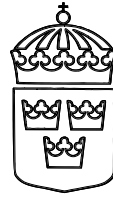


Regeringens proposition

2012/13:186



Ökade möjligheter att förebygga våld i nära relationer

Prop.
2012/13:186

Regeringen överlämnar denna proposition till riksdagen.

Stockholm den 27 juni 2013

Fredrik Reinfeldt

Beatrice Ask
(Justitiedepartementet)

Propositionens huvudsakliga innehåll

Som ytterligare ett led i regeringens strävan att förebygga våld i nära relationer föreslås en ändring i reglerna om kontaktförbud. Förslaget innebär att det inte längre ska krävas att risken för brott är *påtaglig* för att ett kontaktförbud avseende gemensam bostad ska kunna meddelas. Det betyder bl.a. att det inte måste vara fråga om en akut risk för brott mot den person som förbudet avses skydda, utan att det är tillräckligt att den risken är konkret och tydlig.

Lagändringen föreslås träda i kraft den 1 januari 2014.

Innehållsförteckning

1	Förslag till riksdagsbeslut	3
2	Förslag till lag om ändring i lagen (1988:688) om kontaktförbud	4
3	Ärendet och dess beredning	5
4	Gällande rätt och frågans tidigare behandling.....	5
4.1	Gällande rätt	5
4.2	Frågans tidigare behandling	6
5	Ökade möjligheter att förebygga våld i nära relationer.....	8
5.1	Förutsättningarna för kontaktförbud avseende gemensam bostad bör ändras.....	8
5.2	Det ska inte längre krävas att risken för brott är påtaglig	11
6	Ikraftträdande	14
7	Kostnader och andra konsekvenser	14
8	Författningskommentar	14
Bilaga 1	Sammanfattning av departementspromemorian (2012:52)	16
Bilaga 2	Promemorians lagförslag	17
Bilaga 3	Förteckning över remissinstanserna.....	18
Bilaga 4	Lagrådets yttrande.....	19
	Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 27 juni 2013.....	20

1 Förslag till riksdagsbeslut

Prop. 2012/13:186

Regeringen föreslår att riksdagen antar regeringens förslag till lag om ändring i lagen (1988:688) om kontaktförbud.

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

Härigenom föreskrivs att 1 a § lagen (1988:688) om kontaktförbud ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 a §¹

Kontaktförbud enligt 1 § får avse också förbud att uppehålla sig i en bostad som brukas gemensamt med annan, om det på grund av särskilda omständigheter finns *en påtaglig* 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).

Kontaktförbud enligt 1 § får avse också 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).

Kontaktförbud avseende gemensam bostad får meddelas endast om

1. skälen för ett sådant förbud väger väsentligt tyngre än det intrång eller men i övrigt som förbudet innebär för den mot vilken förbudet avses gälla, och

2. den som förbudet avses skydda förbinder sig att medverka till att den mot vilken förbudet avses gälla i rimlig utsträckning får tillgång till sina personliga tillhörigheter.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2014.

¹ Senaste lydelse 2011:487.

3 Ärendet och dess beredning

Den 23 juni 2011 beslutade chefen för Justitiedepartementet att ge en utredare i uppdrag att analysera Europarådets konvention om förebyggande och bekämpning av våld mot kvinnor och av våld i hemmet (CETS No. 210) och överväga vilka åtgärder som krävs för att Sverige ska kunna tillträda konventionen. I uppdraget ingick även att lämna de förslag som behövdes med anledning av riksdagens tillkännagivande i fråga om kontaktförbud avseende gemensam bostad (bet. 2010/11:JuU5, rskr. 2010/11:236). Riksdagen antog härefter ett nytt tillkännagivande i frågan (bet. 2011/12:JuU14, rskr. 2011/12:136).

Utredaren överlämnade i september 2012 promemorian Sveriges tillträde till Europarådets konvention om förebyggande och bekämpning av våld mot kvinnor och av våld i hemmet samt vissa frågor om kontaktförbud avseende gemensam bostad (Ds 2012:52).

I detta lagstiftningsärende behandlar regeringen frågan om kontaktförbud avseende gemensam bostad. En sammanfattning av promemorian och dess lagförslag i relevanta delar finns i *bilaga 1* respektive *bilaga 2*.

Promemorian har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 3*. En sammanställning över remissvaren finns tillgänglig i Justitiedepartementet (dnr Ju2012/7688/L5).

Promemorians förslag i fråga om tillträde till Europarådets konvention om förebyggande och bekämpning av våld mot kvinnor och av våld i hemmet bereds vidare i Regeringskansliet.

Lagrådet

Regeringen beslutade den 5 juni 2013 att inhämta Lagrådets yttrande. Lagrådsremissens förslag stämmer överens med propositionens. Lagrådets yttrande finns i *bilaga 4*. Lagrådets synpunkter behandlas i avsnitt 5.2.

I förhållande till lagrådsremissen har vissa förtydliganden och redaktionella ändringar gjorts.

