

Stalkning – ett allvarligt brott

Betänkande av Stalkningsutredningen

Stockholm 2008



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2008:81

SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst. För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes Offentliga Publikationer på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Beställningsadress:
Fritzes kundtjänst
106 47 Stockholm
Orderfax: 08-690 91 91
Ordertel: 08-690 91 90
E-post: order.fritzes@nj.se
Internet: www.fritzes.se

Svara på remiss. Hur och varför. Statsrådsberedningen, 2003.

– En liten broschyr som underlättar arbetet för den som ska svara på remiss.
Broschyren är gratis och kan laddas ner eller beställas på
<http://www.regeringen.se/remiss>

Textbearbetning och layout har utförts av Regeringskansliet, FA/kommittéservice

Tryckt av Edita Sverige AB

Stockholm 2008

ISBN 978-91-38-23057-2
ISSN 0375-250X

Till statsrådet och chefen för Justitiedepartementet

Regeringen beslutade den 6 juli 2006 att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att utreda vilka skyddsåtgärder som är lämpligast för att förstärka skyddet för personer som utsätts för hot eller förföljelse.

Den 17 november 2006 förordnades dåvarande biträdande läns-polismästaren, numera rektorn vid Polishögskolan Ebba Sverne Arvill som särskild utredare.

Som sakkunniga förordnades från den 19 januari 2007 kanslirådet vid Socialdepartementet Jessica Lundahl och rätts-sakkunnige vid Justitiedepartementet Daniel Sjölund. Från samma dag förordnades som experter juristen vid Rikspolisstyrelsen Abigail Choate, utvecklingschefen vid Kriminalvården Martin Grann, chefsåklagaren vid Åklagarkammaren i Kalmar Carina Maxson, socialtjänstexperten vid Sveriges Kommuner och Landsting Per-Olov Nylander, folkbokföringsexperten vid Skatteverket Lars Tegenfeldt och kriminalkommissarien vid Polismyndigheten i Stockholms län Katarina von Wowern. Jessica Lundahl ersattes den 15 oktober 2007 av departementssekreteraren Erica Wahi Neiglick. Den 7 januari 2008 förordnades numera chefsjuristen vid Polis-myndigheten i Skåne Mårten Unbeck som expert.

Mårten Unbeck var utredningens sekreterare från den 1 december 2006 till den 6 januari 2008. Den 26 november 2007 förordnades chefen för Rättsenheten vid Polismyndigheten i Uppsala län Johan Sørensson som utredningssekreterare.

Utredningen som har tagit namnet Stalkningsutredningen (Ju 2006:09) överlämnar härmed betänkandet Stalkning – ett allvarligt brott (SOU 2008:aa).

Arbetet har bedrivits i nära samarbete med experterna. Betänkandet är därför skrivet i vi-form. Samtliga experter har i huvudsak ställt sig bakom de överväganden som redovisas i betänkandet.

Detta innebär dock inte att det i enskildheter inte kan ha förekommit delade uppfattningar.

Arbetet är härmed avslutat.

Stockholm i september 2008

Ebba Sverne Arvill

/Johan Sørensson

Innehåll

Sammanfattning	15
Summary	27
Författningsförslag	39

Bakgrund

1 Uppdrag och genomförande.....	57
1.1 Uppdraget.....	57
1.2 Genomförandet av uppdraget	58
2 Stalkning och dess konsekvenser i dag	61
2.1 Inledning.....	61
2.2 Vad avses med begreppet ”stalkning”?	62
2.3 Situationen i Sverige.....	62
2.4 Myndigheternas tillämpning	64
2.5 Erfarenheter från utsatta	66
2.6 Uppgifter om de som förföljer	68
3 Pågående arbete i Sverige och internationellt	69
3.1 Inledning.....	69
3.2 Pågående offentliga utredningar och annat lagstiftningsarbete.....	69

3.3	Pågående myndighetsprojekt.....	70
3.3.1	Brottsförebyggande rådet.....	70
3.3.2	Domstolsverket.....	71
3.3.3	Försäkringskassan	71
3.3.4	Kriminalvården.....	71
3.3.5	Rikspolisstyrelsen	72
3.3.6	Rättsmedicinalverket	74
3.3.7	Skatteverket.....	74
3.3.8	Skolverket.....	74
3.3.9	Socialstyrelsen	74
3.3.10	Statens institutionsstyrelse.....	77
3.3.11	Sveriges Kommuner och Landsting	78
3.3.12	Åklagarmyndigheten.....	78
3.4	Internationella förhållanden	78
3.4.1	Inledning.....	78
3.4.2	USA	79
3.4.3	Europeiska unionen	80
3.4.4	Sammanfattning	83

Överväganden och förslag

4	Övergripande systematik för framtidens skydd för personer som utsätts för stalkning	87
4.1	Allmänna utgångspunkter.....	87
4.1.1	Inledning.....	87
4.1.2	Personsäkerhetsarbete	87
4.1.3	Hot mot förtroendevalda	88
4.1.4	Arbetsgivarens ansvar	89
4.2	Skydd mot stalkning	93
4.2.1	Inledning.....	93
4.2.2	Tre huvudområden.....	93
4.2.3	Grundläggande förutsättningar.....	94
4.2.4	Åtgärder för att undanröja hoten.....	97
4.2.5	Skyddsåtgärder	98
4.2.6	Stödande åtgärder.....	99
5	Kriminalisering av stalkning.....	101
5.1	Inledning.....	101

5.2	Befintlig straffrättslig lagstiftning som kan användas för att lagföra den som systematiskt förföljer någon	101
5.2.1	Inledning	101
5.2.2	Misshandel	102
5.2.3	Olaga tvång	102
5.2.4	Grov fridskränkning och grov kvinnofridskränkning	104
5.2.5	Olaga hot	105
5.2.6	Hemfridsbrott	106
5.2.7	Ofredande	107
5.2.8	Förtal	107
5.2.9	Förolämpning	109
5.2.10	Sexuellt ofredande	110
5.2.11	Skadegörelse	110
5.2.12	Hot eller våld mot tjänsteman	111
5.2.13	Förgripelse mot tjänsteman	112
5.2.14	Övergripping i rättssak	112
5.2.15	Överträdelse av besöksförbud	113
5.2.16	Förutsättningarna för straffskärpning och strafflindring i 29 kap. brottsbalken	113
5.3	Övergripande presentation av behovet av reformer	116
5.3.1	Inledning	116
5.3.2	Frågans tidigare beredning	117
5.3.3	Brottsförebyggande rådets slutsatser	118
5.3.4	Diskussion om behovet att utvidga det kriminaliserade området	121
5.4	Alternativa sätt att utforma ett straffrättsligt skydd	123
5.4.1	Inledning	123
5.4.2	Ett systematiskt förföljelsebrott införs med fridskränkingsbrotten som modell	123
5.4.3	Införande av en särskild straffskärpningsgrund i 29 kap. 2 § brottsbalken för upprepade kränkningar	124
5.4.4	Utvidga tillämpningsområdet för grova fridskränkingsbrott genom att ta bort "närstående kravet"	125
5.4.5	En ny straffbestämmelse för grovt ofredande	126
5.5	Systematisk förföljelse kriminaliseras	127
5.5.1	En ny straffbestämmelse	128

5.5.2	Påföljd och bedömning av straffvärde	134
5.5.3	Sammanfattning	138
6	Ny lag om kontaktförbud	139
6.1	Inledning	139
6.2	Övergripande presentation av behovet av reformer.....	139
6.2.1	Inledning.....	139
6.2.2	Frågans tidigare beredning	140
6.2.3	Besöksförbud ger ökad trygghet.....	141
6.2.4	Stort antal överträdelser.....	141
6.2.5	Polisens roll	142
6.3	Lagen om besöksförbud ersätts med en ny lag om kontaktförbud	144
6.3.1	Nuvarande möjligheter att utfärda besöksförbud.....	144
6.3.2	Besöksförbudets skyddsverkan	146
6.3.3	Många och upprepade överträdelser	147
6.3.4	Bevisfrågor.....	147
6.3.5	Slutsatser.....	148
6.3.6	Övrigt	149
6.4	Förutsättningar för att utfärda kontaktförbud	150
6.4.1	Gällande rätt	150
6.4.2	Kontaktförbud ska kunna utfärdas även utan brott mot skyddspersonen	150
6.4.3	Hot- och riskbedömningar bör vara avgörande	153
6.5	Förutsättningar för att meddela villkor om tillträdesförbud.....	155
6.5.1	Gällande rätt	155
6.5.2	Villkor om tillträdesförbud	156
6.6	Förutsättningar för att meddela villkor om förbud att uppehålla sig i gemensam bostad.....	159
6.6.1	Gällande rätt	159
6.6.2	Behov av bättre kunskap och mindre restriktiva bestämmelser	160
6.6.3	Definitionen av ”gemensam bostad”	162
6.6.4	”Påtaglig risk för brott” bör ersättas av en allmän proportionalitetsbedömning	162

6.6.5	Giltighetstid och förnyelse av villkor om förbud att uppehålla sig i gemensam bostad.....	163
6.7	Processuella frågor.....	164
6.7.1	Ansökan om kontaktförbud	165
6.7.2	Beslut om kontaktförbud.....	165
6.7.3	Offentligt biträde.....	167
6.7.4	Målsägandebiträde	167
6.7.5	Tingrättens sammansättning.....	169
6.8	Påföljder	169
6.9	Även ringa överträdelser ska straffbeläggas	171
6.10	Åklagarnas arbete kring kontaktförbud	173
6.11	Polisens ansvar för kontaktförbud.....	174
6.12	Barn och kontaktförbud	176
6.13	Gallring av uppgifter i belastningsregistret	178
7	Förutsättningar för att förena kontaktförbud med elektronisk övervakning	183
7.1	Tidigare överväganden	183
7.2	Internationella jämförelser	187
7.2.1	Inledning	187
7.2.2	USA	187
7.2.3	Spanien	187
7.2.4	Norge.....	188
7.3	Tekniska alternativ.....	188
7.3.1	Stationär övervakning.....	188
7.3.2	Stationär övervakning av den hotade personen	189
7.3.3	Positionering.....	190
7.3.4	Passiv övervakning.....	191
7.3.5	Aktiv övervakning	191
7.3.6	Positionering med fredade områden	191
7.4	Rättsliga alternativ	192
7.5	Rikspolisstyrelsens försöksverksamhet.....	194
7.6	Behovet av elektronisk övervakning.....	198

7.7	Kontaktförbud med villkor om elektronisk övervakning ska införas	200
7.7.1	Förutsättningar för elektronisk övervakning	200
7.7.2	Beslut och processuella frågor	210
7.7.3	Polisen ska vara huvudman och förväntade åtgärder	213
7.7.4	Överträdelser och motivation av förbudspersoner	216
7.7.5	Bevarande av uppgifter och överskottsinformation	219
7.7.6	Uppdrag till myndigheter	221
8	Skydd för personuppgifter	223
8.1	Inledning	223
8.2	Nuvarande möjligheter att få skydd för personuppgifter	224
8.2.1	Inledning	224
8.2.2	Skydd för personuppgifter i sekretesslagen	224
8.2.3	Sekretessmarkering	226
8.2.4	Kvarskrivning	228
8.2.5	Fingerade personuppgifter	228
8.3	Övergripande presentation av behovet av reformer	229
8.3.1	Inledning	229
8.3.2	Frågans tidigare beredning	230
8.3.3	Problembild	232
8.3.4	Slutsatser	237
8.4	Åtgärder för att underlätta för personer med skyddade personuppgifter	238
8.4.1	Lagreglering av sekretessmarkering	238
8.4.2	Skyddade personuppgifter	241
8.4.3	Sekretesskydd för fastighetsbeteckningar och tomträttsbeteckningar	249
9	Kommunala skyddshandläggare för brottsoffer	255
9.1	Inledning	255
9.2	Behov av skyddshandläggare	255
9.3	Förslag till arbetsområden	258

9.4	Lämplig kompetens för en skyddshandläggare	260
9.5	Samverkan mellan kommun och myndigheter m.fl.	261
9.6	Samordning mellan kommuner	262
9.7	Utbildnings- och uppföljningsuppdrag till Socialstyrelsen	263
9.8	Sammanfattning	264
10	Polisens skyddsarbete.....	265
10.1	Inledning.....	265
10.2	Det särskilda personsäkerhetsarbetet	265
10.3	Personsäkerhetsprogrammets innehåll.....	267
10.4	Lokalt personsäkerhetsarbete	267
10.5	Målgruppen för det särskilda personsäkerhetsarbetet.....	268
11	Ersättning till personer som utsätts för förföljelse eller allvarlig brottslighet.....	273
11.1	Inledning.....	273
11.2	Befintliga möjligheter att få ekonomisk kompensation och stöd vid förföljelse	274
11.2.1	Inledning	274
11.2.2	Skadestånd.....	274
11.2.3	Försäkringsersättning.....	275
11.2.4	Brottsskadeersättning.....	275
11.2.5	Personsäkerhetsersättning	275
11.2.6	Kommunalt ekonomiskt bistånd	276
11.2.7	Socialförsäkring och arbetslöshetsersättning.....	279
11.3	Behov av ekonomiskt stöd i olika faser	280
11.3.1	Inledning	280
11.3.2	Initiala kostnader	280
11.3.3	Omställningskostnader	281
11.3.4	Levnadsomkostnader.....	281

11.4	Övergripande presentation av behovet av ytterligare ekonomiskt stöd.....	282
11.4.1	Inledning.....	282
11.4.2	Frågans tidigare beredning	283
11.4.3	Erfarenheter och problembild	285
11.5	Förutsättningar för att få ekonomiskt stöd från samhället	287
11.5.1	Inledning.....	287
11.5.2	Det kommunala ekonomiska biståndet	288
11.5.3	Oklarheter om vistelsekommunens ansvar är ett avgörande hinder för en effektiv handläggning med brottsoffret i fokus	290
11.5.4	Övrigt	291
11.6	Sammanfattning.....	292
12	Stalkning från personer som är intagna för vård eller i anstalt.....	295
12.1	Inledning.....	295
12.2	Brevgranskning.....	295
12.3	Begränsning av telefonsamtal m.m.....	296
12.4	Begränsning av besök	297
12.5	Permissioner	298
12.6	Slutsatser.....	298

Konsekvensbeskrivning

13	Kostnads- och konsekvensanalys	303
13.1	Inledning.....	303
13.2	Ekonomiska konsekvenser	303
13.2.1	Konsekvenser för staten	303
13.2.2	Konsekvenser för kommuner.....	310
13.3	Andra konsekvenser av förslagen.....	311
13.3.1	Konsekvenser för brottsligheten.....	311

13.3.2 Konsekvenser för jämställdheten mellan kvinnor och män	312
13.3.3 Konsekvenser för barn	312
13.3.4 Konsekvenser för den personliga integriteten	313
13.3.5 Övriga konsekvenser	314
14 Ikraftträdande m.m.	315
14.1 Ikraftträdande	315
14.2 Övergångsbestämmelser	315
14.2.1 Straffrättsliga övergångsbestämmelser	316
14.2.2 Besöksförbud som har beslutats före ikraftträdandet	316
14.2.3 Övriga ändringar	316
15 Författningskommentar	317
15.1 Inledning	317
15.2 Förslaget till lag om kontaktförbud (200x:xxx)	317
15.3 Förslaget till lag om ändring i brottsbalken	339
15.4 Förslaget till lag om ändring i sekretesslagen (1980:100) ...	342
15.5 Förslaget till lag om ändring av lagen (1998:609) om målsägandebiträde	343
15.6 Förslaget till lag om ändring av lagen (1991:483) om fingerade personuppgifter	344
15.7 Förslaget till lag om ändring i lagen (1998:620) om belastningsregister	346
Bilaga	
Kommittédirektiv 2006:84	349

Sammanfattning

Bakgrund

Ett stort antal personer i Sverige utsätts varje år för hot och förföljelse. Enligt Brottsförebyggande rådet (Brå) har mer än 600 000 personer i åldern 18–79 år någon gång blivit utsatta för stalkning, varav 105 000–165 000 personer det senaste året.

Två tredjedelar av offren var på ett eller annat sätt bekant med gärningsmannen. Av dem var ca en fjärdedel dåvarande eller tidigare partner och ca en fjärdedel hade någon annan privat relation. Andra var t.ex. arbetskamrater eller personer man fått kontakt med genom sin yrkesutövning. En tredjedel av offren uppgav att de var obekanta med gärningsmannen.

Brå konstaterade att ju närmare relationen var mellan offer och gärningsman desto allvarigare var trakasserierna och risken för våld var större. 25 procent av alla som hade utsatts för stalkning hade också utsatts för våld.

Brå konstaterade också att ca 15 000 personer i Sverige årligen tvingas flytta efter att de har utsatts för förföljelse.

En knapp tredjedel av de utsatta hade polisanmält trakasserierna. En femtedel av de fall där polisanmälan gjordes ledde till någon påföljd för gärningsmannen. De vanligaste brottsrubriceringarna var olaga hot och misshandel.

I dag saknas en generell bestämmelse som innebär en kriminalisering av systematiserad förföljelse. Däremot kan gärningarna var och en för sig utgöra brott. Det finns dessutom möjlighet att utfärda besöksförbud redan om det finns risk för att någon kommer att utsätta någon annan för brott, förföljelse eller trakasserier. Den som överträder ett besöksförbud gör sig skyldig till ett brott.

Uppdraget

Stalkningsutredningen har haft i uppdrag att utreda vilka skyddsåtgärder som är lämpligast för att förstärka skyddet för personer som utsätts för hot eller förföljelse. Utredaren skulle också överväga om det finns ett behov av ett kompletterande ekonomiskt stöd i vissa fall då personer utsätts för upprepade, allvarliga hot eller annan allvarlig brottslighet i sådan omfattning att deras livssituation påtagligt påverkas.

I uppdraget ingick bl.a. att belysa hur lagen om besöksförbud tillämpas och föreslå förändringar som kan leda till en bättre och mer ändamålsenlig användning av besöksförbud och lämna förslag på en rättslig lösning som medger att besöksförbud kan kontrolleras med elektronisk övervakning. Stalkningsutredningen skulle också se över bestämmelserna kring sekretesskydd för bostadsadresser m.m. och skyddade personuppgifter.

Dessutom har Stalkningsutredningen haft i uppdrag att analysera straffbestämmelsernas tillämplighet vid upprepade trakasserier och förföljelser (stalkning) och överväga om skyddet behöver förstärkas i sådana situationer.

Överväganden och förslag

Det pågår redan ett omfattande arbete i Sverige med anknytning till de frågor som utredningen har behandlat. En del insatser finns beskrivna i regeringens Handlingsplan för att bekämpa mäns våld mot kvinnor, hedersrelaterat våld och förtryck samt våld i samkönade relationer (Skr. 2007/08:39). Flera myndigheter har tagit egna initiativ, t.ex. sådana som berör frågor om skyddade personuppgifter och behandling av gärningsmän.

Åtta länder inom den Europeiska unionen hade i april 2007 antagit specifika förbud mot stalkning i sin lagstiftning. I övriga länder inom Europeiska unionen saknas visserligen särskilda bestämmelser om stalkning, men handlingen kan ändå, precis som i Sverige i dag, vara straffbar enligt andra regler, t.ex. såsom olaga hot, ofredande eller misshandel. I 26 av 27 länder inom den Europeiska unionen finns regler om besöksförbud.

Vi bedömer att de pågående insatserna i Sverige ändå inte är tillräckliga för att komma till rätta med problemet med stalkning. Vi

lämnar därför förslag på hur arbetet mot systematisk förföljelse ska bli mer effektivt.

Tre huvudområden

För att verkningsfullt komma till rätta med problemen med stalkning anser vi det finns tre huvudområden som bör avhandlas. För det första måste insatser göras för att undanröja hotet om stalkning, dvs. insatser direkt riktade mot gärningsmannen. För det andra kan det dock i vissa fall vara omöjligt att komma till rätta med själva förföljelsen. Vissa gärningsmän kan betraktas som så besvärliga och enträgna att det inte är tillräckligt ens med frihetsberövanden. Brottsoffret kommer i dessa fall att behöva skyddas. För det tredje är det i många fall nödvändigt att erbjuda brottsoffret andra stödåtgärder än skydd.

Kriminalisering av stalkning

I dag saknas det en särskild bestämmelse om straff för systematiserad förföljelse. Förföljaren kan dömas för varje gärning som utgör ett brott, men det saknas förutsättningar att betrakta helheten. Därmed saknas det förutsättningar att beakta att beteendet att systematiskt förfölja någon innebär ett omfattande psykiskt lidande för den som blir utsatt. Vi anser att det finns starka skäl för att i dag kriminella gärningar betraktas från en annan utgångspunkt om de begås inom ramen för systematisk förföljelse. Vi föreslår därför att ett nytt brott, olaga förföljelse, införs.

De olika oönskade beteendena som den systematiska förföljelsen kan innefatta spänner över ett mycket brett spektrum av aktiviteter. Den nya bestämmelsen bör därför omfatta alla straffvärda förfaranden inom det område den är avsedd att skydda. Vi anser dock inte att det kriminaliserade området som sådant bör utvidgas. Förföljelse som inte bedöms ha nått upp till ett brott bör istället kunna medföra ett beslut om besöksförbud.

Enligt den nya bestämmelsen ska den som begår brottsliga gärningar enligt 3 kap. 5 §, 4 kap. 4–7 §§, 5 kap. 1 § och 3 §, 6 kap. 10 §, 12 kap. 1 §, 17 kap. 1–2 § och 10 § brottsbalken eller enligt 35 § första stycket lagen (200x:xx) om kontaktförbud eller försök och förberedelse enligt vad som är föreskrivet för varje brott dömas

för olaga förföljelse om var och en av gärningarna har utgjort led i en upprepad kränkning av brottsoffrets integritet.

Straffet för normalfallet föreslås bli fängelse högst två år. För grova fall bör straffet vara fängelse lägst sex månader och högst fyra år. Vid bedömning om en gärning ska betraktas som grov ska särskilt beaktas om det har förekommit våld eller hot om allvarligt våld, om förföljelsen har pågått under lång tid eller om gärningarna av annan anledning kan anses vara särskilt allvarliga.

Ny lag om kontaktförbud

År 2007 uppgick antalet ansökningar om besöksförbud till 10 400. Från år 2000 har antalet ansökningar om besöksförbud nästan fördubblats, eftersom det då inkom 5 700 ansökningar. Ca 42 procent av ansökningarna om besöksförbud beviljades år 2007.

Brå:s uppföljningar av lagen (1988:688) om besöksförbud pekar på att det finns en stor problematik kring besöksförbuden. Av uppföljningarna framkommer det att den som besöksförbudet ska skydda upplever sig tryggare i och med besöksförbudet. Oron för att utsättas för brott kvarstår dock i många fall.

Enligt tillgänglig statistik överträds en tredjedel av besöksförbuden. Brå har kritiserat polis och åklagare för hanteringen av besöksförbud. Bl.a. finns det brister i den informationen som ska lämnas till den som ska skyddas, riskbedömningar verkar sällan bygga på en sammanvägd helhetsbedömning och besöksförbud används sällan för att förebygga nya brott.

För att komma till rätta med dessa problem föreslår jag att lagen om besöksförbud ersätts med en ny lag om kontaktförbud. Den nya lagen har en annan struktur än nuvarande lag och är tydligare avseende förutsättningarna för att meddela ett kontaktförbud. Beslut om kontaktförbud ska alltid föregås av en proportionalitetsbedömning. Proportionalitetsbedömningen bör ta hänsyn till de befintliga motstående intressena, dvs. i synnerhet skyddshänsyn och integritetsaspekter. Särskild hänsyn bör tas till faran för att våld eller hot riktas mot skyddspersonen.

Möjligheten att utfärda kontaktförbud utan att skyddspersonen redan har utsatts för brott bör utökas för att kontaktförbudet bättre ska kunna utgöra ett komplement till förslaget om en ny straffbestämmelse om olaga förföljelse. Vi menar att genom tydliga krav på proportionalitet kan rättssäkerhetskraven nås även utan att

något brott tidigare har begåtts, vilket det i praktiken ställs krav på i dag. I dag finns det förutsättningar att göra adekvata bedömningar genom de strukturerade hot- och riskbedömningar som nu införs inom Polisen.

Ett kontaktförbud bör, liksom enligt lagen om besöksförbud, kunna förenas med villkor om förbud för förbudspersonen att vistas inom ett särskilt angivet område. Området bör dock kunna vara större än nu och villkoret ska kallas tillträdesförbud. Tillträdesförbudets omfattning bör avgöras enligt den allmänna proportionalitetsbedömningen.

På samma sätt bör ett kontaktförbud, liksom nu, kunna förenas med villkor om förbud för förbudspersonen att uppehålla sig i en bostad som brukas gemensamt med skyddspersonen. Förutsättningarna att få meddela villkor avseende gemensam bostad bör dock förenklas.

Liksom i dag bör åklagare som huvudregel besluta om ett kontaktförbud ska utfärdas. Enligt nuvarande bestämmelse ska ett beslut om besöksförbud kunna prövas av tingsrätten, som då ska bestå av en domare och tre nämndemän. Vi anser att tingsrätten ska kunna avgöra frågor om kontaktförbud utan nämnd, eftersom det både skulle undanröja vissa praktiska problem och skulle kunna påskynda handläggningen i domstol. Frågan om kontaktförbud ska även kunna tas upp vid förhandling i brottmål av åklagaren, målsäganden eller av rätten på eget initiativ.

Straffskalan för kontaktförbud föreslås höjas och maxstraffet bli två års fängelse. Samtidigt bör ringa överträdelser straffbeläggas.

Polisens ansvar vid ärenden om kontaktförbud föreslås tydliggöras i den nya lagen om kontaktförbud, bl.a. vad gäller uppföljning av utfärdade beslut.

Lagen (1988:609) om målsägandebiträde förtydligas med en bestämmelse som innebär att om det finns ett målsägandebiträde förordnat för skyddspersonen hör det till dennes uppgifter att biträda sin klient vid domstolsförhandlingar i ärenden om kontaktförbud.

Uppgifter om kontaktförbud bör gallras ur belastningsregistret senast fem år efter beslutet, dvs. inte efter tio år som nu är fallet.

Kontaktförbud med elektronisk övervakning

Rikspolisstyrelsen har haft i uppdrag av regeringen att genomföra försök med teknisk utrustning för att förena kontaktförbud med elektronisk övervakning. Syftet med uppdraget har varit att ge svar på teknikens möjligheter och begränsningar vid övervakning av kontaktförbud.

Tidigare har det konstaterats att den tekniska utvecklingen inte hade nått så långt att det var möjligt att med bibehållna krav på rättssäkerhet elektroniskt övervaka den som har meddelats kontaktförbud. Vi bedömer att sådana förutsättningar nu finns samt att de med stor sannolikhet kommer att vara ännu bättre när de eventuella bestämmelserna om detta kan förväntas träda i kraft.

Vi föreslår därför att ett kontaktförbud med tillträdesförbud ska kunna förenas med elektronisk övervakning.

Förbudspersonen föreslås kunna övervakas elektroniskt och positionsbestämmas om han eller hon träder in i det område som kontaktförbudet avser. Övervakningen bör ske av polisen som vid en överträdelse har möjlighet att varna skyddspersonen, ingripa mot förbudspersonen och säkra bevis för överträdelsen.

Skyddspersonen bör erbjudas att ha egen utrustning som larmar om förbudspersonen överträder kontaktförbudet och kommer i närheten.

Beslut om villkor att förena kontaktförbud med elektronisk övervakning bör fattas av domstol. Åklagaren föreslås dock kunna fatta ett interimistiskt beslut om elektronisk övervakning i avvaktan på rättens prövning.

Om förbudspersonen uppsåtligt eller av grov oaktsamhet förhindrar den elektroniska övervakningen bör han eller hon dömas till böter eller fängelse i högst ett år.

Skydd för personuppgifter

I dag lever ca 11 500 personer i Sverige med någon form av skydd för sina personuppgifter. Antalet ökar med ca 6 procent per år.

Det finns i dag fyra olika nivåer för skydd. För det första skydd för personuppgifter i sekretesslagen, t.ex. i 7 kap. 1 a § och 7 kap. 15 §. Enligt 7 kap. 1 a § sekretesslagen kan en myndighet som känner till att en person som är förföljd vägra att lämna ut uppgift om var personen bor. För det andra kan Skatteverket besluta om s.k.

sekretessmarkering i folkbokföringsregistret. För det tredje kan Skatteverket medge en person att vid flyttning vara folkbokförd på den gamla adressen, s.k. kvarskrivning. Avslutningsvis och för det fjärde kan en person medges nya fingerade personuppgifter av domstol.

Vi anser att det från ett brottsofferperspektiv finns starka skäl för en lagreglering av formerna för sekretessmarkering, som i dag inte är reglerade i författning. Frågan bör behandlas vidare inom ramen för Folkbokföringsutredningen (Fi 2007:11). En lagreglering skulle öka förutsättningarna för en mer likformig bedömning i dessa fall. En lagreglering skulle också kunna ge den som har fått ett avslag på sin ansökan om sekretessmarkering och den som har fått ett beslut om att skyddet ska upphöra en möjlighet att överklaga beslutet. Gränserna för myndigheternas eventuella utredningsskyldighet i dessa fall borde också kunna definieras i lagen.

Vi anser också att det vid beslut om fingerade personuppgifter inte endast bör beaktas om kvarskrivning kan ge ett tillräckligt skydd utan även hotets förväntade tidslängd och andra effekter av kvarskrivning som kan försvåra för den enskilde. Fingerade personuppgifter ska även kunna medges om det med hänsyn till personens behov och personliga förhållanden i övrigt framstår som lämpligare än någon annan åtgärd.

I dag undantas fastighetsbeteckningar och beteckningar på tomträtt från det generella sekretessskyddet i 7 kap. 1 a § sekretesslagen. Vi anser dock inte att detta undantag behövs eftersom den som har ett berättigat intresse av att få veta vem som äger en viss känd fastighet även utan bestämmelsen har möjlighet att få informationen. Vi anser därför att undantaget bör tas bort.

Kommunala skyddshandläggare för brottsoffer

Redan i dag har kommunen en omfattande skyldighet att hjälpa brottsoffer. Enligt 5 kap. 11 § socialtjänstlagen (2001:453), SoL, hör det till socialnämndens uppgifter att verka för att den som har utsatts för brott och dennes närstående får stöd och hjälp.

Ofta saknas det samordning inom kommunen och mellan kommunen och andra myndigheter. Insatser görs då inte sällan planlöst och det i en tid då brottsoffret är som allra mest sårbar. Han eller hon är dessutom ofta i behov av att ha kontakter med ett

stort antal myndigheter och andra instanser för att kunna skydda sig mot nya brott och trakasserier. Rädslan för att upptäckas medför i många fall att brottsoffret tvingas fly från ort till ort.

Det finns behov av att skyddet och stödet arrangeras på ett säkert och korrekt sätt redan från början. För att kvaliteten och integriteten ska kunna hållas på den högsta nivån bör kommunerna därför inrätta specialistfunktioner inom detta område. Vi anser därför att det bör finnas utbildade skyddshandläggare tillgängliga i samtliga kommuner. En skyddshandläggare bör vara en länk mellan brottsoffret och kommunala funktioner, myndigheter och ideella organisationer. En särskilt viktig roll har skyddshandläggaren om brottsoffret tvingas att flytta till en annan ort.

Om kommunerna inrättar funktioner som skyddshandläggare kommer det att innebära stor kvalitetsförbättring för den som p.g.a. hot, våld eller förföljelse tvingas att fly från sitt hem. På sikt bör det dessutom innebära en besparing för kommunerna.

Polisens skyddarbete

Polisens särskilda personsäkerhetsarbete, som formaliserades år 2006, omfattar i första hand den som är bevisperson eller anställd i rättsväsendet. Om det finns särskilda skäl får särskilt personsäkerhetsarbete bedrivas även beträffande andra personer. För närvarande bedömer vi att det saknas förutsättningar att föreslå att villkoren för vem som kan ingå i det särskilda personsäkerhetsarbetet ska förändras. Vi föreslår dock att regeringen ska ta initiativ till att utvärdera det särskilda personsäkerhetsarbetet.

Den utbyggnad av Polisens lokala personsäkerhetsarbete som nu har påbörjats kommer att möjliggöra för fler brottsoffer att få relevant skydd och annan hjälp. Vi anser dock att en effektiv och likformig utbyggnad av det lokala personsäkerhetsarbetet förutsätter att Rikspolisstyrelsen tar initiativ till nationella riktlinjer och samordning.

Ekonomisk ersättning till personer som utsätts för förföljelse eller allvarlig brottslighet

De flesta som utredningen har haft kontakt med som har varit eller är utsatta för förföljelse vittnar om att de inte var förberedda på de kostnader och praktiska problem som skulle följa. Kostnaderna som följer av att en person är utsatt för förföljelse beror naturligtvis på arten av förföljelsen och hotbilden. Hur den förföljda personen upplever hotet är en annan faktor som påverkar vilka åtgärder som vidtas.

Det finns i dag ett antal möjligheter för personer som utsätts för brott att erhålla ekonomisk kompensation och stöd, t.ex. skadestånd från gärningsmannen, försäkringsersättning, brottsofferersättning och kommunalt ekonomiskt bistånd. Den som ingår i Polisens särskilda personsäkerhetsarbete kan i vissa fall få personsäkerhetsersättning. Den som bedöms oförmögen att arbeta eller inte kan få något arbete kan medges sjukersättning eller arbetslöshetsersättning.

Kostnader för den som utsätts för förföljelse eller allvarlig brottslighet kan uppkomma i olika faser. Initiala kostnader kan uppkomma i samband med att hotet först uppträder. Det kan t.ex. avse kostnader för att skydda sig, bl.a. kostnader för larm. Omställningskostnader uppkommer när brottsoffret tvingas flytta. Enligt Brå flyttar ca 15 000 personer från sina hem varje år för att de har utsatts för förföljelse. På sikt uppkommer ett behov att försörja sig på den nya orten.

Vi bedömer det som särskilt viktigt att tillämpningen av det kommunala ekonomiska biståndet ytterligare förbättras och likformas.

En viktig del i frågeställningen kring ekonomiskt bistånd är att klarlägga vem som ska betala biståndet. I dag förekommer det oklarheter om hur det ekonomiska ansvaret mellan kommuner ska fördelas om en person av skyddsskäl tvingas flytta från sitt hem till en ny kommun. Frågan om vistelsekommunens ansvar behöver belysas, vilket nu sker genom Vistelseutredningens (S 2008:02) försorg.

En annan fråga är om gärningsmannens eller samhällets ansvar för de fall då brottsoffret tvingas vidta åtgärder att skydda sig mot ytterligare brott från gärningsmannen ska utsträckas. Vi finner att den frågan ligger utanför denna utrednings uppdrag, men tycker att problematiken möjligen bör utredas.

Stalkning från personer intagna för vård eller i anstalt

Det förekommer att personer utsätts för förföljelse av någon som är intagen i kriminalvårdsanstalt eller som får psykiatrisk tvångsvård eller rättspsykiatrisk vård. Det finns ett antal frågetecken kring hur långt anstaltens eller vårdinrättningens ansvar för att förhindra denna typ av brottslighet sträcker sig. Vi anser att dessa frågor bör behandlas inom ramen för regeringens pågående översyn av kriminalvårdslagstiftningen och i den utredning om den psykiatriska tvångsvården som regeringen har beslutat (Dir. 2008:93).

Konsekvensbeskrivning m.m.

Kostnads- och konsekvensanalys

Vårt förslag om elektronisk övervakning av kontaktförbud kommer att medföra ökade kostnader motsvarande 11 miljoner kronor årligen för Polisen. Dessa ökade kostnader bör kompenseras genom minskade kostnader i övrigt för samhället som ett resultat av minskade utgifter till följd av våld mot kvinnor och annat våld.

I övrigt blir de ökade kostnaderna för statliga myndigheter små. Kostnaderna för handläggning av fingerade personuppgifter vid Polisen kan förväntas öka något. Rättsväsendet drabbas av ökade kostnader för offentligt biträde och målsägandebiträde i ärenden om kontaktförbud. Kostnadsökningarna förväntas i viss mån kompenseras av andra åtgärder som ökar effektiviteten och innebär möjligheter att förbättra arbetsrutiner m.m. De ökade kostnaderna bedöms i varje fall inrymmas inom ramen för befintliga anslag.

Förslagen förväntas få brottsförebyggande effekter och öka jämställdheten mellan kvinnor och män. Som ett resultat av förslagen ökar förutsättningarna att förebygga brott, utreda brott och lagföra gärningsmän. Det bör få till konsekvens att våldsbrottsligheten, t.ex. mäns våld mot kvinnor, minskar. Förslagen kan även förväntas innebära positiva konsekvenser ur ett barnperspektiv. Framför allt gäller det om bestämmelserna om kontaktförbud och kommunala skyddshandläggare genomförs.

Elektronisk övervakning av kontaktförbud innebär konsekvenser för den personliga integriteten. I de aktuella fallen bedömer vi att det brottsförebyggande syftet har företräde.

Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

De nya bestämmelserna föreslås träda i kraft den 1 januari 2010. Särskilda övergångsbestämmelser krävs i lagen om kontaktförbud och lagen om belastningsregister för de besöksförbud som redan har beslutats och gäller vid tiden då de nya bestämmelserna träder i kraft.

Summary

Background

Each year in Sweden a large number of people are subjected to threats and harassment. According to the National Council for Crime Prevention, more than 600 000 people between the ages of 18 and 79 have at some point been the victim of a stalker. For 105 000–165 000 people, this has happened in the past year.

Two thirds of victims were, in some way or another, acquainted with their stalker. Of these two thirds, approximately a quarter had – at the time or previously – been the stalker’s partner, and approximately one quarter were or had previously been in some other kind of personal relationship with the stalker. In other cases the stalker was, for example, a work colleague or someone with whom the victim had come into contact through their professional activities. One third of the victims stated that they were not acquainted with their stalker.

The National Council for Crime Prevention noted that the closer the relationship between victim and stalker, the more serious the harassment and the greater the risk of violence. Twenty-five per cent of all those who had been the victim of a stalker had also been subjected to violence.

The National Council for Crime Prevention also noted that every year in Sweden approximately 15 000 people are forced to move after having been subjected to harassment.

Almost a third of victims had reported the harassment to the police. One fifth of all reported cases led to some kind of penalty for the stalker. The most common charges filed were unlawful threats and assault.

There is currently no general legal provision that criminalises systematic harassment. However, individual acts can constitute crimes. It is also possible to impose a restraining order if there is a

risk of one individual subjecting another individual to crime or harassment. It is a criminal offence to violate a restraining order.

Remit

The Stalking Inquiry was instructed to examine which protective measures are best suited to improving protection for people who are subjected to threats or harassment. The Inquiry was also given the task of considering whether there is a need for complementary financial support in certain cases where people are subjected to repeated, serious threats or other kinds of serious crime to such an extent that the way they live their lives is clearly affected.

The remit included analysing how the Restraining Orders Act is applied, proposing amendments that could result in the better and more appropriate use of restraining orders, and submitting proposals for a legal solution that allows restraining orders to be monitored electronically. The Stalking Inquiry was also instructed to review the provisions on the confidentiality of addresses etc. and protected personal data.

In addition, the Stalking Inquiry was given the task of analysing the application of penalty provisions in cases of repeated harassment and stalking, and to consider whether there needs to be greater protection in such situations.

Considerations and proposals

There is currently extensive work under way in Sweden connected to the issues that the Inquiry has dealt with. A number of the initiatives are described in the Government's Action Plan to combat men's violence against women, violence and oppression in the name of honour and violence in same-sex relations (Govt. Communication 2007/08:39). Several government agencies have implemented their own initiatives, for example on issues relating to protected personal data and the treatment of perpetrators.

By April 2007, eight countries in the European Union had adopted specific stalking prohibitions in their legislation. Although the rest of the EU countries lack special provisions on stalking, the act of stalking can still constitute a punishable crime under other rules – such as those governing unlawful threats, harassment or

assault – as is the case in Sweden today. Of the 27 countries in the European Union, 26 have regulations on restraining orders.

