. av ytterligare personer som ska lära sig systemen. Under alla förhållanden torde vid ett genomförande av lagförslagen leda till vissa kostnadsökningar i form av larmutryckningar.

Om de utvidgade möjligheterna att använda elektronisk kontroll genomförs liksom en skärpning av straffskalan för överträdelser torde även incitamenten öka för polis och åklagare att utreda och beivra överträdelser. Även anmälningsbenägenheten kan komma att öka. En viss ökning av ärendeinflödet skulle därmed kunna förväntas. Den preventiva effekt som den elektroniska övervakningen för med sig ska dock inte helt bortses ifrån. Även om det skulle bli en viss nettoökning avseende ärendeinflödet hos Polismyndigheten, Åklagarmyndigheten och i domstolarna framstår den som försumbar.

Sammanfattningsvis bedöms eventuella nettokostnader rymmas inom de ordinarie anslagen.

9 Författningskommentar

9.1 Förslaget till lag om ändring i lagen (1988:688) om kontaktförbud

2 § 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 en annan persons bostad eller arbetsplats eller annat ställe där den personen brukar vistas (utvidgat kontaktförbud).

Den som har överträtt ett utvidgat kontaktförbud får meddelas förbud att uppehålla sig inom ett större område än som följer av första stycket (särskilt utvidgat kontaktförbud). Förbudet får omfatta ett eller flera områden i anslutning till sådana platser där den andra personen har sin bostad eller arbetsplats eller annars brukar vistas. Det får inte avse ett större område än vad som är nödvändigt.

Ett beslut om särskilt utvidgat kontaktförbud ska förenas med villkor om elektronisk övervakning, om det inte finns särskilda skäl mot det. *Detsamma gäller ett beslut om utvidgat kontaktförbud om den mot vilken förbudet avses gälla har överträtt ett kontaktförbud.*

Särskilt utvidgat kontaktförbud får meddelas endast om skälen för ett sådant förbud väger väsentligt tyngre än den inskränkning i rörelsefriheten som förbudet innebär för den mot vilken förbudet avses att gälla.

Paragrafen reglerar förutsättningarna för utvidgat kontaktförbud och särskilt utvidgat kontaktförbud. Övervägandena finns i avsnitt 6.1.

En ändring görs i tredje stycket. Ändringen innebär att det blir möjligt att villkora utvidgat kontaktförbud med elektronisk övervakning. Den presumtion för elektronisk övervakning som gäller i dag vid särskilt utvidgat kontaktförbud ska gälla även vid utvidgat kontaktförbud. Det krävs dock att den mot vilken det utvidgade kontaktförbudet avses gälla har överträtt ett kontaktförbud. Med uttrycket kontaktförbud avses i den bestämmelsen alla former av kontaktförbud som kan meddelas enligt lagen om kontaktförbud.

Det uppställs inte något krav på lagföring av överträdelsen. Bevisläget ska dock vara sådant att det i princip föreligger tillräckliga skäl för åtal. Kravet på bevisningen svarar mot vad som gäller enligt samma paragrafs andra stycke första meningen när en överträdelse av ett utvidgat kontaktförbud ska kunna läggas till grund för ett beslut om särskilt utvidgat kontaktförbud. I tredje stycket ställs inte upp någon fast tidsgräns för när överträdelsen ska ha skett. Typiskt sett torde frågan om elektronisk övervakning i normalfallet aktualiseras förhållandevis nära inpå överträdelsen. Om det gått en längre tid från överträdelsen innan frågan om ett utvidgat kontaktförbud med villkor om elektronisk övervakning blir aktuell kan den risk- och proportionalitetsbedömning som ska göras tala emot ett bifall till ansökningsen. Saken får avgöras beroende på omständigheterna i det enskilda fallet.

De undantagssituationer som i dag gäller för när ett beslut bör meddelas utan villkor om elektronisk övervakning ska gälla även vid utvidgat kontaktförbud. Med särskilda skäl avses således omständigheter av personlig eller praktisk karaktär som omöjliggör elektronisk övervakning av förbudet. Det gäller exempelvis om den mot förbudet avses gälla är hemlös och saknar möjlighet att sköta den tekniska utrustningen, t.ex. att elektroniskt ladda utrustningens batterier. Ett annat är när denne beroende på sjukdom inte är kapabel att hantera den elektroniska utrustningen.