4 Gällande rätt och frågans tidigare behandling

4.1 Gällande rätt

Ett kontaktförbud är ett förbud för en person att besöka eller på annat sätt ta kontakt med en annan person eller att följa efter denna person, 1 § första stycket lagen (1988:688) om kontaktförbud. Ett sådant förbud 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 avses skydda. Vid bedömningen av om det finns en sådan risk ska det särskilt beaktas om den mot vilken förbudet avses gälla har begått brott mot någon per-

Prop. 2012/13:186 sons liv, hälsa, frihet eller frid, 1 § andra stycket. Kontaktförbud får vidare endast meddelas om skälen för ett förbud uppväger det intrång eller men i övrigt som förbudet innebär för den mot vilken förbudet avses gälla, 1 § tredje stycket.

Om det kan antas att ett kontaktförbud enligt 1 § inte är tillräckligt, får förbudet utvidgas till att avse förbud att uppehålla sig i närheten av en annan persons bostad eller arbetsplats eller annat ställe där den personen brukar vistas (utvidgat kontaktförbud), 2 § första stycket. Den som har överträtt ett utvidgat kontaktförbud får meddelas 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 (särskilt utvidgat kontaktförbud), 2 § andra stycket. Ett sådant särskilt utvidgat kontaktförbud ska förenas med villkor om elektronisk övervakning om det inte finns särskilda skäl mot det, 2 § tredje stycket. I dessa fall ställs ett högre krav vid proportionalitetsbedömningen. Ett 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 gälla, 2 § fjärde stycket.

Ett kontaktförbud enligt 1 § får också avse förbud att uppehålla sig i en bostad som brukas gemensamt med annan. Ett sådant förbud får meddelas om det på grund av särskilda omständigheter finns en påtaglig 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), 1 a § första stycket. Riskbedömningen skiljer sig alltså på två sätt från vad som gäller för övriga former av kontaktförbud. Risken måste dels avse vissa specificerade brottstyper – förföljelse eller trakasserier är inte tillräckligt – dels måste den vara påtaglig. Även för denna form av kontaktförbud gäller en förstärkt proportionalitetsregel. Skälen för förbudet måste väga väsentligt tyngre än det intrång eller men i övrigt som förbudet innebär för den mot vilken förbudet avses gälla, 1 a § andra stycket 1. En ytterligare förutsättning är att den som förbudet avses skydda förbinder sig att medverka till att den mot vilken förbudet avses gälla i rimlig utsträckning får tillgång till sina personliga tillhörigheter, 1 a § andra stycket 2. Kontaktförbud avseende gemensam bostad får meddelas för högst två månader, men förbudet får förlängas om det finns särskilda skäl med högst två veckor i taget, 4 §.

Åklagarmyndigheten beviljade 2009 ungefär 4 150 ansökningar om förbud varav cirka 100 avsåg gemensam bostad. Även under 2010 och 2011 beviljades cirka 100 ansökningar per år om förbud avseende gemensam bostad.

4.2 Frågans tidigare behandling

Lagen om kontaktförbud infördes 1988, då under namnet lagen om besöksförbud. Syftet med lagen var att ge ett bättre skydd för personer som förföljs och trakasseras och var ett led i regeringens strävan att förbättra skyddet för framför allt kvinnor som utsätts för misshandel och andra övergrepp (prop. 1987/88:137 om besöksförbud, s. 1). I den ursprungliga lagen fanns regler om besöksförbud och utvidgat besöksförbud.

Särskilt utvidgat besöksförbud och besöksförbud avseende gemensam bostad infördes 2003. Angående behovet av besöksförbud avseende gemensam bostad anfördes att den allmänna uppfattningen var att ett besöksförbud med dåvarande reglering inte kunde avse gemensam bostad. Eftersom besöksförbudslagen kommit till för att öka det allmännas möjlighet att förebygga hotfulla och farliga situationer utgjorde det förhållandet, att ett besöksförbud bara kunde aktualiseras i de fall parterna separerat, en allvarlig brist. Det ansågs inte acceptabelt att en person skulle behöva fly från sin bostad för att kunna skydda sig. Utgångspunkten borde i stället, vid en konflikt mellan de motstående intressena, vara att den kränkandes och inte den kränkta rörelsefrihet får tåla en inskränkning. Ett annat skäl för att införa besöksförbud avseende gemensam bostad var behovet av att skydda de barn som växer upp i familjer där våld förekommer (prop. 2002/03:70, Ytterligare åtgärder för att motverka våld i nära relationer, s. 30).

Vissa remissinstanser framförde under remitteringen att den föreslagna regleringen av besöksförbud avseende gemensam bostad endast skulle få ett mycket begränsat tillämpningsområde och att det i de flesta fall skulle finnas förutsättningar för mer effektiva tvångsåtgärder som anhållande och häktning. Regeringen bemötte denna invändning med att själva poängen med förslaget var att kunna förebygga brott. Även om förbudet bara skulle komma att meddelas vid ett fåtal tillfällen per år var bestämmelsen motiverad, eftersom den vid dessa tillfällen skulle leda till att allvarlig våldsbrottslighet förebyggdes (a. prop. s. 35).