It is our view that current efforts in Sweden are still not sufficient for overcoming the problem of stalking. Therefore, we are submitting proposals on how work to combat systematic harassment could be made more effective.

Three key areas

We consider there to be three key areas that should be dealt with if the problems concerning stalking are to be tackled in an effective manner. Firstly: efforts must be made to eliminate the threat of stalking – in other words, efforts directed specifically against the stalker. Secondly: in some cases, however, it can be impossible to deal with the actual act of harassment. Some stalkers can be regarded as so persistent that not even long custodial sentences are enough to solve the problem. In these cases, the victims will need protection. Thirdly: in many cases it is necessary to offer the victims support measures other than protection.

Criminalisation of stalking

There is currently no special legal provision on penalties for systematic harassment. The stalker can be sentenced for each act that constitutes a crime, but there is no basis for addressing his or her actions as a whole. Therefore, there is no basis for taking account of the fact that the act of systematically harassing another individual is a cause of great mental distress for the victim. We consider that there are strong arguments for treating acts that are already criminal from a different perspective if they are committed within a pattern of systematic harassment. We therefore propose the introduction of a new crime – unlawful harassment.

The various undesired actions that systematic harassment can cover are spread across a very wide spectrum. The new provision should, therefore, cover all punishable activities within the area it is intended to protect. However, we do not consider that the criminalised area as such should be extended. Harassment that is not considered to have reached the level of a crime should, instead, lead to a restraining order.

Under the new provision, those who commit criminal offences within the meaning of Chapter 3, Section 5; Chapter 4, Sections 4–7; Chapter 5, Sections 1 and 3; Chapter 6, Section 10; Chapter 12, Section 1; Chapter 17, Sections 1–2 and 10 of the Swedish Penal Code, or within the meaning of Section 35, first paragraph of the Non-contact Orders Act (200x:xx) are to be convicted of unlawful harassment if any of these acts has been part of a repeated violation of the victim's integrity.

It is proposed that the penalty in normal cases be a prison sentence of at most two years. For gross cases the penalty should be imprisonment for at least six months and at most four years. When assessing whether an act is to be considered gross, special attention should be given to whether violence or threats of serious violence have occurred, whether the harassment has been going on for a long time, or whether the acts can be considered particularly serious for any other reason.

New Non-contact Orders Act

In 2007 the number of applications for restraining orders amounted to 10 400. This means that the number of applications for restraining orders had almost doubled from 2000, when 5 700 applications were received. In 2007 approximately 42 per cent of restraining order applications were approved.

The follow-up assessments of the Restraining Orders Act (1988:688) carried out by the National Council for Crime Prevention suggest that there are major problems with restraining orders. It emerges from the follow-up assessments that the person the restraining order is intended to protect feels safer with the restraining order in place. In many cases, however, the fear of being subjected to crime remains.

According to available statistics, one third of restraining orders are breached. The National Council for Crime Prevention has criticised the police and prosecutors for their handling of restraining orders. There is a lack of adequate information for the person who is to be protected, risk assessments rarely appear to have been based on a balanced overall assessment, and restraining orders are seldom used to prevent new crimes.

In order to deal with these problems, I propose that the Restraining Orders Act be replaced by a new Non-contact Orders

Act. The new Act has a different structure from the current Act and is clearer with regard to the terms for issuing a non-contact order. A decision to impose a non-contact order must always be preceded by a proportionality assessment. The proportionality assessment should take into account the opposing interests that exist – in particular the protection and integrity aspects. Particular consideration should be given to the danger of violence or threats being used against the protected person.

It should be made easier to impose a non-contact order without the protected person having already been subjected to a crime, so that the non-contact order is better able to complement the proposal for a new penal provision for unlawful harassment. We are of the opinion that if clear requirements for proportionality are set out, the legal rights of individuals can be upheld even without a crime having been committed, which is what is required in practice today. It is now possible for adequate assessments to be made thanks to the structured threat and risk assessments that the Swedish Police Force has introduced.

Just as is the case under the Restraining Orders Act, it should be possible to combine a non-contact order with a clause prohibiting the presence of an individual in a specifically designated area. However, it should be possible for the forbidden area to be larger than is currently the case, and the clause is to be termed access ban. The scope of the access ban should be determined in accordance with the general proportionality assessment.

Similarly, it should be possible – as is currently the case – for a non-contact order to be combined with a clause prohibiting an individual from residing in a dwelling that is used jointly with the protected person. The conditions for issuing a clause concerning a joint dwelling should, however, be simplified.

As is the case today the prosecutor should, as a rule, decide whether a non-contact order is to be imposed. Under the current provision, a decision to impose a restraining order is open to examination by the district court, which must comprise one judge and three lay assessors. We consider that the district court should be able to make decisions concerning non-contact orders without a board of lay assessors, as this would both eliminate certain practical problems and speed up the judicial procedure. It should also be possible for the prosecutor, the injured party or the court itself to raise the issue of a non-contact order during the hearing of a criminal case.

We propose that the scale of penalties for breach of a non-contact order be raised and for the maximum penalty to be two years' imprisonment. Minor breaches should also be made punishable offences.

We propose that the responsibility of the Police Service for matters concerning non-contact orders be clarified in the new Non-contact Orders Act – e.g. with regard to the monitoring of orders imposed.

The Injured Party Counsel Act (1988:609) should be made clearer by a provision stipulating that if an injured party counsel has been appointed for the protected person, it is this counsel's task to appear for their client at court hearings concerning a non-contact order.

Details of non-contact orders should be removed from criminal records no later than five years following the decision, and not ten years as is currently the case.

Non-contact orders with electronic monitoring

The National Police Board has been instructed by the Government to carry out experiments with technical equipment in order to link up non-contact orders to a system of electronic monitoring. The purpose of this task was to determine which technical possibilities and limitations exist with regard to the monitoring of non-contact orders.

It has previously been found that technological developments were not so far advanced as to enable the electronic monitoring of an individual who has been given a non-contact order whilst upholding that individual's legal rights. We consider that this is now possible, and that it is highly likely that the chances of introducing such a system will be even greater by the time provisions on this are able to enter into force.

Therefore, we propose the possibility of attaching electronic monitoring to a non-contact order with an access ban.

We propose that it should be possible to electronically monitor the individual who has been issued a non-contact order and to pinpoint his or her location so as to determine whether he or she enters the area covered by the non-contact order. This monitoring should be carried out by the Police Service, which can then warn the protected person if the order has been breached, take action

against the individual under the order and secure evidence that a breach has occurred.

The protected person should be offered their own equipment to give an alarm if the individual under the order breaches the non-contact order and is approaching.

A decision on a clause attaching electronic monitoring to non-contact orders should be made by a court of law. However, we propose that the prosecutor be given the power to make an interim decision on electronic monitoring pending review by the court.

If an individual under a non-contact order intentionally, or through grave carelessness, prevents the electronic monitoring, he or she should be fined or sentenced to at most one year's imprisonment.

Protection of personal data

In Sweden today there are currently 11 500 people whose personal data is protected in some form or another. This figure is rising by approximately 6 per cent each year.

There are currently four different protection levels. The first is the protection of personal data under the Secrecy Act, e.g. Chapter 7, Section 1a, and Chapter 7, Section 15. Under Chapter 7, Section 1a of the Secrecy Act, a government agency that is aware that a person is being harassed can refuse to release details of where that person lives. Secondly, the Swedish Tax Agency can decide to include a 'security marking' in the national population register. Thirdly, the Swedish Tax Agency can allow a person to remain registered at their old address when they move. Fourthly, and lastly, a person can be granted fictitious personal data by a court of law.

We consider that there are strong arguments, from a victim perspective, for the legal regulation of these forms of security marking, which are currently not regulated in legislation. This issue should be dealt with further within the framework of the Population Registration Inquiry (Fi 2007:11). Legal regulation would increase the chances of more consistent assessments in these cases. Legal regulation would also provide an opportunity to appeal decisions – both for those who have had their application for security marking rejected and those who have been informed that this protection is to be discontinued. It should also be possible for the

parameters for the obligation of agencies to examine cases to be defined by law.

We also consider that when a decision is made to supply a person with fictitious personal data, it should not only be taken into account whether registration under past data will provide sufficient protection; an assessment should also take into account how long the threat is expected to last and whether there may be any other effects resulting from registration under past data that could cause problems for the individual. It should also be possible to supply a person with fictitious personal data if this appears to be more suitable than any other measure, in view of that person's needs and personal circumstances in general.

Property designations and land leasehold designations are currently exempt from general secrecy protection under Chapter 7, Section 1a of the Secrecy Act. However, we do not consider that this exemption is necessary as anyone with a justified interest in finding out who owns a certain known property has the possibility of accessing this information even without the provision. We therefore consider that this exemption should be removed.

Municipal protection officers for victims of crime

Municipalities already have a far-reaching obligation to help the victims of crime. Under Chapter 5, Section 11 of the Social Services Act (2001:453), it is the responsibility of the social welfare committee to ensure that victims of crime and their families receive support and help.

There is often a lack of coordination within the municipality and between municipalities and government agencies. Measures are often taken in the absence of a plan and this happens at a time when the victim is at his or her most vulnerable. In addition, the victim often needs to be in touch with a large number of agencies and other bodies so as to protect himself or herself against new crimes and harassment. In their fear of being found, many victims are forced to flee from place to place.

There is a need for protection and support to be arranged in a safe and correct manner from the outset. In order to maintain a high level of quality and integrity, municipalities should establish specialist functions in this area. We therefore consider that there should be trained protection officers available in every

municipality. A protection officer should be a link between the victim and the municipality's functions, government agencies and non-governmental organisations. The protection officer has a particularly important role to play if the victim is forced to move to a new location.

If municipalities establish functions such as that of protection officer, this will mean a huge improvement in the quality of protection given to individuals forced to flee their homes due to threats, violence or harassment. This should also lead to long-term savings for municipalities.

Police protection work

The Police Service's special personal security work, which was formalised in 2006, is primarily intended for people who are to give evidence or people employed in the judicial system. In special circumstances, special personal security work may also be carried out for other people. It is our view that there are currently no grounds for proposing that the terms governing who is to be covered by special personal security work be changed. However, we do propose that the Government take the initiative to evaluate this special personal security work.

Measures to expand the Police Service's local personal security work have now begun, and this will make it possible for more victims of crime to receive the right protection and other help. However, we consider that an effective and uniform expansion of local personal security work will require that the National Police Board take the initiative to introduce national guidelines and coordination.

Financial compensation for people subjected to harassment or serious crime

Most of the people the Inquiry has been in contact with and who have been or are being subjected to harassment state that they were not prepared for the costs and practical problems caused. The costs incurred as a result of an individual being subjected to harassment do, of course, depend on the nature of the harassment and the threat involved. The way in which the person being harassed experiences the threat is another factor affecting which measures are taken.

There are currently a number of ways in which people subjected to crime can receive financial compensation and support, for example, in the form of damages from the perpetrator, insurance compensation, criminal injuries compensation and financial support from the municipality. Those covered by the Police Service's special personal security work may, in certain cases, receive personal security compensation. Those who are considered unfit for work or those who are unable to find work may be granted sickness compensation or unemployment benefit.

A person subjected to harassment or serious crime can face costs at different stages. Initial costs may emerge when the threat first becomes apparent. For example, this may include the cost of protecting oneself by paying for things like alarms. Adjustment costs are incurred when the victim is forced to move. According to the National Council for Crime Prevention, approximately 15 000 people move from their homes each year because they have been subjected to harassment. In the long term there is the need to earn a living in the new place of residence.

We consider it particularly important that the application of municipal financial support be further improved and standardised.

One important issue concerning financial support is clarifying who should pay this support. There is currently a lack of clarity over how the financial responsibility should be divided between municipalities in cases where an individual is forced, on grounds of protection, to move from his or her home to a new municipality. The issue of the responsibility born by the municipality in which the individual is residing needs to be examined. The Municipality of Residence Inquiry (S 2008:02) is now dealing with this.

Another issue is whether the perpetrator or society should bear greater responsibility in cases where the victim is forced to take measures to protect himself or herself against further crime at the hands of the perpetrator. We consider this to be an issue that lies beyond the remit of this Inquiry, but we nonetheless think that the problem should possibly be investigated.

Stalking by people admitted for care or in an institution

It is sometimes the case that people are subjected to harassment by someone who has been admitted to a correctional institution, or who is receiving compulsory mental care or forensic mental care.

There are a number of question marks over how far an institution's responsibility for preventing this type of crime should stretch. We consider that these issues should be dealt with within the framework of the Government's current review of penal care legislation and in the inquiry on compulsory mental care that the Government is currently preparing.

Description of consequences etc.

Cost and impact assessment

Our proposal on the electronic monitoring of non-contact orders would entail increased annual costs for the National Police Board to the tune of SEK 11 million. This increase in cost should be balanced out by a general reduction in costs for society, as the costs incurred as a result of violence against women and other violence will be reduced.

In general, the increase in costs for government agencies will be minor. The cost of processing fictitious personal data at the National Police Board can be expected to rise somewhat. The judicial system will be affected by increased costs for public counsel and injured party counsel in matters concerning non-contact orders. To a certain extent, the rise in costs can be expected to be neutralised by other measures that will improve efficiency and result in opportunities to improve working methods, etc. In any case, we consider that the rise in costs can be met within the framework of existing appropriations.

It is expected that the Inquiry's proposals will help to prevent crime and increase equality between women and men. The proposals will result in better chances of preventing crimes, investigating crimes and prosecuting perpetrators. This should lead to a decrease in violent crimes, e.g. men's violence against women. The proposals may also have a positive effect from a child perspective. This is above all the case if the provisions on non-contact orders and municipal protection officers are implemented.

The electronic monitoring of non-contact orders will have consequences in terms of personal integrity. In the cases in question, we consider that crime prevention takes precedence.

Entry into force and transitional provisions

We propose that the new provisions enter into force on 1 January 2010. Special transitional provisions are required in the Non-contact Orders Act and the Criminal Records Act for restraining orders that have already been issued and that apply when the new provisions enter into force.

Författningsförslag

1 Förslag till lag om kontaktförbud (200x:xxx)

Härigenom föreskrivs följande.

Förutsättningar för kontaktförbud, m. m.

1 § Enligt denna lag får kontaktförbud meddelas för en person (förbudspersonen) att genom besök, telefon, brev, elektronisk post, eller på något annat sätt ta kontakt med den person som förbudet avses skydda (skyddspersonen).

2 § Kontaktförbud får meddelas om det på grund av särskilda omständigheter finns risk för att förbudspersonen kommer att begå brott mot, förfölja eller på annat sätt allvarligt trakassera skyddspersonen.

Kontaktförbud får förenas med villkor om:

1. förbud för förbudspersonen att uppehålla sig i en bostad som brukas gemensamt med skyddspersonen,
2. förbud för förbudspersonen att vistas inom ett särskilt angivet område (tillträdesförbud), och
3. elektronisk övervakning.

3 § Ett kontaktförbud med villkor om förbud för förbudspersonen att uppehålla sig i en bostad som brukas gemensamt med skyddspersonen får meddelas endast om skyddspersonen förbinder sig att medverka till att förbudspersonen i rimlig utsträckning får tillgång till sina personliga tillhörigheter.

4 § Ett kontaktförbud med villkor om förbud för förbudspersonen att vistas inom ett särskilt angivet område (tillträdesförbud) får

avse ett eller flera områden i anslutning till sådana platser där skyddspersonen har sin bostad eller arbetsplats eller annars brukar vistas, eller ett större område om särskilda skäl talar för det.

5 § Ett kontaktförbud med tillträdesförbud får förenas med elektronisk övervakning om förbudspersonen har överträtt ett kontaktförbud genom att besöka eller på något annat liknande sätt uppsöka skyddspersonen eller om det föreligger sannolika skäl för att en sådan överträdelse har begåtts.

6 § Ett kontaktförbud får meddelas endast om skälen för ett sådant förbud uppväger det intrång eller men i övrigt som förbudet innebär för förbudspersonen eller för något annat motstående intresse.

Ett kontaktförbud ska föras med de begränsningar och undantag som är påkallade med hänsyn till förhållandena i det enskilda fallet.

Kan syftet med ett kontaktförbud tillgodoses genom någon mindre ingripande åtgärd, får förbud inte meddelas.

Ett kontaktförbud omfattar inte sådana kontakter som med hänsyn till särskilda omständigheter är uppenbart befogade.

7 § Kontaktförbud ska meddelas för viss tid, högst ett år. Villkor om förbud att uppehålla sig i gemensam bostad får meddelas för högst två månader. Villkor om elektronisk övervakning får meddelas för högst sex månader.

Kontaktförbudet gäller omedelbart, om inte annat bestäms.

Ett kontaktförbud får förlängas med högst ett år i taget. Villkor om förbud att uppehålla sig i gemensam bostad får endast förlängas om det finns särskilda skäl och med högst en månad i taget. Villkor om elektronisk övervakning får förlängas med högst sex månader i taget.

8 § Kan det antas att kontaktförbud med villkor om förbud att uppehålla sig i gemensam bostad kommer att meddelas, är förbudspersonen skyldig att på tillsägelse av en polisman följa med till ett förhör som hålls omedelbart därefter, om förhör på platsen inte kan äga rum eller om det annars är av vikt för utredningen att förbudspersonen följer med till förhör. Vägrar han eller hon utan giltig orsak, får polismannen ta med honom eller henne till förhöret.

Ett förhör enligt första stycket får inte avslutas senare än sex timmar efter det att den förhörde togs med till förhöret.

9 § Frågor om kontaktförbud ska handläggas skyndsamt.

I fråga om kontaktförbud med villkor om förbud att uppehålla sig i gemensam bostad ska åklagarens beslut i ärendet meddelas med särskild skyndsamhet. Har förbudspersonen tagits med till förhör ska beslut i ärendet, om det inte finns något synnerligt hinder, meddelas i samband med att förhöret avslutas.

Beslut om kontaktförbud

10 § Frågor om kontaktförbud prövas av allmän åklagare och tas upp på begäran av skyddspersonen eller när det annars finns anledning till det.

11 § Beslut om att förena kontaktförbud med elektronisk övervakning meddelas av rätten.

12 § Om det finns skäl att förena kontaktförbud med elektronisk övervakning får åklagaren besluta i frågan i avvaktan på rättens prövning.

Om inte beslutet hävs ska åklagaren utan dröjsmål, och senast klockan tolv tredje dagen efter beslutet att förena kontaktförbud med elektronisk övervakning göra en framställning hos rätten om att beslutet om elektronisk övervakning ska bestå.

13 § En fråga om kontaktförbud får tas upp vid förhandling i brottmål på yrkande av åklagare. Efter åtalet får rätten även på yrkande av målsäganden eller självmant ta upp frågan.

14 § Då rätten meddelar beslut om elektronisk övervakning ska rätten utsätta den tid inom vilken åtal för aktuella överträdelser av kontaktförbud ska ske. Åtal ska väckas senast inom en månad sedan beslutet om elektronisk övervakning meddelades.

Rätten kan medge förlängning av tiden om det finns anledning därtill.

15 § Ett beslut om kontaktförbud ska delges förbudspersonen. Härvid gäller inte 12 och 15 §§ delgivningslagen (1970:428).

16 § I frågor om kontaktförbud med förbud att uppehålla sig i gemensam bostad och kontaktförbud med elektronisk övervakning ska ett offentligt biträde förordnas för förbudspersonen, om det inte måste antas att behov av biträde saknas. Frågan om förordnande ska prövas så snart som möjligt.

Ett sådant biträde har samma rättigheter som en offentlig försvarare.

17 § Prövningen av frågor om kontaktförbud ankommer på åklagaren i den ort där förbudet helt eller huvudsakligen avses bli tillämpat eller där förbudspersonen har sitt hemvist eller mera varaktigt uppehåller sig. Är denne misstänkt för brott som har betydelse för frågan om kontaktförbud, får frågan prövas även av åklagare som är behörig att väcka åtal för brottet.

I fråga om åklagare tillämpas 7 kap. rättegångsbalken.

18 § För utredning av frågor om kontaktförbud får åklagaren anlita biträde av polismyndighet.

Ifråga om utredningen gäller i tillämpliga delar 23 kap. 4, 6, 7 och 9–12 §§ rättegångsbalken. Härvid ska vid tillämpningen av 4 och 11 §§ bestämmelserna om den som är misstänkt i stället avse förbudspersonen.

19 § Förbudspersonen och skyddspersonen har rätt att ta del av det som har tillförts ärendet om detta inte är uppenbart obehövt. Rätten att ta del av uppgifter gäller med de begränsningar som följer av 14 kap. 5 § sekretesslagen (1980:100).

20 § Innan frågan om kontaktförbud prövas, ska förbudspersonen samt skyddspersonen underrättas om uppgifter som har tillförts ärendet genom någon annan än honom eller henne själv och beredas tillfälle att yttra sig över dem. Frågan får dock avgöras utan att så har skett, om åtgärderna är uppenbart obehövt, om det kan befaras att det annars skulle bli avsevärt svårare att genomföra beslutet i ärendet eller om avgörandet inte kan uppskjutas.

Åklagaren bestämmer hur underrättelse enligt första stycket ska ske. Underrättelseskyldigheten gäller med de begränsningar som följer av 14 kap. 5 § sekretesslagen (1980:100).

21 § Ett beslut varigenom åklagaren avgör ett ärende om kontaktförbud ska vara skriftligt och ange

1. skyddspersonen och förbudspersonen,
2. förbudets innebörd och omfattning,
3. de skäl som har bestämt utgången,
4. åberopade lagrum,
5. påföljden vid överträdelse av förbudet samt
6. upplysning om möjligheten att få rättens prövning enligt 24 § och att begära omprövning enligt 34 §.

Åklagarens beslut enligt 12 § ska dessutom ange att beslutet har fattats i avvaktan på rättens prövning och när åklagaren senast ska göra en framställning hos rätten om att beslutet ska bestå.

22 § Vid åklagarens handläggning av ärenden om kontaktförbud gäller i övrigt 4–9 §§, 14–15 §§, 20 § första stycket andra meningen 1, 3 och 4 och andra stycket samt 26 § förvaltningslagen (1986:223).

23 § När ett beslut om kontaktförbud med villkor om förbud att uppehålla sig i gemensam bostad har meddelats får en polisman avlägsna förbudspersonen från bostaden.

När ett beslut om att kontaktförbud med elektronisk övervakning har fattats får en polisman ta med förbudspersonen för att beslutet ska kunna verkställas.

Rättens prövning

24 § Åklagarens beslut i fråga om kontaktförbud ska prövas av tingsrätten, om förbudspersonen eller skyddspersonen begär det. Begäran om sådan prövning ska göras skriftligen eller muntligen hos åklagaren, som i så fall ska överlämna ärendet till rätten. Omfattar ärendet beslut om kontaktförbud med villkor om förbud att vistas i gemensam bostad, ska åklagaren utan dröjsmål överlämna ärendet till rätten.

25 § Behörig domstol är den tingsrätt där åklagare som har prövat frågan om kontaktförbud ska föra talan i brottmål i allmänhet. Omfattar ärendet en prövning av ett beslut om kontaktförbud med villkor om förbud att vistas i gemensam bostad eller kontaktförbud med elektronisk övervakning, ska vad som sägs i 19 kap. 12 § andra meningen rättegångsbalken om domstols befattning med förundersökning och användande av tvångsmedel tillämpas.

26 § Har åklagaren beslutat om kontaktförbud, är han eller hon skyldig att på begäran av skyddspersonen föra dennes talan vid rätten, om inte särskilda skäl talar mot det.

Rätten ska begära yttrande av åklagaren, om det inte är obehövligt.

27 § Rätten får förordna att ett kontaktförbud tills vidare inte ska gälla. Om kontaktförbud inte tidigare har meddelats, får rätten meddela sådant förbud fram till dess att ärendet har avgjorts slutligt.

28 § Sammanträde inför rätten ska alltid hållas, om någon part begär det.

Omfattar ärendet en prövning av ett beslut om kontaktförbud med villkor om förbud att vistas i gemensam bostad eller kontaktförbud med elektronisk övervakning ska tingsrätten även utan särskild begäran hålla sammanträde i ärendet så snart det kan ske och, om det inte finns något synnerligt hinder, senast på fjärde dygnet efter det att rättens prövning påkallades hos åklagaren. Åklagarens beslut enligt 12 § ska prövas av tingsrätten inom samma tid. Ärendet ska, om det inte finns något synnerligt hinder, avgöras i anslutning till sammanträdet.

29 § Vardera parten ska svara för sin kostnad, om inte sådant förhållande föreligger som avses i 18 kap. 6 § rättegångsbalken.

30 § Vid rättens handläggning av ärenden om kontaktförbud gäller i övrigt lagen (1996:242) om domstolsärenden. Därvid gäller i fråga om begäran om prövning vad som sägs i den lagen om ansökan.

31 § Har någon begärt rättens prövning av ett beslut i fråga om kontaktförbud och är förbudspersonen misstänkt för brott som har betydelse för prövning av frågan om förbudet, får beslutet i fråga om kontaktförbud prövas i mål om allmänt åtal rörande brottet. Därvid tillämpas bestämmelserna om rättegång i ett sådant mål.

Bevarande av material

32 § Positioneringsuppgifter från elektronisk övervakning av kontaktförbud får bevaras under högst sex månader.

Första stycket gäller inte, om materialet

1. har betydelse vid utredning av brottslig verksamhet eller
2. ges in till domstol i mål om ansvar för brott.

När positioneringsuppgifter inte längre får bevaras ska de omedelbart förstöras.

Uppföljning av meddelade kontaktförbud

33 § Polismyndigheten på den ort där skyddspersonen har sin huvudsakliga vistelse, är ansvarig för uppföljning av meddelade kontaktförbud beträffande både skyddspersonen och förbudspersonen.

Om beslut om elektronisk övervakning meddelas är den polismyndighet som anges i första stycket ansvarig för att denna övervakning kommer till stånd, kan fortgå och avslutas.

Hävande eller ändring av kontaktförbud

34 § Om det på grund av ändrade förhållanden finns skäl till det, får åklagaren häva eller ändra ett beslut i fråga om kontaktförbud som har meddelats av åklagaren eller rätten.

Villkor om elektronisk övervakning ska hävas av rätten eller av åklagare om åtal avseende överträdelse av kontaktförbud inte sker inom föreskriven tid eller när det inte längre finns skäl för elektronisk övervakning.

Första och andra stycket gäller dock inte om beslutet är föremål för rättens prövning.

Överträdelse av kontaktförbud m.m.

35 § Den som bryter mot ett kontaktförbud döms för överträdelse av kontaktförbud till böter eller fängelse i högst två år.

Om förbudspersonen uppsåtligen eller av grov oaktsamhet förhindrar att elektronisk övervakning kommer till stånd eller förhindrar pågående elektronisk övervakning döms han eller hon för

hindrande av elektronisk övervakning av kontaktförbud till böter eller fängelse i högst ett år.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2010. Äldre bestämmelser gäller i fråga om besöksförbud som har beslutats före ikraftträdandet.

2 Förslag till lag om ändring i brottsbalken

Härigenom föreskrivs i fråga om brottsbalken att det ska införas en ny paragraf, 4 kap. 4 b §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

4 kap.

4 b §

Den som begår brottsliga gärningar enligt 3 kap. 5 §, 4 kap. 4–7 §§, 5 kap. 1 § och 3 §, 6 kap. 10 §, 12 kap. 1 §, 17 kap. 1–2 §§ och 10 § denna lag eller enligt 35 § första stycket lagen (200x:xx) om kontaktförbud eller försök och förberedelse enligt vad som är föreskrivet för varje brott mot en och samma person, döms, om var och en av gärningarna utgjort ett led i en upprepad förföljelse som medfört en kränkning av personens integritet, för olaga förföljelse, till fängelse i högst två år.

Är brottet som avses i första stycket grovt, döms till fängelse, lägst sex månader och högst fyra år. Vid bedömande om huruvida brottet ska betraktas som grovt ska särskilt beaktas

- 1. om gärningarna har innefattat våld eller hot om grovt våld,*
- 2. om brottet har pågått under särskilt lång tid, eller*
- 3. av annan anledning kan anses vara särskilt allvarlig.*

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2010.

3 Förslag till lag om ändring av sekretesslagen (1980:100)

Härigenom föreskrivs i fråga om sekretesslagen (1980:100) att 7 kap. 1 a § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

7 kap.

1 a §¹

Sekretess gäller hos myndighet för uppgift om enskilds bostadsadress eller annan jämförbar uppgift som kan lämna upplysning om var den enskilde bor stadigvarande eller tillfälligt, enskilds telefonnummer, e-postadress eller annan jämförbar uppgift som kan användas för att komma i kontakt med den enskilde och för motsvarande uppgifter om anhöriga till den enskilde, om det av särskild anledning kan antas att den enskilde eller någon honom eller henne närstående kan komma att utsättas för våld eller annat allvarligt men om uppgiften röjs.

Sekretessen gäller inte för uppgift om beteckning på fastighet eller tomträtt. Sekretessen gäller inte heller för uppgift i aktiebolagsregistret eller handelsregistret eller, i den utsträckning regeringen föreskriver det, i annat liknande register.

Sekretessen gäller inte för uppgift i aktiebolagsregistret eller handelsregistret eller, i den utsträckning regeringen föreskriver det, i annat liknande register.

Sekretessen enligt första stycket tillämpas inte, om någon annan sekretessbestämmelse som ger ett starkare skydd för uppgiften är tillämplig hos myndigheten.

Utan hinder av sekretessen får uppgift om en enskild lämnas till förvaltaren i den enskildes konkurs.

I fråga om uppgift i allmän handling gäller sekretessen i högst sjuttio år.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2010.

¹ Senaste lydelse SFS 2006:854

4 Förslag till lag om ändring av lagen (1988:609) om målsägandebiträde

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1988:609) om målsägandebiträde att 3 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Målsägandebiträdet skall ta tillvara målsägandens intressen i målet samt lämna stöd och hjälp till målsäganden.

Målsägandebiträdet skall bistå målsäganden med att föra talan om enskilt anspråk i anledning av brottet, om detta inte görs av åklagaren. Målsägandebiträdets uppgift kvarstår även om talan avskilts enligt 22 kap. 5 § rättegångsbalken för att handläggas som särskilt mål enligt reglerna för tvistemål, såvida inte målet handläggs enligt 1 kap. 3 d § rättegångsbalken.

Målsägandebiträdets uppgift kvarstår också om tingsrättens dom överklagas endast i fråga om enskilt anspråk.

Föreslagen lydelse

3 §²

Målsägandebiträdet *ska* ta tillvara målsägandens intressen i målet samt lämna stöd och hjälp till målsäganden.

Målsägandebiträdet *ska* bistå målsäganden med att föra talan om enskilt anspråk i anledning av brottet, om detta inte görs av åklagaren. Målsägandebiträdets uppgift kvarstår även om talan avskilts enligt 22 kap. 5 § rättegångsbalken för att handläggas som särskilt mål enligt reglerna för tvistemål, såvida inte målet handläggs enligt 1 kap. 3 d § rättegångsbalken. Målsägandebiträdets uppgift kvarstår också om tingsrättens dom överklagas endast i fråga om enskilt anspråk.

Målsägandebiträdet ska bistå målsäganden vid förhandlingar inför domstol i ärenden om kontaktförbud enligt lagen (200x:xxx) om kontaktförbud.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2010.

² Senaste lydelse SFS 1994:59

5 Förslag till lag om ändring av lagen (1991:483) om fingerade personuppgifter

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1991:483) om fingerade personuppgifter att 1 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 §³

En folkbokförd person som riskerar att bli utsatt för allvarlig brottslighet som riktar sig mot dennes liv, hälsa eller frihet kan få medgivande att använda andra personuppgifter om sig själv än de verkliga (fingerade personuppgifter). Ett medgivande får begränsas till viss tid.

Medgivande att använda fingerade personuppgifter får inte lämnas om personen kan beredas tillräckligt skydd genom kvarskrivning enligt 16 § folkbokföringslagen (1991:481) eller på annat sätt.

Vid ett beslut om att medge en person att använda fingerade personuppgifter ska övervägas om tillräckligt skydd kan beredas genom kvarskrivning enligt 16 § folkbokföringslagen (1991:581) eller på annat sätt. Vid ett sådant beslut ska beaktas den tid personen kan förväntas behöva skydd.

Fingerade personuppgifter får även medges om detta med hänsyn till den hotade personens personliga förhållanden i övrigt framstår som lämpligare än någon annan åtgärd.

Ett medgivande att använda fingerade personuppgifter får även ges åt en familjemedlem till en person som avses i första stycket, om personerna varaktigt bor tillsammans.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2010.

³ Senaste lydelse SFS 1997:988

6 Förslag till lag om ändring i lagen (1998:620) om belastningsregister

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1998:620) om belastningsregister att 3, 16 och 17 §§ ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 §⁴

Registret skall innehålla uppgifter om den som

1. genom dom, beslut, strafföreläggande eller föreläggande av ordningsbot har ålagts påföljd för brott,
2. har ålagts förvandlingsstraff för böter,
3. med tillämpning av 30 kap. 6 § brottsbalken har förklarats fri från påföljd,

4. på grund av åklagares beslut enligt 20 kap. 7 § rättegångsbalken, 9 eller 17 § lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare eller 46 § lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall inte har åtalats för brott, eller

5. har meddelats besöksförbud enligt lagen (1988:688) om besöksförbud eller tillträdesförbud enligt lagen (2005:321) om tillträdesförbud vid idrottsarrangemang.

Registret *ska* innehålla uppgifter om den som

5. har meddelats *kontaktförbud* enligt *lagen (200x:xxx) om kontaktförbud* eller tillträdesförbud enligt lagen (2005:321) om tillträdesförbud vid idrottsarrangemang.

16 §⁵

En uppgift i registret skall gallras

1. om en överrätt genom dom eller beslut frikännt den registrerade för den åtalade gärningen,

2. om en domstol efter resning har meddelat dom eller beslut som avses i 1,

3. om dom, beslut, strafföreläggande eller föreläggande av ordningsbot har undanröjts,

⁴ Senaste lydelse SFS 2005:322

⁵ Senaste lydelse SFS 2005:322

4. om överrätt har upphävt ett beslut om förvandlingsstraff för böter,

5. om åklagares beslut att meddela åtalsunderlåtelse har återkallats,

6. om besöksförbud eller 6. om *kontaktförbud* eller tillträdesförbud har upphävts trädesförbud har upphävts eller

7. när den registrerade har avlidit.

17 §⁶

Utöver vad som följer av 16 § ska uppgifter om

1. fängelse- eller förvandlingsstraff för böter gallras tio år efter frigivningen,

2. fängelsestraff som ska anses helt verkställt genom tidigare frihetsberövande eller från vilket någon genom beslut om nåd helt har befriats gallras tio år efter domen eller beslutet,

3. fängelsestraff som har fallit bort enligt 35 kap. 8 eller 9 § brottsbalken eller förvandlingsstraff för böter som har fallit bort enligt 18 eller 21 § bötesverkställighetslagen (1979:189) gallras fem år efter det att straffet föll bort,

4. skyddstillsyn eller villkorlig dom gallras tio år efter domen eller beslutet,

5. sluten ungdomsvård gallras tio år efter det att påföljden helt verkställts,

6. ungdomsvård eller överlämnande till vård enligt lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall gallras tio år efter domen eller beslutet,

7. överlämnande till rättspsykiatrisk vård gallras tio år efter utskrivningen,

8. ungdomstjänst gallras tio år efter domen eller beslutet,

9. böter gallras fem år efter domen, beslutet eller godkännandet av strafföreläggandet eller föreläggandet av ordningsbot,

10. att någon enligt 30 kap. 6 § brottsbalken har förklarats fri från påföljd gallras tio år efter domen eller beslutet,

11. åklagares beslut att inte åtala en person för brott om han eller hon var under 18 år vid tidpunkten för brottet, gallras tre år efter beslutet,

12. åklagares beslut att inte åtala för brott i andra fall än som avses i 11, gallras tio år efter beslutet,

⁶ Senaste lydelse 2008:47

13 beslut om besöksförbud *13. beslut om kontaktförbud*
gallras tio år efter beslutet, och *gallras fem år efter beslutet, och*
14. beslut om tillträdesförbud gallras fem år efter beslutet.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2010. Äldre bestämmelser gäller i fråga om besöksförbud som har beslutats före ikraftträdandet.

BAKGRUND

1 Uppdrag och genomförande

1.1 Uppdraget

Regeringen beslutade den 6 juli 2006 att utse en särskild utredare för att utreda vilka skyddsåtgärder som är lämpligast för att förstärka skyddet för personer som utsätts för hot eller förföljelse. Utredaren skulle också överväga om det finns ett behov av ett kompletterande ekonomiskt stöd i vissa fall då personer utsätts för upprepade, allvarliga hot eller annan allvarlig brottslighet i sådan omfattning att deras livssituation påtagligt påverkas. Av direktiven (bilaga 1) framgår att det finns mycket kvar att göra för att förstärka skyddet för t.ex. kvinnor och barn som trakasseras och förföljs eller personer som hotas på grund av sitt ursprung, sin trosbekännelse eller sin sexuella läggning. Ett första steg för att förstärka utsatta personers skydd har tagits genom regeringens proposition Personssäkerhet (prop. 2005/06:138, bet. 2005/06:JuU36, rskr. 2005/06:297) där det föreslogs att särskilt personssäkerhetsarbete får bedrivas beträffande vittnen och andra hotade personer, dvs. i synnerhet sådana som berörs av den grova och organiserade brottsligheten. Det var emellertid enligt regeringen också angeläget att skydda andra grupper i samhället som i dag lever under hot om våld eller andra former av förföljelse av en närstående eller andra personer. Enligt direktiven kan det förstärkta skyddet för dessa personer eventuellt vara annorlunda utformat än när det handlar om att bedriva ett särskilt personssäkerhetsarbete för att skydda personer som lämnar uppgifter i samband med utredningar om allvarlig brottslighet. Skyddet ska dock vara lika effektivt.

I uppdraget ingår bl.a. att

- analysera straffbestämmelsernas tillämplighet vid upprepade trakasserier och förföljelser (stalkning) och överväga om lagstiftningen bör förändras för att förstärka skyddet mot sådana beteenden,

- analysera vilka verktyg de brottsbekämpande myndigheterna har för att bekämpa upprepade trakasserier och förföljelser och överväga behovet av ytterligare åtgärder för att förebygga och förhindra sådana samt förbättra stödet till offren för sådana trakasserier och förföljelser,
- belysa hur lagen om besöksförbud tillämpas och föreslå förändringar som kan leda till en bättre och mer ändamålsenlig användning av besöksförbud,
- överväga och lämna förslag på en rättslig lösning som medger att besöksförbud kan kontrolleras med elektronisk övervakning,
- överväga och lämna förslag som syftar till att underlätta vardagen för personer med skyddade personuppgifter,
- överväga om dagens metoder för att skydda hotade och förföljda personers personuppgifter är ändamålsenliga eller om det finns behov av förändringar av det nuvarande regelverket och
- överväga om ett generellt tillämpligt sekretesskydd för bostadsadresser m.m. hänförliga till hotade och förföljda personer bör omfatta beteckningar på fastigheter och tomträtter.

Det står utredaren fritt att ta upp även andra frågor inom ramen för utredningsuppdraget.

Enligt direktiven ska utredaren redovisa sitt uppdrag senast den 30 september 2008.

1.2 Genomförandet av uppdraget

Utredningen påbörjade sitt arbete den 17 november 2006. Sedan dess har sammanträden hållits vid 11 tillfällen, varav två som tvådagars seminarier.

Utredningen har deltagit i The Fifth European Conference on Electronic Monitoring i Egmond aan Zee i Nederländerna i maj 2007.

Studiebesök har skett vid Brottsofferenheten vid Polismyndigheten i Uppsala län och vid Södertörns polismästardistrikt, Polismyndigheten i Stockholms län.