I paragrafens sista stycke finns en särskild proportionalitetsregel som träffar endast särskilt utvidgade kontaktförbud. Den har inget samband med elektronisk övervakning och lämnas därför oförändrad (prop. 2002/02:70 s. 72).

4 § Kontaktförbud ska meddelas för viss tid, *högst ett år*. Kontaktförbud avseende gemensam bostad får *dock* meddelas för högst två månader.

Kontaktförbudet gäller omedelbart, om inte annat bestäms.

Ett kontaktförbud avseende gemensam bostad får endast förlängas om det finns särskilda skäl och med högst två veckor i taget. Ett *utvidgat kontaktförbud med villkor om elektronisk övervakning och ett särskilt utvidgat kontaktförbud med villkor om elektronisk övervakning* får förlängas med högst tre månader i taget. I övrigt får ett kontaktförbud förlängas med högst ett år i taget.

Paragrafen innehåller bestämmelser om kontaktförbuds giltighetstid och om förlängning av förbud samt när förbuden ska börja

gälla. Paragrafens första stycke ändras på så sätt att den längsta tid som ett kontaktförbud med elektronisk övervakning får bestämmas till förlängs från sex månader till ett år. Möjligheterna till förlängning av kontaktförbud med villkor om elektronisk övervakning och till omprövning på grund av ändrade förhållanden i 23 § lämnas oförändrade. Ändringen behandlas i avsnitt 6.5.

Syftet med ändringen är att ge utrymme för att bestämma ett tidsmässigt väl avvägt kontaktförbud med villkor om elektronisk övervakning även i de fall det med hänsyn till omständigheterna vid riskbedömningen står klart att risken för att den som förbudet riktar sig mot ska begå brott eller allvarligt trakassera den som ska skyddas med förbudet sträcker sig över en längre tidsperiod än sex månader.

Första meningen i första stycket återgår till den utformning regeln hade vid lagens tillkomst (SFS 1988:688).

Ändringen innebär inte någon förändring av vilka omständigheter som får läggas till grund för ett beslut om kontaktförbud, utvidgat eller särskilt, med villkor om elektronisk övervakning eller som ska beaktas vid riskbedömningen. Liksom idag får risken bedömas efter en prövning av omständigheterna i det enskilda fallet.

Vid bedömningen av om det finns skäl att bestämma förbudstiden till en längre period än sex månader bör särskilt beaktas allvaret i den brottslighet eller de trakasserier och konsekvenserna som den mot vilket kontaktförbudet övervägs har gjort sig skyldig till tidigare och riskerar att göra sig skyldig till i framtiden. Om den tidigare brottsligheten eller trakasserierna präglats av hänsynslöshet eller aggressivitet bör risken för fortsatt liknande beteenden kvarstå en längre tidsperiod. Samma sak gäller om beteendet skett under en längre tid eller med en påtaglig envishet. Sådana omständigheter bör därmed, om inte andra konkreta omständigheter talar i motsatt riktning, kunna motivera ett kontaktförbud med villkor om elektronisk övervakning som är längre än sex månader. Graden av skada, fara eller olägenhet för den som ska skyddas av beslutet är också av betydelse.

24 § Den som bryter mot ett *utvidgat kontaktförbud med villkor om elektronisk övervakning* eller mot ett *särskilt utvidgat kontaktförbud med villkor om elektronisk övervakning* döms för överträdelse av kontaktförbud med elektronisk övervakning till fängelse i högst ett år. Den som i övrigt

bryter mot kontaktförbud döms för överträdelse av kontaktförbud till böter eller fängelse i högst ett år.

I ringa fall ska inte dömas till ansvar.

Paragrafen reglerar straffansvar för den som överträder kontaktförbud.