Brottsförebyggande rådet gavs i uppdrag att utvärdera lagen och dess tillämpning. I utvärderingen, som i viss omfattning byggde på uppgifter från åklagare, framkom bl.a. att utrymmet för att tillämpa bestämmelserna om gemensam bostad ansågs vara litet och att det naturliga i de aktuella fallen i stället var att tillgripa anhållande och häktning (Nya regler i lagen om besöksförbud – Delrapport, 2005, och Besöksförbud – De berörda och deras erfarenheter, Brå rapport 2007:2). I en efterföljande rapport från Åklagarmyndighetens tillsynsverksamhet bekräftades den bilden (Besöksförbud – en kartläggning över tillämpningen med synpunkter, Utvecklingscentrum Göteborg, 2008).

En utredare gavs 2006 i uppdrag att belysa bl.a. hur lagen om besöksförbud tillämpades och föreslå ändringar som kunde leda till en bättre och mer ändamålsenlig användning av besöksförbud (dir. 2006:84). Utredningen lämnade sitt betänkande 2008 (SOU 2008:81, Stalkning – ett allvarligt brott). Utredningens förslag gällande lagen om besöksförbud innebar bl.a. att riskbedömningen och proportionalitetsbedömningen gjordes enhetliga för alla formerna av förbud. Utredningen föreslog vidare bl.a. att termen besöksförbud skulle bytas ut mot kontaktförbud och att giltighetstiden för förbud avseende gemensam bostad skulle förlängas.

Regeringen valde att inte gå vidare med utredningens förslag om en enhetlig reglering av bedömningen av risk och proportionalitet för alla former av kontaktförbud (prop. 2010/11:45, Förstärkt skydd mot stalkning). Riksdagens ombudsmän och Helsingborgs tingsrätt anförde i sina remissyttranden bl.a. att rekvisitet påtaglig risk inte kunde avvaras eller ersättas med en allmän proportionalitetsbedömning. Regeringen delade den bedömningen. Flera av remissinstanserna hade emellertid ställt sig bakom utredningens förslag med hänvisning bl.a. till att det är

Prop. 2012/13:186 gärningsmannen och inte brottsoffret som borde flytta. Vid riksdagsbehandlingen av propositionen antog riksdagen ett tillkännagivande med innebörden att rekvisitet påtaglig risk borde utgå och att regeringen snarast borde återkomma med ett lagförslag. Som skäl anförde Justitieutskottet bl.a. att rekvisitet påtaglig risk innebär att många personer först måste utsättas för våld eller hot innan samhället har en reell möjlighet att ge hjälp och att kraven är så högt ställda att andra frihetsberövande åtgärder i stället hinner träda in. Enligt utskottet borde det vara självklart att den som utsätts för t.ex. hot eller andra brott inte ska behöva flytta från den gemensamma bostaden (bet. 2010/11:JuU5, rskr. 2010/11:236).

I promemorian Sveriges tillträde till Europarådets konvention om förebyggande och bekämpning av våld mot kvinnor och av våld i hemmet samt vissa frågor om kontaktförbud avseende gemensam bostad (Ds 2012:52) föreslås att rekvisitet påtaglig risk ska slopas när det gäller kontaktförbud avseende gemensam bostad. I det följande redovisar regeringen sin bedömning av den frågan.

5 Ökade möjligheter att förebygga våld i nära relationer

5.1 Förutsättningarna för kontaktförbud avseende gemensam bostad bör ändras

Regeringens bedömning: Det finns skäl att ändra förutsättningarna för kontaktförbud avseende gemensam bostad.
--

Promemorians bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Flertalet remissinstanser lämnar frågan utan erinran. Ingen av remissinstanserna har motsatt sig bedömningen.

Skälen för regeringens bedömning

Att förebygga våld i nära relationer är en prioriterad fråga

Våld i nära relationer är ett allvarligt samhällsproblem. Tiotusentals personer i Sverige utsätts varje år för våld och andra kränkningar i nära relationer. Gärningarna är ofta upprepade, vilket orsakar omfattande lidande och medför begränsningar av de drabbades frihet. Främst är det kvinnor som utsätts för våld, hot och trakasserier av en man som de har eller har haft ett förhållande med. Men sådana brott förekommer också i samkönade relationer, liksom det förekommer att kvinnor utsätter män för sådana brott. Våld och andra kränkningar kan också utövas i andra nära relationer, t.ex. av föräldrar, familjehemsföräldrar och syskon. Barn drabbas, både genom att själva direkt utsätts för brott och till följd av att bevittna våld.

Arbetet med att förebygga och bekämpa våld i nära relationer har mycket hög prioritet. Regeringen har under lång tid arbetat för att förbättra skyddet för och stödet till personer som har utsatts för brott. En rad

olika åtgärder har vidtagits för att öka stödet generellt till alla som har utsatts för brott, liksom särskilt för att förbättra situationen för kvinnor och barn som har utsatts för våld i nära relationer. Som ett led i det arbetet har en nationell samordnare fått i uppdrag att driva arbetet mot våld i nära relationer framåt på ett samlat, samordnat och effektivt sätt (dir. 2012:38). Arbetet som bedrivs inom området ska åskådliggöras och goda exempel spridas, samtidigt som problem och hinder för utveckling ska identifieras.