Utredningens sekreterare har besökt Landstinget i Östergötlands län, med anledning av frågorna om patienter med skyddade personuppgifter och hot mot sjukhuspersonal och Inskrivnings-

myndigheten i Norrtälje, med anledning av frågan om sekretess för fastighets- och tomträttsbeteckningar. Vidare har utredningen deltagit i Brottsförebyggande rådets seminarium om besöksförbud i maj 2007, Stiftelsen Allmänna Barnhusets seminarium om barn som lever med skyddade personuppgifter i mars 2007 och Rikspolisstyrelsens seminarium om strukturerade hot- och riskbedömningar vid stalkning i april 2008. Utredningen har även deltagit i Brottsoffermyndighetens temadag för att uppmärksamma internationella brottsofferdagen åren 2007 och 2008.

I syfte att få ett bredare underlag för våra bedömningar har utredningen arrangerat två seminarier i april 2007 respektive februari 2008. Till seminarierna inbjöds bl.a. Riksorganisationen för Kvinno- och tjejjourer i Sverige (ROKS), Riksforum för anhöriga till våldsdödade (RAV), Brottsofferjourernas Riksförbund (BOJ), Sveriges Kvinnojourers Riksförbund (SKR), Socialchefernas förening, Centrum för Vårdsprevention på Karolinska Institutet, Rinkeby Kvinnofridsteam, Relationsvårdscentrum vid Västerortspolisen i Stockholm och Sveriges Kommuner och Landsting. Vid det första seminariet behandlades frågor om stalkning och besöksförbud. Professorn Henrik Belfrage vid Rättsspsykiatriska kliniken i Sundsvall höll föredrag om pågående projekt om stalkning och enhetschefen vid Brottsförebyggande rådet Stina Holmberg föreläste om slutsatserna i Brå:s rapport om stalkning. Vid det andra seminariet diskuterades förhållandena för de personer som tvingas lämna sina hem p.g.a. allvarliga hot eller våld och möjligheterna till ekonomiskt stöd och sekretesskydd för personuppgifter. Vid detta seminarium deltog även Socialdepartementet och Socialstyrelsen.

Brottsförebyggande rådet har bistått utredningen med underlag som inte tidigare har inhämtats eller publicerats kring besöksförbud.

Den 17 januari 2008 överlämnade regeringen till utredningen Rikspolisstyrelsens rapport om förstärkt besöksförbud genom elektronisk övervakning.

Utredningen har inhämtat synpunkter från och samrått med Straffnivåutredningen (Ju 2007:4), utredningen Insyn och sekretess inom vissa delar av rättsväsendet, m.m. (Ju 2007:13), utredningen Folkbokföringen i framtiden (Fi 2007:11) och Vistelseutredningen (S 2008:02).

Det material som presenteras i kapitel 3 avseende olika myndigheters pågående arbete har lämnats av myndigheterna själva.

Utredningen har därutöver haft ett stort antal informella kontakter med personer som har utsatts för olika brott och förföljelse samt med andra myndigheter, bl.a. Brottsoffermyndigheten, Åklagarmyndigheten, Rikspolisstyrelsen och några polismyndigheter, samt forskare.

2 Stalkning och dess konsekvenser i dag

2.1 Inledning

Ett stort antal personer i Sverige utsätts varje år för hot och förföljelse. En del av dem uppfattar inte förföljelsen som så allvarlig och bara ca en tredjedel anmäler trakasserierna till polisen. Många lever dock ständigt i rädsla och tvingas på olika sätt skydda sig eller fly. Förföljelsen inrymmer också ett antal olika brott av olika allvarlighetsgrad. De studier som finns har visat att ju närmare relationen är eller har varit mellan förföljaren och den förföljde desto allvarligare är trakasserierna och risken för våld större (Brå Rapport 2006:3, s. 7). Av det kan man utläsa att det oftast finns en djupare problematik bakom förföljelsen, t.ex. att det tidigare har förekommit våld i en nära relation men att den förföljde har lyckats bryta upp från förhållandet.

Även om den största delen av dem som förföljs är kvinnor som trakasseras av tidigare partners, finns det flera andra utsatta grupper. Det kan t.ex. röra sig om personer som har vittnat om brottslighet, förtroendevalda politiker, personer som är utsatta för s.k. hedersrelaterade hot och andra som hotas av släktingar. Det finns också en relativt stor andel studenter som förföljs av andra studenter. En del förföljs av personer som de har mött inom ramen för sitt arbete eller för att de är kända personer. Den här sistnämnda formen är den mest kända, eftersom kändisförföljelse får stor massmedial uppmärksamhet. Relativt sett är denna form av stalkning inte särskilt vanlig.

Det finns i dag ett antal åtgärder som kan vidtas när en person är förföljd. En del av dessa rör personen själv över, t.ex. vissa skyddsåtgärder. Andra, t.ex. utredningar om brott, skydd för personuppgifter och besöksförbud, kräver att myndigheter agerar och ger stöd och hjälp.

I dag finns det en omfattande skyldighet för kommunen att hjälpa brottsoffer. Polisen har självklart en skyldighet att agera om det har förekommit brott. Trots det är problemet med stalkning utbredd.

2.2 Vad avses med begreppet "stalkning"?

Beteenden som bör omfattas av verbet "stalka" är att någon, mer än rent tillfälligt, förföljer eller kartlägger en person för egna syften genom att smyga sig på, övervaka eller förfölja en person i lönn- dom. Beteendet kan också innefatta att gärningsmannen tar upprepade kontakter med sitt offer. Dessa kontakter uppfattas av den utsatte som störande, hotfulla, kränkande och skrämmande genom sitt innehåll, sättet det äger rum på och sin omfattning.

Riksdagens språkexpert anser att ordet "stalkning" kan motsvaras av den svenska termen "systematisk förföljelse". Ordet "stalkning" togs år 2003 in i dåvarande Svenska språknämndens nyords- lista.

2.3 Situationen i Sverige

Problemet med stalkning har uppmärksamats allt mer, eftersom massmedias intresse för företeelsen har ökat, men också för att det innebär ett mycket stort lidande för dem som drabbas. Detta har medfört att det allt oftare har framförts krav på lagstiftningsåtgärder för att förhindra och beivra stalkning.

År 2005 uttryckte Justitieutskottet i sitt betänkande 2004/05:JuU20 att det var angeläget att inhämta mer kunskap inom detta område för att därigenom få ett bättre kunskapsunderlag. Detta ledde till att regeringen gav Brottsförebyggande rådet (Brå) i uppdrag att arbeta fram ett sådant underlag. Brå presenterade sin redovisning av uppdraget i början av 2006 (Brå Rapport 2006:3). Den innehöll en genomgång av internationell lagstiftning och erfarenheter, men också presentation av en egen undersökning av svenska förhållanden. Brå lät 4 000 slumpvis utvalda personer svara på frågor om de hade blivit utsatta för någon form av förföljelser. Brå erbjöd också samtliga ledamöter i Riksdagen, samtliga närmare 800 åklagare i landet och samtliga drygt 1 700 medlemmar i Svenska psykiatriska föreningen fylla i en enkät med frågor om stalkning.

Brå:s slutsats var att de svenska förhållandena i mycket hög grad påminde om det man tidigare hade funnit i internationella studier från USA och Storbritannien. Nio procent i det slumpvist utvalda underlaget uppgav att de någon gång utsatts för stalkning. Detta kan jämföras med 8–12 procent i de internationella studierna. Brå:s undersökning visade också att två av tre av dem som hade drabbats hade upplevt stalkningen som skrämmande. Antalet som hade drabbats av stalkning under det senaste året var tre procent. De flesta, ungefär två av tre, hade blivit förföljda av en för dem känd person, inte sällan en före detta partner, medan en av tre hade blivit drabbade av en för dem helt okänd person. En tredjedel av dem som drabbats hade polisanmält trakasserierna. Bland riksdagsledamöter, åklagare och psykiatriker var bilden inte lika klar eftersom svarsfrekvensen var så låg som 6–10 procent. Internationella studier tyder dock på att vissa yrkesgrupper drabbas betydligt hårdare än andra t.ex. personer som arbetar i rättsväsendet och personal inom hälso- och sjukvården. Brå:s undersökning visade, överfört på hela Sveriges befolkning, att mer än 600 000 personer i åldern 18–79 år någon gång har blivit utsatta för stalkning, varav 105 000–165 000 personer det senaste året (Brå Rapport 2006:3, s. 69).

En amerikansk studie har visat att systematisk förföljelse i genomsnitt pågår i två år (Tjaden och Thoennos, *Stalking in America: Findings from the national violence against women survey*, National Institute of Justice, 1998). Av polismyndigheterna i Stockholms läns och Kalmar läns utvecklingsarbete kring ett riskbedömningsinstrument vid stalkning bekräftas de siffrorna (Rikspolisstyrelsen, Slutrapport Metodutveckling för riskbedömning av stalkingrelaterad brottslighet, 2007). Brå visade i sin omfattningsstudie av stalkning i Sverige att av dem som hade utsatts för förföljelse upplevde 53 procent att deras tillvaro påverkades i ganska stor eller mycket stor utsträckning av förföljelsen (Brå Rapport 2006:3, s. 70).

En australisk studie visade att i ca 40 procent av fallen med systematisk förföljelse förekom skadegörelse riktad mot offrets egendom och i en tredjedel av fallen attackerades offret fysiskt. I många fall rörde det sig om sexuella övergrepp (Mullen m.fl., *American Journal of Psychiatry*, volym 156, sid 1244–1249). Brå konstaterade i sin studie att stalkningsbeteendet inrymmer både brottsliga och icke brottsliga handlingar enligt dagens straffbestämmelser. Någon speciell lag mot förföljelse finns inte, däremot

bedömde Brå att systematisk förföljelse i många fall omfattas av besöksförbudslagstiftningen (Brå Rapport 2006:3, s. 48 och 55 f.).

2.4 Myndigheternas tillämpning

Riksåklagaren har under år 2008 beslutat att granska tillämpningen av lagen om besöksförbud. Vid kontakt med åklagare i olika delar av landet hade framkommit att lagen om besöksförbud medför tillämpningsproblem. Lagens förarbeten ansågs i vissa avseenden knapphändiga. Dessutom hade det framförts att det i väsentlig utsträckning saknas vägledande praxis från domstolarna. Osäkerhet vid tillämpningen bedömdes medföra en risk för att lagen inte tillämpas på ett enhetligt sätt. Vikten av en enhetlig rättstillämpning och att likartade fall bedöms lika motiverade en kartläggning av tillämpningen av lagen. Syftet med kartläggningen var att undersöka om tillämpningen är i linje med lagens syfte och att identifiera eventuella skillnader i åklagares handläggning av besöksförbudsärenden. Sex åklagarkammare ingick i projektet: Södertörns och Citys åklagarkammare i Stockholm samt åklagarkamrarna i Linköping, Helsingborg, Uppsala och Jönköping. Granskningen har skett i samband med kammarbesök i februari–april 2008.

Kartläggningen redovisades i en rapport i juni 2008.

Av de granskade 369 ansökningarna om besöksförbud konstaterades 95 procent avse ordinärt besöksförbud. 15 av ansökningarna berörde besöksförbud i gemensam bostad och fem avsåg ansökan om utvidgat besöksförbud. 30 procent av ansökningarna beviljades.

Enligt Åklagarmyndighetens föreskrifter för tillämpning av lagen om besöksförbud ska beslut i fråga om besöksförbud meddelas inom en vecka från det att ansökan om besöksförbud har kommit in eller av annan anledning har tagits upp vid en åklagarkammare, om inte särskilda skäl föreligger med hänsyn till utredningens beskaffenhet eller andra omständigheter. Vid granskningen konstaterades att 35 procent av ärendena inte hade avgjorts i tid, varav ca 14 procent av besluten hade överskridit tre veckor.

Vid granskningen konstaterades också att Justitieombudsmannens beslut den 16 februari 2007 (dnr. 2005–2005), i vilket han uttalade kritik mot en åklagare för bristfällig beslutsmotivering inte hade fått ett generellt genomslag vid åklagarkamrarna. Justitieombudsmannen poängterade i beslutet att det vid besöksförbud, till skillnad från den brottsbekämpande verksamheten, finns ett

uttryckligt krav på att ange de skäl som har bestämt utgången för det enskilda beslutet.

I 35 procent av de beviljade besöksförbuden hade det inte funnits någon tidigare lagföring mot den ansökan riktad sig emot. Det kunde inte konstateras att Polisens hot- och riskbedömningar hade kommit till användning i någon större utsträckning vid hantering av besöksförbudsärendena. Det poängterades dock att hot- och riskbedömningar kan medföra risker i sekretesshänseende, p.g.a. rätten till partsinsyn.

Vid granskningen konstaterades en sammanblandning mellan besöksförbud och tvångsmedel. I propositionen till lagen om besöksförbud klarläggs att besöksförbud inte är avsett att ersätta eller komplettera de straffprocessuella tvångsmedlen i brottmål utan att besöksförbud fyller ett helt annat syfte (prop. 1987/88:137, s. 20).

Det framkom också att det i vissa fall förekom att beslut om besöksförbud saknade uppgift om namn på den som beslutet ska skydda. I stället hade det angivits att förbudet innebar att den person som beslutet riktades mot inte fick kontakta ”skyddad person”.

Endast i tre procent, dvs. tio ärenden, av de granskade ärendena hade rättens prövning begärts.

Generellt konstaterades brister avseende dokumentationen i ärendena och av omprövningar.

Av de granskade överträdelserna av besöksförbud hade en övervägande del av överträdelserna skett genom kontakt via telefon eller sms. Den näst vanligaste typen av överträdelser hade varit fysisk kontakt i eller i närheten av skyddspersonens bostad. Endast vid en av åklagarkamrarna fanns det någon övergripande strategi för hanteringen av anmälningar om överträdelser av besöksförbud. Vid den åklagarkammare där det fanns en strategi fanns bl.a. en praxis att alltid hämta in den misstänkte till förhör, oavsett typ av överträdelse eller tidsperiod mellan brottstidpunkt och inlottning av ärendet.

Granskningsgruppen konstaterade att i 30 procent av ärendena med överträdelser hade förhör med målsäganden inte hållits. I 50 procent av fallen hade inte förhör med den misstänkte hållits.

Det konstaterades att bedömningen av vad som är ringa fall skiljer sig åt mellan enskilda åklagare. Detsamma gäller bestämmelsen om besöksförbud i gemensam bostad. Denna osäkerhet kring vad som ska betecknas som gemensam bostad bedömde gransk-

ningsgruppen ha begränsat tillämpningen av lagen mer än vad som förutsågs när bestämmelsen infördes.

Bland de skillnader som granskningsgruppen ansåg fanns mellan de olika åklagarkamrarna var bl.a. att andelen beviljade besöksförbud skilde sig och bedömningen av hur besöksförbudens längd ska avgöras var olika. Det fanns också stora skillnader när det gäller åklagarens utformning av beslutsmotiveringar för besöksförbud. Endast en åklagarkammare hade uttalat en strategi att arbeta aktivt med omprövningar i varje skede av en parallellt löpande förundersökning. Handläggningen av anmälningar om överträdelse av besöksförbud skiftade inte bara mellan åklagarkammare utan också mellan enskilda åklagare.

Granskningsgruppen konstaterade att åklagarnas tillämpning kan tyckas restriktiv, men att det är svårt att med nuvarande regelverk fatta offensiva beslut. Förarbetena ger i vissa delar intryck av att lagen ska användas till att förebygga brott men andra delar begränsar en sådan tillämpning. En annan slutsats var att de åklagarkammare som hade fört diskussioner om tillämpningen av lagen om besöksförbud hade handlagt ärendena mer enhetligt. I övrigt har enhetligheten mellan kamrarna och vid kamrarna brustit.

Granskningen ska avslutas med att en handledning, en rättspromemoria, upprättas för att ge åklagarna stöd i handläggningen av besöksförbudsärenden.

2.5 Erfarenheter från utsatta

Vid Polismyndigheterna i Stockolms län och Kalmar län arbete med att utveckla en ny metod för strukturerade hot- och riskbedömningar utgjorde 76 procent av de polisanmälda brotten vid stalkningsfall av anmälningar från kvinnor som tidigare har haft en nära relation till den anmälda mannen (Belfrage och Strand, Polis-ära bedömningar och åtgärder vid stalkning – ett utvecklingsprojekt i Södertörn och Kalmar län, 2007, s. 16). Problematiken i dag sammanfaller därför till mycket stora delar med arbetet kring våld i nära relationer.

Det bör här dock påminnas om att enligt Brå:s omfattningsstudie berörde endast 25 procent av fallen den situationen att förföljaren och den förföljde tidigare hade haft en kärlekssituation. Det förefaller dock som att bortfallet, dvs. de som inte gör någon polis-anmälan, i övriga kategorier är större. Det kan enligt vår mening

bero på att riskerna för våld ökar om parterna tidigare har haft en relation. Det kan också bero på att många andra som utsätts för stalkning har möjlighet att få hjälp på andra sätt än genom att gå till polisen, t.ex. har arbetsgivaren ett visst ansvar för den som utsätts för förföljelse p.g.a. sitt arbete. Man kan inte heller utesluta att den som har ekonomiska möjligheter vänder sig till ett privat säkerhetsföretag, eftersom Polisen ofta inte har resurser eller rutiner att ingripa mot alla de enskilda brott som sker under förföljelsen. Ofta har de enskilda gärningarna inte något högt straffvärde. I dag saknas en lagstiftning i Sverige som ser till förföljelsens systematiska karaktär.

Det finns ett antal forskare som har beskrivit de reaktioner som ofta drabbar brottsoffer. De flesta brottsoffer agerar i allmänhet rationellt, eftersom individens handlingsmönster är inriktat på överlevnad. Panikreaktioner kan dock uppkomma direkt i anslutning till brottet. Brottsoffret söker även en förklaring till det inträffade och till varför just han eller hon drabbades. Självanklagelse, skam och klander är vanligt. Mycket av uppmärksamheten kretsar kring den egna upplevelsen och de egna känslorna, varför det kan vara svårt att ge en detaljerad beskrivning av händelseförloppet, t.ex. vid ett initialt polisförhör. Allt eftersom tiden går kan brottsoffret drabbas av bl.a. ångest, sömnsvärigheter, koncentrationssvärigheter och ökad vaksamhet. Det utvecklas inte sällan olika försvarsmekanismer, som t.ex. förnekelse och intellektualisering. För många som drabbas av dessa typer av brott blir livet kanske aldrig som det var innan brottet. Först och främst yttrar sig dessa förändringar i att grundtryggheten har försämrats och man har utvecklat en ökad misstänksamhet mot andra personer, dvs. det som ibland kallas post-traumatiskt stressyndrom (M. Lindgren, Brottsoffer i rättsprocessen Om ideala brottsoffer och goda myndigheter, Jure, 2004, s. 73 ff.).

Stalkning som följer efter det att en kvinna har lämnat en våldsam partner innebär självfallet att kvinnan inte kan återhämta sig psykiskt och bygga upp en nödvändig trygghet kring sig själv och sina eventuella barn.

I Brå:s studie anförde även de som hade utsatts för stalkning, men som tidigare inte hade haft något kärleksförhållande med gärningsmannen, att de var rädda. 72 procent av samtliga offer för stalkning upplevde att trakasserierna var ganska eller mycket skrämmande. Trakasserierna hade för 27 procent av gruppen påverkat tillvaron i mycket stor utsträckning (Brå Rapport 2006:3, s. 33).

2.6 Uppgifter om de som förföljer

Gärningsmännen, dvs. de som utsätter någon för stalkning, skiljer sig en del från våldsbrottslingar. Andelen kvinnor, 20 procent, är mycket högre. Gärningsmännen är något äldre, har i genomsnitt högre utbildning, mer välordnad ekonomi och färre sociala belastningsfaktorer än våldskriminella (M. Grann, DN Debatt, 19 oktober 2003).

Samtidigt finns det en bild av stalkaren som psykiskt sjuk eller personlighetsstörd.

Den tvångsmässige stalkaren är inte sällan en udda, mycket ensam person som inte förstår andra människors signaler. Han eller hon har ofta haft sociala problem redan i barndomen. Många har autistiska drag, t.ex. kommunikationssvårigheter och tvångsmässiga upprepningar. De har relativt tidigt varit långsinta och har haft lätt att komma i konflikt med andra. (Svenska Dagbladet, Stalkarens särdrag uppstår tidigt, 28 oktober 2004). En del av dessa stalkare lider av borderline-syndrom och har svårt med nära relationer. De kan pendla mellan gränslös, idealiserande kärlek och djupt hat. En del lider av missbruksproblem, vilket ofta fördjupar problematiken och är en utlösande faktor till stalkning och våld (Brå Rapport 2006:3, s. 28).

Det finns även en grupp stalkare som inte har några psykiska problem. De drivs av en önskan att få upprättelse eller hämnd. En del av dem beskrivs som "rättshaverister". En annan grupp stalkare har svåra psykiska sjukdomar, t.ex. schizofreni och bipolärt syndrom där stalkningsbeteendet drivs av vanföreställningar (Brå Rapport 2006:3, s. 28).

3 Pågående arbete i Sverige och internationellt

3.1 Inledning

Det pågår redan ett omfattande arbete i Sverige med anknytning till de frågor som utredningen ska behandla. En del av dem har initierats genom regeringens Handlingsplan för att bekämpa mäns våld mot kvinnor, hedersrelaterat våld och förtryck samt våld i samkönade relationer (Skr. 2007/08:39). Det pågår också annat arbete som berör t.ex. frågorna om skyddade personuppgifter och behandling av gärningsmän.

Vi anser att det är nödvändigt att redovisa något om det redan pågående arbetet innan vi presenterar våra förslag. Vi menar att det är viktigt att visa att våra förslag är ett komplement till andra åtgärder.

Vi kommer även att redovisa en del internationella erfarenheter från arbetet mot stalkning.

3.2 Pågående offentliga utredningar och annat lagstiftningsarbete

Det finns ett antal pågående och nyligen avslutade utredningar som angår Stalkningsutredningens uppdrag.

Just nu pågår:

- Översyn av den psykiatriska tvångsvårdslagstiftningen (Dir. 2008:93)
- Folkbokföringsutredningen (Fi 2007:11) ska göra en allmän översyn av 1991 års folkbokföringslag och bl.a. överväga om det är lämpligt att författningsreglera s.k. sekretessmarkering i folk-

bokföringsdatabasen. Utredningen ska avsluta sitt uppdrag den 1 september 2009.

- Vistelseutredningen (S 2008:02) har i uppdrag att se över socialtjänstlagens vistelsebegrepp och på vilket sätt kommunerna kan påverkas att i ökad utsträckning ta emot våldsutsatta kvinnor och barn och andra grupper som av säkerhetsskäl måste flytta till en annan kommun. Utredningen ska redovisas den 30 april 2009.
- Straffnivåutredningen (Ju 2007:04) har i uppdrag att överväga och föreslå förändringar av strafflagstiftningen i syfte att åstadkomma en straffmätning som markerar en skärpt syn på allvarliga våldsbrott. Utredningen ska redovisas den 30 september 2008.

Nyligen har avslutats:

- Utredningen om insyn och sekretess inom vissa delar av rättsväsendet har bl.a. sett över sekretessbestämmelserna inom förundersökningsförfarandet. Utredningen redovisade sitt uppdrag den 1 september 2008.

Andra utredningar som bereds inom Regeringskansliet är t.ex.:

- Evidensbaserad praktik inom socialtjänsten (SOU 2008:18)
- Samordnad och tydlig tillsyn av socialtjänsten (SOU 2007:80)
- Utredningen om beslutanderätten vid gemensam vårdnad (SOU 2007:52)

3.3 Pågående myndighetsprojekt

Vi har i en skrivelse till 11 myndigheter och Sveriges kommuner och landsting begärt svar på vilka pågående projekt som genomförs och som berör Stalkningsutredningens uppdrag.

3.3.1 Brottsförebyggande rådet

Brottsförebyggande rådet (Brå) deltar i ett nordiskt samverkansprojekt om besöksförbud. Projektet syftar till att sammanställa ett kunskapsunderlag för utveckling av institutet besöksförbud.

Brå arbetar även med en studie av omfattningen av otillåten påverkan mot poliser som arbetar mot organiserad brottslighet och en annan studie om otillåten påverkan mot åklagare och domare i Sverige och Finland.

I ett projekt om otillåten påverkan mot vittnen och brottsoffer genomförs djupintervjuer med myndighetsföreträdare, utsatta vittnen och brottsoffer.

3.3.2 Domstolsverket

Domstolsverket påpekar att det inte ligger i verkets uppdrag att genomföra särskilda projekt för att förstärka skyddet för personer som utsätts för hot eller förföljelse. Domstolsverket genomför dock kontinuerligt arbete i frågor som rör brottsoffer och bemötande, t.ex. genom utbildningsinsatser. Domstolarnas verksamhet omfattar också olika insatser kring säkerhet för anställda och besökare.

3.3.3 Försäkringskassan

Försäkringskassan har nyligen tagit fram rutiner rörande personer med skyddade personuppgifter. Rutinerna berör frågor om hur dessa personer ska bemötas och hur deras ärenden ska hanteras.

Särskilt arbete pågår med att klara ut ärendehanteringens kopplat till personer som tilldelas fingerad identitet.

3.3.4 Kriminalvården

Kriminalvården har flera pågående projekt som berör stalkare och deras offer.

Brottsoffersluss

Brottsofferslussen innebär i korthet att ett brottsoffer som säger sig vilja besöka en gärningsman först ska bli intervjuad av en av anstaltens psykologer eller av någon annan anställd inom Kriminalvården. Syftet med detta är att försöka utröna om brottsoffret

verkligen själv vill besöka den intagne eller om brottsoffret känner sig tvingad av någon anledning.

Utökad programverksamhet

Kriminalvården uppger att myndigheten under senare tid gjort särskilda satsningar bl.a. på programverksamhet för intagna som gjort sig skyldiga till våld i nära relation. Under år 2008 kommer Kriminalvården att göra en särskild satsning utifrån regeringens handlingsplan om våld i nära relationer i syfte att fler intagna som gjort sig skyldiga till sådant våld skall kunna få behandling. Exempel på program som används är IDAP (Integrated Domestic Abuse Program), som är ett behandlingsprogram för vuxna män som använder hot eller våld mot sin kvinnliga partner/före detta partner, och ROS (Relationer och Samlevnad) som är ett behandlingsprogram för sexualbrottsdömda.

Programmen kommer att följas upp på olika sätt. En faktor som ska utvärderas är vilken effekt programmen har på gärningsmannens benägenhet att återfalla i brott.

3.3.5 Rikspolisstyrelsen

Polisen bedriver projekt på såväl den nationella som den lokala nivån.

Personsäkerhetsarbete

Personsäkerhetsarbetet, dvs. att skydda bl.a. brottsoffer och bevispersoner både på kort och lång sikt, är en prioriterad fråga för Polisen.

Rikspolisstyrelsen (RPS) arbetar för närvarande med att ta fram ett nationellt skyddspaket med en spårbar larmtelefon.

Brott i nära relation

Inom RPS bedrivs en satsning på brott i nära relation. I projektet utvecklas en handbok som ska få polismyndigheterna att arbeta mer enhetligt och strukturerat med dessa frågor. I handboken ingår

bl.a. avsnitt om personsäkerhetsarbete, besöksförbud och hot- och riskbedömningar.

Lokala projekt

Bland det arbete som bedrivs lokalt vid polismyndigheterna kan särskilt nämnas.

Polismyndigheten i Dalarna kommer att tillsammans med Mora kommun starta en professionell behandlande verksamhet som riktar sig mot dem som omfattas av våld i nära relation, dvs. kvinnor, barn och män.

- Polismyndigheten i Stockholms län, Södertörns polismästardistrikt bedriver ett utvecklingsprojekt om polisiär riskbedömning och hantering av åtgärder vid hot och trakasserier med s.k. hedersrelaterad bakgrund.
- Polismyndigheten i Skåne utvecklar en modell för hot- och riskbedömningar vid hedersrelaterad brottslighet.
- Polismyndigheten i Jämtlands län genomför tillsammans med Länsstyrelsen utbildningsinsatser om hedersrelaterad brottslighet och brott i nära relationer.
- Polismyndigheten i Norrbottens län arbetar för att öka anmälningsbenägenheten bland kvinnor som har utsatts för våld.
- Polismyndigheten i Västra Götaland deltar i ett internationellt samarbete om stalkning.

Övrigt

RPS har fått i uppdrag av regeringen att skapa ett nytt koncept där våldsutsatta kvinnor kan möta polis, åklagare, läkare och socialtjänst på ett och samma ställe. Uppdraget genomförs av Polismyndigheten i Skåne. Projektet innebär att lokalisering, utformning och inredning av lokaler samt val av teknisk utrustning ska anpassas efter de krav som följer av den utsatta kvinnans situation. Därigenom ska förutsättningarna för att utreda våld mot kvinnor bli bättre.

Polismyndigheterna i Kalmar län och Stockholms län har till RPS redovisat en utvärdering av en modell för strukturerade hot- och riskbedömningar vid stalkningsfall.

3.3.6 Rättsmedicinalverket

Rättsmedicinalverket har inte etablerat något särskilt projekt inom området för hot och förföljelse. Verket uppger att man är medveten om att det finns risk för att den egna personalen kan komma att utsättas för förföljelse. Så har dock skett endast i begränsad omfattning.

3.3.7 Skatteverket

Inom Skatteverket pågår utvecklingsarbete inom området för skyddade personuppgifter, bl.a. genom interna utbildningsinsatser.

3.3.8 Skolverket

Skolverket bedriver för närvarande inte några projekt som berör Stalkningsutredningens uppdrag. Verket får dock kontinuerligt frågor om hur elever med skyddad identitet ska kunna få ut sina slutbetyg, hur kommunerna ska kunna säkerställa att skolplikten efterföljs när en familj tvingas fly undan brott och hur gymnasieskolan ska hantera elever som har skyddad identitet vid intagning till skolan.

3.3.9 Socialstyrelsen

Socialstyrelsen har ett antal pågående uppdrag från regeringen. Flera av dem berör våld i nära relation och kan därmed också ha betydelse när det gäller stalkningsproblematiken.

Förbättrat kunskapsstöd när det gäller socialtjänstens arbete med våldsutsatta kvinnor och barn som bevittnar våld

Socialstyrelsen ska utarbeta en vägledning till stöd för tillämpningen av lagstiftningen rörande socialtjänstens arbete med våldsutsatta kvinnor och barn som bevittnar våld.

Därutöver ska Socialstyrelsen sprida information om befintliga insatser riktade till våldsutövande män samt tillgänglig kunskap om denna grupp.

Utvecklingsmedel till kommunerna i syfte att förstärka kvinnojourverksamheten och kvalitetsutveckla stödet till våldsutsatta kvinnor och barn som bevittnar våld

Enligt regeringens beslut betalas 109 miljoner kronor ut årligen under år 2007 och 2008 till kommunerna i syfte att förstärka kvinnojourverksamheten och kvalitetsutveckla stödet till våldsutsatta kvinnor och deras barn, exempelvis genom kvinno- och brottsofferjourverksamhet. Medlen fördelas av länsstyrelserna efter ansökan från kommunerna.

Socialstyrelsen ska dessutom i samverkan med länsstyrelserna följa upp och utvärdera satsningen.

Förstärkt tillsyn av socialtjänstens arbete med våldsutsatta kvinnor och barn som bevittnat våld

I syfte att göra tillsynen tydligare och mer enhetlig över landet ska Socialstyrelsen och länsstyrelserna ta fram bedömningskriterier för tillsynen av socialtjänstens arbete med våldsutsatta kvinnor.

Uppdrag att kvalitetssäkra bedömningsinstrument för socialtjänstens insatser för våldsutsatta kvinnor och barn som bevittnar våld

Socialstyrelsen har i uppdrag att identifiera och kvalitetssäkra ett eller flera svenska eller internationella bedömningsinstrument, dvs. på vetenskaplig grund baserade frågeformulär, som kan användas i socialtjänstens arbete med våldsutsatta kvinnor och barn som har

bevittnat våld och som möjliggör systematisk och standardiserad bedömning av dessa gruppers situation och behov.

Uppdrag att utvärdera metoder och arbetssätt i socialtjänstens arbete med våldsutövande män

Socialstyrelsen har i uppdrag att utvärdera metoder och arbetssätt i socialtjänstens arbete med våldsutövande män. Utvärderingen ska granska huruvida våldet och hotet från mannens sida har minskat samt behandla hur socialtjänsten hanterar dokumentation, uppföljning och utvärdering. Utvärderingen ska även innehålla analyser av hur säkerheten för kvinnorna och barnen säkerställs, hur verksamheten förmår männen att ta ansvar för och förstå vidden av sina handlingar samt hur den får våldsutövande män som är föräldrar att inse att våldet mot kvinnan också drabbar barnen.

Uppdrag att utvärdera metoder och arbetssätt i socialtjänstanknutna verksamheter för våldsutsatta kvinnor och barn som bevittnar våld

Socialstyrelsen ska utvärdera metoder och arbetssätt inom socialtjänstanknutna verksamheter för våldsutsatta kvinnor respektive barn som bevittnat våld.

Uppdrag att utreda förutsättningar för dödsfallsutredningar

Socialstyrelsen ska utreda och analysera förutsättningarna för att införa ett system för utredningar avseende kvinnor som har avlidit med anledning av brott i nära relationer.

Uppdrag att fördela riktade medel till utveckling av verksamheter som arbetar med våld i samkönade relationer

Socialstyrelsen ska fördela medel till frivilligorganisationer som arbetar för att utveckla brottsofferverksamhet riktad till homo-, bi och trans-personer (HBT) som har utsatts för våld i nära relation.

Socialstyrelsen har dessutom redovisat tre andra uppdrag som kan ha betydelse för vårt arbete, men som framför allt rör våld mot kvinnor:

Uppdrag att ta fram och sprida befintlig kunskap om våldsutsatta kvinnor med funktionshinder till relevanta personalgrupper

Socialstyrelsen ska ta fram ett utbildningsmaterial som belyser problemet med våld som riktas mot funktionshindrade kvinnor. Utbildningsmaterialet ska användas inom ramen för introduktions- och fortbildningsutbildning för personliga assistenter och annan vårdpersonal som ger stöd och service till personer med funktionshinder.

Uppdrag att ta fram och sprida befintlig kunskap om våldsutsatta kvinnor med missbruksproblematik till relevanta personalgrupper

Socialstyrelsen ska sammanställa och sprida befintlig kunskap hos verksamma inom missbruks- och beroendevården om våldsutsatthet bland kvinnor med missbruk.

Uppdrag att fördela och följa upp medel till handikapporganisationernas arbete

Socialstyrelsen ska under 2008 utbetala medel till handikapporganisationer som bedriver projekt för att förebygga våld mot personer med funktionshinder och/eller projekt som ger stöd till dem som har utsatts för våld.

3.3.10 Statens institutionsstyrelse

Förutom att Statens institutionsstyrelse följer det arbete som pågår inom Socialstyrelsen om missbrukarvård arbetar man bl.a. med hanteringen av skyddade personuppgifter.

Myndigheten arbetar även med en policy om hot mot personal inom verksamheten.

3.3.11 Sveriges Kommuner och Landsting

Sveriges Kommuner och Landsting har flera olika projekt som berör kvinnofrid. Bl.a. avser förbundet att under år 2008 initiera ett kvinnofridsnätverk för kommuner, landsting och regioner. Arbete pågår också med frågorna om hot mot förtroendevalda.

Sveriges Kommuner och Landsting deltar även i Polisens arbete om samverkan mellan polis och kommun.

3.3.12 Åklagarmyndigheten

Åklagarmyndigheten genomför under år 2008 ett projekt om besöksförbud. Besöksförbudsärenden vid sex åklagarkammare i landet kartläggs. Kartläggningen ska resultera i en rättspromemoria med rekommendationer för handläggning av besöksförbudsärenden till stöd för åklagare.

3.4 Internationella förhållanden

3.4.1 Inledning

Problemet med stalkning har uppmärksammats i många länder. Detta tog framför allt sin början i inledningen av 1990-talet då brottsoffers situation över huvud taget började diskuteras. Detta resulterade i både forskning och bildandet av stödgrupper. I USA hade det vid den tiden skett ett antal mycket uppmärksammade händelser med anknytning till stalkning, bl.a. mordförsöket på Ronald Reagan år 1981 av John Hinckley, som därigenom sökte skådespelaren Jodie Fosters uppmärksamhet, mordet på John Lennon år 1980 av beundraren Mark David Chapman och förföljelsen och mordet på en ung skådespelerska i Kalifornien år 1989.

Den allra första lagen avseende stalkning antogs dock i Danmark redan i 1930 års strafflag. Denna har endast i obetydlig omfattning ändrats sedan dess. De mest omtalade bestämmelserna infördes i USA under 1990-talets början. Därifrån spred de sig i första hand till engelskspråkiga länder, t.ex. Kanada, Australien, Storbritannien och Irland. (Brå Rapport 2006:3, s. 48.)

Gemensamt för samtliga lagar om stalkning är att de innehåller tre omständigheter:

- a. ett mönster av oönskat inkräktande på en annan person,
- b. ett uttalat eller underförstått hot och
- c. att personen upplever rädsla som ett resultat av inkräktandet (M. Malsch, *Stalking in the Netherlands*, 2000).

Ett stort antal studier, t.ex. i USA, Storbritannien och Tyskland, bekräftar den bild som Brå har funnit i Sverige, dvs. att ca 8–12 procent av befolkningen någon gång har utsatts för stalkning.

En europeisk studie inom ramen för EU-kommissionens Daphne-program har under år 2007 sammanställt en studie över de lagstiftningsåtgärder som har vidtagits i länderna inom den Europeiska unionen (Daphne Project 05-1/125/W, *Protecting Women from the new Crime of Stalking: A Comparison of Legislative Approaches within the European Union*).

I avsnitt 7.3 redovisas en del internationella erfarenheter av användningen av elektronisk övervakning vid besöksförbud.

3.4.2 USA

I 15 av USA:s delstater räknas stalkning som ett så grovt brott att fängelse över ett år kan komma i fråga redan vid första åtalet. I 34 av delstaterna kan påföljden bli mer än ett års fängelse efter det andra åtalet eller då det finns försvårande omständigheter (The National Center for Victims of Crime, USA).

Det finns skillnader mellan hur olika delstater har reglerat stalkningsbrottet. De äldsta amerikanska lagarna, dvs. den som instiftades i Kalifornien år 1990 och de som bygger på denna, tar utgångspunkt i gärningsmannens inställning till brottet. För det första krävs det att hotet är realistiskt, dvs. att det är troligt att hotet kan komma att sättas i verket. För det andra krävs det att gärningsmannen har uppsåt både till beteende och till effekten, dvs. gärningsmannen vill att offret ska bli rädd (Californian Penal Code § 646.9).

I några av de senare lagarna i USA har man beaktat att en del av gärningsmännen inte har haft för avsikt att skada eller skrämma offren, utan i stället få en relation med offret. Bestämmelserna har utformats kring hur förföljelsen kan upplevas av offret. Kravet på uppsåt har mildrats (Brå Rapport 2006:3, s. 50).

3.4.3 Europeiska unionen

Fram till april 2007 har åtta länder inom den Europeiska unionen antagit specifika förbud mot stalkning i sin lagstiftning.

De länder i EU som i dag har bestämmelser avseende stalkning är Belgien, Danmark, Irland, Malta, Nederländerna, Storbritannien, Tyskland och Österrike. Vissa av länderna har infört regler i den befintliga strafflagen, medan andra har infört speciella lagar. Inget av de länderna använder ordet "stalking", i stället talar man om trakasserier och upprepad förföljelse. Även definitionen av begreppet stalkning skiljer sig åt.