Straffskalan skärps för brott som innebär en överträdelse av något av de olika slags kontaktförbud som kan villkoras med elektronisk övervakning. Överträdelser av sådana kontaktförbud ges en särskild ny brottsbeteckning. Ändringarna behandlas i avsnitt 6.4.

I *första stycket* innehåller straffskalan inte längre böter för överträdelse av kontaktförbud, utvidgat eller särskilt utvidgat, med villkor om elektronisk övervakning. Syftet är att förstärka det straffrättsliga skyddet mot brott kontaktförbud med elektronisk övervakning och åstadkomma en straffmätning som återspeglar brottslighetens allvar. Alla slags överträdelser av kontaktförbud med villkor om elektronisk övervakning träffas av den nya straffskalan.

Dessa brott ska rubriceras som överträdelse av kontaktförbud med elektronisk övervakning och särskiljs därigenom från överträdelser av andra slags kontaktförbud. En förutsättning för en överträdelse att falla in under den nya beteckningen är att kontaktförbudet har villkorats med elektronisk övervakning. Någon åtskillnad i detta avseende görs inte mellan om det är ett utvidgat kontaktförbud eller ett särskilt utvidgat kontaktförbud som överträtts.

9.2 Övriga lagförslag

Övriga lagförslag i lagen om kontaktförbud likställer särskilt utvidgat kontaktförbud med villkor om elektronisk övervakning med utvidgat kontaktförbud med elektronisk övervakning. Ingen annan ändring i sak är avsedd.

Ändringen i straffbestämmelsen i 4 kap. 4 b § brottsbalken innebär att även den nya brottsrubriceringen överträdelse av kontaktförbud med villkor om elektronisk övervakning ska omfattas av de brott som ska kunna utgöra ett led i brottet olaga förföljelse. Med hänsyn till utformningen av straffbestämmelserna om grov fridskränkning och grov kvinnofridskränkning i 4 kap. 4 a § brottsbalken behövs inte motsvarande ändringar göras som kopplar det

lagrummet till den föreslagna nya brottsbeteckningen överträdelse av kontaktförbud med elektronisk övervakning.

Bilaga 1 - Uppdraget

En översyn av förutsättningarna för elektronisk övervakning av kontaktförbud

Sammanfattning

En utredare ges i uppdrag att biträda Justitiedepartementet med att se över förutsättningarna för att elektroniskt övervaka ett kontaktförbud enligt lagen om kontaktförbud. Utredaren ska ta ställning till om regleringen är ändamålsenligt utformad eller om det finns skäl att förändra den. Om utredaren bedömer att det finns behov av att kunna använda elektronisk övervakning i fler situationer än vad som medges enligt nuvarande lagstiftning ska utredaren lämna förslag till nödvändiga författningsändringar.

Bakgrund

Ett stort antal personer utsätts varje år för våld, hot och trakasserier i sin vardag. Ofta är det kvinnor som drabbas och de som utsätter dem är män som de har eller har haft en nära relation med. Många lever ständigt i rädsla och tvingas på olika sätt skydda sig eller fly. Det är en angelägen uppgift för samhället att öka tryggheten och ge skydd för dessa personer.

Lagen om kontaktförbud syftar till att ge skydd för personer som förföljs eller på annat sätt trakasseras. Lagstiftningen, som är avsedd att ha en brottsförebyggande funktion, bygger på en successiv upptrappning av ingripandenivån. Ett kontaktförbud får meddelas för en person att besöka eller på annat sätt ta kontakt med en annan person eller att följa efter denna person, om det på grund av särskilda omständigheter finns risk för att den mot vilken förbudet