Under föregående och innevarande mandatperiod har regeringen också avsatt betydande resurser till olika åtgärder för att uppnå de jämställdhetspolitiska delmålen, i vilka det ingår att mäns våld mot kvinnor ska upphöra. I regeringens handlingsplan för att bekämpa mäns våld mot kvinnor, hedersrelaterat våld och förtryck samt våld i samkönade relationer (skr. 2007/08:39) inrymdes ett stort antal åtgärder, som spände över ett brett fält och engagerade en rad myndigheter och ideella organisationer. Dessa åtgärder följs upp under innevarande mandatperiod med nya insatser i syfte att nya arbetsmetoder och förhållningssätt ska kunna integreras i ordinarie verksamhet.

Arbetet med att förebygga och bekämpa brott i nära relationer bedrivs även på det internationella planet. I december 2011 antogs Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/99/EU om den europeiska skyddsordern efter ett initiativ av regeringen och elva andra medlemsstater i EU. Direktivet reglerar ömsesidigt erkännande av sådana skyddsåtgärder i straffrättsliga frågor som i svensk rätt närmast motsvaras av kontaktförbud och syftar till att göra det möjligt att från en medlemsstat till en annan överföra åtgärder som vidtagits till skydd för en hotad person när personen flyttar till en annan stat. Frågan om direktivets genomförande i svensk rätt är för närvarande föremål för en utredning (Ju2012:K). Vidare antogs i juni 2013 en EU-förordning om ömsesidigt erkännande av skyddsåtgärder i civilrättsliga frågor (KOM (2011) 276 slutlig). Förordningen utgör en motsvarande reglering på civilrättens område. Genomförandet av Europaparlamentets och rådets direktiv 2012/29/EU av den 25 oktober 2012 om fastställande av miniminormer för brottsoffers rättigheter och för stöd till och skydd av dem samt om ersättande av rådets rambeslut 2001/220/RIF bereds för närvarande i Regeringskansliet. Direktivet syftar bl.a. till att säkerställa att den som utsätts för brott får lämpligt stöd och skydd.

I maj 2011 undertecknade Sverige Europarådets konvention om förebyggande och bekämpning av våld mot kvinnor och av våld i hemmet (Istanbulkonventionen). Konventionen syftar bl.a. till att skydda kvinnor mot alla former av våld och att förebygga sådan brottslighet och innehåller ett flertal artiklar om förebyggande åtgärder. I detta sammanhang kan särskilt framhållas den allmänna skyldigheten att vidta nödvändiga åtgärder för att förebygga alla former av våld som faller inom konventionens område som finns i artikel 12.2. Regeringens ambition är att Sverige ska tillträda konventionen under mandatperioden och frågan om tillträde bereds för närvarande i Regeringskansliet. Enligt den bedömning som gjorts i promemorian uppfyller Sverige redan i stora delar konventionens krav och det framstår som naturligt att Sverige är aktivt i arbetet att skapa internationella principer och regler för dessa frågor.

När kontaktförbud avseende gemensam bostad infördes 2003 betonades särskilt regleringens brottsförebyggande syfte. Bestämmelsen ansågs vara motiverad även om sådana förbud skulle komma att meddelas endast vid ett fåtal tillfällen, eftersom allvarlig våldsbrottslighet då skulle kunna förebyggas. Av de utvärderingar som Brottsförebyggande rådet gjort av lagstiftningen och genom uppgifter från Åklagarmyndigheten framkommer att det från åklagarhåll upplevs att förutsättningarna för kontaktförbud avseende gemensam bostad och anhållande eller häktning sammanfaller eller i varje fall är svåra att särskilja. Under sådana omständigheter har ofta ett frihetsberövande, som i förhållande till kontaktförbud är en mer ingripande åtgärd, framstått som enklare att tillgripa. Det har bland annat mot den bakgrunden ansetts att kraven för kontaktförbud framstår som så högt ställda att en tillämpning i princip kräver att personer måste utsättas för våld eller hot innan samhället har reell möjlighet att ge hjälp genom att utfärda ett förbud.

Den reform av lagen om kontaktförbud som trädde i kraft 2011 var ytterligare ett led i regeringens strävan att förbättra situationen för de personer som på olika sätt riskerar att utsättas för våld, hot och trakasserier. Det huvudsakliga syftet var att stärka kontaktförbudets brottsförebyggande funktion och förbättra det skydd som förbudet avser att ge. Genom reformen infördes bland annat uttryckliga bestämmelser om att en proportionalitetsbedömning ska föregå varje beslut om kontaktförbud och ett förtydligande av de omständigheter som ska beaktas vid riskbedömningen. Vidare förlängdes giltighetstiden för kontaktförbud avseende gemensam bostad. Med hänsyn till det integritetsintrång som ett kontaktförbud avseende gemensam bostad medför, genomfördes dock inte Stalkningsutredningens förslag att för denna förbudsform helt likställa proportionalitetsbedömningen och riskbedömningen med övriga former av kontaktförbud.