Med utgångspunkt i lagtexterna kan dessa skillnader beskrivas enligt nedan:

Land	Upplevd oro hos offer	Upplevd rädsla hos offer	Reell förväntan avseende våld	Uppsåt hos gärningsman
Belgien	-	-	-	Ja
Danmark	Ja	-	-	Ja
Irland	Ja	Ja	-	Ja
Malta	Ja	Ja	Ja	-
Nederländerna	-	-	-	Ja
Storbritannien				
- England	Ja*	Ja*	Ja**	-
- Wales	Ja*	Ja*	Ja**	-
- Skottland	Ja	Ja	-	-
- Nordirland	Ja*	Ja	Ja**	-
Tyskland	-	-	Ja	Ja
Österrike	-	-	-	-

* För ringa brott

** För brott av normalgraden

I övriga länder inom Europeiska unionen saknas visserligen särskilda bestämmelser om stalkning, men handlingen kan ändå, precis som i Sverige i dag, vara straffbar enligt andra regler, t.ex. såsom olaga hot, ofredande eller misshandel.

Danmark

Det första utkastet om kriminalisering av stalkning presenterades av en offentlig utredning i Danmark år 1912. Bestämmelsen infördes i 1930 års straffelov.

Det förbjudna beteendet innebär att en person, trots varning från polisen, kränker någon annan genom att tränga sig på honom, förföljer honom med brev eller på något annat liknande sätt besvärar honom. En varning från polisen gäller i fem år.

Den varning som polisen kan ge enligt bestämmelsen motsvarar ett besöksförbud. Den som överträder varningen kan således dömas till fängelse i upp till två år.

Danmark har, såvitt framkommer av den europeiska studien, som enda land inom den Europeiska unionen gett polisen möjlighet att utfärda besöksförbud. Att ett beslutat besöksförbud är ett nödvändigt rekvisit för stalkningsbrottet är likaså unikt.

Storbritannien

Definitionen inom de engelskspråkiga länderna som har lagstiftat om förbud mot stalkning har fokus på brottsoffret. I Storbritannien, som införde bestämmelser om stalkning år 1997, utgår bestämmelsen t.ex. från reaktionen hos offret för att avgöra om brottet ska betraktas som ringa eller av normalgraden.

I t.ex. England och Wales krävs det att en person trakasserar någon annan vid minst två tillfällen och att den som utsätts för brottet rimligen borde ha känt sig trakasserad. Det ringa brottet omfattar att kränka eller orsaka lidande. För det grövre brottet krävs att personen upplever fara för att utsättas för våld. Inget av brotten kräver uppsåt.

Malta

På Malta finns sedan år 2005 två bestämmelser som innebär ett förbud mot stalkning. För det första kan den dömas som orsakar någon annan person lidande eller annan oro. Gärningsmannen ska veta eller borde ha vetat att detta skulle uppfattas som trakasserier. För det andra kan den dömas vars beteende av någon uppfattas som ett hot om våld mot person eller sak riktat mot denne eller dennes föräldrar, barn eller syskon.

Utgångspunkten för den maltesiska lagstiftningen har varit att komma till rätta med problemet avseende relationsvåld.

Irland

På Irland tas hänsyn till offrets reaktion vid straffmätningen, men den är inte en förutsättning för straffbarhet.

På Irland är det sedan år 1997 förbjudet att vid upprepade tillfällen förfölja, övervaka, trakassera eller kontakta en annan person. Trakasserier definieras i lagen som att uppsåtligt eller av vårdslöshet allvarligt inkräkta i någon annans privatliv eller på annat sätt orsaka oro, lidande eller annat men.

Belgien

De otillåtna handlingarna beskrivs i lagarna i Storbritannien, Malta och Irland på ett relativt generellt sätt. Samma sak gäller Belgiens bestämmelse från år 1998. Här saknas dock krav på att gärningsmannen har velat skrämma brottsoffret, utan det räcker att uppsåttet täcker att offret kan komma att bli störd av beteendet.

Det är i Belgien förbjudet att hota eller förfölja en annan person med vetskap om, eller då gärningsmannen borde ha känt till, att beteendet allvarligt skulle komma att störa personen.

I Belgien växte behovet att lagstifta fram ur en i media mycket uppmärksammas stalkning av en känd, belgisk artist och bildandet av en stödgrupp (Stichting Anti-Stalking) år 1997.

Det har funnits en diskussion i Belgien om lämpligheten av att brottet är ett angivelsebrott, dvs. att målsägaren själv måste anmäla brottet och ange det till åtal.

Nederländerna

I Nederländerna läggs vikt på att gärningsmannen inte får "inkräkta på målsägarens privatliv".

I den holländska "anti-stalkningslagen" från år 2000 kan den dömas som utan stöd i lag, vid upprepade tillfällen och medvetet inkräktar i någon annans privatliv med uppsåt att tvinga denne att vidta eller att avstå en åtgärd, eller för att skrämma denne.

Tyskland och Österrike

I de allra senaste lagarna, Österrike från år 2006 och Tyskland från år 2007, finns de mest preciserade beskrivningarna av vad som är otillåtet beteende:

- Att närma sig målsägaren fysiskt (Österrike och Tyskland)
- Kontakta målsägaren via telekommunikation eller genom tredje person (Österrike och Tyskland)
- Beställa saker i målsägarens namn (Österrike och Tyskland)
- Förmå andra att uppsöka målsägaren genom att använda dennes personuppgifter (Österrike och Tyskland)
- Hota personens eller andra i dennes närhets liv, integritet, hälsa eller frihet (Tyskland)
- Agera på ett jämförbart sätt som påverkar personens frihet (Tyskland)

I Tyskland finns utöver straffbestämmelsen även regler från år 2001 inom civilrätten, dvs. i princip ett störningsskydd. Enligt denna lag (Gewaltenschutzgesetz) finns även möjlighet att besluta om besöksförbud.

Under åren 2005 och 2006 publicerades i Tyskland två olika statistiska undersökningar avseende stalkning. Undersökningarna visade att ca 12 procent av alla tyskar någon gång i livet hade förföljts under minst fjorton dagar på minst två sätt under den perioden, dvs. att någon under minst två veckor t.ex. både följt efter och telefontråkasserat offret. Ca 85 procent av offren var kvinnor och i hälften av fallen hade förföljelsen skett i anslutning till en separation ur ett kärleksförhållande.

I Österrike väcktes debatten av brottsofferstödgrupper, dvs. inte i första hand genom mediebevakning av kända stalkningsoffer. Den som utsätts för stalkning i Österrike är garanterad psykologiskt och juridiskt stöd.

3.4.4 Sammanfattning

Det förefaller således som att det i lagstiftningen i länderna inom den Europeiska unionen finns en utvecklingsriktning där gärningsmannens beteende blir allt viktigare. I de senast beslutade

bestämmelserna krävs det inte att gärningarna ska ha skett med uppsåt att skrämma offret.

I Belgien och Malta framgår det av lagtexten att en incident är tillräcklig för straffbarhet, medan det i övriga länder antingen uttryckligen sägs att det krävs minst två händelser (Storbritannien) eller så förutsätts att beteendet är upprepat.

De maximala påföljderna som kan följa på en dom avseende stalkning spänner från fängelse i sex månader på Malta till fängelse i upp till tio år i Tyskland.

Av de europeiska länderna lyder brotten under allmänt åtal i Österrike och på Malta.

I 26 av 27 länderna inom den Europeiska unionen finns regler om besöksförbud. I de flesta av länderna kan dock besöksförbud endast användas vid relationsvåld, dvs. besöksförbud är inte tillgängligt för samtliga möjliga fall av stalkning.

ÖVERVÄGANDEN OCH FÖRSLAG

4 Övergripande systematik för framtidens skydd för personer som utsätts för stalkning

4.1 Allmänna utgångspunkter

4.1.1 Inledning

I tidigare kapitel har vi redovisat hur situationen ser ut för de personer som utsätts för systematisk förföljelse och vilka pågående insatser som sker i Sverige och vad som görs utomlands för att komma till rätta med problemet. Insatserna är många och av olika karaktär.

Vi bedömer ändå att de pågående insatserna inte kommer att vara tillräckliga. Vi kommer därför att lämna ett antal förslag på hur arbetet mot stalkning kan bli mer effektivt, bl.a. genom nya bestämmelser.

Inledningsvis vill vi dock lyfta fram tre saker som berör vårt arbete: Polisens personsäkerhetsarbete, arbetet kring hot mot förtroendevalda och arbetsgivarens ansvar när arbetstagare utsätts för förföljelse.

4.1.2 Personsäkerhetsarbete

Personsäkerhetsutredningen hade i uppdrag att utforma ett nationellt program till skydd för bevispersoner m.fl. och att lämna förslag i frågor som har samband med ett sådant program (SOU 2004:1).

Det särskilda personsäkerhetsarbetet tillämpas i dag i första hand beträffande bevispersoner som medverkar i en förundersökning eller rättegång rörande grov eller organiserad brottslighet och deras närstående. Med bevispersoner avses målsägande och vittnen

men även misstänkta och tilltalade. Härutöver får programmet tillämpas beträffande anställda inom rättsväsendet, t.ex. poliser, och deras närstående. Slutligen kan programmet i dag tillämpas även beträffande andra personer om det föreligger särskilda skäl. Det kan handla om politiker, journalister och personer som utsätts för s.k. hedersrelaterade hot.

Den som har beviljats inträde i programmet får hjälp av polisen med de säkerhetsåtgärder som bedöms nödvändiga och möjliga att genomföra, t.ex. skyddat boende. Den enskilde kan även få hjälp med myndighetskontakter och annat som krävs för att genomgå programmet.

Ett viktigt inslag i personsäkerhetsarbete är att flytta den hotade personen långt bort från själva hotet. Sverige är dock ett relativt litet land, och det är därför inte alltid lätt att uppnå tillräcklig säkerhet vid en flyttning inom landet (prop. 2005/06:138 och SOU 2004:1). Rikskriminalpolisen bygger i dag upp ett allt större internationellt nätverk för att möjliggöra att flytta personer utomlands.

4.1.3 Hot mot förtroendevalda

Kommittén om hot och våld mot förtroendevalda presenterade i april 2006 betänkandet Jakten på makten (SOU 2006:46). Bland förslagen fanns en bestämmelse om straffskärpning i 29 kap. brottsbalken om ett brott begåtts mot en förtroendevald eller dennes närstående p.g.a. förtroendeuppdraget. Vidare poängterades behovet av att partierna samverkar i syfte att stärka demokratin, motverka att förtroendevalda utsätts för övergrepp och ta ansvar för förtroendevalda som ändå blir utsatta för sådana handlingar. Övergrepp bör alltid anmälas till säkerhetsansvarige inom respektive politiska församling och till polisen. Utbildning och information var andra områden som kommittén framhöll som adekvata att utveckla.

Kommittén ansåg att mediestrategier hos partierna var en annan viktig fråga. Handlingsplaner för att hantera våld mot förtroendevalda borde, enligt kommittén, finnas hos partierna, kommunerna, landstingen, Riksdagen, Polisen och Åklagarmyndigheten. Myndigheterna borde även utse kontaktpersoner och förstärka förmågan att genomföra strukturerade hot- och riskbedömningar. Kommittén föreslog också att en särskild delegation skulle skapas.

I en interpellationsdebatt i september 2007 påpekade integrations- och jämställdhetsministern, som har ansvaret för demokratifrågorna i regeringen, att många av de förslag som Kommittén om hot och våld mot förtroendevalda hade presenterat sedan dess hade förverkligats. I synnerhet gällde det myndigheterna, som på olika sätt hade ökat sin förmåga att hantera dessa problem. Ministern informerade om att hon hade för avsikt att kalla till överläggningar mellan regeringen, de politiska partierna och inblandade myndigheter. Dessa överläggningar har ägt rum. Ministern avvisade förslagen om en särskild delegation och en straffskärpningsbestämmelse för dessa brott.

4.1.4 Arbetsgivarens ansvar

Enligt Arbetsmiljöundersökningen 2003 hade 14 procent av de svarsatta intervjupersonerna utsatts för våld eller hot om våld i arbetet under de senaste tolv månaderna. Inom vård- och omsorgsyrken hade nästan 60 procent av de svarande uppgett att de hade utsatts för våld eller hot om våld. Yrken med högst risk att drabbas för våld och hot var poliser (82 procent) skötare, vårdare m.fl. (67 procent) och socialsekreterare och kuratorer (54 procent) (Arbetsmiljöundersökningen 2003, Arbetsmiljöverket/SCB).

Enligt Brå:s omfattningsstudie hade 6 procent av dem som hade utsatts för stalkning blivit det av någon som de hade kommit i kontakt med genom sin yrkesutövning (Brå Rapport 2006:3, s. 31). Brå tillfrågade även vissa yrkesgrupper – riksdagsledamöter, åklagare och psykiatriker – som bedömdes tillhöra dem som kan ha en särskilt hög risk att bli utsatta om deras upplevelser. De som besvarade Brå:s enkät uppgav att kontakter per telefon, brev och e-brev var vanligast. Förföljelsen utvecklades dock sällan till att övergå till fysiskt våld. Hot om våld sattes som regel inte i verket. Knappt två tredjedelar av de svarande hade blivit ganska eller mycket skrämda av trakasserierna. Hälften av dem som hade sökt hjälp av sin arbetsgivare upplevde att de hade fått bra hjälp (Brå Rapport 2006:3, s. 39 ff.).

Arbetsgivaren har en långtgående skyldighet att förhindra att den anställda utsätts för t.ex. våld och hot, samt att agera i de fall då den anställda redan har utsatts för något som kan komma att påverka dennes hälsa. Enligt 3 kap. 2 § arbetsmiljölagen (1977:1160) ska arbetsgivaren vidta alla åtgärder som behövs för att förebygga

att arbetstagaren utsätts för ohälsa eller olycksfall. En utgångspunkt ska därvid vara att allt sådant som kan leda till ohälsa eller olycksfall ska ändras eller ersättas så att risken för ohälsa eller olycksfall undanröjs. Arbetsgivaren ska särskilt beakta riskerna med s.k. ensamarbete. Arbetsgivaren är dessutom bl.a. skyldig att se till att det finns arbetsanpassnings- och rehabiliteringsverksamhet att tillgå (3 kap. 2 a § arbetsmiljölagen) och att arbetstagaren får information om de risker som arbetet kan medföra (3 kap. 3 § arbetsmiljölagen).

Dåvarande Arbetarskyddsstyrelsen beslutade i januari 1993 om föreskrifter om åtgärder mot våld och hot i arbetsmiljön (AFS 1993:2). Enligt föreskrifterna ska arbetsgivaren utreda de risker för våld eller hot om våld som kan finnas i arbetet samt vidta de åtgärder som kan föranledas av utredningen. Arbetstagarna ska ha möjlighet att tillkalla på snabb hjälp vid en vålds- eller hotsituation. Arbetstagare som har utsatts för våld ska snabbt få hjälp och stöd för att förebygga eller lindra såväl fysisk som psykisk skada. Arbetsgivaren ska ha särskilda rutiner för detta.

De studier som finns om förföljelse mot personer p.g.a. deras arbete visar att förföljelsen främst kan indelas i två kategorier. För det första sker förföljelse i hämnsyfte eller för att utpressa någon, t.ex. på pengar. Ofta kan det finnas en koppling till organiserad brottslighet. För det andra förekommer förföljelse för att påverka beslutsfattande. Det kan t.ex. vara personer som upplever sig felaktigt behandlade av en myndighetsföreträdare eller inom sjukvården och därför vill påverka ett beslut. Inte sällan kan det finnas en psykisk problematik i bakgrunden (se t.ex. Brå Rapport 2005:18 och Brå Rapport 2006:3).

Det är ofta svårt att få förföljelsen att upphöra. Det viktigaste är att sätta in insatser som riktas mot gärningsmannen, t.ex. att denne ges ett frihetsberövande straff eller att han eller hon bereds psykiatrisk vård. Om detta inte lyckas eller om man inte på något annat sätt kan förmå gärningsmannen att upphöra med förföljelsen finns det i synnerhet två problem med förföljelse som riktas mot någon p.g.a. deras arbeten. För det första får man räkna med att den yrkesverksamme som regel inte vill eller kan sluta på sitt arbete, vilket annars sannolikt hade inneburit att förföljelsen hade upphört. För det andra är förföljelsen i första hand knuten till funktion och inte person, dvs. om en ny person sätts i det ursprungliga offrets ställe är det troligt att förföljelsen övergår till att riktas mot

den nya personen. Båda dessa problem påverkar hur skyddsåtgärderna kan ordnas.

Många arbetsgivare tar frågan om hot och våld mot deras anställda på stort allvar. En arbetsgivare som har arbetat systematiskt för att förebygga och förhindra förföljelse mot personalen är Landstinget i Östergötlands län. Under våren 2006 påbörjades vid landstinget ett arbete för att stärka skyddet för de anställda vid hot och risk för våld. Anledningen var att det fanns en upplevelse om att hoten mot personal, politiker och patienter hade ökat. Fyra typiska hotsituationer kunde identifieras. För det första personer som med hot försökte få läkare att skriva ut sjukintyg. För det andra personer som upplevde att de inte fick tillräcklig vård. För det tredje personer med rättshaveristiska drag och för det fjärde personer som försökte hota sig till narkotika. De polisanmälningar som gjordes till följd av dessa hot ledde dock inte till något annat än att de avskrevs. Landstinget konstaterade också att man saknade ett internt regelverk och att det fanns okunskap om personalskyddet i organisationen.

Landstinget i Östergötlands län inrättade därför ett system för att hantera hot och våld mot anställda. Intern information om hot och våld samt stalkning publicerades på landstingets intranät. En personalskyddsgrupp bildades med ett antal nyckelpersoner, bl.a. säkerhetschefen, administrativa chefen, informationssäkerhetschefen och landstingsjuristen. Gruppen träffas varannan månad. Vid sammanträdena diskuteras ett antal pågående ärenden och beslut fattas om eventuella åtgärder. Arbetet syftar också till att på sikt ta fram en åtgärdslista för verksamhetscheferna. Landstinget har vidare, vid sidan av företagshälsovården, upphandlat psykiatriker med specialkunskap om hot. Dessutom finns det möjlighet för medarbetarna att få juridiskt stöd av landstingsjuristen. Bland de åtgärder som personalskyddsgruppen kan besluta om finns ett antal tekniska verktyg, bl.a. att samla alla inkommande e-brev från den hotande i en funktionsbrevlåda, inspelning av telefonsamtal och larmtelefon. Landstinget har även arrangerat en konferens för chefer om stalkning. Landstinget i Östergötlands län uppskattar att antalet ärenden med hot och våld uppgår till 20–30 stycken per år. Av dem är åtta–nio allvarliga och pågår under längre tid än ett par månader. Två ärenden har gått till domstol.

Gränserna för arbetsgivarens ansvar att förebygga hot och förföljelse mot en arbetstagare är svåra att definiera i detalj. Arbetsgivaren bör alltid ha ansvaret för riskbedömning, rehabilitering och

arbetsanpassning om någon mår dåligt som en följd av sitt arbete. Detta följer också av de nuvarande bestämmelserna i arbetsmiljölagen. Det har tidigare påpekats att det enklaste sättet att få hot och förföljelse som riktas mot en arbetstagare är att denne slutar sitt arbete. En sådan åtgärd är dock knappast rimlig. Dessutom finns det många problem som följer av en sådan åtgärd, inte minst risken för att brotten övergår till att riktas mot en ny person. Det mest prioriterade bör därför vara att få gärningsmannen att upphöra med förföljelserna, som aldrig kan vara acceptabla i ett rättssamhälle.

Att hindra förföljelse av en person som finns kvar på samma plats och funktion är mycket svårt. I de allra flesta fall är det omöjligt att skapa tillräckligt skydd för någon som inte omlokaliseras. T.ex. ställer Skatteverket som krav att den som ansöker om skyddade personuppgifter flyttar för att skyddet ska medges. Om adressuppgifterna tidigare har varit allmänt kända innebär inte sekretessmarkeringen något egentligt skydd. Arbetsgivaren ställs här inför en mycket svår situation och det är viktigt att denne samråder med arbetstagaren om skyddet efter att ha bedömt riskerna.

Socialtjänstlagens (2001:453) bestämmelser om skyldighet för kommunen att ge brottsoffer stöd och hjälp är subsidiär till andras skyldigheter, dvs. arbetsgivaren kan inte överlämna något ansvar till kommunen. I undantagsfall kan man dock tänka sig att socialtjänsten kan få ett visst ansvar för stöd och hjälp till den förföljde. Det skulle t.ex. kunna vara fallet om den förföljde slutar sitt arbete, men förföljelsen ändå inte upphör. Begäran till socialtjänsten om hjälp måste i så fall komma från den förföljde och inte från arbetsgivaren.

Om förföljelsen innefattar brott eller om det finns anledning för den förföljde att ansöka om besöksförbud blandas polisen naturligtvis in i skyddarbetet. Det finns anledning att tro att även personer som förföljs p.g.a. sitt arbete kommer att kunna ingå i Polisens lokala personsäkerhetsarbete som nu utvecklas. Det är nödvändigt att det sker samverkan mellan polisen och arbetsgivaren om hur skyddet bäst kan arrangeras. Det är troligt att det initialt kommer att finnas en gränsdragningsproblematik om vems ansvaret för vissa åtgärder är. Vem som ska bära kostnader för skyddsåtgärderna är en annan fråga som kan innebära diskussioner. Vi ser dock ingen anledning att fördjupa detta resonemang i detta sammanhang, eftersom frågan om arbetsgivarens arbetsmiljöansvar inte omfattas av utredningens direktiv. Vi konstaterar dock att gränserna för

Polisens ansvar kommer att bli mer tydliga när det lokala personsäkerhetsarbetet är helt utbyggt.

4.2 Skydd mot stalkning

4.2.1 Inledning

Problemet med systematisk förföljelse är omfattande. De som utsätts drabbas ofta av problem och lidande av olika slag, psykiskt, socialt och ekonomiskt.

Att komma till rätta med dessa frågor är en utmaning. Den tidigare redogörelsen har visat att många myndigheter redan har tagit initiativ till att starta projekt och förändra sina arbetssätt. Vi bedömer dock att dessa åtgärder inte är tillräckliga. För det första krävs det enligt vår uppfattning vissa helt nya bestämmelser. Vi föreslår därför ett antal författningsändringar. För det andra behöver tillämpningen av nuvarande bestämmelser förbättras. Vi kommer att återkomma till detta när vi finner att det är angeläget att peka på brister eller lyfta fram framgångsrika exempel.

Våra bedömningar och förslag kommer vi att presentera i detalj i de kommande kapitlen. Syftet med nedanstående redovisning är i första hand att ge en systematisk redogörelse av förslagen.

4.2.2 Tre huvudområden

Inte sällan har det riktats kritik mot att samhället i första hand inriktar sina insatser på att skydda dem som har utsatts för brott, i stället för att beivra brotten. Allmänt sett är det ett mycket stort antal brott som aldrig leder till åtal.

För att verkningsfullt komma till rätta med problemen med stalkning anser vi det finns tre huvudområden som bör avhandlas. För det första måste insatser göras för att undanröja hotet om stalkning, dvs. insatser direkt riktade mot gärningsmannen. För det andra kan det dock i vissa fall vara omöjligt att komma till rätta med själva förföljelsen. Vissa gärningsmän kan betraktas som så motiverade att det inte är tillräckligt ens med långa frihetsberövanden. Brottsoffret kommer i dessa fall att behöva skyddas. För det tredje är det i många fall nödvändigt att erbjuda brottsoffret andra stödåtgärder än skydd.

4.2.3 Grundläggande förutsättningar

Våra förslag vilar på två mycket viktiga förutsättningar. För det första kommunernas skyldighet att erbjuda brottsoffren det stöd och den hjälp de behöver och för det andra att det inom Polisen finns ett fungerande system med strukturerade hot- och riskbedömningar.

Kommunen

Enligt 2 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453), SoL, ansvarar varje kommun för att de som vistas i kommunen får det stöd och den hjälp som de behöver.

Utöver den här allmänna skyldigheten är kommunernas ansvar att bistå just brottsoffer dessutom särskilt tydliggjort i 5 kap. 11 § samma lag. Paragrafen har ett tydligt fokus på våldsutsatta kvinnor och barn och förstärktes dessutom i det avseendet den 1 juli 2007. Ändringen innebar att socialnämnden särskilt ska, i stället för som tidigare bör, beakta att kvinnor som är eller har varit utsatta för våld eller andra övergrepp av närstående kan vara i behov av stöd och hjälp för att förändra sin situation.

Polisens hot- och riskbedömningar

Bedömningar av farlighet och dess risker har genomförts inom rättspsykiatri i många år. Metoderna och angreppssätten har dock förändrats över tid. I Sverige är modellen HCR-20 den kanske mest kända och använda metoden för riskbedömning och riskhantering (SOU 2002:26, s. 214). Modellen används framför allt för att förutse risken för våld bland psykiskt sjuka. Riskbedömningarna har också spridits till andra områden, bl.a. till kriminalvården och polisen.

Riskbedömningarna kretsar kring de två mycket viktiga begreppen prediktion (att förutse) och prevention (att förhindra). Att förhindra att någon begår våldshandlingar är det viktigaste syftet med bedömningarna. Samtidigt är det svårare att vetenskapligt fastställa att man med en viss riskbedömningsmetod har lyckats förhindra en viss person att begå våldshandlingar jämfört med att bevisa att metoden har fungerat för att förutse våldshandlingen. Om man inte kan identifiera den som löper risk att begå vålds-

handlingar är det omöjligt att veta mot vilka personer som man ska rikta insatser mot för att förhindra våldshandlingar. Problemet är dock att även om man bara ska studera prediktion kommer i praktiken de professionella som finns i närmiljön verka för att förhindra att personerna använder det våld som studien syftade till att förutse (Statens beredning för medicinsk utvärdering, Riskbedömningar inom psykiatri: Kan våld i samhället förutsägas?, Rapport 2005:nr175, s. 53).

De metoder som används mest i dag beskrivs som strukturerade kliniska bedömningar. Den som använder modellen har en lista med faktorer som ska bedömas och ges "riskpoäng". Han eller hon ska dock också väga in sin egen bedömning, dvs. intuition och erfarenhet, som kan ha betydelse i det enskilda fallet. Denna typ av bedömning är generellt mer tillförlitlig än metoder som bara grundas på exakta statistiska fakta eller bara på bedömarens magkänsla (M. Grann, Farlighetsbedömningar – en handbok, 2008, s. 65 ff.).

Brå fann år 2003 att det vid flera polismyndigheter saknades både enhetliga riktlinjer för hot- och riskbedömningar i ärenden om besöksförbud och riktlinjer och rutiner för hanteringen av besöksförbud. Endast vid åtta myndigheter fanns det hösten 2002 upparbetade rutiner för riskbedömningar i ärenden där besöksförbud hade meddelats (Brå, Besöksförbud – en utvärdering av lagen och dess tillämpning, Brå Rapport 2003:2).

Personsäkerhetsutredningen poängterade i delbetänkandet Nationell handlingsplan mot våld i nära relationer (SOU 2002:71) vikten av att polisen gör korrekta och strukturerade hot- och riskbedömningar. Utredningen föreslog att RPS skulle ges i uppdrag att utforma riktlinjer för riskbedömningar i ärenden om våld i nära relation.

Regeringen beslutade i november 2003 att ge RPS detta uppdrag. I beslutet poängterade regeringen att hotbilden är viktig att kontinuerligt beakta i ärenden om besöksförbud och att det då fanns flera nya modeller för strukturerade riskbedömningar (Regeringsbeslut, Ju2003/8772/KRIM, 2003-11-06).

RPS utfärdade år 2005 riktlinjer och rutiner för Polisen vid ärenden om våld i nära relationer samt i ärenden om besöksförbud (RPS Rapport 2005:1). I rapporten poängterades att hot- och riskbedömningar bör ses i ett helhetsperspektiv. De utgör ett hjälpmedel för att man i ett brottsofferperspektiv ska kunna förutse och bedöma behov av brottsofferstödjande och brottsförebyggande åtgärder. De är även ett betydelsefullt underlag i samband med en

brotsutredning för att förundersökningsledaren ska kunna ta ställning till beslut om personella tvångsmedel m.m.

Bedömningarna ska enligt RPS betraktas som färskvara och bör därför göras regelbundet. Om stalkaren är mycket aktiv rekommenderar forskare att hotbilden omprövas så ofta som 2–3 gånger per månad, medan det i andra fall kan vara tillräckligt med en uppdatering varje halvår (M. Grann, Tio punkter för risk- och hotbildshantering vid stalking, 2004).

Den metod som de flesta polismyndigheter i dag använder är den s.k. SARA:SV-metoden (Spousal Assault Risk Assessment guide för Polisen). Metoden är en strukturerad klinisk modell som är framtagen i Kanada, men har utvecklats inom ramen för ett projekt där polismyndigheterna i Blekinge, Kalmar och Kronobergs län deltog tillsammans med professorn Henrik Belfrage. En checklista i SARA-manualen används för att bedöma risken för förnyat våld och för att ta fram ett underlag för beslut om skyddsåtgärder.

För närvarande bedrivs inte någon vidareutbildning vid Polishögskolan om strukturerade hot- och riskbedömningar.

Under år 2007 redovisade professor Belfrage och Polismyndigheten i Kalmar län samt Polismyndigheten i Stockholms län, Södertörns polismästardistrikt ett riskbedömningsinstrument för stalkningssituationer, SAM (Stalking Assessment and Management). Instrumentet innehåller tre avsnitt. För det första vilken typ av stalkning det är fråga om och vilka beteenden som ingår i förföljelsen. För det andra görs en bedömning av de s.k. riskfaktorerna hos gärningsmannen, dvs. kring dennes attityder, tillvaro och bakgrundshistoria. För det tredje bedöms de s.k. sårbarhetsfaktorerna hos offret om hur denne upplever förföljelsen. Samtidigt tittar man på brottsoffrets tillvaro och bakgrundshistoria.

Vid tillämpningen av SAM har man inom Polisen konstaterat att det så ofta är fråga om förföljelser inom nära relationer att riskbedömningen enligt SARA ofta är tillräcklig. SAM kan dock vara ett viktigt komplement. Det bör dock poängteras att det inte finns några publicerade utvärderingar av instrumentet.

Rapporten om SAM har överlämnats till RPS, som ännu inte har tagit ställning till hur arbetet inom Polisen för att sprida kunskapen om metoden ska fortskrida.

Det är enligt vår uppfattning viktigt att poängtera att det i dag finns fungerande modeller för strukturerade hot- och riskbedömningar. Kunskapen om dem blir allt större och de tillämpas i allt fler fall. Utvecklingen måste dock fortsätta, bl.a. för att säkerställa

att initiala bedömningar sker i ännu större utsträckning och att hotbilden fortlöpande följs upp.

Det går dock inte att bortse från att våldshandlingar är komplexa sociala, psykologiska och biologiska fenomen. Statistiska data kan enbart ge stöd för att tolka sannolikheter. Modellen HCR-20 som påminner om SARA-bedömningen men som det finns mycket mer forskning kring, har visat sig ha rätt i 76 procent av fallen när den indikerar att en person är farlig och i 69 procent av fallen när den indikerar ofarlighet (Statens beredning för medicinsk utvärdering, Riskbedömningar inom psykiatri: Kan våld i samhället förutsägas?, Rapport 2005:nr175, s. 62). Strukturerade hot- och riskbedömningar ger således inga absoluta sanningar, men ger ett betydligt mer säkert resultat än gissningar eller att singla slant. Som tidigare har antytts är det dock viktigt att den som gör bedömningarna inte bara är förtrogen med modellen som sådan, utan även har kunskaper om bakomliggande statistiska fakta och erfarenhet från liknande fall för att hot- och riskbedömningen ska bli så korrekt som möjligt.

4.2.4 Åtgärder för att undanröja hoten

Vår viktigaste utgångspunkt är att brott framför allt ska förebyggas genom insatser som riktas mot gärningsmannen. Det säkraste sättet att få allvarlig förföljelse att upphöra är att frihetsberöva gärningsmannen, även om någon absolut garanti inte kan ges. I dag saknas det en straffbestämmelse som beaktar om ett antal brott begås mot ett brottsoffer som ett led i en systematisk förföljelse i andra fall än dem som fridskränkingsbrottet i 4 kap. 4 a § brottsbalken omfattar. Istället straffas gärningsmannen för enskilda brott, vilka som regel har ett lågt straffvärde. Ett sätt att hantera systematisk brottslighet är det sätt lagstiftaren har utformat de s.k. fridskränkingsbrotten i 4 kap. 4 a § brottsbalken. Enligt den bestämmelsen kan den som begår vissa upprepade brottsliga gärningar mot en tidigare partner eller annan närstående person dömas. Även för att komma till rätta med stalkningsbeteenden krävs det ett nytt straffrättsligt skydd. Vi behandlar den frågan i kapitel 5.

Som ett led i en systematisk förföljelse förekommer det ofta att stalkaren utsätter sitt offer för andra gärningar än brott. Det kan bl.a. vara fråga om att fysiskt förfölja, ringa telefonsamtal eller

skriva brev som varken till sitt innehåll eller omfattning i sig når upp till att vara en brottslig gärning t.ex. för att det inte förekommer hot. Sett i sitt sammanhang drabbar de brottsoffren på ett allvarligt sätt. Ibland kan det också i efterhand vara svårt att styrka att ett brott har begåtts. Här spelar lagen (1988:688) om besöksförbud en mycket viktig roll. Besöksförbudet, eller kontaktförbudet som vi anser att det ska heta, skapar en skyddad zon som förföljaren inte får beträda. Det är viktigt att de legala förutsättningarna blir ännu tydligare för dem som ska tillämpa regelverket. Man måste även beakta att Brå uppskattar att hälften av alla besöksförbud överträds.

Det är viktigt att myndigheternas handläggning av besöksförbud/kontaktförbud ytterligare förbättras. Det har t.ex. visat sig att klargörandesamtal, dvs. att en polis förklarar besöksförbudets villkor för den som förbudet riktas mot, medför att besöksförbud överträds i mindre utsträckning. Vi behandlar lagen om besöksförbud i kapitel 6.

Elektronisk övervakning av kontaktförbud är en fråga som har fått alltmer uppmärksamhet. Sådan elektronisk övervakning har både en skyddande och till viss del brottsförebyggande effekt. Dessutom ger den elektroniska övervakningen möjlighet att i efterhand bevisa att en överträdelse av kontaktförbud har ägt rum, vilket ökar möjligheten att väcka åtal mot gärningsmannen. Elektronisk övervakning av kontaktförbud behandlas i kapitel 7.

Kontaktförbud, oavsett om de förenas med elektronisk övervakning eller inte, kommer inte att kunna undanröja hoten i situationer med allra högst hotbild. Det är därför viktigt att de nya bestämmelserna inte lägger hinder för att tillämpa de befintliga möjligheterna att frihetsberöva någon.

En viktig fråga för den som utsätts för brott är att gärningsmannen inte har möjlighet att fortsätta beteendet om han eller hon blir intagen i kriminalvårdsanstalt eller för psykiatrisk vård. Kriminalvårdens och psykiatrins möjligheter att förhindra någon att kontakta personer på utsidan diskuteras i kapitel 12.

4.2.5 Skyddsåtgärder

I vissa fall kommer det inte att vara tillräckligt att försöka undanröja hotet från gärningsmannen. Det kan t.ex. helt enkelt ta för lång tid innan gärningsmannen kan lagföras för sina gärningar eller

så är gärningsmannen så motiverad att inte ens ett frihetsberövande straff får honom eller henne att upphöra med förföljelsen. Under tiden krävs det att brottsoffret får ett tillräckligt skydd.

Förutom att kontaktförbudet innebär en möjlighet att lagföra förföljaren och därigenom undanröja hotet ger kontaktförbudet en möjlighet för den förföljde att få ett skydd. I detta sammanhang kan den elektroniska övervakningen av kontaktförbud få en särskild betydelse.

I skyddsarbetet har polisen en särskild roll. Polisens skyddsarbete har fått tfokus genom utvecklingen av det särskilda personsäkerhetsarbetet och det lokala personsäkerhetsarbetet vid polismyndigheterna. Dessa frågor behandlas i kapitel 10.

Brottsoffrens möjlighet att under lång tid gömma sig förutsätter att uppgifter om dem inte läcker ut. Skydd för personuppgifter är därför en annan viktig skyddsfråga. I dag finns det olika grader av skydd för personuppgifter. Personer som lever med skyddade personuppgifter upplever ofta att deras vardag begränsas av att de är rädda för att deras uppehållsort ska röjas för gärningsmannen. Svåra frågor om avvägning mellan skydd och möjligheten att ändå fungera i samhället uppkommer. Frågan behandlas i kapitel 8.

Kommunerna har ett omfattande ansvar för brottsoffer. Detta spelar in även i frågor om skydd. Ibland behöver brottsoffer praktisk hjälp för att t.ex. kunna fly till en annan ort där man ska bosätta sig. En aspekt på denna fråga diskuteras i kapitel 9.

4.2.6 Stödjande åtgärder

Kommunerna har i dag en mycket viktig stödjande funktion. Brottsoffret har ett stort behov av att få information om vad som händer och vad man kan göra i olika situationer. I många fall är den förföljde utsatt för en oerhörd press och stress. Det gäller i synnerhet personer som har varit utsatta för våld i en nära relation och där man kanske har gemensamma barn med förföljaren.

Möjligheterna för den förföljde att få ekonomiskt stöd kan vara ett ansvar som samhället bör ta. De erfarenheter som utredningen har tagit del av visar också att många kommuner kan ta ett större ansvar än de gör i dag inom ramen för det regelverk om ekonomiskt bistånd som redan finns.

I kapitel 11 diskuteras frågan om ekonomisk ersättning från samhället och gärningsmannen till personer som har utsatts för allvarlig brottslighet, t.ex. systematisk förföljelse.

5 Kriminalisering av stalkning

5.1 Inledning

Justitieutskottet inhämtade i sitt betänkande 2004/05:JuU20 Stalkning synpunkter från ett antal instanser i fråga om behovet av lagstiftningsåtgärder mot systematisk förföljelse. Den övervägande delen av remissinstanserna ansåg att det är ett problem att systematisk förföljelse inom rättssystemet ofta bedöms i delmoment och som olika brott och inte i sin helhet och som ett brott. Det framhölls från flera remissinstanser att om detta inte lyfts fram uteblir också adekvata behandlingsinsatser och andra interventioner som kan motverka eller eliminera beteendet.

Utifrån de undersökningsresultat som Brottsförebyggande rådet (Brå) har presenterat i fråga om frekvensen av antalet personer som på ett eller annat sätt utsätts för förföljelse varje år är vår utgångspunkt att det är nödvändigt att ytterligare tydliggöra att det är en brottslig gärning att utsätta en annan person för en sådan kränkning som ett systematiskt förföljande innebär. Genom att synliggöra den brottsliga gärningen bör det vara lättare att göra tidiga ingripanden och att ge verksamma hjälp- och stödinsatser till dem som utsätts.

5.2 Befintlig straffrättslig lagstiftning som kan användas för att lagföra den som systematiskt förföljer någon

5.2.1 Inledning

I dag saknas en generell bestämmelse som innebär en kriminalisering av systematiserad förföljelse. Däremot kan gärningarna var och en för sig utgöra brott. I detta avsnitt redovisas några av de straffrättsliga bestämmelser som kan komma i fråga när en person för-

följer någon annan och t.ex. utsätter denne för våld, hot eller allvarliga trakasserier.

5.2.2 Misshandel

I 3 kap. 5 § brottsbalken (BrB) stadgas att den som tillfogar en annan person kroppsskada, sjukdom eller smärta eller försätter honom eller henne i vanmakt eller annat sådant tillstånd, döms för misshandel. Med kroppsskada menas i detta sammanhang inte bara typiska skador såsom sår, svullnader eller benbrott, utan också funktionsrubbnings- och skilda slag såsom syn- och hörselnedsättningar. Med begreppet sjukdom menas inte bara åsamkande av fysisk sjukdom, utan också åsamkande av psykisk sjukdom, såsom psykisk chock. För att en gärning ska bedömas som misshandel krävs att konsekvensen inte varit alltför lindrig eller alltför hastigt övergående. Utanför bestämmelsens tillämpningsområde faller därför mindre kroppsliga obehag, exempelvis sådant obehag som uppkommer genom störande ljud. De handlingar som innefattar ett så lindrigt våld att de inte är att anse som misshandel kan i stället bedömas som ofredande enligt 4 kap. 7 § BrB (Holmberg m.fl. Brottsbalken En kommentar, Norstedts Juridik, 2007 [BrB-kommentaren], s. 3:27 ff.).