avses gälla kommer att begå brott mot, förfölja eller på annat sätt allvarligt trakassera den som förbudet avses skydda. Om det kan antas att ett ordinärt kontaktförbud inte är tillräckligt, får förbudet utvidgas till att avse förbud att uppehålla sig i närheten av en annan persons bostad eller arbetsplats eller annat ställe där den personen brukar vistas, ett utvidgat kontaktförbud. Den som överträtt ett utvidgat kontaktförbud får meddelas ett särskilt utvidgat kontaktförbud, vilket innebär förbud att uppehålla sig inom ett större område i anslutning till sådana platser där den andra personen har sin bostad eller arbetsplats eller annars brukar vistas. Ett särskilt utvidgat kontaktförbud ska förenas med villkor om elektronisk övervakning om det inte finns särskilda skäl mot det. Ett kontaktförbud får också avse förbud att uppehålla sig i en bostad som brukas gemensamt med annan, om det på grund av särskilda omständigheter finns risk för att den mot vilken förbudet avses gälla kommer att begå brott mot en sammanboendes liv, hälsa, frihet eller frid (kontaktförbud avseende gemensam bostad).

Möjligheten att använda elektronisk övervakning för att kontrollera efterlevnaden av ett särskilt utvidgat kontaktförbud infördes den 1 oktober 2011 (prop. 2010/11:45). I Stalkningsutredningens betänkande (SOU 2008:81), som låg till grund för införandet av elektronisk övervakning, föreslogs att ett kontaktförbud skulle kunna förenas med elektronisk övervakning om förbudspersonen överträtt ett kontaktförbud genom att besöka eller på liknande sätt uppsöka skyddspersonen, eller om det fanns sannolika skäl för att en sådan överträdelse hade skett. Förslaget fick ett blandat mottagande av remissinstanserna. Flera instanser var kritiska och ansåg att kraven för elektronisk övervakning var för lågt ställda.

I det fortsatta lagstiftningsärendet gjordes bedömningen att de krav som ställs upp för särskilt utvidgat kontaktförbud var lämpliga också för elektronisk övervakning. Särskilt utvidgat kontaktförbud får meddelas endast den som överträtt ett utvidgat kontaktförbud och om skälen för ett sådant förbud väger väsentligt tyngre än den inskränkning i rörelsefriheten som förbudet innebär för den mot vilken förbudet avses gälla. Fysiska överträdelser, som att följa efter eller på annat sätt uppehålla sig vid platser i omedelbar närhet av den som förbudet avses skydda, bedömdes enligt regeringen i

många fall kunna innebära att ett särskilt utvidgat kontaktförbud framstår som en proportionell åtgärd. Införandet av elektronisk övervakning bedömdes också kunna leda till att särskilt utvidgade kontaktförbud tillämpades i en ökad utsträckning eftersom det ur skyddssynpunkt blir meningsfullt att ytterligare utvidga ett redan utvidgat förbud.

Brottsförebyggande rådets utvärdering

Brottsförebyggande rådet (Brå) har haft i uppdrag att följa upp och utvärdera reformen om förbättrat skydd mot stalkning som trädde i kraft 2011. Syftet med utvärderingen var bl.a. att undersöka hur bestämmelserna om kontaktförbud tillämpas i praktiken. I uppdraget ingick att i den mån det var möjligt uppmärksamma vilket genomslag elektronisk övervakning av särskilt utvidgade kontaktförbud fått och om det område som förbudet gäller är väl avvägt.

Av Brå:s studie (Rapport 2015:3) framgår att det fram till och med oktober 2014 hade meddelats ett beslut om särskilt utvidgat kontaktförbud förenat med villkor om elektronisk övervakning¹. En orsak till att elektronisk övervakning inte använts mer är att tekniken inte funnits tillgänglig för användning under hela uppföljningsperioden. En annan är att besluten om särskilt utvidgade kontaktförbud har varit få. Enligt Brå kan det finnas flera orsaker till att det meddelats så få sådana beslut.