Det är angeläget att kontaktförbudens brottsförebyggande funktion får det genomslag som avsetts samtidigt som enskildas rättighetsskydd upprätthålls. Som redogjorts för synes dock regleringen inte ha tillämpats brottsförebyggande i den utsträckning som avsågs då den infördes. Samtidigt framkommer ett stort behov av effektiva regler för att förebygga våld i nära relationer.

Det finns också andra omständigheter som talar för att det finns ett behov av att ytterligare stärka regleringen av kontaktförbud avseende gemensam bostad i förebyggande syfte. Regeringen vill i detta sammanhang särskilt nämna att Istanbulkonventionen, förutom allmänna bestämmelser om förebyggande åtgärder, innehåller specifika bestämmelser som tar sikte på kontaktförbud. I den promemoria som utgör underlag för beredningen av frågan om Sveriges tillträde till konventionen görs bedömningen att den svenska regleringen om kontaktförbud avseende gemensam bostad bör övervägas inför ett svenskt tillträde. Enligt bedömningen i promemorian är det främst rekvisitet påtaglig risk som bör ses över. Skälet till det är den allmänna bestämmelsen i artikel 52 avseende akuta förbudsåtgärder där det anges att säkerheten för brottsoffren eller de personer som riskerar att utsättas för våld ska prioriteras vid åtgärder

som vidtas med anledning av artikeln. Regeringen delar, liksom bland andra Åklagarmyndigheten, den bedömning som görs i promemorian.

Sammanfattningsvis finns det alltså enligt regeringens bedömning skäl att på nytt pröva förutsättningarna för kontaktförbud avseende gemensam bostad. Utgångspunkten vid en sådan prövning bör dock, till skillnad från det förslag regeringen tog ställning till i samband med reformen 2011, vara att det alljämt ska finnas en skillnad i förutsättningarna för ett kontaktförbud avseende gemensam bostad jämfört med vanliga kontaktförbud.

5.2 Det ska inte längre krävas att risken för brott är påtaglig

Regeringens förslag: Förutsättningarna för att meddela kontaktförbud avseende gemensam bostad ändras på så sätt att det inte längre ska krävas att risken för brott är påtaglig.

Promemorians förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Samtliga remissinstanser som yttrat sig över förslaget har ställt sig bakom det eller lämnat det utan erinran.

Skälen för regeringens förslag

Lagstiftningens förebyggande syfte ska stärkas

De höga krav som omgärdar ett beslut om kontaktförbud avseende gemensam bostad innebär att dessa kontaktförbud meddelas i begränsad omfattning. En restriktiv tillämpning är i och för sig befogad och önskvärd med hänsyn till åtgärdens ingripande karaktär. Samtidigt finns det omständigheter som pekar på att regleringens brottsförebyggande inslag har kommit att få en mer begränsad betydelse än vad som förutsågs då regleringen infördes och att det därmed finns skäl att göra förändringar av regelverket. I promemorian har föreslagits att den förändring som bör göras är att slopa kravet på att risken för brott ska vara påtaglig. Beträffande denna fråga gör regeringen följande bedömning.

Rekvisitet påtaglig vid riskbedömningen är avsett att i förhållande till andra former av kontaktförbud ställa ett högre krav på den sannolikhet med vilken den oönskade effekten kan förutses och tydliggöra att den konkreta risken för brott ska vara akut och hänförlig till den person förbudet avses skydda. Det befarade brottets allvar t.ex. är däremot inte en fråga för riskbedömningen utan i stället för proportionalitetsprövningen (prop. 2002/03:70 s. 70 och prop. 2010/11:45 s. 42). Ett led i bedömningen av om risken är påtaglig är således om risken för brott ligger relativt nära i tiden. Att slopa kravet på att risken ska bedömas vara påtaglig skulle därför öka förutsättningarna för en tillämpning av dessa kontaktförbud i ett tidigare skede i de fall då en klar och konkret risk bedöms föreligga. Detta ger ökat utrymme för en användning av åtgärden i förebyggande syfte, vilket ligger bättre i linje med den avsikt som angavs då bestämmelsen infördes. Härigenom tydliggörs vidare den prioritet som ska ges den som förbudet avses skydda i förhållande till den

Prop. 2012/13:186 mot vilken förbudet avses gälla på det sätt som förutsätts i Istanbulkonventionen. Förändringen uppfyller också de tillkännagivanden som riksdagen antagit. Enligt regeringens bedömning finns det därför goda skäl att slopa kravet på att risken för brott ska vara påtaglig.

De enskildas rättighetsskydd

Att slopa kravet på att risken ska vara påtaglig innebär att förutsättningarna ökar för att meddela ett förbud som är av ingripande karaktär och medför att en enskild stängs ute från sitt hem. Med hänsyn till detta måste samtidigt säkerställas att den enskildes rättighetsskydd enligt regeringsformen och internationella åtaganden upprätthålls. I denna fråga gör regeringen följande bedömning.