I lagtexten har inte definierats på vilket sätt misshandel kan förövas. Under bestämmelsens tillämpningsområde faller emellertid inte bara angrepp med tillhyggen eller andra typer av yttre våld som traditionellt benämns som misshandel. Också handlingar som exempelvis förgiftning och vissa fall av underlåtenhet kan, om underlåtenheten är straffbar, medföra straffansvar enligt 3 kap. 5 § BrB (BrB-kommentaren, s. 3:28).

För misshandel stadgas fängelse i högst två år. För den lindrigaste graden av misshandel, som är att betrakta som ringa, stadgas böter eller fängelse i högst sex månader.

5.2.3 Olaga tvång

Den som genom misshandel eller annars med våld eller genom hot om brottslig gärning tvingar annan att göra, tåla eller underlåta något döms enligt 4 kap. 4 § första stycket BrB för olaga tvång. Om någon med sådan verkan som nämns i den nu refererade delen

av bestämmelsen utövar tvång genom hot att åtala eller ange någon annan för brott eller att om någon annan lämna menligt meddelande, döms också för olaga tvång, om tvånget är otillbörligt.

Bestämmelsen utgör en allmän regel till skydd för enskildas handlingsfrihet. Det som är straffbart enligt bestämmelsen är därför själva tvingandet. Detta oavsett beskaffenheten av det som har tvingats fram. Olaga tvång kan alltså föreligga när någon tvingas fullgöra en rättslig förpliktelse eller något som ur juridisk synpunkt är likgiltigt. Av bestämmelsens lydelse framgår att det bara är vissa tvångsmedel som omfattas av 4 kap. 4 §, nämligen misshandel, annat våld eller hot. Med misshandel avses samma sak som i 3 kap. 5 § BrB. Med annat våld avses fysiskt betvingande eller lindriga former av våldsanvändning som inte faller in under bestämmelsen om misshandel. Slutligen avses med hot om brottslig gärning samma sak som i bestämmelsen om olaga hot i 4 kap. 5 § BrB. Vid sidan av de hot som omfattas av begreppet olaga hot enligt 4 kap. 5 § BrB nämns i bestämmelsens andra led hot om att åtala eller ange någon annan för brott. I dessa fall krävs utöver vad som gäller i första ledet att tvånget ska vara otillbörligt. Anledningen till bestämmelsens utformning i denna del är att det i vissa situationer måste vara tillåtet att hota med polisanmälan eller liknande åtgärd (BrB-kommentaren, s. 4:12 ff.).

Om tvånget är att anse som otillbörligt ska bestämmas främst utifrån vilket ändamål som tvånget syftar till att uppnå. Tvång med skadeuppsåt eller tvång i syfte att uppnå en oskäligen ekonomisk fördel kan i regel anses vara otillbörligt. Ett tvång som utövas genom hot om åtgärd mot annan person, exempelvis en anhörig, är också i de flesta fall att anse som otillbörligt (BrB-kommentaren, s. 4:13).

För olaga tvång stadgas böter eller fängelse i högst två år. Är brottet grovt döms till fängelse i lägst sex månader och högst sex år. Vid bedömandet av om brottet är grovt ska särskilt beaktas, om gärningen innefattar pinande till bekännelse eller annan tortyr. Rekvisiten pinande och tortyr kräver att det varit frågan om kroppsligt eller själsligt plågande av större intensitet och längre varaktighet. Med bekännelse avses att någon vidgår att han eller hon har begått ett brott eller något annat som enligt allmän uppfattning utgör orätt (BrB-kommentaren, s. 4:14).

Olaga tvång som utförts genom hot att åtala eller ange någon annan för brott eller att om någon lämna menligt meddelande får, enligt 4 kap. 11 § BrB, åtalas av åklagare bara om målsäganden anger brottet till åtal eller om det är påkallat ur allmän synpunkt.

5.2.4 Grov fridskränkning och grov kvinnofridskränkning

Enligt 4 kap. 4 a § BrB döms den som begår brottsliga gärningar enligt 3, 4 eller 6 kap. mot en närstående eller tidigare närstående person, om var och en av gärningarna har utgjort led i en upprepad kränkning av personens integritet och gärningarna varit ägnade att allvarligt skada personens självkänsla, för grov fridskränkning. Har gärningar begåtts av en man mot en kvinna som han är eller har varit gift med eller som han bor eller har bott tillsammans med under äktenskapsliknande förhållanden, döms han för grov kvinnofridskränkning.

Straffbestämmelsen infördes år 1998 men ändrades redan år 1999 efter ett avgörande från Högsta domstolen (NJA 1999 s.102). Anledningen var att Högsta domstolen fann att den ursprungliga utformningen av bestämmelsen krävde att det fanns en annan eller andra handlingar av motsvarande karaktär, förutom dem som det aktuella åtalet avsåg, som innefattade en sådan kränkning som beskrivs i bestämmelsen. En sådan tillämpning ansågs innebära en klar inskränkning i förhållande till vad som var avsikten med bestämmelsen. Lokutionen "... om gärningen varit ett led i en ..." ersattes därför med "... om var och en av gärningarna utgjort ett led i en ..." (BrB-kommentaren, s. 4:17).

Enligt brottsbeskrivningen utgörs den brottsliga handlingen av flera brottsliga gärningar. Det krävs alltså att flera brottsliga gärningar är uppe till domstolens bedömning samtidigt. Mellan dessa gärningar måste det finnas ett samband. De måste för det första rymmas under någon av brottsbeskrivningarna i 3, 4 eller 6 kap. BrB. De behöver emellertid inte vara av samma typ. För det andra måste gärningarna riktas mot samma person. Denna person ska vara någon som är en närstående eller en tidigare närstående. Om gärningsmannen är en man och offret en kvinna som denne är eller har varit gift med, eller som han bor eller har bott tillsammans med under äktenskapsliknande förhållanden, ska andra stycket tillämpas, varvid brottet bedöms som grov kvinnofridskränkning och inte som grov fridskränkning. För det tredje krävs att frågan är om en upprepad kränkning. Straffbestämmelsen är konstruerad på så sätt att de enskilda handlingarna som gärningsmannen har begått alla är straffbelagda var för sig, men enligt nu aktuellt lagrum ses och bedöms de i sitt sammanhang och med ett särskilt rekvisit som ger brottet dess fridsstörande karaktär. De enskilda gärningarna bedöms som en enda enhet och sammanhålls av att var och en av de

åtalade gärningarna har utgjort led i en upprepad kränkning av brottsoffrets integritet och att gärningarna har varit ägnade att allvarligt skada hans eller hennes självkänsla. Det krävs för det fjärde att alla brottsliga gärningar ska ha ägt rum under en viss begränsad tid (BrB-kommentaren, s. 4:17 ff.).

Enligt förarbetena till bestämmelsen avses med en ”upprepad kränkning” sådana gärningar som tar sikte på den personliga integriteten och som sker vid upprepade tillfällen. Syftet med bestämmelsen är att ta hänsyn till den utsatta personens hela situation, och det valda uttrycket ”upprepad kränkning” medger att hänsyn tas till omständigheterna i det enskilda fallet (BrB-kommentaren, s. 4:18).

Straffbestämmelsens utformning anger att brottsbeskrivningen inte avser ett perdurerande brott, dvs. en gärning som fortlöper. Istället förutsättes att fråga är om flera gärningar och att var och en av dessa gärningar i sig utgör ett brott (BrB-kommentaren, s. 4:19).

Straffet för grov fridskränkning och grov kvinnofridskränkning är fängelse lägst sex månader och högst sex år.

5.2.5 Olaga hot

I 4 kap. 5 § BrB stadgas att om någon lyfter vapen mot någon annan eller eljest hotar med brottslig gärning på sätt som är ägnat att hos den hotade framkalla allvarlig fruktan för egen eller annans säkerhet till person eller egendom, döms för olaga hot.

Hotet beskrivs i lagtexten så, att någon lyfter vapen mot annan eller hotar med brottslig gärning. Vad gäller det sistnämnda ledet är det att anmärka att det alltså är en förutsättning att hotet avser en brottslig gärning. Hot som inte är av den karaktären omfattas inte av det straffbara området. Sådana hot kan i vissa fall föranleda ansvar för ofredande enligt 4 kap. 7 § BrB (BrB-kommentaren, s. 4:22 ff.).

För att ett hot ska vara straffbart som olaga hot krävs inte att den som hotas blir rädd. Om gärningsmannen har haft för avsikt att sätta hotet i verket påverkar inte heller frågan om gärningen är straffbar eller inte. Däremot är exempelvis hot där det är uppenbart att hotet inte kunnat vara allvarligt menat inte straffbara enligt bestämmelsen. I bestämmelsen uppställs inte något krav på att det ska vara frågan om ett hot som riktar sig direkt mot den som hotet avser. Också uttalanden om att åtgärder ska vidtas mot en tredje person faller in under bestämmelsen. En förutsättning är emellertid

att hotet på något sätt har kommit till den hotades kännedom (BrB-kommentaren, s. 4:22a f.).

För olaga hot stadgas böter eller fängelse i högst ett år. Är brottet grovt, döms till fängelse, lägst sex månader och högst fyra år. För att ett olaga hot ska vara att bedöma som grovt krävs att hotet i betydande grad skiljer sig från hot i allmänhet. Omständigheter som innebär att så är fallet är exempelvis hotets innebörd och om hotet framställs gentemot någon som befinner sig i en skyddslös ställning. Också upprepade allvarliga hot kan anses vara sådana att de bör rubriceras som grova (BrB-kommentaren, s. 4:23).

5.2.6 Hemfridsbrott

Den som olovligen intränger eller kvarstannar där annan har sin bostad, vare sig det är rum, hus, gård eller fartyg, döms för hemfridsbrott till böter enligt 4 kap. 6 § BrB. Med bostad menas inte enbart en lokal eller annan plats där någon bor beständigt eller för längre tid. Också en tillfällig bostad, t.ex. ett hotellrum, en hytt på en båt eller ett tält kan vara en persons bostad. Det krävs inte att lokalen är bebodd vid tiden för att någon intränger i den, men lokalen får inte vara övergiven. Bestämmelsen omfattar också gård och trädgård som hör till bostaden. Det krävs inte att gården är inhägnad om det på annat sätt framgår att området hör till bostaden. Om det finns uthus och andra ekonomibyggnader på gården omfattas dessa också av straffskyddet. De får dock inte ligga alltför avsides (BrB-kommentaren, s. 4:25).

Ett hemfridsbrott kan uppkomma oavsett ägandeförhållandena för bostaden (BrB-kommentaren, s. 4:25).

Den straffbara handlingen utgörs av att olovligen intränga eller kvarstanna i bostaden. Om två personer, t.ex. äkta makar, har gemensam bostad, kan den ena inte begå hemfridsbrott genom att mot den andras vilja intränga eller kvarstanna i bostaden. Däremot kan en person straffas för hemfridsbrott om han eller hon med den ena makens samtycke men mot den andras vilja intränger eller kvarstannar i en bostad som disponeras av makarna gemensamt (BrB-kommentaren, s. 4:26 f.).

Hemfridsbrott som inte är grovt får endast åtalas av åklagare om det anges till åtal av målsäganden eller om det är påkallat ur allmän synpunkt.

Straffet för hemfridsbrott är böter. Om brottet är grovt stadgas fängelse i högst två år.

5.2.7 Ofredande

Enligt 4 kap. 7 § BrB döms den som handgripligen antastar eller medelst skottlossning, stenkastning, oljud eller annat hänsynslöst beteende på annat sätt ofredar någon annan, för ofredande. Den beskrivning som anges i bestämmelsen omfattar uppsåtliga handlingar av två slag; att någon handgripligen antastar någon annan eller att någon ofredar någon annan genom annat hänsynslöst beteende. Som exempel på den sistnämnda kategorin av handlingar nämns i bestämmelsen skottlossning, stenkastning eller oljud.

Under begreppet handgripligen antastar faller exempelvis att någon avsiktligt knuffar eller sätter krokben för annan eller rycker eller sliter i någons kläder. Med begreppet annat hänsynslöst beteende avses en kännbar fridskränkning som enligt vanliga värderingar kan sägas utgöra en kränkning. Som exempel på ett sådant beteende kan anges att någon stör genom upprepade telefonpåringningar eller att man på något annat liknande sätt trakasserar någon. Också att vid ett flertal tillfällen skicka brev eller vykort kan bedömas som en fridskränkning som utgör ofredande enligt bestämmelsen (BrB-komentaren, s. 4:31).

För ofredande stadgas böter eller fängelse i högst ett år. I lagförarbetena uttalas att vissa ofredanden på grund av sin karaktär är att betrakta som så allvarliga att gärningens straffvärde bör överstiga sex månader (prop. 1992/93:141, s. 32).

Beträffande ofredande som inte har förövats på allmän plats får enligt 4 kap. 11 § BrB allmänt åtal ske antingen efter angivelse av målsäganden eller om åtal är påkallat ur allmän synpunkt.

5.2.8 Förtal

Enligt 5 kap. 1 § första stycket BrB gör den sig skyldig till förtal som utpekar någon såsom brottslig eller klandervärd i sitt levnadsätt eller annars lämnar uppgift som är ägnad att utsätta denne för andras missaktning. Den straffbara gärningen består i att en person till en annan lämnar en uppgift av nedsättande beskaffenhet. De uppgifter som omfattas av bestämmelsen behöver inte avse en

bestämd gärning eller omständighet. Också uppgifter som avser mer allmänt ärekränkande omdömen kan utgöra förtal. Det måste emellertid vara frågan om en uppgift och inte bara ett rent värdeomdöme. Uppgiften måste därtill vara nedsättande (BrB-kommentaren, s. 5:8 ff.).

Det utmärkande för ett uttalande som omfattas av bestämmelsen i 5 kap. 1 § är att det genom sitt innehåll utsätter någon för andras missaktning. För ansvar krävs det inte att uppgiften är nedsättande enligt den allmänna eller förhärskande uppfattningen i samhället (jfr. NJA 1994 s. 637). För att ansvar för förtal ska komma i fråga krävs att uppgiften lämnas till någon annan än den som kränks av uppgiften. Det förutsätts emellertid inte att den som yttrar uppgiften riktar sig till en tredje person, utan det är fullt tillräckligt att det finns en tredje man närvarande när uppgiften lämnas. Har uppgiften bara lämnats till den som kränks kan gärningen vara att bedöma som förolämpning enligt 5 kap. 3 § BrB. Framställande och spridande av uppgifter som är straffbart enligt bestämmelsen kan ske på en rad olika sätt. Vanligast är förmodligen att en uppgift sprids genom tal eller skrift. En uppgift som sprids genom att någon exempelvis visar en teckning eller ett fotografi som innefattar en beskyllning av det slag som är straffbart kan emellertid också utgöra förtal (BrB-kommentaren, s. 5:8 ff.).

I bestämmelsen görs ingen skillnad på uppgifter som uppgiftslämnaren själv hittat på och uppgifter som uppgiftslämnaren har fått kännedom om. Att uppgiften nått en större spridning påverkar inte straffbarheten, men kan däremot vara en omständighet som kan komma att påverka bedömningen av gärningens straffvärde. En allmän regel vid förtalsbrott är att den som åtalas för sådant brott inte kan fritas från ansvar genom att bevisa att uppgifterna som har lämnats är sanna. Trots den grundlagsskyddade yttrandefriheten finns alltså inte någon allmän rätt att alltid få säga sanningen. För att kunna lösa den kollision som kan uppkomma mellan skyddet för yttrandefrihet och de handlingar som är straffbelagda enligt 5 kap. 1 § måste det ske en intresseavvägning. I bestämmelsens andra stycke finns därför en undantagsregel från huvudregeln i första stycket. Undantagsregeln innebär att ansvar för förtal inte ska ådömas om den som har uttalat sig var skyldig att göra så eller om det annars med hänsyn till omständigheterna var försvarligt att lämna uppgift i saken och om den som har lämnat uppgiften visar att den var sann eller att han eller hon hade skäligen grund för den. Även om det inte finns någon intressekollision kan omständig-

heterna vid ett uttalande av en nedsättande beskyllning vara sådana att uttalandet inte varit oförsvarligt. Umgänget mellan människor kräver att man i viss omfattning måste kunna få uttala sådant som är nedsättande om andra. Det måste exempelvis få finnas ett ganska vidsträckt område för yttrandefriheten inom familjen eller andra kretsar av närstående. Vid en bedömning av om ett sådant uttalande bör föranleda ansvar för förtal bör bland annat beaktas den situation i vilken uttalandet gjordes (BrB-kommentaren, s. 5:10 ff.).

Enligt 5 kap. 5 § BrB får förtal inte åtalas av någon annan än målsäganden. Om brottet riktar sig mot någon som är under arton år, eller om i annat fall målsäganden anger brottet till åtal, får åklagaren väcka åtal om detta av särskilda skäl anses påkallat ur allmän synpunkt. Av bestämmelsen framgår att förtal i princip är ett s.k. målsägandebrott. Allmänt åtal får alltså bara ske under förutsättning att dels målsäganden anger brottet till åtal, dels åtal av särskilda skäl anses påkallat ur allmän synpunkt. Lagtextens avfattning innebär att allmänt åtal bara är avsett att förekomma i undantagsfall.

Straffet för förtal är böter.

5.2.9 Förolämpning

I 5 kap. 3 § BrB stadgas att den som smädar någon annan genom kränkande tillmäle eller beskyllning eller genom något annat skymfligt beteende mot honom eller henne, döms för förolämpning. Som framgår av bestämmelsens utformning är det utmärkande för förolämpningsbrottet att detta riktar sig direkt till den som är berörd av brottet.

Med förolämpning avses sådana handlingar som uteslutande är ägnade att sära någon annans subjektiva ära. Detta är enligt förarbetena fallet med skällsord, beskyllningar, skymfliga åtbörder eller framställningar i bild (BrB-kommentaren, s. 5:26 f.).

För förolämpning stadgas böter. Är brottet grovt, döms till böter eller fängelse i högst sex månader.

Enligt 5 kap. 5 § BrB får förolämpning inte åtalas av någon annan än målsäganden annat än i vissa undantagsfall. Om brottet riktar sig mot någon som är under arton år, eller om i annat fall målsäganden anger brottet till åtal, får åklagaren väcka åtal om detta av särskilda skäl anses påkallat ur allmän synpunkt och åtalet avser förolämpning mot någon i eller för hans eller hennes myndighets-

utövning, förolämpning mot någon med anspelning på hans eller hennes ras, hudfärg, nationella eller etniska ursprung eller trosbekännelse, eller förolämpning mot någon med anspelning på hans eller hennes homosexuella läggning. Liksom vid förtal och grovt förtal är förolämpning i princip alltså målsägandebrott. Också här krävs dubbla förutsättningar för allmänt åtal, nämligen att målsäganden anger brottet och att åtalet av särskilda skäl anses påkallat ur allmän synpunkt mot någon i de bestämmelsen angivna förutsättningarna (BrB-kommentaren, s. 5:27).

5.2.10 Sexuellt ofredande

Den som blottar sig för någon annan på ett sätt som är ägnat att väcka obehag eller annars genom ord eller handlande ofredar en person på ett sätt som är ägnat att kränka personens sexuella integritet döms enligt 6 kap. 10 § andra stycket BrB för sexuellt ofredande.

Brottet förutsätter att angreppet riktas mot en eller flera specifika personer (BrB-kommentaren, s. 6:47).

I första hand är det blottning som avses straffbart i paragrafens andra stycke. Den ska typiskt vara ägnad att kränka någons sexuella integritet för att vara ett brott (BrB-kommentaren, s. 6:45).

Det finns även andra fall då någons sexuella integritet typiskt sett kränks genom någon annans ord eller handling. Någon sådan kränkning behöver inte ha uppstått i det enskilda fallet.

Sexuellt ofredande är subsidiärt till andra brott i 6 kap., vilket innebär att 10 § inte kommer att tillämpas för sexuella handlingar. Yttranden med sexuell innebörd ska ha en tydlig sexuell inriktning för att kunna föranleda ansvar, enligt förarbetena (prop. 2004/05:45 s. 149). Tydliga sexuella kontakter per telefon eller e-post omfattas (BrB-kommentaren, s. 6:46).

Straffet för sexuellt ofredande är böter eller fängelse i högst två år.

5.2.11 Skadegörelse

Den som förstör eller skadar egendom, fast eller lös, till men för annans rätt därtill döms enligt 12 kap. 1 § BrB för skadegörelse. Den handling som utförs måste för att vara straffbar ha karaktär av

en fysisk åtgärd. Detta innebär att det kan vara frågan om skadegörelse när man exempelvis plockar sönder något, men också när man tillsätter ett främmande ämne till något. I förarbetena exemplifieras den sistnämnda situationen med att någon blandar sand i mjöl eller ogräsfrö i utsäde (BrB-kommentaren, s. 12:3).

Som framgår av bestämmelsens ordalydelse omfattas skadegörande handlingar både på lös och fast egendom, under förutsättning att handlingen är till men för någon annans rätt till saken. Med det sistnämnda rekvisitet avses inte bara att det uppkommer en ekonomisk skada. Bestämmelsen skyddar också saker som har affektionsvärde eller estetiskt värde för ägaren eller rättighetens innehavare. Det krävs emellertid att saken på något sätt anses vara värdefull för denne (BrB-kommentaren, s. 12:5).

För skadegörelse stadgas böter eller fängelse i högst sex månader.

5.2.12 Hot eller våld mot tjänsteman

Den som med våld eller hot om våld förgriper sig på någon i hans eller hennes myndighetsutövning eller för att tvinga honom eller henne till eller hindra honom eller henne från en åtgärd däri eller hämnas för sådan åtgärd döms enligt 17 kap. 1 § BrB för våld eller hot mot tjänsteman.

Den brottsliga gärningen består i våld eller hot om våld mot den skyddade myndighetspersonen. Att tränga undan en tjänsteman eller rycka någonting från honom eller henne för att hindra eller framtvunga en tjänsteåtgärd är i normalfallet straffbart endast som våldsamt motstånd. Detsamma gäller det fall att gärningsmannen instänger honom eller henne och om gärningsmannen rycker och sliter i hans eller hennes kläder, såvitt inte en sådan åtgärd nästan helt berövar honom handlingsförmågan. Att fängsla eller föra bort en tjänsteman faller däremot regelmässigt under 1 §. Våld å egendom faller aldrig under 1 § (BrB-kommentaren, s. 17:6 ff.).

För att brottet ska komma i fråga krävs att våldet eller hotet om våld har samband med myndighetsutövningen (BrB-kommentaren, s. 17:7).

Straffet för våld eller hot mot tjänsteman är fängelse i högst fyra år eller, om brottet är ringa, böter eller fängelse i högst sex månader.

5.2.13 Förgripelse mot tjänsteman

Den som, på annat sätt än i 17 kap. 1 § BrB, för att tvinga eller hindra någon i hans eller hennes myndighetsutövning eller för att hämnas för åtgärd däri, otillbörligen företar gärning, som för honom eller henne medför lidande, skada eller annan olägenhet, eller hotar därmed, dömes enligt 17 kap. 2 § BrB för förgripelse mot tjänsteman.

Med brottet avses alla gärningar som för myndighetspersonen innebär lidande, skada eller olägenhet, dvs. även sådana gärningar som omfattas av 17 kap. 1 § BrB. Dessa har dock uttryckligen undantagits. Under 2 § faller däremot våld å person, som inte riktar sig mot den skyddade utan t.ex. mot hans anhöriga. Vidare hör hit skadegörelse och andra liknande gärningar samt hot om annat än våld mot person, t.ex. förtal eller skadegörelse. De brottsliga gärningarna kan således vara av många olika slag (BrB-kommentaren, s. 17:15 ff.).

Brottet är fullbordat när den otillbörliga gärningen har utförts eller hotet har nått tjänstemannen. Däremot krävs det inte att myndighetspersonen har reagerat på något sätt på gärningen (BrB-kommentaren, s. 17:17).

Straffet är böter eller fängelse i högst sex månader. Är brottet grovt döms till fängelse i högst fyra år.

5.2.14 Övergrepp i rättssak

Den som med våld eller hot om våld angriper någon för att denne har gjort anmälan, fört talan, avlagt vittnesmål eller annars vid förhör avgett utsaga hos en domstol eller annan myndighet eller för att hindra någon från en sådan åtgärd, döms enligt 17 kap. 10 § BrB för övergrepp i rättssak. Detsamma ska gälla, om man med någon annan gärning, som medför lidande, skada eller olägenhet, eller med hot om en sådan gärning angriper någon för att denne avlagt vittnesmål eller annars avgett utsaga vid förhör hos en myndighet eller för att hindra honom från att avge en sådan utsaga.

Straffstadgandet har till syfte att tillgodose det allmännas intresse av att anmälan eller utsaga till domstol eller myndighet inte påverkas på något otillbörligt sätt.

Gärningen kan riktas mot vittnen och andra förhörspersoner. Enligt första meningen kan i kretsen även ingå anmälare eller annan

som har fört talan, dvs. även ombud. Part skyddas således inte av den andra meningen om inte personen också är förhörsperson, dvs. inför rätten lämnar utsaga under sanningsförsäkran eller vid annat förhör (BrB-kommentaren, s. 17:39 f.).

Straffet är för vanliga fall fängelse i högst fyra år. Om brottet är ringa döms till böter eller fängelse i högst sex månader.

5.2.15 Överträdelse av besöksförbud

Den som bryter mot ett besöksförbud döms för överträdelse av besöksförbud till böter eller fängelse i högst ett år. I ringa fall ska inte dömas till ansvar.

Tillämpningen av bestämmelsen kommer utförligt att diskuteras i avsnitten 6.8 och 6.9.

5.2.16 Förutsättningarna för straffskärpning och straffflindring i 29 kap. brottsbalken

I 29 kap. 1 § BrB sägs att straff ska, med beaktande av intresset av en enhetlig rättstillämpning, bestämmas inom ramen för den tillämpliga straffskalan efter brottets eller den samlade brottslighetens straffvärde.

Vid bedömningen av straffvärdet ska särskilt beaktas den skada, kränkning eller fara som gärningen har inneburit, vad den tilltalade har insett eller borde ha insett om detta samt de avsikter eller motiv som han eller hon haft. I förarbetena till bestämmelsen sägs att det i princip ska vara utan betydelse för bedömningen av straffvärdet vem som drabbas av ett brott. Detta utesluter enligt förarbetena inte att det kan finnas anledning att se allvarigare på vissa angrepp än andra med hänsyn till att de kränker flera skyddsvärda intressen. Som exempel nämns den särskilda lagregleringen beträffande våld eller hot mot tjänsteman. Slutligen uttalas i denna fråga att det kan finnas liknande situationer även utan sådan särskild lagstiftning.

I 29 kap. 2 § BrB finns en uppräkningslista av försvårande omständigheter vid bedömningen av straffvärdet. I bestämmelsen sägs att vid sidan av vad som gäller för varje särskild brottstyp särskilt ska beaktas

- 1) om den tilltalade avsett att brottet skulle få betydligt allvarigare följder än det faktiskt har fått,

- 2) om den tilltalade har visat särskild hänsynslöshet,
- 3) om den tilltalade har utnyttjat någon annans skyddslösa ställning eller särskilda svårigheter att värja sig,
- 4) om den tilltalade grovt har utnyttjat sin ställning eller i övrigt har missbrukat ett särskilt förtroende,
- 5) om den tilltalade har förmått någon annan att medverka till brottet genom allvarligt tvång, svek eller missbruk av dennes ungdom, oförstånd eller beroende ställning,
- 6) om brottet har utgjort ett led i en brottslig verksamhet som varit särskilt noggrant planlagd eller har bedrivits i stor omfattning och i vilken den tilltalade spelat en betydande roll,
- 7) om motivet för brottet har varit att kränka en person, en folkgrupp eller en annan sådan grupp av personer på grund av ras, hudfärg, nationellt eller etniskt ursprung, trosbekännelse, sexuell läggning eller annan liknande omständighet, eller
- 8) om brottet har varit ägnat att skada tryggheten och tilliten hos ett barn i dess förhållande till en närstående person.

De omständigheter som nämns i bestämmelsen är samtliga hänförliga till det konkreta brott som är föremål för bedömning. Omständigheterna är en exemplifiering av sådana förhållanden som ska anses vara försvårande. Också andra omständigheter än de där nämnda kan alltså påverka bedömningen av straffvärdet i försvårande riktning. Enligt förarbetena innehåller uppräkningsen de vanligaste och mest betydelsefulla fallen av omständigheter som bör beaktas i sådana sammanhang (NJA II 1988 s. 170 f.).

I 29 kap. 3 § BrB finns en uppräkningsen av de omständigheter som kan anses förmildrande vid en bedömning av straffvärdet. De omständigheter som nämns är

- 1) om brottet har föranletts av någon annans grovt kränkande beteende,
- 2) om den tilltalade till följd av en allvarlig psykisk störning haft nedsatt förmåga att inse gärningens innebörd eller att anpassa sitt handlande efter en sådan insikt eller annars till följd av en psykisk störning, sinnesrörelse eller av någon annan orsak haft nedsatt förmåga att kontrollera sitt handlande, (ny bestämmelse, gäller från den 1 juli 2008, se prop. 2007/08:97)

- 3) om den tilltalades handlande har stått i samband med hans eller hennes uppenbart bristande utveckling, erfarenhet eller om-
dömesförmåga, (en redaktionell ändring gäller från den 1 juli
2008, se prop. 2007/08:97)
- 4) om brottet har föranletts av stark mänsklig medkänsla, eller
- 5) om gärningen utan att vara fri från ansvar, är sådan som avses i
24 kap. BrB.

Liksom när det gäller 29 kap. 2 § BrB innehåller uppräkningsen en exemplifiering av omständigheter som kan medföra att straffvärdet bedöms som lägre. Också här utgör de nämnda omständigheterna de som är vanligast förekommande.

Utöver vad som sägs om förmildrande omständigheter i 29 kap. 3 § BrB stadgas också i 29 kap. 5 § att rätten vid straffmätningen ska beakta vissa billighetshänsyn. De omständigheter som nämns i bestämmelsen är

- 1) om den tilltalade till följd av brottet har drabbats av allvarlig kroppsskada,
- 2) om den tilltalade efter förmåga har sökt förebygga eller avhjälpa eller begränsa skadliga verkningar av brottet,
- 3) om den tilltalade frivilligt har angett sig,
- 4) om den tilltalade förorsakats men genom att han på grund av brottet utvisats ur riket,
- 5) om den tilltalade till följd av brottet har drabbats av eller om det finns grundad anledning anta att han eller hon kommer att drabbas av avskedande eller uppsägning från anställning eller av annat hinder eller synnerlig svårighet i yrkes- eller närings-
utövning,
- 6) om den tilltalade till följd av hög ålder eller dålig hälsa skulle drabbas av oskäligt hårt straff utmätt efter brottets straffvärde,
- 7) om en i förhållande till brottets art ovanligt lång tid förflutit sedan brottet begicks, eller
- 8) om någon annan omständighet föreligger som påkallar att den tilltalade får ett lägre straff än brottets straffvärde motiverar.

Bestämmelsen ger möjlighet att beakta vissa omständigheter som är hänförliga till gärningsmannens person eller till hans eller hennes handlande efter brottet. Till skillnad från vad som gäller i bestämmelserna i 29 kap. 2 och 3 §§ BrB är uppräknings- i 5 § uttömmande. Utformningen av den sista punkten i bestämmelsen ger emellertid utrymme att också beakta omständigheter som inte uttryckligen nämnts (NJA II 1988 s. 185).

5.3 Övergripande presentation av behovet av reformer

5.3.1 Inledning

Mycket har skrivits om våld mot kvinnor i syfte att förklara de bakomliggande faktorerna. Kvinnovåldskommissionen beskrev i sitt betänkande Kvinnofrid (SOU 1995:60) den normaliseringsprocess som gäller för mäns våld mot kvinnor i nära relationer. Det är en process i vilken våldet och vidmakthållandet av våldet gradvis blir ett normalt inslag i vardagen i de relationer där det förekommer. I den processen är många mekanismer verksamma, mekanismer som var för sig och särskilt i kombination med varandra gör misshandeln till en process med djupgående konsekvenser för båda parter i relationen.

En liknande process förekommer vid stalkning, oavsett om stalkaren och den stalkade har haft en tidigare relation eller inte. I dessa fall är det själva förföljelsen, hoten och trakasserierna som normaliseras. När det är fråga om upprepade övergrepp kan det vara svårt för den drabbade att hålla isär olika händelser och att i detalj beskriva dem och precisera när och var de har utspelat sig.

Högsta domstolen har i rättsfallet NJA 1991 s. 83 behandlat frågan om beviskrav och bevisvärdering i mål om våldtäkt och misshandel vid ett stort antal tillfällen under tre års tid. Av avgörandet framgår att det inte är nödvändigt att beträffande varje enskild gärning ange detaljerade uppgifter och precisera tid och plats för att beviskravet skulle vara uppfyllt. Däremot måste några konkreta gärningar kunna specificeras. Vid införandet av fridskränkingsbrotten år 1998 användes rättsfallet som ett argument för att ta hänsyn till systematiserade kedjor av våldsbrott (prop. 1997/98:55, s. 75 f.).

I flera sammanhang har det konstaterats att det finns ett behov av att skapa ett allmänt och brett skydd för de personer som utsätts för systematisk förföljelse. Det är viktigt att framhålla det som tydligt visas i Brå:s rapport 2006:3 att det nu aktuella fenomenet, stalkning, inte endast riktas speciellt just mot förtroendevalda eller s.k. kändisar som ofta får stor uppmärksamhet i massmedia. De allra flesta som drabbas av stalkning finns i en mycket bred allmänhet. Problemet finns i hela samhället.

5.3.2 Frågans tidigare beredning

Frågan om straffrättslig reglering av stalkning har inte tidigare behandlats i Sverige. Ett antal kommittéer och propositioner har dock behandlat angränsande frågor. Kvinnoväldskommissionen (SOU 1995:60) behandlade kvinnofridsproblematiken och föreslog t.ex. en kriminalisering av fridskänkningsbrotten. Ett anpassat skydd för vissa grupper av personer i den centrala statsledningen (SOU 2004:108) och utökat skydd för förtroendevalda (SOU 2006:46) har utretts och även delvis genomförts. Förändringar i sekretesslagstiftningen har skett för att ge ett utvidgat sekretessskydd för dem som kan komma att utsättas för hot, våld eller annat allvarligt men. Personsäkerhetsutredningen har föreslagit en nationell handlingsplan för våld i nära relationer och ett nationellt program för personsäkerhet i sina betänkanden. Särskild fokus har här vilat på dem som lämnar uppgift i samband med utredning om allvarlig brottslighet.

I en motion (Ju412) under riksdagsåret 2004 anfördes att det fanns ett behov av ett nytt lagrum mot s.k. förföljelsesyndrom. Motionärerna menade även att det behövdes åtgärder som kunde användas för att underlätta för rättsväsendet och polisen att arbeta mot denna typ av beteenden.

Motionen behandlades i Justitieutskottet som lämnade ett betänkande i mars 2005 (2004/05:JuU20). Justitieutskottet angav i betänkandet att man hade inhämtat synpunkter från ett antal myndigheter och institutioner med anledning av motionsyrkandet. Bland remissinstanserna fanns bl.a. Stockholms tingsrätt, Riksåklagaren, RPS, Säkerhetspolisen, Länspsykiatriskt centrum i Östergötland, Svenska journalistförbundet, Teaterförbundets skådespelaravdelning och Sveriges kvinnojourers riksförbund.

En övervägande del av remissinstanserna ansåg att det förelåg ett behov av lagstiftning med direkt inriktning på systematisk förföljelse. Två remissinstanser, Sveriges advokatsamfund och Åklagarkammaren i Örebro, ansåg inte att problematiken var så stor att den motiverade lagstiftning. Brå ansåg att det inte utan en närmare definition av vad som eftersträvades med en särskild lagstiftning mot systematisk förföljelse samt utan en empirisk och rättsvetenskaplig studie av förekomsten i Sverige och av hur sådant beteende lagförs i dag, var möjligt att uttala sig närmare om behovet av lagstiftning.

Ett problem som lyftes fram var att systematisk förföljelse inom rättssystemet ses som olika brott och inte i sin helhet. Det framhölls från flera remissinstanser att stalkning borde lyftas fram för att kunna säkerställa adekvata, tidiga behandlingsinsatser och andra interventioner. Vissa remissinstanser poängterade vikten av att hot- och riskbedömningar måste bli bättre.

Justitieutskottet poängterade att det var viktigt att den som utsätts för systematisk förföljelse ges samhällets fulla stöd. De fann dock att det pågick arbete på flera håll för att förbättra situationen. Utskottet hänvisade bl.a. till RPS och Riksåklagarens arbete med besöksförbudsärenden och ett uppdrag till Brå att utvärdera lagstiftningen om besöksförbud. Detta arbete, tillsammans med att vissa andra lagförslag som bereddes vid Regeringskansliet vid denna tid, förväntades enligt utskottet leda till förbättringar i olika avseenden. Utskottet betonade dock vikten av att ett helhetsperspektiv anlades och att frågan inte kunde avvakta.

Justitieutskottet fann att remissvaren inte gav något säkert underlag för att bedöma omfattningen av systematisk förföljelse. Utskottet konstaterade dock att ett uppdrag till Brå att ta fram ett kunskapsunderlag om stalkning förbereddes inom Justitiedepartementet. Utskottet föreslog därför att motionen skulle avslås av riksdagen.

5.3.3 Brottsförebyggande rådets slutsatser

Brå fick i juni 2005 uppdraget att ta fram ett kunskapsunderlag avseende stalkning. I uppdraget ingick att beskriva företeelsen och dess omfattning samt lämna förslag till åtgärder i syfte att förebygga och motverka förföljelse av detta slag. Uppdraget redovisades i Brå:s rapport 2006:3.

Enligt Brå hade det tidigare genomförts två större internationella studier, en i USA och en i England och Wales. Enligt den amerikanska studien från åren 1995–1996 hade fem procent av befolkningen utsatts för stalkning någon gång i livet. För att omfattas av definitionen av stalkning krävdes att den drabbade skulle ha trakasserats av samma person vid minst två tillfällen och blivit mycket skrämmd eller rädd för att utsättas för fysiskt våld.

Den engelska studien från år 1998 visade att tolv procent av befolkningen någon gång i livet hade utsatts för ”upprepad och oönskad uppmärksamhet”.

I den amerikanska studien var 80 procent av offren kvinnor, i den engelska två tredjedelar.

En majoritet av offren i USA hade haft en relation till eller på annat sätt känt gärningsmannen. Nära 60 procent av de drabbade kvinnorna hade stalkats av en man de tidigare haft ett kärleksförhållande med. Över 80 procent av dessa hade också utsatts för fysisk misshandel av honom.

I den amerikanska studien hade 23 procent av kvinnorna och 36 procent av männen förföljts av någon som de inte var bekant med.

I den engelska studien var andelen offer som haft en tidigare relation med gärningsmannen något lägre än i den amerikanska studien.

Brå genomförde en omfattningsstudie där drygt 4 000 slumpmässigt valda personer mellan 18 och 79 år i Sverige intervjuades per telefon. Nio procent av de tillfrågade uppgav då att de någon gång i livet hade blivit utsatta för upprepade trakasserier av en och samma person, varav 3 procent hade drabbats under det senaste året. Brå bedömde att resultatet i Sverige liknade dem i tidigare studier.