En förutsättning för att besluta om särskilt utvidgat kontaktförbud är att ett utvidgat kontaktförbud har meddelats och därefter överträtts fysiskt. Av rapporten framgår att också besluten om utvidgade kontaktförbud är få. I genomsnitt har det fattats 37 beslut om utvidgat kontaktförbud per år under åren 2010–2013 och det är inte alla dessa som överträds. Underlaget för att besluta om särskilt utvidgade kontaktförbud, och därmed elektronisk övervakning, är således litet. Den främsta orsaken till att det utvidgade kontaktförbudet inte är vanligare är, enligt åklagare och poliser som Brå inter-

¹ Av tillgänglig statistik framgår att besluten om särskilt utvidgat kontaktförbud förenat med villkor om elektronisk övervakning alltså är mycket få.

vjuat, att fysiska kontaktförsök eller överträdelser av ett tidigare beviljat kontaktförbud är ovanliga. Enligt rapporten är det vanligast att kontaktförsök eller överträdelser sker elektroniskt, t.ex. via sms, telefonsamtal eller via sociala medier såsom Facebook. Brå framhåller också att beviskraven är höga. Bevisen för en fysisk överträdelse av ett utvidgat kontaktförbud behöver vara så starka att det finns tillräckliga skäl för åtal för att det ska vara möjligt att besluta om ett särskilt utvidgat kontaktförbud. Enligt Brå tycks det även som att rutinerna i själva ansökningsprocessen kan ge utrymme för felaktiga ansökningar, vilket bidrar till att utvidgade kontaktförbud inte används oftare.

Behovet av en utredning

Att ge stöd till och skydd för dem som utsätts för brott är en högt prioriterad fråga för regeringen. När det gäller att förebygga våld och hot i nära relationer är kontaktförbuden ett viktigt verktyg. Att de brottsbekämpande myndigheterna kontinuerligt arbetar med att säkerställa goda rutiner för en väl fungerande tillämpning är en viktig utgångspunkt och regeringen följer noga Polismyndighetens och Åklagarmyndighetens arbete i detta avseende. En grundläggande förutsättning är vidare att lagstiftningen är ändamålsenligt utformad. Syftet med att införa elektronisk övervakning av vissa kontaktförbud var att förbättra skyddet för den som riskerar att utsätts för våld, hot och trakasserier och förstärka det skydd ett kontaktförbud ger. Möjligheten att använda sig av elektronisk övervakning har dock kommit att användas i mycket liten utsträckning. Detta kan endast delvis förklaras av att tekniken under perioder inte funnits på plats. Det är därför angeläget att närmare analysera vilka skäl som ligger bakom den begränsade användningen av elektronisk övervakning och vad det har för betydelse för det skydd som kontaktförbudet är avsett att ge. Även riksdagen har tillkännagett som sin mening att regeringen bör utreda frågan om huruvida kraven för när ett kontaktförbud får förenas med elektronisk övervakning är för höga. Riksdagen har i sammanhanget framhållit att det är viktigt att det då görs en avvägning mellan skyddet för integriteten hos den som kontaktförbudet gäller och säkerheten

för den som kontaktförbudet ska skydda (bet. 2014/15:JuU18, rskr 2014/15:124).

Uppdraget

Utredaren ska se över förutsättningarna för att elektroniskt övervaka ett kontaktförbud enligt lagen om kontaktförbud och ta ställning till om regleringen är ändamålsenligt utformad eller om det finns skäl att förändra den. Om utredaren bedömer att det finns behov av att kunna använda elektronisk övervakning i fler situationer än vad som medges enligt nuvarande lagstiftning ska utredaren lämna förslag till nödvändiga författningsändringar. Det står utredaren fritt att mot bakgrund av översynen även lämna förslag till andra åtgärder för att skapa bättre förutsättningar för användande av elektronisk övervakning av kontaktförbud.

Utredaren ska redovisa ekonomiska konsekvenser av eventuella förslag och, i förekommande fall, hur ökade kostnader ska finansieras.

Utredaren ska hålla sig informerad om och beakta relevant arbete som pågår inom Regeringskansliet och utredningsväsendet. Samråd ska ske med Polismyndigheten, Åklagarmyndigheten och Brottsförebyggande rådet samt med andra myndigheter, organisationer och privata aktörer som verkar inom det område som uppdraget avser.

Uppdraget ska redovisas senast den 17 januari 2017.

Departementsserien 2017

Kronologisk förteckning

1. Elektronisk övervakning
av kontaktförbud. Ju.

Departementsserien 2017

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

Elektronisk övervakning
av kontaktförbud. [1]