Det är inledningsvis viktigt att understryka att den ändring som övervägs inte är avsedd att träffa ett stort antal situationer. Syftet med ändringen är att se till att bestämmelsen omfattar de fall där allvarlig brottslighet kan förebyggas. Då bestämmelsen infördes gjordes bedömningen att det var uppenbart att intresset av att skydda personer mot brott var ett sådant ändamål som gör det tillåtet att begränsa både rörelsefriheten och rätten till rådhighet över en persons bostad. Vidare anfördes att utgångspunkten – att det är den kränkandes och inte den kränkta rörelsefrihet som måste tåla en inskränkning – måste anses väl förenlig med såväl grundlag som gällande internationella konventioner samt att förslaget syftade till att bereda skydd för den utsatte under viss kortare tid och därmed förhindra eller förebygga brott (prop. 2002/03:70 s. 33).

Samtliga former av kontaktförbud begränsar i olika omfattning den enskildes rörelsefrihet. Varje svensk medborgare är tillförsäkrad frihet att förflytta sig inom riket och lämna det, 2 kap. 8 § regeringsformen. Den rättigheten går emellertid att begränsa genom lag. En sådan begränsning får endast göras för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle och får inte gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som föranlett den. Den får inte heller sträcka sig så långt att den utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen eller göras enbart på grund av politisk, religiös, kulturell eller annan sådan åskådning, 2 kap. 20 och 21 §§ regeringsformen. Kontaktförbud avseende gemensam bostad aktualiserar också egendomsskyddet, 2 kap. 15 § regeringsformen. Även det särskilda åliggandet för det allmänna att trygga rätten till bostad kan nämnas i sammanhanget, 1 kap. 2 § regeringsformen. Vidare bör uppmärksammas det skydd som Europeiska konventionen angående skyddet för de mänskliga rättigheterna och grundläggande friheterna (Europakonventionen) ger. Som Lagrådet framhåller gäller Europakonventionen sedan 1995 som svensk lag och har en särskild konstitutionell ställning genom förbudet i 2 kap. 19 § regeringsformen mot att meddela lagar och andra föreskrifter i strid med konventionen. Enligt artikel 8 i den konventionen har var och en rätt till respekt för sitt privat- och familjeliv, sitt hem och sin korrespondens. Enligt samma artikel får offentlig myndighet inte inskränka den rättigheten annat än med stöd av lag i anledning av ett av de legitima syften som anges i artikeln och det måste anses nödvändigt för att tillgodose detta syfte. I FN:s internationella konvention om medborgerliga och politiska rättigheter finns en artikel med liknande innebörd (artikel 17). Mot bakgrund av det betydande

rättighetsskydd som aktualiseras i anledning av ett beslut om kontaktförbud avseende gemensam bostad är utgångspunkten att de krav som ska omgärda ett sådant kontaktförbud liksom i dag ska vara högt ställda.

För alla former av kontaktförbud krävs en klar och konkret risk för att den mot vilken förbudet avses gälla ska utsätta den som förbudet avses skydda för en handling som förbudet är avsett att motverka. Kontaktförbud avseende gemensam bostad är begränsade till risk för brott mot en sammanboendes liv, hälsa, frihet eller frid. Övriga former av kontaktförbud omfattar risk för att den mot vilken förbudet avses gälla ska begå brott mot, förfölja eller på annat sätt allvarligt trakassera den förbudet avses skydda. Den risk som ska bedömas när det gäller kontaktförbud avseende gemensam bostad tar alltså sikte på mer begränsade former av handlande än kontaktförbud i övrigt. För kontaktförbud avseende gemensam bostad gäller också en striktare proportionalitetsprövning jämfört med kontaktförbud och utvidgat kontaktförbud. Skälen för ett förbud måste väga väsentligt tyngre än det intrång eller men i övrigt som förbudet innebär för förbudspersonen. Dessutom ska vid proportionalitetsbedömningen, utöver sådana omständigheter som ska vägas in avseende övriga kontaktförbud, när det gäller gemensam bostad också beaktas bl.a. om den mot vilken förbudet avses gälla är ensam ägare till bostaden, har sin arbetsplats i hemmet eller annars kan få svårt att försörja sig på grund av förbudet (prop. 2002/03:70 s. 71). Härtill kommer att den som förbudet avses skydda måste förbinda sig att medverka till att den mot vilken förbudet avses gälla i rimlig utsträckning får tillgång till sina personliga tillhörigheter.

Regeringen bedömer att det även efter ett slopande av kravet på att risken för brott ska vara påtaglig bevaras ett starkt och utökat skydd för den mot vilken förbudet avses gälla i bestämmelsen jämfört med övriga former av kontaktförbud. De krav som grundlagen, Europakonventionen och internationella åtaganden ställer på lagstiftning av detta slag är alltså uppfyllda även om rekvisitet påtaglig risk slopas.

Sammanfattande bedömning

I promemorian diskuteras även alternativa förändringar av kontaktförbud avseende gemensam bostad som t.ex. att införa en ny riskbedömning med ett mindre långtgående kriterium än ett krav på att risken ska vara påtaglig. Slutsatsen är dock att en sådan förändring skulle ha den nackdelen att det introducerar en ny form av riskbedömning i kontaktförbudssystemet. Övervägande skäl talar bl.a. därför enligt utredaren mot en sådan lösning. Flera remissinstanser har på samma grunder avvisat den lösningen. Även regeringen instämmer i utredarens bedömning av den frågan.