Två tredjedelar av offren i Sverige hade på ett eller annat sätt varit bekant med gärningsmannen. Av dem var ca en fjärdedel dåvarande eller tidigare partner och ca en fjärdedel hade någon annan privat relation. Andra var t.ex. arbetskamrater eller personer man fått kontakt med genom sin yrkesutövning. En tredjedel av offren uppgav att de var obekanta med gärningsmannen.

Den svenska undersökningen visade också att ju närmare relationen var mellan offer och gärningsman desto allvarligare var trakasserierna. Drygt hälften av dem som hade trakasserats av en tidigare partner eller familjemedlem hade utsatts för våld, medan det var ovanligt att de okända gärningsmännen gick så långt att de

brukade våld. Även hot om våld och fysiska förföljelser var vanligare i de nära relationerna.

En knapp tredjedel av de utsatta hade polisanmält trakasserierna. En femtedel av de fall där polisanmälan gjordes ledde till någon påföljd för gärningsmannen. De vanligaste brottsrubriceringarna var olaga hot och misshandel.

Brå konstaterade i sin rapport att närmare 30 000 kvinnor hade utsatts för våld, hot eller trakasserier av sin tidigare partner under det föregångna året. Studien visade också att det inte är helt ovanligt att personer utsätts för upprepade och ibland långvariga trakasserier av personer som de inte har eller har haft någon nära relation till, t.ex. grannar, bekanta, tillfälliga sexuella bekanta och arbetskamrater.

Andelen offer som utsätts för stalkning inom ramen för sin yrkesutövning var i Brå:s studie liten. Vissa yrken löper dock större risker att drabbas än andra, t.ex. åklagare, riksdagsledamöter och psykiatriker.

De som hade drabbats av stalkning av någon okänd föreföll, enligt Brå:s analys, ha påverkats minst.

De beteenden som stalkningen omfattade i studien var skiftande. Det kunde röra sig om telefonsamtal, förföljelser, trakasserier, hot och våld. Ibland var hoten mer subtila. Mot bakgrund av de olika förföljelsebeteendena och de olika reaktioner som offren hade uppvisat ifrågasatte Brå om det är fruktbart att ge gärningarna ett gemensamt namn, dvs. stalkning. Brå tog upp frågan att stalkning skulle kunna förbehållas vissa typer av förföljare eller situationer.

Brå tog också upp frågan om olika alternativ att straffbelägga stalkning. Det framfördes att det mest angelägna med en lagändring var att fånga upp beteenden som i dag inte är straffbelagda eftersom förföljarna snabbt lär sig var gränsen går för vad som är straffbart och sedan håller sig utanför den.

Brå poängterade att rättsväsendet har möjlighet att även utan ytterligare straffbestämmelser förbättra preventionen och ge de utsatta ett bättre stöd. Polisanmälningar om stalkning har i dag låg prioritet och polisen efterfrågar sällan information som kan ge en bild om trakasserierna ingår i ett upprepat mönster. Arbetet med beviskring bör förbättras, besöksförbudslagen bör utnyttjas i större utsträckning och arbetet med systematiska hot- och riskbedömningar bör utvecklas, enligt Brå:s bedömning. Polisen bör

även bli bättre på att fortlöpande informera de utsatta och utse särskilda stödpersoner inom polismyndigheterna.

Brå lyfte även fram behovet av att socialtjänsten och hälso- och sjukvården utvecklar sina arbetsmetoder.

Brå pekade också på arbetsgivares långtgående skyldighet att hjälpa de medarbetare som riskerar utsättas för våld och hot.

Avslutningsvis poängterade Brå i Rapport 2006:3 att en del av gärningsmännen vid stalkning lider av psykiska störningar, vilket föranleder särskilda förhållningssätt.

5.3.4 Diskussion om behovet att utvidga det kriminaliserade området

Utanför det kriminaliserade området faller i dag oftast olika former av förföljelsesyndrom som inte ryms inom definitionen för ofredande, dvs. inte utgör handgripligt antastande eller ofredande genom hänsynslöst beteende, och inte heller innehåller några hot eller förolämpningar. Straffbestämmelserna om grov fridskränkning eller grov kvinnofridskränkning är i dessa fall inte heller tillämpliga. En sådan typ av handlande kan vara att en man, som har dömts till fängelse för någon form av övergrepp mot en kvinna, återkommande uppehåller sig omedelbart intill kvinnans arbetsplats eller bostad. Ett annat exempel är att en person i trakasseringssyfte följer efter en annan person, t.ex. på vägen mellan bostaden och arbetsplatsen. Ett tredje exempel är när någon skickar en försändelse, ett vykort eller brev, med ett meddelande som t.ex. visar för personen som har mottagit försändelsen att denne har varit övervakad av någon vid ett särskilt tillfälle på en angiven plats och tid. Uppräkningen kan göras lång över i dag ej straffbara beteenden som av den förföljda upplevs som synnerligen påfrestande.

För att kunna döma för grov fridskränkning eller grov kvinnofridskränkning krävs att var och en av de skilda gärningarna i sig utgör ett brott. Andra inte straffbara handlingar kan således inte ligga till grund för en bedömning av att det varit fråga om ett led i en upprepad kränkning. En svårighet när det gäller stalkning är att flera av de handlingar som en förföljare utsätter en person för kan ligga utanför det straffbara området. Det kan t.ex. röra sig om brev vars innehåll inte är hotfullt men ändå är obehagligt att få. Det kan vara fråga om övervakning av en persons bostad, arbetsplats etc. Om lagstiftningen utformas, i likhet med fridskränkning brotten,

så att varje enskild handling måste vara straffbar för att ansvar ska kunna utkrävas, kan detta medföra att det blir praktiska svårigheter att straffrättsligt beivra den typen av handlingar. En lagstiftning mot förföljelse skulle, såsom Säkerhetspolisen föreslagit i sitt remissyttrande till Justitieutskottet, istället kunna utformas så att ett upprepat beteende av kränkande handlingar ses som en enda gärning, och inte som i straffbestämmelserna om fridskränkning, där var för sig straffbara gärningar beivras under en gemensam brottsrubricering (2004/05:JuU20, s. 14). En straffbestämmelse om stalkning utformad på detta sätt medför dock enligt vår mening alltför svåra gränsdragningsproblem. När ska t.ex. ett antal var för sig straffria handlingar övergå till att utgöra ett led i en upprepad kränkning?

Redan tidigare har det lagts förslag som har avsett att kriminalisera likartade klandervärdiga beteenden som i dag inte är straffbara. Kvinnovåldskommissionen föreslog i sitt betänkande (SOU 1995:60) att det nya fridskränkingsbrottet skulle omfatta även sådan psykisk misshandel som inte är straffbar om beteendena utgjorde en del av en systematisk kränkning. I propositionen avstyrktes förslaget av regeringen med följande motivering:

”Något klagande resonemang om vilka handlingar, utöver våld eller hot, som innefattas i bestämmelsen finns inte i förslaget. I den s.k. legalitetsprincipen ingår att det straffbara området ska vara tydligt avgränsat. Straffbuden ska alltså vara så klart formulerade att det i förväg går att avgöra vilka handlingar som är straffbara och vilka som inte är det. Enligt regeringens uppfattning finns det en uppenbar risk att en straffbestämmelse som tar sikte på lindrigare psykisk misshandel skulle bli alltför oprecis och omfatta en alltför oöverskådlig krets av gärningar för att kunna godtas. Legalitetsprincipen talar alltså emot en sådan reglering. ---” (prop. 1997/98:55, s. 78). Riksdagen delade regeringens bedömning.

På samma sätt redovisade Kommittén om hot och våld mot förtroendevalda i sitt betänkande Jakten på makten (SOU 2006:46) att det inte fanns tillräckliga skäl att utvidga det kriminaliserade området i syfte att stärka skyddet för det representativa inslaget i demokratin. Kommittén konstaterade att den typen av förföljelse som de förtroendevalda beskriver i många fall inte kan bedömas som brottsliga, men de kan uppfattas som mycket obehagliga och skrämmande. Många av de handlingar som beskrivs av de förtroendevalda utgör exempel på stalkning. I många fall skulle en krimi-

nalisering av denna typ av förföljelse dock kunna komma i konflikt med yttrandefriheten.

Kommitténs slutsats om risken för en eventuell konflikt med de grundläggande fri- och rättigheterna talar med eftertryck emot att i dag straffria gärningar ska omfattas av en ny straffbestämmelse om förbud mot stalkning.

Det rimliga är enligt vår mening att förföljelse som inte bedöms ha nått upp till ett brott bör kunna medföra ett beslut om besöksförbud. Det straffbara området för en överträdelse av ett meddelat besöksförbud bör också utökas, se närmare hur i kapitel 6. En förändring av det straffbara området för sådana överträdelser borde vara tillräcklig för att komma åt icke önskvärda beteenden som i dag inte är straffbara enligt brottsbalken.

Vi anser således inte att det kriminaliserade området som sådant bör utvidgas. Däremot finns det starka skäl för att i dag kriminella gärningar betraktas från en annan utgångspunkt om de begås inom ramen för systematisk förföljelse.

5.4 Alternativa sätt att utforma ett straffrättsligt skydd

5.4.1 Inledning

Med utgångspunkt i den tidigare diskussionen om att systematisk förföljelse bör ges en självständig betydelse vid bedömningen av en brottslig gärning, finns det flera alternativa lösningar att utforma en sådan bestämmelse.

5.4.2 Ett systematiskt förföljelsebrott införs med fridskränkingsbrotten som modell

Det första alternativet att utforma ett straffrättsligt skydd vid förföljelser är genom att i en särskild bestämmelse i brottsbalken kriminalisera gärningen. Detta alternativ, dvs. ett nytt brott, är vårt huvudförslag. Av Justitiekanslens betänkande framgår att flera instanser (Brottsoffermyndigheten, Säkerhetspolisen och Polismyndigheten i Stockholms län) ansåg att inriktningen av kriminaliseringen med fördel torde kunna följa den för grov fridskränkning, dvs. så att upprepade kränkande eller hotande beteenden som

medför psykiska påfrestningar för målsäganden omfattas av en ny straffbestämmelse (2004/05:JuU20, s. 34).

En ny straffbestämmelse som tar hänsyn till systematiskt förföljelsebeteende kan fylla ett utrymme mellan fridskränkningssbrotten och enskilda brott. Den kan ta hänsyn till många olika brottstyper som kan vara ett led i den systematiska förföljelsen av någon. Stalkning innefattar ofta en mycket komplex problematik som det kan vara svårt att ta hänsyn till på andra sätt än med ett eget brott. De befintliga möjligheterna till straffskärpning och sammanläggning av påföljder har inte visat sig tillräckliga för att komma till rätta med problemen med stalkningsbeteenden. Samtidigt innebär en reglering med ett nytt brott en tydlig avgränsning mot andra brott, vilket innebär förutsebarhet och ett stöd i tillämpningen.

Vi presenterar förslaget mer ingående i avsnitt 5.5.

5.4.3 Införande av en särskild straffskärpningsgrund i 29 kap. 2 § brottsbalken för upprepade kränkningar

Ett alternativ för att åstadkomma en straffskärpning är att föreslå ett tillägg i 29 kap. 2 § BrB, där det föreskrivs att vissa omständigheter ska beaktas som försvårande vid en bedömning av straffvärdet. I bestämmelsen nämns genomgående omständigheter som är hänförliga till den konkreta gärningen. Avsikten är att uppräkninngen i bestämmelsen ska innehålla de vanligaste och mest betydelsefulla omständigheterna som brukar åberopas som särskilt försvårande. Efter det att den ursprungliga bestämmelsen, som innehöll sex punkter, infördes har bestämmelsen kompletterats med ytterligare två punkter. Kommittén om hot och våld mot förtroendevalda har föreslagit att bestämmelsen ska utökas med ytterligare en punkt om brottet har begåtts mot en förtroendevald p.g.a. dennes politiska uppdrag.

Det skulle vara möjligt att komplettera bestämmelsen i 29 kap. 2 § BrB med ytterligare ett tillägg, som tar sikte på att en försvårande omständighet vid bestämmande av straffvärdet ska vara att brottet varit ett led i en systematisk förföljelse som varit ägnad att upprepat kränka och allvarligt skada den förföljda personens självkänsla.

Denna lösning kan tyckas både smidigare och lagtekniskt enklare än införande av ett nytt brott. Det som talar för denna lös-

ning är att de problem som är hänförliga till en ny straffbestämmelses utformning undviks. Likaså skulle problemen bestå avseende att brottet omfattar gärningar med straffskalor som varierar stort och i någon mån också lagtekniskt skiljer sig från den systematik som tidigare använts vid utformningen av brottsbalksbrott. Även tillämpningssvårigheter p.g.a. av konkurrensreglerna mellan brotten skulle undvikas helt. Därutöver skulle problemen med att en del av brotten, t.ex. ärekränkingsbrotten, inte faller under allmänt åtal utan kräver åtalsangivelse av målsäganden lösas.

Det som med eftertryck talar för den lösning som vi istället förordar är att införandet av ett särskilt brott ger en betydligt större tyngd och markering av allvaret i de gärningar som avses. Tillskapandet av en ny straffbestämmelse ger en klart tydligare markering från samhällets sida än införandet av ytterligare en straffskärpningsgrund.

Dessutom torde det redan i dag finnas vissa möjligheter att vid straffmätningen beakta omständigheten att målsäganden har utsatts för en kränkning. Enligt straffmättningsregeln i 29 kap. 1 § andra stycket BrB ska nämligen vid bedömningen av straffvärdet beaktas den skada, kränkning eller fara som gärningen inneburit, vad den tilltalade insett eller borde ha insett om detta samt de avsikter eller motiv som han eller hon har haft. Inom bestämmelsens ordalydelse torde den kränkning som upprepat förföljande innebär kunna inrymmas. Bestämmelsen är emellertid allmänt hållen och omfattar mycket varierande förhållanden.

Sammantaget anser vi att en utvidgning av straffmättningsbestämmelsen i 29 kap. 2 § BrB inte, i jämförelse med vårt förslag, skulle vara tillräcklig för att komma tillrätta med de problem som avses.

5.4.4 Utvidga tillämpningsområdet för grova fridskränkingsbrott genom att ta bort "närståendekravet"

Ett annat alternativ till en ny straffbestämmelse skulle kunna vara att rekvisiten för grov fridskränkning ändras på så sätt att kravet på att gärningen har utförts mot en närstående eller tidigare närstående person tas bort.

Vid införandet av de nu angivna brotten anförde regeringen i propositionen att starka skäl talade för att brottet endast skulle

omfatta gärningar som riktas mot närstående. Regeringen menade att det som utmärker kränkningar av nära anhöriga, till skillnad mot t.ex. grannar eller andra mer ytligt bekanta, är att kränkningarna kan pågå en längre tid utan att de upptäcks av andra och att de sällan anmäls av den kränkta personen på grund av de känslomässiga bindningar som finns mellan denna och gärningsmannen (prop. 1997/98:55, s. 79).

Brå:s rapport visar att det är mycket vanligt att brottsoffret är bekant med gärningsmannen. Två tredjedelar av offren är enligt deras studie på ett eller annat sätt bekant med gärningsmannen. I en fjärdedel rör det sig om en dåvarande eller tidigare partner. Studien visar också att ju närmare relationen är, desto allvarigare är trakasserierna (Brå Rapport 2006:3, s. 7). Det innebär att fridskränkningsbrottet i dess nuvarande lydelse endast skulle kunna vara tillämpligt i upp till 25 procent av dessa fall. Fridskränkingsbrottet innefattar dessutom endast en liten andel av de brottstyper som en stalkare begår för att komma i kontakt med eller på annat sätt förfölja sitt offer. Det finns således ett antal begränsningar som gör att systematisk förföljelse ofta faller utanför det för fridskränkingsbrott straffbara området.

I avsnitt 1.6.1 har vi redogjort för vikten för samhället att markera mot det oönskade beteende som systematisk förföljelse innebär. Att utvidga det nuvarande fridskränkingsbrottet genom att ta bort närståendekravet innebär inte en erforderlig signalverkan i samhället. Tvärtom riskeras enligt vår uppfattning att fridskränkingsbrottet urholkas och görs svårare att tillämpa. Det är av vikt att det nuvarande fridskränkingsbrottet behålls oförändrat, vilket har ett värde med tanke på den bakomliggande problematik som dessa bestämmelser har tillskapats för att motverka.

5.4.5 En ny straffbestämmelse för grovt ofredande

Ett tredje alternativ till en ny straffbestämmelse om förföljelse skulle vara att införa en ny straffbestämmelse om grovt ofredande. En sådan bestämmelse kan ha följande lydelse:

Är brott som avses i första stycket grovt, dömes till fängelse, lägst sex månader och högst två år. Vid bedömande huruvida brottet är grovt ska särskilt beaktas, om gärningen varit ett led i ett systematiskt förföljande av personen och varit ägnad att skada personens integritet.

En sådan bestämmelse skulle knappast vara en heltäckande lösning, eftersom flera gärningar som är vanligt förekommande vid stalkning inte skulle omfattas av den nya regeln. Inte heller skulle en sådan bestämmelse innebära någon tydlig markering för de inblandade parterna.

5.5 Systematisk förföljelse kriminaliseras

Förslag: Ett nytt brott, olaga förföljelse, införs.

Brå:s studie tyder på att problemet med systematiserad förföljelse och trakasserier är omfattande i Sverige. Nio procent av befolkningen säger sig ha varit förföljda, varav tre procent under det senaste året. Det betyder att ca 200 000 personer i Sverige under det senaste året har utsatts för upprepade trakasserier. Två procent av personerna i undersökningen har under de senaste tolv månaderna blivit utsatta för upprepade trakasserier som de upplevde som ganska eller mycket skrämmande. Det motsvarar drygt 134 000 personer i landet. Motsvarande 52 000 personer uppger att förföljelserna har varit så allvarliga att man har polisanmält händelserna. Så många som 25 procent av alla som hade utsatts för systematisk förföljelse hade utsatts för våld, dvs. ca 50 000 personer i landet. 46 procent hade utsatts för hot om våld.

De vanligaste skyddsåtgärderna som personerna i Brå:s studie hade vidtagit var att byta till hemligt telefonnummer och förändra rutinerna i vardagen. De som upplevde hoten som så allvarliga att de tvingades flytta till en annan del av landet uppgick till åtta procent, dvs. ca 15 000 personer.

I dag saknas det en särskild bestämmelse om straff för systematiserad förföljelse. Förföljaren kan dömas för varje gärning som utgör ett brott, men det saknas förutsättningar att betrakta helheten. Detta får till konsekvens att förföljelse som sker under lång tid sällan betraktas i sitt sammanhang. För det första finns det i avsaknad av en uttrycklig straffbestämmelse om systematisk förföljelse inte tillräckliga incitament för de rättsvårdande myndigheterna att betrakta frågan ur ett helhetsperspektiv. Inte sällan finns det t.ex. problem med att samordna pågående utredningar om brott, som skett på olika platser och vid olika tillfällen. För det andra saknas det möjlighet beakta brott som gärningsmannen redan

har dömts för vid bedömningen om det är frågan om en upprepad kränkning. Vid de s.k. fridskränkingsbrotten kan man t.ex. beakta brott som har riktats mot samma brottsoffer och utgör ett led i samma förföljelse. Som en följd av dessa brister vad gäller förföljelsebrotten är det svårt att uppmärksamma gärningsmannens eventuella behov av vård och ge brotten dess, enligt vår mening, rätta straffvärde.

Vår bedömning är att en kriminalisering av systematiserad förföljelse är nödvändig för att komma till rätta med de ovanstående problemen. Det är även den lösning man har valt i ett antal länder inom Europeiska unionen. Vi har i avsnitt 5.4 diskuterat kring alternativa sätt att utforma det straffrättsliga skyddet. Vi fann dock ett antal avgörande nackdelar för var och en av de andra lösningarna. Vi föreslår därför att ett nytt brott, införs i brottsbalken.

Det nya brottet bör heta olaga förföljelse, Ordet "förföljelse" ska leda tankarna till ett beteende som innebär att någon systematiskt smyger sig på, övervakar och förföljer en annan person. En parallell kan göras till ord som t.ex. rasförföljelse eller politisk förföljelse. I jämförelse anser vi att ordet "förföljande" i större uträkning relaterar till en enstaka händelse. T.ex. talar RPS om förföljande när polisfordon kör efter ett undflyende fordon i syfte att stoppa dess fortsatta färd.

Kriminalisering av stalkning är ett viktigt instrument i arbetet att förbättra för brottsoffren. Förutom de positiva effekter som redan har nämnts bör ett uttryckligt förbud mot stalkning ge Polisen ett nytt incitament att prioritera arbetet mot förföljelsebeteende. En helhetslösning ger möjlighet till ett sammanhållet förhållningssätt hos alla aktörer i rättskedjan och inom den psykiatriska vården.

5.5.1 En ny straffbestämmelse

Förslag: Enligt den nya bestämmelsen ska den som begår brottsliga gärningar enligt 3 kap. 5 §, 4 kap. 4–7 §§, 5 kap. 1 § och 3 §, 6 kap. 10 §, 12 kap. 1 §, 17 kap. 1–2 §§ och 10 § brottsbalken eller enligt 35 § första stycket lagen (200x:xx) om kontaktförbud dömas för olaga förföljelse om var och en av gärningarna har utgjort led i en upprepad förföljelse som medfört en kränkning av brottsoffrets integritet.

Även försök och förberedelse av de i brottet angivna gärningarna ska ingå, enligt vad som föreskrivs för vart och ett av dessa brott.

Som framgått tar nuvarande bestämmelser sikte på olika konkreta händelser som avgränsas och preciseras tidsmässigt och som ofta, var och en för sig, inte framstår som allvarlig brottslighet. En ny bestämmelse bör således utformas för att omfatta det systematiska beteendet. Samma argument som tidigare har använts vid införandet av grov fridskränkning och grov kvinnofridskränkning kan användas här.

Bestämmelsen bör för det första innehålla ett krav på att handlingarna har en återkommande eller upprepad karaktär och för det andra en uppräkningslista av de gärningar som kan falla inom ramen för den nya bestämmelsen.

Den systematiserade förföljelsen innebär en upprepad kränkning av brottsoffrets integritet och gärningarna är ofta ägnade att allvarligt skada hans eller hennes självkänsla. Vid införandet av fridskränkningssbrotten anfördes att kvinnor som utsätts för våld och andra övergrepp av sin partner inte sällan ger uttryck för att de har blivit förnedrade och att de känner skuld och skam. Kvinno-våldskommissionen argumenterade för att vissa beteenden som inte var kriminaliserade då borde utgöra straffbara handlingar om förfarandet var ägnat att varaktigt kränka kvinnans/offrets integritet och hennes självkänsla (SOU 1995:60, s. 308). Regeringen ansåg dock att det straffbara området då inte var tydligt avgränsat. Legalitetsprincipen ansågs lägga hinder för att utöka det straffbara området till att omfatta beteenden som inte tidigare var kriminaliserade och inte heller kunde klargöras i detalj. Förutsättningen att gärningarna skulle vara ägnade att allvarligt skada personens självkänsla behölls dock i fridskränkningssbrotten (prop. 1997/98:55, s. 78). I många av stalkningsfallen finns samma problematik som vid våld i nära relationer, dvs. ett behov från den ena parten att kontrollera och kränka den andre. Många fall av systematisk förföljelse har också sitt ursprung i att parterna tidigare har haft en relation. I dessa fall är det troligt att gärningsmannens beteende har varit ägnat åt att allvarligt skada brottsoffrets självkänsla. Det finns dock andra fall, t.ex. stalkare som förföljer en annan person för att de är förälskade och fixerade vid personen. De lever med vanföreställningen att förälskelsen är eller kommer att bli besvarad. Hos dessa

gärningsmän finns det inte en tanke på att brottsoffrets självkänsla kan skadas. Ofta blir det inte heller effekten. Däremot kränks brottsoffrets integritet, vilket vi anser bör vara en nödvändig förutsättning för det nya brottet. Att ställa som krav att gärningarna ska vara ägnade att kränka brottsoffrets självkänsla skulle dock innebära att många stalkare inte skulle kunna ställas till ansvar för sina gärningar enligt den nya bestämmelsen.

Vid införandet av ett nytt brott är utgångspunkten att bestämmelsen ska avse alla straffvärda förfaranden inom det område den är avsedd att skydda. Målet när bestämmelsen utformas är ju att en händelsekedja, som kanske består av många olika gärningar och har utspelats under lång tid, ska omfattas och kunna straffbeläggas som en helhet.

Utgångspunkten är att en kränkning har skett

Bilden av problemet, som tydligt framgår av forskning på området, visar att beteendet att systematiskt förfölja någon innebär ett omfattande psykiskt lidande för den som blir utsatt och att de oönskade beteendena spänner över ett mycket brett spektrum av aktiviteter. Systematiska kränkningar har en tydligt nedbrytande karaktär. Vid införandet av ett nytt brott bör utgångspunkten vara att bestämmelsen ska omfatta de gärningar som en systematisk förföljelse som regel innefattar och i synnerhet sådan som är av kränkande karaktär. Sådana kränkningar kan i och för sig uppstå i en mängd situationer. Bästa sättet att avgränsa det straffbara området är enligt vår uppfattning att räkna upp de enskilda brott som kan utgöra en del av den olaga förföljelsen.

Misshandel ska ingå...

Misshandel förekommer inte sällan som ett led i den systematiska förföljelsen. Ofta kan den enskilda händelsen vara att bedöma endast som ringa misshandel. Dessa brott bör omfattas av den nya straffbestämmelsen.

... och olaga tvång, olaga hot, hemfridsbrott, olaga intrång, ofredande och sexuellt ofredande,...

De brott som ofta utgör en del av den systematiska förföljelsen är olika fridsbrott såsom olaga tvång, olaga hot, ofredande, sexuellt ofredande och hemfridsbrott. De brottsliga gärningarna omfattar både otillbörlig, fysisk förföljelse och hot.

... och förtal och förolämpning,...

Till skillnad från hur fridskränkingsbrotten i 4 a § BrB är konstruerade anser vi att även ärekränkingsbrotten (förtal och förolämpning) i 5 kap. BrB bör omfattas av det nya brottet. När fridskränkingsbrotten infördes anförde regeringen i propositionen (prop. 1997/98:55, s. 79) att ärekränkingsbrotten i 5 kap. BrB kräver att målsäganden anger brottet till åtal och att åtal av särskilda skäl anses påkallat ur allmän synpunkt och att det därför kunde ifrågasättas om det skulle vara någon praktisk nytta med att den nya straffbestämmelsen även skulle omfatta brott enligt 5 kap. brottsbalken. Vi anser att bedömningen i fall av olaga förföljelse kan vara annorlunda. Att ärekränkingsbrotten kräver att målsäganden anger brottet till åtal bör inte innebära något större hinder eftersom målsäganden i dessa fall i allmänhet har ett starkt intresse av att få saken prövad. Inte heller kravet att det ska vara påkallat ur allmän synpunkt för att åklagare ska få väcka åtal innebär, enligt vår mening något hinder. Detta eftersom det i allmänhet torde stå klart att ett sådant oönskat beteende som ett systematiskt förföljande innebär, bör vara påkallat ur allmän synpunkt för åklagare att åtala.

Det förekommer dessutom att ärekränkingsbrotten används som ett medel för att ofreda brottsoffret. Det inträffar att gärningsmannen publicerar uppgifter på Internet i brottsoffrets namn och erbjuder t.ex. sexuella tjänster. Syftet i dessa fall är sannolikt både att brottsoffret ska framstå som klandervärd i sitt levnadssätt och bli besvärad av ett stort antal personer.

... och skadegörelsebrott, ...

Av bl.a. Brå:s rapport framgår även att brottet skadegörelse är vanligt förekommande i samband med systematisk förföljelse. Upprepad och systematisk skadegörelse av t.ex. dörrar och fönster till

bostaden, skadegörelse på annan lös egendom som bilar och cyklar är i sig mycket besvärande för den som drabbas och innebär en mycket påfrestande kränkning för brottsoffret. Vi anser därför att även skadegörelse bör omfattas. Det är ofta svårt att kunna bevisa vem som har utfört ett skadegörelsebrott. Skadegörelse som sker som ett led av en olaga förföljelse är dock ett allvarligt brott, vilket t.ex. talar för att polisen bör genomföra spårsäkring i dessa fall i större utsträckning än vad som sker i dag.

... och hot och våld mot tjänsteman samt övergrepp i rättssak, ...

Även brott enligt 17 kap. BrB, framför allt övergrepp i rättssak (17 kap. 10 §), har påtalats vara av den typ att de borde omfattas av ett nytt brott mot systematisk förföljelse. Brott enligt 17 kap. är dock till sin konstruktion annorlunda eftersom de avser brott mot det allmänna och syftar till att tillgodose det allmänna intresset av att talans utförande eller utsagas avgivande vid domstol eller annan myndighet inte otillbörligen påverkas.

Saken förhåller sig dock något annorlunda när den som utsätts för brotten är en enskild tjänsteman eller det är fråga om övergrepp i rättssak. Förföljelse mot någon p.g.a. dennes anställning upplevs av den enskilde med stor säkerhet lika allvarligt som av andra som utsätts för våld eller hot. Att undanta hot och våld mot tjänsteman från de brott som olaga förföljelse omfattar kan i vissa fall innebära att tjänstemän, som annars anses särskilt skyddsvärda, hamnar i ett sämre läge än andra brottsoffer. Vi anser därför att hot och våld mot tjänsteman bör ingå i det nya brottet. På samma sätt bör övergrepp i rättssak, som riktas mot en enskild person, ingå i det nya brottet. Dessa personer är inte sällan desamma som tidigare har utsatts för annan brottslighet av gärningsmannen.

... och överträdelser av besöksförbud.

Också brott mot ett utfärdat besöksförbud bör omfattas av den nya straffbestämmelsen. Att sådana brott förekommer mycket frekvent vid den typ av kränkningar som nu behandlas framgår bl.a. av Brå:s rapport. Vid införandet av fridskränkingsbrotten fann regeringen att övervägande skäl då talade emot att även brott mot

besöksförbud skulle omfattas (se prop. 1997/98:55, s. 80). Regeringen konstaterade att brott mot besöksförbud är konstruerat som ett brott mot det utfärdade förbudet att besöka eller på annat sätt kontakta en annan person eller att följa efter denna person. Regeringen menade därför att brott mot ett meddelat besöksförbud hade ett något annorlunda skyddsintresse än t.ex. olaga hot. Vid överträdelser mot besöksförbud krävs det inte att det har uttalats några hot eller liknande eller ens att den person som skyddas av förbudet har lagt märke till att förbudet har överträtts och att brottet därför kunde sägas snarast vara en överträdelse av en påbjuden ordning. Regeringen fann därför att brott mot lagen om besöksförbud borde lämnas utanför den nya straffbestämmelsens omedelbara tillämpningsområde. För det aktuella brottet gör vi en annan bedömning. Mot bakgrund av våra ställningstaganden avseende det olämpliga i att utöka det kriminaliserade området anser vi att det är av stor vikt att överträdelse av ett meddelat besöksförbud omfattas av den nya straffbestämmelsen. På sätt som vi föreslår i kapitel 6 bör lagen om besöksförbud ersättas med en ny lag, lagen om kontaktförbud, för att i större omfattning skapa tryggare förutsättningar för den som ska skyddas och för att effektivare kunna förhindra, men också lagföra den som bryter mot ett meddelat besöksförbud. Systematiska överträdelser av ett meddelat besöksförbud bör därför ses i ett större sammanhang. Detta görs effektivast genom att även sådana överträdelser omfattas av den nya straffbestämmelsen. Därigenom markeras att samhället ser mycket allvarligt på att systematiskt överträda ett besöksförbud genom att t.ex. besöka, ringa, skicka textmeddelanden via telefon eller dator eller sända andra försändelser. Det centrala är att en överträdelse av ett besöksförbud inte endast innebär en överträdelse av en påbjuden ordning utan även i allmänhet innebär en allvarlig kränkning av den personliga integriteten för brottsoffret.

De straffbelagda handlingarna

Om gärningarna enligt ovan begås inom ramen för en systematisk förföljelse ska gärningsmannen kunna dömas för olaga förföljelse. Även ett straffbart försök eller förberedelse av någon av gärningarna kan omfattas av det nya brottet. Förutsättningarna för det anges för vart och ett av brotten. Någon särskild reglering i anslutning till det nya brottet bedömer vi inte som nödvändig.

Vi har valt att inte föreslå att olaga förföljelse ska inrymma ett ringa brott. Vi anser att i de fall då förföljelsen inskränker sig till lindriga gärningar och ett fåtal tillfällen som har haft en begränsad påverkan på brottsoffret, bör domstolen istället döma gärningsmannen för de enskilda brotten. Så kan t.ex. vara fallet vid lindriga fall av ofredanden, där förföljelsen bevisligen redan har upphört vid tiden för domen.

Det nya brottet ska således i första hand omfatta kvalificerad förföljelse men inte sådana gärningar som når upp till den allvarliga karaktär som fridskränkningssbrotten i 4 kap. 4 a § BrB inrymmer.

5.5.2 Påföljd och bedömning av straffvärde

Förslag: Straffet för normalfallet ska vara fängelse högst två år. För grova fall ska straffet vara fängelse lägst sex månader och högst fyra år.

Vid bedömning om brottet ska betraktas som grovt ska särskilt beaktas om det har förekommit våld eller hot om allvarligt våld, om förföljelsen har pågått under lång tid eller om gärningarna av annan anledning kan anses vara särskilt allvarliga.

De gärningar som det nya brottet ska omfatta är av olika slag. Förföljelse kan inte sällan bestå av upprepade, var för sig relativt lindriga gärningar. T.ex. stadgas endast böter för hemfridsbrott. Samtidigt kan förföljelsen innefatta sexuellt ofredande för vilket det är stadgat fängelse i högst två år. Även brott med lägre straff kan leda till en mycket betydande kränkning av den utsatta personen om de sker inom ramen för ett systematiskt förfarande.

Straffskalan bör därför utformas så att den möjliggör en adekvat bedömning av det sammanlagda straffvärdet. Den bör också utformas så att konkurrensproblematik inte uppstår gentemot grov fridskränkning och grov kvinnofridskränkning. Straffskalan för nämnda brott är fängelse lägst sex månader och högst sex år. De allmänna konkurrensreglerna innebär att när det är fråga om konkurrens mellan det nya brottet och ett annat brott med strängare straffskala, har domstolen att döma för det senare brottet. Det framstår som rimligt att det nu föreslagna brottet inte ska ha lika sträng straffskala som grov fridskränkning och grov kvinnofridskränkning eftersom det nya brottet omfattar gärningar som

har betydligt lägre straffvärde än de som omfattas av fridskränkingsbrotten. Straffet bör därför enligt vår mening för normalbrottet vara fängelse i högst två år.

Vi anser inte att det är nödvändigt med böter i straffskalan. Det systematiska beteendet bör generellt innebära att brotten ges ett högt straffvärde och leda till fängelsestraff. Om domstolen ändå anser att det sammanvägda straffvärdet av samliga gärningar inte är tillräckligt för att döma gärningsmannen till fängelse ska han eller hon dömas för de enskilda gärningarna enligt sedvanliga straffmättningsprinciper.

Grova brott bör ges en särskild straffskala

I vissa fall finns det redan för en enskild gärning ett högt straffvärde, t.ex. för sexuellt ofredande eller våld mot tjänsteman. I andra fall kan förföljelsen ha skett med särskild hänsynslöshet eller ha varit utsträckt över mycket lång tid. Även om gärningarna sammantaget inte kan betecknas som ett fridskränkingsbrott bör det finnas en möjlighet att döma till ett längre straff än vid ett brott av normalgraden.

Att en olaga förföljelse betraktas som grov kan kännetecknas av att den inbegriper enskilda gärningar som i sig har ett högt straffvärde, utan att gärningsmannen för den sakens skull ska dömas för varje brott för sig (se om konkurrensproblematiken ovan). Ett sådant fall som bör betraktas som ett grovt brott är om det vid förföljelsen har förekommit våld eller hot om grovt våld, dvs. i första hand hot riktade mot brottsoffret och dennes barn eller andra närstående om att de ska utsättas för livshotande våld. Vi anser också att domstolen bör fästa särskild uppmärksamhet vid om förföljelsen har pågått under lång tid. Ju längre förföljelsen pågår desto större konsekvenser torde den få för brottsoffret. RPS har inom ramen för utvärderingsprojektet av hot- och riskbedömningsinstrumentet SAM (Stalking Assessment and Management) bekräftat resultatet från en amerikansk studie (Tjaden och Thoennos, *Stalking in America: Findings from the national violence against women survey*, 1998) att en genomsnittlig stalkning av allvarlig karaktär pågår i två år. Det är dock svårt att uttala sig om värdet av denna siffra eftersom den enbart kan ta hänsyn till de gärningar som har anmälts till polisen. Eftersom det i dag saknas förutsättningar att ta hänsyn till det systematiska beteendet finns

det inte heller någon möjlighet att studera hur länge en förföljelse pågår. Dessutom kommer många stalkningsfall inte till Polisens kännedom.

På samma sätt bör man vid en bedömning om gärningen ska betraktas som grov även betrakta andra faktorer t.ex. intensiteten av förföljelsen, om gärningsmannen tidigare har utsatt brottsoffret för brott och om barn berörs av brottet.

För grövre brott bör därför straffskalan vara fängelse lägst sex månader och högst fyra år, dvs. något lägre än det grova kvinnofridsbrottet som kan ge sex års fängelse. Den föreslagna straffskalan sammanfaller istället med den för grovt olaga hot, 4 kap. 5 § andra stycket BrB. När detta brott infördes år 1993 uttalade departementschefen, att svåra fall av olaga hot kan ibland utvecklas till psykisk terror och medföra svårt lidande. Faktorer som kunde vara av betydelse var, förutom hotets innebörd och hur akut det framstod, om hotet hade riktats mot någon med en särskilt skyddslös ställning eller om det var fråga om upprepade allvarliga hot (prop. 1992/93:141). Mot denna bakgrund förefaller det lämpligt att det nya grova brottet ges samma straffskala, dvs. fängelse i lägst sex månader och högst fyra år.

Tidigare händelser

Vi har tidigare berört frågan om straffvärde. Problematiken i dessa fall är utförligt redovisade vid införandet av fridskränkningssbrotten, se t.ex. prop. 1997/98:55.

Liksom vid fridskränkningssbrotten bör domstolen i dessa fall utgå från en helhetsbedömning av den förföljda personens situation. Åklagaren bör således tillåtas att till stöd för sin talan åberopa även sådana gärningar som inte direkt är föremål för domstolens prövning i det förevarande målet, men som kan användas för att styrka att kränkningar skett vid upprepade tillfällen.

Enligt bestämmelsen ska domstolen vid bedömningen av om gärningarna varit ett led i en upprepad kränkning även kunna ta hänsyn till sådana handlingar mot samma brottsoffer som gärningsmannen tidigare dömts för och som kan utgöra ett led i förföljelsen. Åklagaren kan använda tidigare domar mot gärningsmannen för att styrka det systematiska beteendet. Detta har även bekräftats av Högsta domstolen i NJA 1999 s. 102 avseende grov kvinnofridskränkning. De tidigare gärningarna ska, enligt Högsta

domstolens bedömning, kunna tjäna som underlag för att belysa de förhållanden under vilka de i målet åtalade gärningarna har ägt rum. Den tilltalade kan inte dömas på nytt för de tidigare prövade gärningarna, men de kan bidra till att kvalificera de åtalade gärningarna. Gärningar som har begåtts före ikraftträdandet av den nya bestämmelsen kan dock inte ingå i en sådan bedömning, eftersom retroaktiv tillämpning av strafflag inte får ske.

Vid bedömning av brottets straffvärde ska således hänsyn tas till den förföljda personens situation. I detta ingår bl.a. att beakta samtliga de gärningar som omfattas av åtalet och andra brott riktade mot samma person som gärningsmannen tidigare har dömts för.

Konkurrensfrågor

Om det finns förutsättningar för att bedöma gärningarna enligt 4 kap. 4 a § BrB (grov fridskränkning eller grov kvinnofridskränkning) ska den bestämmelsen tillämpas.