Sammanfattningsvis föreslår regeringen att förutsättningarna för kontaktförbud avseende gemensam bostad ändras på så sätt att kravet på att risken för brott ska vara påtaglig tas bort medan förutsättningarna i övrigt behålls intakta.

Regeringens förslag: Lagändringen ska träda i kraft den 1 januari 2014.

Skälen för regeringens förslag: Lagändringen bör träda i kraft så snart som möjligt. Regeringen föreslår att detta sker den 1 januari 2014. Några särskilda övergångsbestämmelser behövs inte.

7 Kostnader och andra konsekvenser

Regeringens förslag kan förväntas leda till att antalet ansökningar och därmed antalet beslut om kontaktförbud avseende gemensam bostad kommer att öka. Det merarbete som ändringen kan medföra för framförallt Åklagarmyndigheten bör emellertid inte innebära att myndighetens resurser tas i anspråk i någon större omfattning. Förslagen kan inte heller anses leda till annat än marginellt ökande kostnader för polis och domstolar eller stat och kommun i övrigt. Den möjliga ökningen bedöms i varje fall rymmas inom myndigheternas befintliga ramar.

Den lagändring som föreslås är en del i regeringens strävan att förebygga och förhindra våld i nära relationer. Våld i nära relationer drabbar i hög utsträckning kvinnor och att bekämpa detta är en mycket viktig jämställdhetsuppgift. Lagändringen bör därför kunna bidra till att öka jämställdheten mellan kvinnor och män. Lagändringen bör också kunna leda till att barn i ökad utsträckning får möjlighet att bo kvar i sin bostad utan risk för hot eller våld, vilket stärker barnets rätt till en trygg hemmiljö.

8 Författningskommentar

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

1 a § Kontaktförbud enligt 1 § får avse också 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).

Kontaktförbud avseende gemensam bostad får meddelas endast om

1. skälen för ett sådant förbud väger väsentligt tyngre än det intrång eller men i övrigt som förbudet innebär för den mot vilken förbudet avses gälla, och

2. den som förbudet avses skydda förbinder sig att medverka till att den mot vilken förbudet avses gälla i rimlig utsträckning får tillgång till sina personliga tillhörigheter.

Paragrafen, som reglerar förutsättningarna för kontaktförbud avseende gemensam bostad, ändras på så sätt att kravet på att risken för brott mot den som förbudet avses skydda måste vara påtaglig tas bort. Ändringen behandlas i avsnitt 5.2.

Ändringen innebär att riskbedömningen motsvarar den som ska göras för kontaktförbud enligt 1 §, dock med begränsningen bevarad i fråga om att det måste finnas en risk för brott mot liv, hälsa, frihet eller frid och att det alltså inte är tillräckligt att det finns risk för annan brottslighet eller för förföljelse eller trakasserier. Det krävs alltså en klar och konkret risk för att den mot vilken förbudet avses gälla ska begå ett sådant brott mot den sammanboende person som skyddet ska avse. Däremot krävs det inte längre att situationen ska vara akut.

Det ska alltså krävas att skälen för ett förbud ska väga väsentligt tyngre än det intrång eller men i övrigt som förbudet innebär för den som förbudet avses gälla. Någon ändring av vilka omständigheter som särskilt ska beaktas vid proportionalitetsbedömningen är inte heller avsedd. Det får liksom i dag ankomma på åklagaren och domstolarna att ta hänsyn till samtliga relevanta omständigheter i det enskilda fallet. De omständigheter i övrigt som kan ha betydelse för bedömningen, t.ex. när det gäller medverkan av den som förbudet avses skydda, påverkas inte av ändringen.

Sammanfattning av departementspromemorian (2012:52)

Mot bakgrund av en föreskrift i Europarådets konvention om förebyggande och bekämpning av våld mot kvinnor och av våld i hemmet (Istanbulkonventionen) om att brottsoffret eller den person som riskerar att utsättas för våld ska prioriteras vid kontaktförbud som avser en bostad och tillkännagivanden som riksdagen har lämnat i fråga om en ändring i lagen (1988:688) om kontaktförbud när det gäller kontaktförbud avseende gemensam bostad, övervägs förutsättningarna för kontaktförbud av detta slag i promemorian. Promemorian föreslår att förutsättningarna för kontaktförbud avseende gemensam bostad ska ändras på så sätt att den risk för brott mot person som krävs inte behöver vara påtaglig. Samma risknivå kommer därmed att gälla för alla former av kontaktförbud. Enligt förslaget lämnas förutsättningarna för kontaktförbud avseende gemensam bostad oförändrade i övrigt.

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

Härigenom föreskrivs att 1 a § lagen (1988:688) om kontaktförbud ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 a §²

Kontaktförbud enligt 1 § får avse också förbud att uppehålla sig i en bostad som brukas gemensamt med annan, om det på grund av särskilda omständigheter finns *en påtaglig* 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).

Kontaktförbud enligt 1 § får avse också 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).

Kontaktförbud avseende gemensam bostad får meddelas endast om

1. skälen för ett sådant förbud väger väsentligt tyngre än det intrång eller men i övrigt som förbudet innebär för den mot vilken förbudet avses gälla, och

2. den som förbudet avses skydda förbinder sig att medverka till att den mot vilken förbudet avses gälla i rimlig utsträckning får tillgång till sina personliga tillhörigheter.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2014.

² Senaste lydelse 2011:487.

Förteckning över remissinstanserna

Efter remiss har yttranden över promemorian lämnats av Svea hovrätt, Attunda tingsrätt, Göteborgs tingsrätt, Kammarrätten i Stockholm, Förvaltningsrätten i Malmö, Justitiekanslern, Domstolsverket Åklagarmyndigheten, Rikspolisstyrelsen, Kriminalvården, Brottsförebyggande rådet, Brottsoffermyndigheten, Rättsmedicinalverket, Migrationsverket, Socialstyrelsen, Statens institutionsstyrelse, Barnombudsmannen, Länsstyrelsen i Stockholms län, Länsstyrelsen i Östergötlands län, Statskontoret, Skolverket, Ungdomsstyrelsen, Uppsala universitet (Nationellt centrum för kvinnofrid), Örebro universitet, Statens medieråd, Diskrimineringsombudsmannen, Sveriges Kommuner och Landsting (SKL), Sveriges Advokatsamfund, Brottsofferjourenas riksförbund, Rädda barnen, Sveriges Kvinno- och tjejjourers riksförbund, Kvinnors nätverk, Riksförbundet för homosexuellas, bisexuellas och transpersoners rättigheter (RFSL), Riksorganisationen för kvinnojourer och tjejjourer i Sverige och Nätverket män mot hedersförtryck.

Riksdagens ombudsmän och Riksförbundet för sexuell upplysning (RFSU) har avstått från att yttra sig.

Svar har inte kommit från Riksförbundet frivilliga samhällsarbetare, Barnens rätt i samhället (BRIS), Amnesty international, Sveriges kvinno-lobby, Riksorganisationen mot sexuella övergrepp, Riksorganisationen Män för Jämställdhet och Svenska föreningen för barn- och ungdomspsykiatri.

Protokoll vid sammanträde 2013-06-18

Närvarande: F.d. justitieråden Susanne Billum och Dag Victor samt justitierådet Per Virdesten.

Ökade möjligheter att förebygga våld i nära relationer

Enligt en lagrådsremiss den 5 juni 2013 (Justitiedepartementet) har regeringen beslutat inhämta Lagrådets yttrande över förslag till lag om ändring i lagen (1988:688) om kontaktförbud.

Förslaget har inför Lagrådet föredragits av rättssakkunniga Frida Göransson.

Förslaget föranleder följande yttrande av Lagrådet:

1 a §

Enligt förslaget ska kravet på att risken för brott är påtaglig slopas som förutsättning för att meddela ett kontaktförbud som avser en gemensam bostad. Innebörden av förslaget är att samma risknivå som gäller för andra former av kontaktförbud kommer att gälla för ett sådant kontaktförbud.

Det bör betonas att den föreslagna ändringen avser den sannolikhet med vilken den oönskade effekten kan förutses. Att kravet på att risken ska vara påtaglig slopas innebär däremot inte i sig, som remissen kan ge intryck av, någon ändring i vad mån risken behöver vara överhängande (akut, nära förestående). Även långsiktiga risker kan vara påtagliga. En annan sak är att bedömningsunderlaget för en sådan riskbedömning ofta är av ett sådant slag att risken knappast kan betecknas som påtaglig.

Det bör också framhållas att den inriktning på akuta situationer som kontaktförbud som avser gemensam bostad anses ha främst kommer till uttryck i de särskilda tidsgränser som gäller för sådant kontaktförbud. De risker som kan läggas till grund för ett förbud måste självfallet avse den tidsperiod som ett förbud kan omfatta.

I ett särskilt avsnitt i remissen behandlas frågan om den enskildes rättighetsskydd enligt bl.a. regeringsformen och Europakonventionen. Regeringen gör i detta bedömningen att de ”krav som grundlagen och internationella åtaganden ställer på lagstiftning av detta slag” är uppfyllda även om rekvisitet påtaglig risk slopas. Lagrådet vill framhålla att Europakonventionen numera gäller som svensk lag och att lagstiftning av det nu aktuella slaget, oavsett hur den är formulerad, måste tillämpas med beaktande av de krav som kan anses följa av konventionen (jfr t.ex. Lagrådets yttrande i prop. 2011/12:171). På motsvarande sätt kan det också finnas skäl att beakta de skydd för fri- och rättigheter som gäller enligt regeringsformen.

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 27 juni 2013

Närvarande: Statsminister Reinfeldt, ordförande, och statsråden
Björklund, Bildt, Ask, Carlsson, Billström, Ohlsson, Norman, Attefall,
Engström, Kristersson, Elmsäter-Svärd, Ullenhag, Ek, Löf, Arnholm

Föredragande: statsrådet Ask

Regeringen beslutar proposition 2012/13:186 Ökade möjligheter att förebygga våld i nära relationer