Det normala ska vara att om någon av de uppräknade gärningarna har skett vid upprepade tillfällen och domstolen bedömer att det har skett som ett led i ett mönster som sammantaget kan leda att brottsoffret bryts ned ska gärningsmannen dömas för det nya brottet. I stället för att döma för de brott som gärningarna innebär, t.ex. olaga hot eller skadegörelse, ska gärningsmannen således dömas för det nya brottet. Anser domstolen att det saknas ett systematiskt inslag, även om gärningsmannen har begått flera liknande gärningar mot brottsoffret, ska han eller hon dömas för de enskilda brotten.

Det kan finnas fall där en enskild gärning bland dem som kan ingå i det nya brottet har varit så allvarlig att domstolen bör döma särskilt för detta brott. Så kan t.ex. vara fallet med våld och hot mot tjänsteman, för vilket stadgas ett maximistraff av fyra års fängelse.

Ett särskilt problem kan uppstå om gärningsmannen har begått gärningar av det slag som omfattas av det nya brottet och tillika har begått andra brott, t.ex. stulit egendom, mot samma brottsoffer. Allmänna konkurrensregler bör tillämpas. I många fall kan det betyda att gärningsmannen döms för det andra brottet, t.ex. stöld och det nya brottet i förening. I andra fall kan de omständigheter som konstituerar det nya brottet också kvalificera att det andra brottet kan bedömas som grovt. Gärningsmannen kan t.ex. vid

upprepade tillfällen ha utsatt någon annan för brott som har lett till att denne har varit i en särskilt utsatt ställning och därefter miss-handlat offret. Gärningsmannen bör i sådana fall kanske dömas för grov misshandel i stället för att dömas för det nya brottet och miss-handel.

5.5.3 Sammanfattning

När en person utsätter någon annan för flera brott som utgör led i en förföljelse kan personen i dag endast dömas för varje brott för sig. Genom införandet av en ny straffbestämmelse om olaga förföljelse öppnas möjligheten att betrakta gärningarna i deras sammanhang. Med denna utgångspunkt kan man i större utsträckning än nu både ta hänsyn till brottsoffrets särskilt utsatta situation om han eller hon gång på gång utsätts för brott och gärningsmannens eventuella behov av vård.

En ny bestämmelse som förbjuder systematisk förföljelse bör därför införas.

Det nya brottet, olaga förföljelse, bör omfatta sådana upprepade gärningar som riktas mot den personliga integriteten.

Vi anser inte att det straffbara området som sådant ska utökas. Det nya brottet bör således omfatta sådana gärningar som i dag är straffbara och som typiskt sett utgör ett led i en systematisk förföljelse.

De gärningar som ska komma att inrymmas i det nya straffstadgandet är således brottsbalksbrotten misshandel (3 kap. 5 §), olaga tvång (4 kap. 4 §), olaga hot (4 kap. 5 §), hemfridsbrott (4 kap. 6 §), ofredande (4 kap. 7 §), förtal (5 kap. 1 §), ärekränkning (5 kap. 3 §), sexuellt ofredande (6 kap. 10 §), skadegörelse (12 kap. 1 §), våld mot tjänsteman (17 kap. 1 §), hot mot tjänsteman (17 kap. 2 §) och övergrepp i rättssak (17 kap. 10 §). Dessutom ska överträdelser av kontaktförbud enligt 35 § första stycket lagen (200x:xx) om kontaktförbud kunna innefattas i det nya brottet olaga förföljelse.

6 Ny lag om kontaktförbud

6.1 Inledning

Besöksförbud innebär i huvudsak något positivt för den som erbjuds sådant skydd, men de nuvarande bestämmelserna är inte okomplicerade. Det finns ett antal olika former av besöksförbud, där en del används ganska sällan eftersom de anses svåra att tillämpa eller p.g.a. bristande kunskap hos de rättsvårdande myndigheterna.

Dessutom överträds ett stort antal besöksförbud, vilket sällan leder till någon straffrättslig påföljd för gärningsmannen. Det beror delvis på att lagstiftningen är oklar och delvis på att överträdelser som regel är svåra att bevisa. Gärningarna kan dessutom, sedda utanför sitt sammanhang, inte sällan beskrivas som bagatellartade.

Bestämmelserna om besöksförbud har ändrats flera gånger. Brottsförebyggande rådet (Brå) har dessutom vid ett antal tillfällen under de senaste åren gjort uppföljningar och utvärderingar av hur bestämmelserna tillämpas.

6.2 Övergripande presentation av behovet av reformer

6.2.1 Inledning

När lagen (1988:688) om besöksförbud infördes var den ett viktigt led i strävandena att skydda främst kvinnor som utsätts för förföljelse och trakasserier av män som de tidigare sammanlevt med. Det är dock viktigt att framhålla att lagen även ger andra utsatta personer motsvarande skydd.

Att samhället kan ge skydd åt utsatta brottsoffer, t.ex. genom effektiva medel som besöksförbud, är centralt i denna utvecklingsprocess.

År 2007 uppgick antalet ansökningar om besöksförbud till 10 400. Det betyder att antalet ansökningar ökade med drygt 3 procent från året innan. Från år 2000 har antalet ansökningar om besöksförbud nästan fördubblats, eftersom det då inkom 5 700 ansökningar. Ca 42 procent av ansökningarna om besöksförbud beviljades år 2007. Andelen beviljade ansökningar har minskat med 11 procent sedan år 2000.

Antalet överträdelser av besöksförbudet har inte ökat i samma utsträckning som antalet ansökningar om besöksförbud. Under år 2007 anmäldes 3 773 överträdelser. Antalet lagföringar, domar m.m. för överträdelse uppgick år 2007 till 152 stycken, varav 72 personer dömdes till påföljder på fängelsenivå. Av dessa dömdes tre personer till rättspsykiatrisk vård. 42 procent av brotten har bedömts som personuppklarade, dvs. att en gärningsman kunde bindas till brotten. Under åren 2001–2006 har antalet anmälningar om överträdelser varierat mellan 3 200 och 3 800, utom år 2002 då antalet anmälda överträdelser av besöksförbud uppgick till 5 000. Enligt Brå:s statistik för år 2007 var 86 procent av de utpekade personerna män och 78 procent av de sökande kvinnor. Den genomsnittliga åldern för de utpekade personerna var 40 år och för de sökande 34 år. I Norrbottens län och Kronobergs län beviljades över hälften av ansökningarna, medan 32 procent av ansökningarna beviljades i Dalarna och Gävleborgs län.

6.2.2 Frågans tidigare beredning

Brå:s rapporter pekar entydigt på ett starkt behov av att göra lagen om besöksförbud mer effektiv, bl.a. för att förhindra vissa typer av beteenden och för att öka den utsattes trygghet. Lagens ambitioner är högt ställda. Syftet med lagen är att ge bättre skydd för människor som förföljs och trakasseras, främst kvinnor som utsätts för misshandel och andra övergrepp av närstående män. Ett besöksförbud ska ge ökad trygghet och förebygga brott mot den som skyddas av besöksförbud.

Lagen om besöksförbud har reformerats vid ett flertal tillfällen. Den senaste reformen trädde i kraft den 1 september 2003 och innebar en utökning med två nya former av besöksförbud (se prop. 2002/03:70). Utöver de befintliga typerna av besöksförbud, (besöksförbud och utvidgat besöksförbud), infördes två nya typer av besöksförbud:

- särskilt utvidgat besöksförbud, vilket innebär förbud att vistas i ett större område än vad som är fallet vid ett utvidgat besöksförbud och
- besöksförbud i gemensam bostad, vilket innebär ett förbud att uppehålla sig i en bostad som brukas gemensamt med den skyddade personen.

Skälen för dessa ändringar var att utöka rättsväsendets möjligheter att skydda utsatta personer utan att samtidigt öka de inskränkningar och förändringar som den skyddade personen tidigare hade behövt vidta för att värja sig. Emellertid har ändringarna fått en betydligt mindre praktisk betydelse än vad som var avsikten. Integritets- och rättssäkerhetskraven är mycket högt ställda, vilket i många fall innebär oöverstigliga hinder för att bestämmelserna ska kunna användas. Brå har i sina utvärderingar av besöksförbudslagen konstaterat att den i flera avseenden inte fått de effekter som lagstiftaren har eftersträvat.

6.2.3 Besöksförbud ger ökad trygghet

Brå:s utvärderingar av lagens effekter på trygghet och brottslighet ger den generella bilden av att de som har fått ett besöksförbud meddelat som skydd, uppfattar en beviljad ansökan som mycket positivt. De upplever att de blir trodda av någon som de uppfattar som objektiv i frågan. Oron för att utsättas för brott från den person som tidigare begått brott eller på annat sätt trakasserat dem, kvarstår dock hos många (Brå Rapport 2007:2, s. 53 f.).

Ofta upplever de inblandade att reaktionerna från rättsväsendet gentemot förövaren uteblir om det sker en överträdelse, varför trakasserierna fortsätter. Brå har pekat på att drygt hälften av utredningarna om överträdelser läggs ned utan att någon åtalas för brottet. Den vanligaste motiveringen är att brott inte kan styrkas (Brå Rapport 2003:2, s. 39 f.).

6.2.4 Stort antal överträdelser

Enligt tillgänglig statistik överträds en tredjedel av besöksförbuden. Enligt de enkäter som Brå har gjort är det dock ännu fler som överträds, än vad statistiken visar, nämligen hälften av alla besöks-

förbud. Brå:s enkät visar att i stort sett alla som är säkra på att det skett en överträdelse gör en anmälan till polisen vid det första tillfället, men att en femtedel inte anmäler en upprepad överträdelse. Upprepade överträdelser är inte ovanliga. En dryg tredjedel av de personer som anmäls för överträdelser blir anmälda mer än en gång (Brå Rapport 2007:2, s. 49).

Ett övergripande problem är att det i allmänhet föreligger stora bevissvårigheter i mål om överträdelse av besöksförbud eftersom uppgifterna ofta går isär och det inte sällan saknas annan bevisning än uppgifter från den som förbudet avser att skydda. Statistiken visar också att överträdelse av ett besöksförbud sällan är huvudbrott när någon döms. Den vanligaste situationen enligt Brå, är att den som omfattas av besöksförbudet begår andra brott eller begår trakasserier mot den som besöksförbudet ska skydda samtidigt som han eller hon bryter mot besöksförbudet (Brå Rapport 2003:2, s. 19). Detta leder naturligtvis till en stor påfrestning för den som blir utsatt.

6.2.5 Polisens roll

Brå har menat att effekterna av lagen påverkas av vilka personer som beläggs med besöksförbud och hur skyddsbehovet ser ut för dem som ansöker. Det påverkas i sin tur av hur polisen hanterar skyldigheten att informera om möjligheten till besöksförbud och åklagarens bedömning av om det finns skäl att bevilja en ansökan. Polis och åklagares arbete i dessa avseenden riktar sig mot relativt allvarliga fall där risken för fortsatt brottslighet är uppenbar. Brå har påstått att polisen främst ger information om besöksförbud till kvinnor som anmäler våldsbrott och som har anmält brott vid tidigare tillfällen eller där det på andra sätt framgår att det inte är en engångshändelse. Dessutom har Brå påpekat att åklagarens bedömning främst verkar bygga på huruvida den som ansökan avser har anmälts för brott som har gått att styrka (Brå Rapport 2007:2, s. 35 f.). Trots att detta enligt lagens förarbeten bara skulle vara en av flera viktiga indikatorer på fortsatt risk, verkar det, enligt vår bedömning, snarare ha blivit en förutsättning för att en ansökan ska beviljas. Brå har också pekat på att riskbedömningar sällan verkar bygga på en sammanvägd helhetsbedömning och att grunderna för besluten ofta är bristfälligt dokumenterade. Den allvarligaste kritiken som Brå har levererat i sina rapporter är att besöksförbud

sällan används för att förebygga brott. Detta har framkommit vid intervjuer med poliser. Flertalet polismyndigheter har uppgett att de inte arbetar aktivt med besöksförbuden, utan agerar först när överträdelser anmäls. Endast vid sju av totalt 21 polismyndigheter fanns det år 2003 utarbetade rutiner för en aktiv och löpande uppföljning av besöksförbud som utfärdades i polisdistriktet. Ofta handlade det om att närpolisen eller polisens hundförare svarade för uppföljningen vid dessa myndigheter. Med uppföljning menade Brå t.ex. att polisen kontaktar den som ska skyddas eller har ålagts besöksförbudet för att ta reda på hur det efterlevs (Brå Rapport 2003:2, s. 7).

I lagmotiven framhölls att en effektiv metod för att förebygga brott är omedelbara ingripanden, d.v.s. att polisen ingriper vid kontaktförsök för att undvika situationer som kan leda till allvarliga brott. I sin uppföljning visade Brå att sådana ingripanden i första hand skedde om det fanns en påtaglig risk för att något annat brott kunde komma att begås, oftast när förbudspersonen fanns kvar i skyddspersonens fysiska närhet när polisen larmades. Det faktum att skyddspersonen ofta anmälde överträdelserna i efterhand gjorde att utrymmet för att förhindra brott genom ingripanden inte var så stort. Dessutom fanns problem med att hinna fram i tid om avstånden var stora (Brå Rapport 2003:2, s. 7).

Det har ofta framhållits att en viktig anledning till att det förebyggande arbetet på många håll inte fungerar tillfredsställande är stora brister i polisens interna informationsspridning. De flesta polismyndigheter saknar rutiner för att göra beslutet tillgängligt inom myndigheten. Det har bl.a. framkommit att det inte finns en gemensam rutin vid polismyndigheterna om att besöksförbud ska registreras i polisens KC-polissystem och därmed vara enkelt tillgänglig i länskommunikationscentralerna (Brå Rapport 2003:2, s. 7).

Polisens arbete för att införa strukturerade hot- och riskbedömningar kommer att innebära en möjlighet att göra en helhetsbedömning av hotbilden och riskerna samt ge stöd för att dokumentera bedömningarna. Enligt vad vi erfar krävs det fortfarande mer arbete för att metoderna ska få genomslag i hela polisorganisationen. Polisens insatser i ärenden om besöksförbud kan dock inte stanna därvid. Det lokala personsäkerhetsarbetet som nu håller på att byggas upp kan vara ett led i att förbättra handläggningsrutinerna, men det krävs också en i lagen uttrycklig skyldighet för polisen att ansvara för uppföljning i dessa ärenden.

6.3 Lagen om besöksförbud ersätts med en ny lag om kontaktförbud

Förslag: Lagen om besöksförbud ska ersättas med en ny lag om kontaktförbud.

Den nya lagen ska ha en annan struktur än nuvarande lag och ska vara tydligare avseende förutsättningarna för att meddela ett kontaktförbud. Beslut om kontaktförbud ska alltid föregås av en proportionalitetsbedömning.

6.3.1 Nuvarande möjligheter att utfärda besöksförbud

Genom ett besöksförbud förbjuds en person att besöka eller på annat sätt ta kontakt med en annan person eller att förfölja denne. Den som får ett besöksförbud ålagt sig får inte heller använda sig av andra typer av kontakter såsom att ringa, skicka sms, brev eller e-post. Förbudet innefattar även att försöka ta kontakt genom en annan person eller att använda sig av andra metoder för att få personens uppmärksamhet. Ett besöksförbud innebär alltså att en person kan straffas för handlingar som inte är brottsliga utan ett besöksförbud.

Ett besöksförbud får meddelas, om det på grund av särskilda omständigheter finns risk för att någon kommer att begå brott mot, förfölja eller på något annat sätt allvarligt trakassera en annan person. Vid bedömningen om det föreligger en sådan risk ska särskilt beaktas om den mot vilken förbudet avses gälla tidigare har begått brott mot den andra personens liv, hälsa, frihet eller frid. Ett besöksförbud får inte meddelas, om syftet med förbudet kan tillgodoses genom någon mindre ingripande åtgärd.

Ett beslut om besöksförbud fattas av åklagare efter att en ansökan kommit in via en polismyndighet eller direkt från den sökande. Besöksförbud kan också utfärdas av en domstol efter begäran om prövning av åklagarens beslut.

Om det kan antas att ett vanligt besöksförbud 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 s.k. utvidgat besöksförbud.

Den som har överträtt ett utvidgat besöksförbud kan förbjudas att uppehålla sig inom ett större geografiskt område s.k. särskilt utvidgat besöksförbud. 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. Var personen som åläggs förbudet bor eller arbetar utgör inte något hinder för ett särskilt utvidgat besöksförbud om det bedöms som motiverat mot bakgrund av risken för framtida brott. Ett sådant beslut får dock meddelas endast om skälen för förbudet väger väsentligt tyngre än den inskränkning i rörelsefriheten som förbudet innebär för den som förbudet avses gälla.

En person kan förbjudas uppehålla sig i en bostad som brukas gemensamt med annan s.k. förbud avseende gemensam bostad. Förbudet ger den skyddade personen möjlighet att bo kvar i den gemensamma bostaden. Ett sådant beslut får meddelas om det på grund av särskilda omständigheter finns en påtaglig risk för att den person förbudet avses gälla kommer att begå brott mot den sammanboendes liv, hälsa, frihet eller frid. Dessutom måste skälen för förbudet väga väsentligt tyngre än det intrång eller men i övrigt som förbudet innebär för den som det avses gälla.

Brå:s redovisningar visar att det i synnerhet är kvinnor som ansöker om besöksförbud mot en tidigare partner. Inte sällan sker ansökan om besöksförbud i anslutning till en polisanmälan om våld eller hot från förbudspersonens sida. Ett besöksförbud kan då vara nödvändigt för att en kvinna ska kunna bryta sig ur ett förhållande som har präglats av våld, hot och psykisk misshandel. Besöksförbud är således, från ett brottsofferperspektiv, en nödvändighet. Att skyddspersonen och förbudspersonen t.ex. har gemensamma barn eller äger egendom tillsammans kan innebära att en fortsatt relation dem emellan är nödvändig. Villkoren för besöksförbudet måste ändå iakttas.

Besöksförbud förekommer också i situationer där någon utsätts för förföljelser utan att personerna tidigare har haft en relation. Det kan t.ex., såsom har nämnts tidigare, röra sig om en person som förföljer någon p.g.a. dennes arbete eller p.g.a. att den andre är en känd person.

I motiven till besöksförbudslagen och i motiven till de ändringar som gjorts över tid har betonats vikten av att ett besöksförbud ska vara proportionerligt i förhållande till den inskränkning som ett förbud innebär för den som förbudet riktas mot. Detta kommer till

uttryck i författningstexten på flera olika ställen, och kompletteras med särskilda överväganden i proportionalitetshänseende för olika bestämmelser. I 1 § andra stycket andra meningen anges att om syftet med ett besöksförbud kan tillgodoses genom någon mindre ingripande åtgärd, får förbud inte meddelas och i 3 § anges att ett besöksförbud ska föras med de begränsningar och undantag som är påkallade med hänsyn till förhållandena i det enskilda fallet. Dessa överväganden bör även framöver göras innan ett förbud meddelas, men alla proportionalitetskraven bör sammanföras i lagen för att tydliggöra att dessa krav finns och för att synliggöra dem i författningen. Vad avser materiella förändringar i proportionalitetskraven återkommer vi till nedan.

6.3.2 Besöksförbudets skyddsverkan

Ett besöksförbud innebär inte något fysiskt skydd. Det ger inte den som förbudet är avsett att skydda någon automatisk möjlighet till skyddat boende eller ekonomisk ersättning. Besöksförbudet ger dock signaler till förbudspersonen att samhället anser att det finns skäl för att denne inte får kontakta skyddspersonen och att förbudspersonen kan bli dömd om besöksförbudet överträds.

I den konflikt i vilken frågan om besöksförbud uppkommer förekommer för det mesta också polisanmälningar om brott och hot- och riskbedömning. Myndigheter betraktar besöksförbudet som ett led i en rad skyddsåtgärder. Andra skyddsåtgärder kan t.ex. vara larmtelefon, sekretess för personuppgifter och skyddat boende.

Brå menar dock att det ofta finns brister i myndigheternas hantering av besöksförbuden. Det saknas t.ex. rutiner och kunskap samt information till de inblandade personerna. Hot- och riskbedömningar fungerar inte heller på alla håll i landet och i alla delar av rättskedjan. Bristerna leder ibland till att den som förbudet är avsett att skydda väljer att dra tillbaka sin ansökan om besöksförbud eller att inte begära förnyelse av besöksförbudet (Brå Rapport 2003:2, s. 7).

Ett led i att förstärka skyddet för hotade personer är således att se till att besöksförbud i större utsträckning än nu kommer till stånd när det finns ett behov. Detta åstadkoms genom en kombination av en tydligare lagstiftning och en bättre tillämpning.

6.3.3 Många och upprepade överträdelser

Lagen om besöksförbud har varit i kraft i snart 20 år. Flera reformer har gjort under tiden för att göra lagen mer effektiv och ändamålsenlig. Brå:s utvärderingar visar att trots detta överträds ca en tredjedel av alla meddelade förbud.

Många besöksförbud överträds flera gånger och av Brå:s studier har framgått att ett stort antal överträdelser inte ens anmäls till polisen (se t.ex. Brå Rapport 2007:2, s. 49). Syftet med besöksförbuden är att skapa en skyddssfär för en person som har utsatts för brott eller som riskerar att utsättas för brott. En överträdelse omkullkastar många gånger denna upplevda säkerhet. Det finns därför anledning att se över hela lagens struktur för att säkerställa att den klart återspeglar ändamålet med lagen och att strukturen och formen är tydlig och klar.

6.3.4 Bevisfrågor

Enligt Brå:s statistik är det få av överträdelserna som leder till att någon lagförs. Visserligen torde det ligga i sakens natur att det är svårt att bevisa att förbudspersonen har sökt upp skyddspersonen om det inte finns vittnen eller annan bevisning. Frånvaron av teknisk bevisning är således en del av problemet. Vi kommer därför nedan att diskutera möjligheterna till elektronisk övervakning och därigenom bevissäkring i vissa fall då kontaktförbud har utfärdats. Vidare torde en ändrad straffskala ge möjlighet att använda andra tvångsmedel, vilket därmed kan leda till att ytterligare bevis kan säkras.

En annan fråga som knyter an till bevisproblematiken är behovet att ge tydligare instruktioner om hur lagen ska tillämpas. Om t.ex. kontaktförbudets innehåll och omfattning görs tydlig och dokumenteras redan från början är förutsättningarna att styrka uppsåtet vid överträdelser bättre. Polisen bör således se till att klargörandesamtal genomförs. Även den som förbudet är avsett att skydda behöver i större utsträckning stöd och hjälp för att inte sätta kontaktförbudet ur spel genom att söka upp den som omfattas av förbudet.

6.3.5 Slutsatser

Trots olika skyddsinsatser från samhället finns det brottsoffer som vid upprepade tillfällen utsätts för förföljelse, trakasserier, hot och våld av en partner eller tidigare partner. Dessa brottsoffer måste ständigt leva med en rädsla för att bli utsatta för allvarliga brott. I stor utsträckning är det kvinnor som lever med rädslan att män som de har eller tidigare har haft en relation med inte respekterar deras rätt att få leva ett liv utan mannen och utan att utsättas för trakasserier, hot och våld. Det finns inte några enkla lösningar för att komma tillrätta med dessa problem. Det är viktigt att arbetet med att förbättra skyddet för de kvinnor som lever under de här förhållandena inte avstannar utan hela tiden är föremål för överväganden som kan leda till förbättringar.

En viktig förutsättning för att arbetet med besöksförbud ska fungera väl är att lagen om besöksförbud är utformad på ett ändamålsenligt sätt. De problem som Brå har pekat på talar med styrka för att en total översyn av lagen om besöksförbud måste göras, att lagens tillämpningsområde bör vidgas och att kriterierna för förbuden bör omvärderas, att krav på att strukturerade hot- och riskbedömningar regelmässigt görs innan beslut fattas och att riktlinjer utarbetas för att skapa en mer enhetlig hantering av dessa ärenden.

När lagen om besöksförbud infördes så resonerade lagstiftaren inte närmare över vad förbudet borde benämnas, förutom att det konstaterades att det redan fanns en bestämmelse om besöksförbud i annan författning (14 kap. 7 § äktenskapsbalken). För egen del anser vi att det finns anledning att tydliggöra vilket beteende som inte är önskvärt och som därmed är förbjudet för den som har ålagts ett förbud. Vi anser att begreppet "kontaktförbud" bättre återspeglar att den som har ålagts ett förbud helt och hållet är förbjuden att söka upp eller kontakta den andra personen.

Men även vid användning av begreppet kontaktförbud finns det anledning att i lagen bättre än i dag (jfr. "eller på annat sätt ta kontakt med en annan person") exemplifiera de kontaktsätt som är de vanligaste vid överträdelser. Genom detta tydliggörs vad ett kontaktförbud innebär, både för den som tillämpar bestämmelsen (t.ex. polis, åklagare och domstolar), för den som åläggs förbudet och för den som ska skyddas. Det finns lagtekniska fördelar med att använda mer adekvata benämningar även för de inblandade personerna. I besöksförbudslagen benämns i dag personen som ska

skyddas för ”den som förbudet avses skydda” och den som åläggs förbudet för ”den mot vilket förbudet avses gälla”. Vi menar att det skapar en tydligare författning om man istället benämner den som ska skyddas för ”skyddsperson” och den som åläggs förbudet för ”förbudsperson”. Det först nämnda begreppet används dessutom redan i dag i Åklagarmyndighetens datahantering. Begreppet ”förbudsperson” bör för tydlighets skull även gälla under tiden före det att kontaktförbudet utfärdats dvs. från tiden för ansökan, trots att något förbud då ännu inte beslutats gälla för personen.

I lagen om besöksförbud förekommer också andra begrepp som inte framstår som helt adekvata och som inte heller är enkla att direkt förstå vad de avser. I lagen finns t.ex. begreppen ”utvidgat besöksförbud” och ”särskilt utvidgat besöksförbud”. Vi föreslår nedan materiella förändringar avseende dessa former av besöksförbud men det finns enligt vår mening även skäl för att föreslå att begreppen ska utgå och ersättas med ett mer adekvat begrepp. Begreppen innebär förbud att få tillträde till och vistas inom ett särskilt angivet geografiskt område. Det förhållandet bör enligt vår mening tydligare komma till uttryck. I lagen (2005:321) om tillträdesförbud vid idrottsevenemang används begreppet ”tillträdesförbud” just för förbud för en person att få tillträde till och vistas på inhägnad plats huvudsakligen avsedd för idrottsutövning. På samma sätt bör begreppet tillträdesförbud kunna beskriva att ett kontaktförbud har kompletterats med ett förbud att uppehålla sig i närheten av en annan persons bostad eller arbetsplats eller annat ställe där den personen brukar vistas och även omfatta de fall där ett större geografiskt område avses (jfr. dagens särskilda utvidgade besöksförbud).

Den problembild som finns kring besöksförbuden och lagen om besöksförbud är så omfattande att hela lagen enligt vår mening bör förnyas.

6.3.6 Övrigt

De bestämmelser som inte särskilt kommenteras i kapitlen 6 och 7 överförs utan ändring i sak från lagen om besöksförbud till lagen om kontaktförbud.

6.4 Förutsättningar för att utfärda kontaktförbud

Förslag: Möjligheten att utfärda kontaktförbud utan att skyddspersonen redan tidigare har utsatts för brott ska utökas.

6.4.1 Gällande rätt

Ett besöksförbud får meddelas, om det på grund av särskilda omständigheter finns risk för att någon kommer att begå brott mot, förfölja eller på något annat sätt allvarligt trakassera en annan person. Vid bedömningen om det föreligger en sådan risk ska särskilt beaktas om den mot vilken förbudet avses gälla tidigare har begått brott mot den andra personens liv, hälsa, frihet eller frid.

Möjligheten att besluta om besöksförbud utan att den mot vilken förbudet avses gälla har begått brott mot den andra personen bör enligt förarbetena till lagen om besöksförbud användas restriktivt. Högsta domstolen konstaterade i NJA 2007 sid. 272 att när förbudspersonen inte tidigare hade dömts för något brott mot skyddspersonen eller mot någon annan närstående förelåg det inte tillräckliga förutsättningar för ett beslut om besöksförbud. Högsta domstolen vägde också in att anklagelser som riktas mot den ena parten av den andra under en pågående vårdnadstvist måste bedömas med särskild försiktighet.

6.4.2 Kontaktförbud ska kunna utfärdas även utan brott mot skyddspersonen

En grundläggande förutsättning för besöksförbud är i dag att det finns en klar och konkret risk för att den som förbudet avser att skydda kommer att utsättas för brott eller förföljelser eller andra former av allvarliga trakasserier. Ett besöksförbud syftar till att förhindra brott. I nuvarande lydelse framhålls att tidigare brottslighet av förbudspersonen mot skyddspersonen är en särskilt viktig omständighet vid bedömningen om en sådan risk föreligger. I praxis har det fått den effekten att det i dag ofta är svårt, enligt vissa till och med omöjligt, att få till stånd ett förbud om tidigare brottslighet inte kan visas.

I lagmotiven (prop. 1987/88:137) anges att ”tidigare brottslighet mot den som förbudet avser skydda blir den tveklöst viktigaste

omständigheten vid bedömningen av om ett besöksförbud ska meddelas” och departementschefen uttryckte sig så här: ”Samtidigt vill vi betona att möjligheten att använda besöksförbud utan att den mot vilken förbudet avses gälla tidigare har begått brott mot den andra personen bör användas mycket restriktivt”. I praxis har denna strikta inriktning på påvisad brottslighet upprätthållits, se t.ex. rättsfallet NJA 2007 sid. 272.

Brå:s utvärdering från år 2003 visade att sannolikheten att ansökan ska beviljas ökar om det kan styrkas att den ansökan avser tidigare har begått brott mot person (Brå Rapport 2003:2, s. 28). Denna bild förstärks ytterligare av Brå:s rapport från år 2007 i vilken det framgår att åklagarens riskbedömning, i hög utsträckning grundar sig på substansen i den sökandes uppgifter om anmälda brott i samband med ansökan (Brå Rapport 2007:2, s. 36). Brå:s undersökningar visade att sannolikheten att en ansökan beviljas var avsevärt större om det bedömdes kunna styrkas att motparten hade utsatt den sökande för de anmälda brotten. Men undersökningarna visade också att en inte obetydlig del av ansökningarna där förundersökningarna avslutats utan åtal, ändå hade beviljats. Enligt Brå hade tre fjärdedelar av ansökningarna där brott hade bedömts kunna styrkas beviljats liksom en dryg tredjedel av de ansökningar där brott hade bedömts inte kunna styrkas. Brå poängterade dock att det bör beaktas att brottsutredningen inte alltid är avslutad när åklagaren ska fatta sitt beslut om besöksförbud. Även om anmälda brott senare bedöms kunna styrkas och gärningsmannen åtalas, har åklagarna inte alltid ett säkert beslutsunderlag när de fattar beslutet om besöksförbud eftersom beslutet ska fattas redan inom en vecka från ansökningstillfället (Brå Rapport 2007:2, s. 36).

Denna bild blir än mer komplex mot bakgrund av Brå:s slutsatser att det krävs stödbevisning för att kunna styrka brott. När ett brott som anmäls i samband med ansökan, inte bedöms kunna styrkas i domstol beror det enligt de intervjuer som Brå har gjort med åklagare framför allt på två saker. Oftast beror det på att det inte finns något eller någon, utöver den som gjort anmälan, som stödjer att ett brott har begåtts. En del utredningar läggs också ner på grund av att målsäganden inte längre vill medverka vilket försvårar möjligheten att styrka det anmälda brottet. I Brå:s material bekräftades att de anmälda brotten mot förbudspersonen sällan bedöms kunna styrkas om det rör sig om en ord mot ord-situation där alltså vittnen eller annan stödbevisning saknas. I Brå:s material

fanns det stödbevisning i närmare 90 procent (136 av 156) av ärenden som resulterade i ett förundersökningsprotokoll, d.v.s. ansökningar där brottet bedömts kunna styrkas. Brå konstaterade att ansökningar som inrymmer en polisanmälan om ett grövre brott beviljas oftare än ansökningar där polisanmälan rör mindre allvarliga brott. Men enligt Brå var det inte brottets grovhet i sig som var avgörande, utan att grövre brott oftare styrks genom annan bevisning (Brå Rapport 2007:2, s. 37). Det kan dock finnas flera skäl till att det i ett ärende saknas förundersökningsprotokoll. Det kan i många fall bero på att förundersökningen har avslutats efter det att beslutet om avslag på ansökan om besöksförbud togs, men det kan också vara så att åklagaren inte bedömer att brotten varit av en sådan omfattning eller sådan typ att det motiverar ett besöksförbud.

Enligt vår mening visar framför allt Brå:s studier att betydelsen av tidigare brottslighet har fått allt för stor betydelse i fråga om ett besöksförbud ska meddelas eller inte. Frågan måste betraktas även ur ett historiskt perspektiv. Vid tiden för införandet av besöksförbudslagen saknades t.ex. verktyg hos de rättsvårdande myndigheterna att systematiskt och trovärdigt förutse en framtida hotbild och behovet av skydd. I dag finns, även om omfattningen till viss del är skiftande över landet, möjligheter för polisen att ta fram ett sådant underlag genom de strukturerade hot- och riskbedömningarna. Vi menar att genom tydliga krav på proportionalitet kan erforderlig rättssäkerhet nås även utan krav på tidigare brott. Enligt vår uppfattning ska även den som inte tidigare har begått ett brott mot skyddspersonen kunna åläggas ett besöksförbud om det finns en klar risk för att skyddspersonen kommer att utsättas för brott. Lagens preventiva tanke bör således få ett större utrymme.

Enligt vår uppfattning ska därför kontaktförbud kunna meddelas om det p.g.a. särskilda omständigheter finns risk för att förbudspersonen kommer att begå brott mot, förfölja eller trakassera skyddspersonen. Något krav på tidigare brott mot skyddspersonen ska inte längre ställas.

6.4.3 Hot- och riskbedömningar bör vara avgörande

Om förbudspersonen inte tidigare har dömts för brott mot skyddspersonen bör istället den riskbedömning som åklagaren, med hjälp av polis, ska göra inför beslutsfattandet bli avgörande för bedömningen om ett förbud ska meddelas eller inte.

Ofta föreligger det en konflikt, t.ex. en vårdnadstvist, mellan parterna vid tiden då frågan om kontaktförbud uppkommer. Detta framhålls inte sällan som ett argument för att särskilt beakta tidigare brottslighet vid beslut om besöksförbud. Enligt förarbetena måste den beslutande myndigheten alltid hålla i minnet att det bakom en begäran om besöksförbud kan ligga en konflikt mellan parterna, vilken i första hand bör lösas på annat sätt än genom ett besöksförbud (prop. 1987/88:137, s. 17 ff.). Högsta domstolen fann att det inte förelåg tillräckliga förutsättningar för ett besöksförbud enbart vid den omständigheten att den sökande två gånger hade gjort polisanmälningar om olaga hot mot sin före detta partner. Hoten skulle ha uttalats i samband med parternas separation och i anslutning till att de vittnat på motstående sidor i ett mål om grov kvinnofridskränkning. Förundersökningar avseende de påstådda brotten hade lagts ner (NJA 2007 s. 272).

Vi kan inte ta ställning i det enskilda fallet, men konstaterar att det är förekommer att problem uppkommer i samband med att tidigare relationer upphör. Problemen kan vara naturliga och i de flesta fall eskalerar de inte så att kontaktförbud behövs. I vissa fall bör kontaktförbud kunna vara ett verktyg för att förhindra att brott begås. Det är därför inte lämpligt att fästa alltför stor uppmärksamhet vid om parterna tidigare har utsatt varandra för brott. Genom korrekta verktyg i form av adekvata strukturerade hot- och riskbedömningar bör beslutsfattaren kunna bedöma konflikten och särskilja de fall där hotbilden är konkret, dvs. där det p.g.a. särskilda omständigheter finns risk för brott, förföljelse eller trakasserier.

Det framstår framför allt ur ett brottsofferperspektiv, som mer rimligt att ett kontaktförbud får meddelas efter att en riskbedömning visar att det finns en förhöjd risk för att ett brott ska inträffa. Från det perspektivet är det inte lämpligt att avvakta med ett förbud till dess att ett brott faktiskt har begåtts, ett brott som dessutom ska kunna styrkas. Vi föreslår därför att lokutionen att ”vid bedömningen om det föreligger en sådan risk ska särskilt beaktas om den mot vilken förbudet avses gälla tidigare har begått brott

mot den andra personens liv, hälsa, frihet eller frid” tas bort. En allmän proportionalitetsbedömning som ska tillämpas vid beslut om kontaktförbud liksom vid beslut om villkor som ska gälla för förbudet, bör istället införas.

Proportionalitetsbedömningen bör ta hänsyn till de befintliga motstående intressena, dvs. i synnerhet skyddshänsyn och integritetsaspekter. Särskild hänsyn bör tas till faran för att våld eller hot riktas mot skyddspersonen.

Enligt proportionalitetsbedömningen bör kontaktförbud meddelas endast om skälen för ett sådant förbud uppväger det intrång eller men i övrigt som förbudet innebär för förbudspersonen eller för något annat motstående intresse. Kontaktförbud bör föras med de begränsningar och undantag som är påkallade med hänsyn till förhållandena i det enskilda fallet. Förbud bör inte meddelas om en mindre ingripande åtgärd är tillräcklig. Uppenbart befogade kontakter omfattas dock inte av kontaktförbudet. I förarbetena har detta undantag beskrivits som att det ska vara fråga om kontakter som framstår som objektivt klart befogade. Ett exempel på detta angavs vara de kontakter som skyddspersonen har lämnat medgivande till (prop. 1987/88: 137, s. 15 och 41 f.). Vi är tveksam till denna förenklade slutsats, men konstaterar att det i vissa fall skulle kunna framstå som obilligt att straffa förbudspersonen om skyddspersonen har tagit initiativ till en kontakt. Däremot kan förhållandet vara annorlunda om skyddspersonen har lämnat medgivande eller förhållit sig passiv till kontakter som förbudspersonen har tagit första steget till. Vi anser däremot att möten och andra kontakter som sker till följd av en hastigt uppkommen situation i vilken både förbudspersonen och skyddspersonen har ett stort intresse kan passera som en uppenbart befogad kontakt. Det kan t.ex. vara fråga om att personernas gemensamma barn har blivit akut sjuk. På samma sätt betraktar vi möten och förhandlingar som personerna har kallats till av en myndighet eller domstol. Vid dessa tillfällen är det dock inte tillåtet för förbudspersonen att ta direkt kontakt med skyddspersonen. Vi uppmanar inblandade myndigheter att i största möjliga mån se till att undvika denna typ av möten. I domstol finns det ofta s.k. vittnesstödjare som kan erbjuda skyddspersonen hjälp.

Det har från åklagarhåll framförts farhågor för att användning av Polisens hot- och riskbedömningar kan komma att innebära att förbudspersonen genom sin rätt till partsinsyn kan få olämplig information om skyddspersonen. Det kan t.ex. i sårbarhetsbedöm-

ningen komma fram upplysningar om det skyddspersonen är som mest orolig för, t.ex. rädsla för att barn eller föräldrar ska råka illa ut. Dessa upplysningar skulle en motiverad förbudsperson kunna använda för att skada skyddspersonen. Partsinsyn är en viktig princip som ger den som är part i ett mål rätt att ta del av allt material i målet. Parters rätt att underrättas om utredningsmaterialet finns inskriven i 11 § lagen om besöksförbud och vi föreslår att en sådan bestämmelse överförs till den nya lagen om kontaktförbud. Sådan kommunikation ökar förutsättningarna för en objektiv utredning. Det bör dock påpekas att rätten att ta del av uppgifter i ärendet inte är ovillkorlig utan begränsas genom 14 kap. 5 § sekretesslagen (1980:100), som innebär att handlingar eller annat material inte får lämnas ut om det med hänsyn till allmänt eller enskilt intresse är av synnerlig vikt att uppgiften inte röjs. Bestämmelsen förefaller hittills inte ha prövats i domstol i det här sammanhanget, men vi anser att bestämmelsen i många fall är tillräcklig.

6.5 Förutsättningar för att meddela villkor om tillträdesförbud

Förslag: Ett kontaktförbud ska, liksom enligt lagen om besöksförbud, kunna förenas med villkor om förbud för förbudspersonen att vistas inom ett särskilt angivet område. Området ska dock kunna vara större än nu. Villkoret ska kallas tillträdesförbud.

Tillträdesförbudets omfattning avgörs enligt den allmänna proportionalitetsbedömningen.

6.5.1 Gällande rätt

Om det kan antas att ett vanligt besöksförbud 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, s.k. utvidgat besöksförbud.

Den som har överträtt ett utvidgat besöksförbud kan förbjudas att uppehålla sig inom ett större geografiskt område, s.k. särskilt utvidgat besöksförbud. 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. Var personen som åläggs förbudet bor eller arbetar utgör inte något hinder för ett särskilt utvidgat besöksförbud om det bedöms som motiverat mot bakgrund av risken för framtida brott. Ett sådant beslut får dock meddelas endast om skälen för förbudet väger väsentligt tyngre än den inskränkning i rörelsefriheten som förbudet innebär för den som förbudet avses gälla.

Särskilt utvidgat besöksförbud infördes år 2003. Skälen för att införa denna nya form av besöksförbud var dels för att freda områden som den skyddade ”mer eller mindre är tvungen att passera” för att röra sig mellan de områden som det utvidgade besöksförbudet fredar, dels för att utsträcka den skyddades rörelsefrihet.

Enligt lagmotiven är syftet med särskilt utvidgat besöksförbud att komplettera utvidgade besöksförbud i de fall dessa inte bedöms ge tillräckligt skydd. För att ett särskilt utvidgat besöksförbud ska kunna komma ifråga krävs dels att ett utvidgat besöksförbud har överträtts, dels att skälen för beslutet väger väsentligt tyngre än inskränkningen i rörelsefriheten som förbudet innebär för den som åläggs förbudet. Det är framför allt två situationer som lagstiftaren avsett att förbudet ska komma till användning i. Den ena är då ett stort antal överträdelser begås och trakasserierna som det utvidgade besöksförbudet var tänkt att förebygga ändå fortsätter. Den andra är då den person som ålagts förbudet flyttar till en bostad alldeles i närheten av den skyddade. De åklagare som Brå intervjuat har gett i huvudsak tre förklaringar till att regeln inte tillämpats:

- det utfärdas mycket få utvidgade besöksförbud,
- rekvisiten för beslut om särskild utvidgning är stränga, och
- det är ur skyddssynpunkt inte meningsfullt att ytterligare utvidga ett besöksförbud som har överträtts (Brå, Nya regler i lagen om besöksförbud, 2005, s. 20 f.).

6.5.2 Villkor om tillträdesförbud

Enligt tillgänglig statistik var de utvidgade besöksförbuden under år 2004 endast två procent av det totala antalet besöksförbud. I reella tal rörde det sig om 74 beslut. För att ett särskilt utvidgat besöksförbud ska bli aktuellt krävs också att det utvidgade besöks-

förbudet har överträtts eller behöver justeras på grund av nya omständigheter. Det innebär sammantaget att antalet beslut om särskilt utvidgade besöksförbud som skulle kunna bli aktuellt är mycket litet. Att utfärda särskilt utvidgat besöksförbud förutsätter emellertid rent praktiskt inte bara att ett utvidgat besöksförbud har utfärdats och att det har överträtts. Det förutsätter också att överträdelsen inte kan bedömas som ringa och att skälen för inskränkning av personens rörelsefrihet väger väsentligen tyngre än den inskränkning som förbudet innebär. Enligt Brå hade de intervjuade åklagarna gjort gällande att överträdelsen av det utvidgade besöksförbudet ska vara av ett allvarligt slag för att motivera en utvidgning av ett utvidgat besöksförbud. Å andra sidan menade man också att allvarliga överträdelser snarare föranleder anhållande och häktning än ett utvidgande av ett redan utvidgat besöksförbud. De snäva rekvisiten gör alltså att åklagarna inte ser den situation i vilken det skulle vara meningsfullt att utvidga ett utvidgat besöksförbud. Åklagarna ställde sig därför tveksamma till om en särskild utvidgning av besöksförbud verkligen förebygger upprepade trakasserier och överträdelser (Brå, Nya regler i lagen om besöksförbud, 2005, s. 20).

Förhållandena kommer emellertid vara helt annorlunda om elektronisk övervakning kan bli en viktig komponent i att upprätthålla och övervaka efterlevnaden av kontaktförbud. Behoven av utvidgade besöksförbud, dvs. kontaktförbud med villkor om tillträdesförbud som vi ovan har förklarat att de borde benämnas, kommer att öka väsentligt i förhållande till de få sådana förbud som meddelas i dag.

En anslutande fråga i detta sammanhang är hur stort område som ska vara föremål för ett tillträdesförbud. I lagrådsremissen när det särskilda utvidgade besöksförbudet skulle införas föreslogs att förbudet skulle kunna avse en viss kommun eller ett visst område i en kommun där personen som skulle skyddas har sin bostad eller arbetsplats eller annars brukar vistas. I lagrådsremissen föreslogs också att det i vissa situationer skulle vara möjligt att meddela ett besöksförbud avseende ett större geografiskt område utan att åtgärden hade föregåtts av en överträdelse av ett meddelat förbud (prop. 2002/03:70, s. 89 f.). Lagrådet invände mot förslagen i remissen och menade att det var betänkligt ur rättssäkerhetssynpunkt att en person som inte begått brott skulle kunna få sin rörelsefrihet inskränkt på ett sådant sätt och att det skulle vara tveksamt om en sådan bestämmelse skulle vara förenlig med art. 2 i

fjärde tilläggsprotokollet till den Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och grundläggande friheterna. Lagrådet var också kritiskt till att anknyta till kommunbegreppet (prop. 2002/03:70, s. 99). Regeringen godtog Lagrådets bedömning och tog bort hänvisningen att ett geografiskt område kunde vara knutet till en viss kommun och tog bort möjligheten att meddela ett sådant förbud utan en tidigare överträdelse (prop. 2002/03:70, s. 27). Detta har medfört att de geografiska områden som angivits i beslut om särskilt utvidgat besöksförbud sällan har avsett särskilt stora områden. Detta förhållande är på flera sätt olyckligt.

Vi anser att det måste finnas ett alternativ till att häkta den som har begått brott eller som är misstänkt för att ha begått ett brott mot skyddspersonen. Vi kommer i ett senare avsnitt att återkomma till frågan om möjligheten att förena ett kontaktförbud med villkor om elektronisk övervakning. För att ett sådant alternativ ska vara praktiskt möjligt måste ett tillträdesförbud kunna avse ett relativt stort område, inte sällan lika stort som en kommun eller ibland t.o.m. större. Ur gärningsmannens synvinkel borde det också typiskt sett vara mer gynnsamt att denne förbjuds att vistas i en viss kommun än att denne frihetsberövas genom beslut om häktning. För häktning krävs som huvudregel, att det kan påvisas sannolika skäl för att brott har begåtts. Motsvarande bör även gälla för beslut att meddela kontaktförbud med villkor om tillträdesförbud för ett större område. Genom att uppställa krav på en fullbordad överträdelse eller sannolika skäl för en sådan överträdelse uppfylls enligt vår mening de krav Europakonventionen ställer i detta avseende.

Utgångspunkten för att bestämma områdets storlek bör först och främst vara en proportionalitetsbedömning där faktorer som risken för framtida överträdelser, överträdelsernas art, de åtgärder som skyddspersonen själv har vidtagit för att skydda sig t.ex. att flytta till en bostad på en annan ort samt möjligheterna till andra ingripande åtgärder t.ex. frihetsberövande, mot förbudspersonen ska vägas in. Samtidigt bör hänsyn tas till förbudspersonens intresse av att kunna fungera i samhället och t.ex. bevista vissa platser. Vid en sådan avvägning torde det i vissa fall vara både möjligt och lämpligt att stanna vid att tillträdesförbudet ska utsträckas till att omfatta en kommun eller ett ännu större område. Vi anser t.ex. att tillträdesförbudet skulle kunna omfatta ett mycket stort område om skyddspersonen t.ex. efter långvarig förföljelse, beslutar att flytta till en kommun långt från sitt tidigare hem och

förbudspersonen inte har någon naturlig anknytning till den nya kommunen. Det finns i ett sådant fall inte något egentligt skäl för förbudspersonen att bege sig till den kommun eller område som skyddspersonen vistas i. Saknar skyddspersonen och förbudspersonen gemensamma barn är argumenten för ett utsträckt tillträdesförbud ännu starkare. Som vi kommer att återkomma till nedan, i avsnitt 7.8.1, utgår även Europakonventionen från den typen av bedömning som vi här föreslår för prövningen av om inskränkningar av de grundläggande rättigheterna är tillåtna.

6.6 Förutsättningar för att meddela villkor om förbud att uppehålla sig i gemensam bostad

Förslag: Ett kontaktförbud ska, liksom enligt lagen om besöksförbud, kunna förenas med villkor om förbud för förbudspersonen att uppehålla sig i en bostad som brukas gemensamt med skyddspersonen.

Förutsättningarna att få meddela villkor avseende gemensam bostad ska förenklas.

Villkor om förbud att uppehålla sig i gemensam bostad ska utsträckas att gälla i minst två månader och ska kunna förlängas med en månad i taget.

6.6.1 Gällande rätt

En person kan förbjudas att uppehålla sig i en bostad som brukas gemensamt med annan, s.k. förbud i gemensam bostad. Förbudet ger den skyddade personen möjlighet att bo kvar i den bostad som de haft gemensamt. Ett sådant beslut får meddelas om det på grund av särskilda omständigheter finns en påtaglig risk för att den person förbudet avses gälla kommer att begå brott mot den sammanboendes liv, hälsa, frihet eller frid. Dessutom måste skälen för förbudet väga väsentligt tyngre än det intrång eller men i övrigt som förbudet innebär för den som det avses gälla.

Förbud att uppehålla sig i gemensam bostad ger framför allt råddom i en akut situation, så att den som lever i ett förhållande tillsammans med en våldsbenägen partner kan få hjälp och möjlighet att under skyddade former lämna sin partner. Förbudet kan enligt

lagen om besöksförbud utfärdas för högst 30 dygn och kan sedan förlängas med sju dygn i taget.

6.6.2 Behov av bättre kunskap och mindre restriktiva bestämmelser

Av stor betydelse vid beslut om besöksförbud i gemensam bostad är parternas relation, vad som tidigare har hänt dem emellan samt om personen tidigare har begått brott mot den som ansöker om skydd eller mot någon annan person. Tidigare brottslighet behöver inte konstateras, men det framgår av lagmotiven att tidigare brott mot den sammanboende är av "särskild betydelse". Även här ska proportionalitetsprincipen beaktas, vilket innebär att besöksförbud i gemensam bostad får meddelas endast om skälen för detta väger väsentligt tyngre än det intrång eller men som förbudet innebär för den som förbudet avses gälla.

Ett problem med flera av de förändringar som gjordes i lagen om besöksförbud år 2003, var enligt Brå att förändringarna därefter hade kommit till användning i mycket liten utsträckning. Att de hade använts så sällan förklarades av åklagarna med att lagens krav för att tillämpa dem är mycket högt ställda. När dessa krav är uppfyllda rör det sig oftast om en så akut situation och ett så allvarligt brott att ett frihetsberövande är en mer naturlig åtgärd då det ger ett bättre skydd än besöksförbudet. Enligt Brå ifrågasatte även frivilligorganisationerna om det skydd som besöksförbud i gemensam bostad ger är tillräckligt i de aktuella situationerna (Brå Nya regler i lagen om besöksförbud, 2005, s. 8).

Det stod klart för lagstiftaren redan vid införandet av regeln om besöksförbud i gemensam bostad att denna skulle få ett mycket begränsat tillämpningsområde. I propositionen påpekades att bestämmelsen ändå är motiverad även om den bara kommer att tillämpas vid ett fåtal tillfällen. I det sammanhanget framhölls också i propositionen att det finns situationer där häktning inte är möjlig, men där den nya formen av besöksförbud kunde fylla en viktig funktion. Det gällde fall där en situation var akut men inget brott ännu hade begåtts (prop. 2002/03:70, s. 34 f.).

Enligt Brå kan det finnas flera andra orsaker till att antalet förbud i gemensam bostad vid uppföljningen hade varit så få. En förklaring kunde vara att vare sig de utsatta personer eller de poliser som fick kontakt med dessa, kände till möjligheten att ansöka om

besöksförbud i gemensam bostad i fall där situationen kändes akut men något brott ännu inte hade begåtts. En annan förklaring kunde vara att åklagarna hade fått in ansökningar om besöksförbud som hänförde sig till sådana situationer, men att de hade avslagit ansökan eftersom de hade bedömt att kriterierna för regeln inte var uppfyllda. Brå:s intervjuer med frivilligorganisationer och åklagare talade för att det var det första alternativet som var huvudförklaringen, d.v.s. att tillräcklig kunskap om den nya regeln inte har nått ut till berörda personer och till de poliser som mötte dem. Brå ansåg mot den bakgrunden att det fanns skäl för polismyndigheterna att se över om ytterligare insatser krävdes för att nå ut i organisationen med information om i vilka situationer ansökan om besöksförbud i gemensam bostad kunde göras (Brå, Nya regler i lagen om besöksförbud, 2005, s. 9).

Problemet med att bestämmelsen inte till fullo hade tillämpats på ett sätt så att den hade kunnat erbjuda relevant skydd i de avsedda situationerna, var således både knutet till bristande kunskap och en restriktiv lagstiftning. Vår bedömning är att det går att förbättra situationen genom att både höja kompetensen inom Polisen och att förändra bestämmelserna.

Utgångspunkten har som sagts varit att bestämmelsen inte skulle komma att användas i någon större utsträckning. Enligt vårt sätt att se på frågan ur ett brottsofferperspektiv är det ett alltför begränsat synsätt. I beredningsunderlaget i lagstiftningsärendet (Ds 2001:73) konstaterades att det i många fall, särskilt där det föreligger hot om våld, finns ett konkret behov av en möjlighet att kunna utestänga förbudspersonen från den bostad som han eller hon innehar tillsammans med sin partner (Ds 2001:73, s. 58). Om förbudspersonen inte har blivit frihetsberövad eller ett besöksförbud avseende gemensam bostad inte har utfärdats återstår i allmänhet bara för den utsatta skyddspersonen att byta bostad. Det är naturligtvis djupt otillfredsställande att den som utsatts för våld eller trakasserier dessutom ska tvingas att byta bostad. Å andra sidan innebär självfallet ett utestängande från den egna bostaden en avsevärd inskränkning i den personliga integriteten. Det är dock en viktig symbolfråga att det inte är den som utsätts för t.ex. hot eller andra brott som ska behöva flytta utan istället den som utsätter någon för detta.

6.6.3 Definitionen av "gemensam bostad"

Flera åklagare har framfört att de känner en osäkerhet kring vad som ska betecknas som en för förbudspersonen och skyddspersonen gemensam bostad. Enligt förarbetena kan den gemensamma bostaden omfatta alla typer av bostäder. Det har ingen betydelse om bostaden är fast egendom, ägs av endast den ena parten eller innehas med hyresrätt eller bostadsrätt. Utgångspunkten är att en bostad ska betecknas som gemensam om förbudspersonen och skyddspersonen är sammanboende på den aktuella adressen och att båda parter har en civil rätt att vistas i bostaden. Förutom personer som är sammanboende under äktenskap eller under äktenskapsliknande förhållanden kan även t.ex. syskon eller kamrater som bor tillsammans omfattas (prop. 2002/03:70, s. 71). Det har dock inte utvecklats någon uttömmande praxis kring frågan. Vi antar att den som får ett negativt beslut på en ansökan om kontaktförbud p.g.a. att åklagaren bedömer att parterna inte har någon gemensam bostad sällan eller aldrig överklagar beslutet. Det är därför sannolikt att det inte kommer att utvecklas en fastställd och likformig praxis i den här frågan om inte någon myndighet tar det initiativet.

Vi bedömer att det är lämpligt att Åklagarmyndigheten inom ramen för sitt nuvarande besöksförbudsprojekt, som bl.a. ska utmynna i en handbok, berör problemet och anger vad myndigheten anser är lämpliga kriterier för vad som är en "gemensam bostad" i lagens mening. På sikt borde domstolen få pröva frågan.

6.6.4 "Påtaglig risk för brott" bör ersättas av en allmän proportionalitetsbedömning

Den nuvarande förutsättningen att det måste finnas en påtaglig risk för brott mot en sammanboendes liv, hälsa frihet och frid innan ett besöksförbud i gemensam bostad kan utfärdas, leder tveklöst till att många personer först måste utsättas för våld eller hot innan samhället har en reell möjlighet att ge hjälp. Detta förhållande är naturligtvis felaktigt utifrån synsättet att ett besöksförbud i första hand ska vara en preventiv åtgärd.

Vi anser att det inte bör krävas en större hotbild vid kontaktförbud med villkor om förbud att uppehålla sig i gemensam bostad än vid ett vanligt kontaktförbud. Däremot finns det anledning att

ta hänsyn till t.ex. de praktiska problem som det innebär för förbudspersonen att utestängas från det egna hemmet.

Den grundläggande förutsättningen för kontaktförbud är att det finns en risk för att förbudspersonen kommer att begå brott mot, förfölja eller på annat sätt allvarligt trakassera skyddspersonen. I den allmänna proportionalitetsbestämmelsen som vi anser ska tillämpas i alla fall av kontaktförbud, finns kravet att ett förbud får meddelas endast om skälen för ett sådant intrång eller men i övrigt som förbudet innebär uppvägs. I denna bedömning ska det särskilda intrånget i förbudspersonens integritet som en utestängning från hemmet innebära vara en faktor som ska beaktas. Som tidigare har nämnts ska vid proportionalitetsbedömningen också bl.a. beaktas risken för framtida överträdelser samt överträdelsernas art. Utgångspunkten ska självfallet även i framtiden vid beslut om villkor avseende gemensam bostad vara, att det ska ske i syfte att hindra vålds- eller fridsbrottslighet. Av den anledningen anser vi inte att det behövs någon särskild proportionalitetsregel vid beslut om villkor om förbud att uppehålla sig i gemensam bostad.

6.6.5 Giltighetstid och förnyelse av villkor om förbud att uppehålla sig i gemensam bostad

I dag kan ett förbud att uppehålla sig i gemensam bostad meddelas att gälla i upp till 30 dygn. Om det finns särskilda skäl kan det förlängas med högst sju dygn i taget. Under denna tid ska skyddspersonen i många fall hinna med att bl.a. väcka talan om äktenskapsskillnad, begära kvarsittanderätt eller hitta en ny bostad och ansöka om kvarskrivning. Om paret har gemensamma barn uppkommer ännu fler praktiska saker att hantera, t.ex. vad gäller vårdnad och umgänge.

Det anfördes när bestämmelsen infördes att 30 dygn var väl avvägt både för att avvärja den omedelbara faran och för att skyddspersonen skulle hinna vidta akuta åtgärder (prop. 2002/03:70, s. 38). I dag framkommer det att en anledning till att bestämmelsen inte tillämpas oftare är att när skyddspersonen informeras om möjligheten till besöksförbud i gemensam bostad ser han eller hon ofta inte några utsikter att situationen ska kunna lösas under den korta tiden. Han eller hon väljer då inte sällan att avstå från att ansöka om förbud för förbudspersonen att återvända till hemmet. Följden blir ofta att han eller hon istället måste lämna hemmet.

Från ett brottsofferperspektiv bör man för det första beakta att skyddspersonen ofta är utlämnad till att själv vidta de åtgärder som har räknats upp ovan under förbudets giltighetstid. För det andra är det troligt att de händelser som har föregått beslutet att utesluta förbudspersonen från det gemensamma hemmet har orsakat stor psykisk press på skyddspersonen. Med stor sannolikhet har skyddspersonen utsatts för våld eller andra allvarliga brott, som kan påverka skyddspersonens förmåga att hantera både vardagen och ansatsen att bryta sig loss från sin partner. Att i detta läge förvänta sig att skyddspersonen på kort tid ska klara av att lösa stora och ingripande frågor är ofta att begära för mycket. Enligt vår uppfattning bör därför tiden som skyddspersonen har till sitt förfogande förlängas.

Mot förslaget att förlänga giltighetstiden kan anföras det oskäliga i att förbudspersonen avskärs rådigheten från bostaden under lång tid. Vi anser dock ändå att det finns skäl för att utöka tiden till två månader som en längsta tid utan en ny prövning. Skyldigheten för skyddspersonen att bidra till att förbudspersonen får tillgång till sina personliga tillhörigheter ska bestå. Erfarenheter från polis och åklagare pekar på att många överträdelser sker p.g.a. förbudspersonens behov av att få tag i privata saker som kanske finns hos skyddspersonen. Klargörandesamtalen spelar här en viktig roll. Förbudspersonen bör informeras både om konsekvenserna av en överträdelse och om möjligheten att via polisen få saker från det gemensamma eller tidigare hemmet.

Med stöd av samma argument som ovan kan kontaktförbud med villkor om förbud att uppehålla sig i en bostad som brukas gemensamt med skyddspersonen förlängas med upp till en månad i taget om det finns särskilda skäl.

I sammanhanget bör det påpekas att förbudspersonen även i framtiden ska ha rätt till offentligt biträde i dessa ärenden.

6.7 Processuella frågor

Bedömning: Åklagare ska, liksom i dag, som huvudregel besluta om ett kontaktförbud ska utfärdas.

Förslag: En fråga om kontaktförbud ska även tas upp vid förhandling i brottmål på yrkande av åklagare. Efter åtalet ska rätten på yrkande av målsäganden eller självmant kunna ta upp frågan.

Det ska ingå i ett målsägandebiträdes uppgifter att företräda sin klient i domstol vid rättens prövning i ärenden om kontaktförbud.

Tingsrätten ska avgöra frågor om kontaktförbud med en lagfaren domare.

6.7.1 Ansökan om kontaktförbud

Prövning om kontaktförbud bör precis som i dag, göras efter ansökan från skyddspersonen eller när det annars finns anledning till det. Det torde vara mest vanligt att frågan om kontaktförbud uppkommer i samband med en utredning om brott. Det är därför viktigt att det finns en hög kompetens hos polisen för att hjälpa skyddspersonen att begära besöksförbud eller själv initiera en sådan begäran.

6.7.2 Beslut om kontaktförbud

Enligt direktiven ska utredningen överväga vilken myndighet som ska fatta beslut om att utfärda kontaktförbud. Rimligen torde det inte finnas andra möjligheter än att ge denna beslutsbehörighet till polis, åklagare eller domstol eftersom det är dessa myndigheter som i dag kommer i kontakt med den typ av problem som det här är frågan om.

Det framkommer ibland önskemål om att polisen bör ges möjlighet att besluta om kontaktförbud. Så sker även t.ex. i RPS rapport om elektronisk övervakning av kontaktförbud (rapporten behandlas i kapitel 7 i betänkandet). Argument som har framförts för en sådan förändring är bl.a. att beslutsprocessen skulle gå fortare och därmed kunde skyddet som ett kontaktförbud innebär vara på plats tidigare.

Vi konstaterar att kontaktförbud till sin natur är av mer förvaltningsrättslig art än de ärenden som åklagaren normalt behandlar, men att kontaktförbuden har en nära anknytning till brott och brottsutredning. Besluten hör således hemma i rättskedjan.

Vår bedömning är att handläggningen och prövningen av frågan om kontaktförbud är så ingripande för den enskilde att den bör ske så samlat som möjligt. Bedömningarna om integritetsintrång m.m. talar för att det bör finnas en viss distans mellan den handläggande nivån och beslutsfattaren. Sammantaget anser vi att det saknas skäl att ändra den nuvarande ordningen i lagen om besöksförbud, dvs. att åklagare beslutar i dessa ärenden. Dessutom har åklagarna numera en jourorganisation som innebär att en beslutsfattare är tillgänglig dygnet runt.

Det förekommer att det under en förhandling i ett brottmål uppkommer fråga om behovet av kontaktförbud. Om åklagaren anser att det finns tillräckliga skäl för att meddela kontaktförbud mot den misstänkte gärningsmannen är en vanlig praktisk lösning att åklagaren begär att rätten ska ta paus under tillräckligt lång tid för att åklagaren ska kunna meddela beslut om kontaktförbud. Från både rättssäkerhets- och effektivitetsperspektiv vore det att föredra om åklagaren istället kunde ta upp frågan på vilket stadium målet än befinner sig. Det vore också rimligt om målsäganden hade befogenheten att väcka den frågan inför sittande rätt. Rätten bör även kunna ta upp frågan ex officio.

Vi återkommer senare till att vi anser att domstol som huvudregel bör besluta om villkor om elektronisk övervakning.

Den som beslutar om ett kontaktförbud bör säkerställa att en underrättelse lämnas till socialnämnden om förbudspersonen och skyddspersonen har gemensamma barn under 18 år. Socialtjänsten får då möjlighet att utreda barnets förhållanden och ge barnet det stöd som behövs i det enskilda fallet. På samma sätt bör Kriminalvården underrättas om förbudspersonen är intagen i anstalt eller är aktuell inom frivården. Kriminalvården kan då anpassa vården med utgångspunkt även i förhållande till att det finns ett gällande kontaktförbud. Ett beslut om kontaktförbud kan även ha betydelse om personen samtidigt har intensivövervakning med elektronisk kontroll. Detta innebär att följdändringar i förordningen om besöksförbud är nödvändiga.

Kriminalvården kan även besluta om att begränsa den intagnes försök att komma i kontakt med skyddspersonen (se närmare om detta i kapitel 12).

6.7.3 Offentligt biträde

Frågan om rätt till offentligt biträde för förbudspersonen har utförligt behandlats i prop. 2002/03:70 i samband med införandet av besöksförbud avseende gemensam bostad och särskilt utvidgat besöksförbud.

Rätten till offentligt biträde ska finnas kvar för förbudspersonen i ärenden där beslut ska fattas beträffande villkor om förbud att uppehålla sig i gemensam bostad. Detsamma ska gälla i ärenden där beslut ska fattas om villkor om elektronisk övervakning. Det senare återkommer vi till i kapitel 7.

6.7.4 Målsägandebiträde

Enligt nuvarande lag är åklagaren skyldig att på begäran av skyddspersonen föra dennes talan vid rätten, om inte särskilda skäl talar mot det. Om förbudspersonen är misstänkt för brott anses det oftast ingå i den offentlige försvararens roll att även företräda sin klient i kontaktförbudsprocessen. I ärenden om kontaktförbud med villkor om förbud att vistas i gemensam bostad eller, vilket vi återkommer till i nästa kapitel, med villkor om elektronisk övervakning har förbudspersonen rätt till offentligt biträde.

Flera åklagare som vi har talat med beskriver att frågan om kontaktförbud inte sällan är mer en partsprocess än en förvaltningsprocess, dvs. processen präglas av två parter motstående intressen. Frågan om kontaktförbud sammanblandas inte sällan med den bakomliggande konflikten och dess juridiska efterspel. Sammantaget kan det för åklagaren vara svårt att företräda skyddspersonen samtidigt som han eller hon ska ha en objektiv roll i brottmålsprocessen.

Enligt nuvarande 1 § lagen (1988:609) om målsägandebiträde ska ett särskilt biträde för målsäganden (målsägandebiträde) förordnas i mål om brott enligt 6 kap. brottsbalken om det inte är uppenbart att målsäganden saknar behov av sådant biträde. Målsägandebiträde kan också förordnas i mål om brott enligt 3 eller 4 kap. brottsbalken, på vilket fängelse kan följa, eller enligt 8 kap. 5 eller 6 §§ brottsbalken eller försök, förberedelse eller stämpling till sådant brott, om det med hänsyn till målsägandens personliga relation till den misstänkte eller andra omständigheter kan antas att målsäganden har behov av sådant biträde. Dessutom kan målsägan-

debiträdets förordnas i mål om annat brott på vilket fängelse kan följa, om det med hänsyn till målsägandens personliga förhållanden och övriga omständigheter kan antas att målsäganden har ett särskilt behov av sådant biträde. I många fall där frågan om kontaktförbud uppkommer finns således redan ett målsägandebiträde förordnat. I betänkandet Målsägandebiträdet – ett aktivt stöd i rättsprocessen, SOU 2007:6, uppgav flera av de intervjuade advokaterna att de inom sitt uppdrag som målsägandebiträde hjälper klienten att ansöka om kontaktförbud och på andra sätt vägleder dem under den processen.

Målsägandebiträdets uppgifter är att ta till vara målsägandens intressen i målet samt lämna stöd och hjälp till målsäganden enligt 3 § lagen om målsägandebiträde. Med utgångspunkt i den praxis som finns i dag är det dock tveksamt om det är liktydigt att lämna stöd och hjälp och att företräda klienten i frågan om kontaktförbud. Vi anser att det finns anledning att göra ett sådant förtydligande. Bland målsägandebiträdets uppgifter bör det således ligga att företräda skyddspersonen inför rätten i ärenden om kontaktförbud.

Vi anser inte att det är nödvändigt att i fler fall än nu förordna målsägandebiträden. Att förordna målsägandebiträden i samtliga fall där kontaktförbud begärs skulle inte bara bli en onödig ekonomisk belastning för staten utan skulle dessutom ge skyddspersonen fördelen att alltid vara garanterad ett eget juridiskt ombud, vilket förbudspersonen inte alltid är. Huvudregeln bör som nu vara att skyddspersonen företräds av åklagaren i rätten. Under handläggningen fram till åklagarens beslut om kontaktförbud finns det redan ett starkt brottsoffer/skyddspersonsfokus. Någon möjlighet att under den fasen erbjuda skyddspersonen särskilt juridiskt stöd framstår inte som nödvändig. Däremot bör det från ett helhetsperspektiv i hela den pågående konflikten mellan skyddspersonen och förbudspersonen vara möjligt att ett förordnat målsägandebiträde företräder skyddspersonen i ärenden där ett kontaktförbud överklagas eller där ett beslut om villkor till kontaktförbud fattas av domstol som första instans.

Enligt Åklagarmyndighetens granskning av tillämpningen av besöksförbud (Åklagarmyndigheten, Besöksförbud – en kartläggning över tillämpningen med synpunkter, 2008, s. 23) prövas 3 procent av alla besöksförbudsärenden i rätten.

6.7.5 Tingrättens sammansättning

Enligt nuvarande lag om besöksförbud ska tingsrätten vid avgörande av saken bestå av en domare och tre nämndemän. Vid annan handläggning är tingsrätten domför med en lagfaren domare.

I normalfallet innebär de nuvarande bestämmelserna inte något problem eftersom förhandlingar kan sättas ut i god tid. I vissa situationer uppkommer dock problem som lagstiftaren när lagen om besöksförbud infördes inte kunde förutse. Enligt nu gällande regler ska rätten hålla sammanträde i ärenden om besöksförbud avseende gemensam bostad så snart det kan ske och, om det inte finns något synnerligt hinder, senast på fjärde dagen efter det att rättens prövning påkallades hos åklagaren. Vid vissa storhelger torde det vara omöjligt att hålla sammanträde i tid eftersom det saknas en jourlista för nämndemän. Som har framgått ovan, föreslår vi samma tidsgräns avseende prövning av villkor om elektronisk övervakning.

Vi anser mot denna bakgrund att tingsrätten ska kunna avgöra frågor om kontaktförbud utan nämnd. En sådan ändring bör kunna innebära att handläggningen av besöksförbudsärenden påskyndas i domstolen. En förändring av reglerna om tingrättens sammansättning bör inte få sådana effekter på rättssäkerheten att den nu gällande ordningen är nödvändig. Huvudregeln i lagen (1996:242) om domstolsärenden bör således gälla. Som jämförelse kan man påpeka att beslut om tvångsmedel, t.ex. beslut om häktning, kan fattas av en domare utan nämnd. Ett beslut om häktning innebär visserligen enbart ett tillfälligt frihetsberövande, men får ändå betraktas som mer integritetsinkränkande än ett beslut om kontaktförbud.

I sammanhanget bör det påpekas att rättegångsbalkens regler om domstolens sammansättning gäller i brottmål, t.ex. vid mål om överträdelser av kontaktförbud.

6.8 Påföljder

Förslag: Maxstraffet för överträdelser av kontaktförbud ska vara två års fängelse.

I 24 § lagen om besöksförbud anges att den som överträder ett meddelat besöksförbud döms för överträdelse av besöksförbud till böter eller fängelse i högst ett år.

I Straffnivåutredningens delbetänkande Straffskalan för mord (SOU 2007:90) anges att samhällsutvecklingen medför förändringar i synen på olika brotts straffvärde. Mycket talar för att acceptansen för våld har minskat i samhället. Denna utveckling sammanfaller med att individens rättigheter i samhället har förstärkts i förhållande till kollektivets. En tidigare hierarkisk samhällsordning har ersatts av ett synsätt som utgår från alla människors värde och respekt för individen (SOU 2007:90, s. 135). Insatser mot våld mot kvinnor är ett prioriterat område och kontaktförbud har visat sig vara ett effektivt verktyg för att minska denna brottslighet. Det krävs dock en viss finslipning av både bestämmelser och tillämpning, vilket möjligen kan ge en brottsförebyggande effekt. En höjd straffskala kan även påverka myndigheternas prioriteringar.

Det finns enligt vår uppfattning därför anledning att möjliggöra för en större spännvidd i straffskalan för överträdelser av kontaktförbud, dvs. att utöka maximistraffet från ett års fängelse till två års fängelse.

Att straffskalan höjs från ett till två års fängelse för överträdelser av kontaktförbud kan ökar möjligheten att besluta om tvångsmedel, eftersom ett års fängelse är den undre gränsen för många av de straffprocessuella tvångsmedlen. Brå konstaterade år 2001 att mer än hälften av alla utredningar om överträdelser av kontaktförbud avslutades utan att åtal väcktes. Mer än en tredjedel av förundersökningarna avslutades för att brott inte gick att styrkas (Brå Rapport 2002:71, s. 83). Med en höjd straffskala öppnas fler möjligheter att säkra bevis.

Upprepade överträdelser inryms i första hand i det nya brottet olaga förföljelse, men den som tidigare har dömts för en överträdelse av kontaktförbud och återfaller efter avtjänat straff bör kunna dömas till ett fängelsestraff mellan ett och två år enligt lagen om kontaktförbud. Detsamma bör gälla om någon gör sig skyldig till upprepade överträdelser mot flera olika brottsoffer.

6.9 Även ringa överträdelser ska straffbeläggas

Förslag: Ringa överträdelser ska straffbeläggas.

Av andra stycket i 24 § lagen om besöksförbud framgår att det i ringa fall inte ska dömas till ansvar.

Nuvarande bestämmelse innebär att det är straffritt att överträda ett meddelat besöksförbud om överträdelsen bedöms vara ringa. Samtidigt finns det även en bestämmelse som undantar vissa kontakter mellan förbudspersonen och skyddspersonen, nämligen om de med hänsyn till särskilda omständigheter är uppenbart befogade. De ringa överträdelserna omfattar enligt prop. 1987/88: 137 åtgärder som inte är av den karaktären att de kan anses uppenbart befogade men som ändå framstår som klart ursäktliga. Vidare bör bestämmelsen enligt propositionen, kunna tillämpas för enstaka överträdelser om parterna har försonats och båda vill ha förbudet upphävt.

I prop. 2002/03:70 uttalade regeringen att den hade för avsikt att återkomma till frågan om en särskild straffskala för ringa brott bestående av enbart böter när effekterna av de då beslutade ändringarna hade utvärderats av Brå (prop. 2002/03:70, s. 53 och 69).

Brå har i de uppföljningar som har gjorts av lagen om besöksförbud undersökt vad som betraktas som ringa överträdelser. En del åklagare har uppgett att de betraktar enstaka telefonsamtal, sms eller vykort med hälsningar utan bokstavligt hot som ringa överträdelser. Vissa av de åklagare och poliser som Brå har intervjuat sa att det är antalet överträdelser som avgör om överträdelsen ses som ringa eller inte. Andra lyfte fram att det är typen av överträdelse eller allvaret i den situation som överträdelserna skapar som är avgörande. Ytterligare andra menade att det är huruvida en kontakt är avsiktlig eller innehåller hot som avgör det allvarliga i överträdelsen (Brå, Nya regler i lagen om besöksförbud, 2005, s. 43).

Hovrätten över Skåne och Blekinge fann, till skillnad från tingsrätten i samma mål, att två inspelade meddelande på skyddspersonens telefonsvarare inte utgjorde en straffri ringa överträdelse (Hovrätten över Skåne och Blekinge, Mål B 2430-03). I sammanhanget vill vi påpeka att förbudspersonen och skyddspersonen inte tidigare hade någon annan relation än att skyddspersonen, som var

polis, hade arbetat med en förundersökning i vilken förbudspersonens man hade varit misstänkt för brott.

Enligt Brå:s uppföljning från år 2005 framhöll vissa åklagare att de inte ansåg det som meningsfullt att åtala förbudspersonen vid inledande och lindrigare överträdelser, eftersom det är tveksamt om lagen ger utrymme för det (Brå, Nya regler i lagen om besöksförbud, 2005, s. 48).

Mot denna bakgrund samt undantaget för uppenbart befogade kontakter i 1 § lagen om besöksförbud förefaller det som att området för straffrihet vid ringa överträdelse har blivit alltför omfattande. Detta bör enligt vår mening inskränkas väsentligt. Vi har redan genom definitionen av vad ett kontaktförbud omfattar poängterat att t.ex. telefonsamtal, sms och brev är otillåtna kontakter. Kontakter som i dag bedöms som ringa är ofta ett sätt för förbudspersonen att visa för skyddspersonen att han eller hon inte har för avsikt att släppa kontakten eller kontrollen över honom eller henne. De kan därför många gånger uppfattas lika allvarliga som uttalade hot. Från skyddspersonens perspektiv är det tveklöst så att även en objektivt sett liten överträdelse har påverkan på det upplevda skyddet mot förbudspersonen. En, i andras ögon, ringa överträdelse, kan ha en förödande påverkan på skyddspersonens upplevelse av trygghet och skydd av samhället.

Den nya definitionen av kontaktförbudet liksom Polisens utökade ansvar för t.ex. klargörandesamtal samt avskaffandet av den otydliga ansvarsfriheten för ringa överträdelser kommer att innebära en större tydlighet för var gränserna för kontaktförbud går.

Vi föreslår således att ansvarsfriheten för ringa överträdelser avskaffas. Befogade kontakter, som vi har diskuterat i avsnitt 6.4.3, bör även i fortsättningen undantas, vilket innebär att vissa kontakter som skyddspersonen har tagit initiativ till och möten som har uppkommit genom en domstols eller myndighets initiativ inte innebär att en överträdelse har skett. Det ska dock påpekas att vid dessa förhandlingar och sammanträden har förbudspersonen inte rätt att söka direkt kontakt med skyddspersonen utöver de samtal som sker genom myndigheten eller domstolen.

6.10 Åklagarnas arbete kring kontaktförbud

Förslag: Regeringen bör ge Riksåklagaren i uppdrag att utfärda nödvändiga riktlinjer för den nya lagen om kontaktförbud.

Enligt 5 § förordningen (1988:691) om tillämpning av lagen (1988:688) om besöksförbud ska ytterligare föreskrifter för tillämpningen av lagen om besöksförbud meddelas av Åklagarmyndigheten. Åklagarmyndigheten har med stöd av denna bestämmelse föreskrivit att beslut i fråga om besöksförbud ska meddelas inom en vecka från det att ansökan om besöksförbud kommit in till eller av annan anledning tagits upp vid en åklagarkammare, om inte särskilda skäl föreligger med hänsyn till utredningens beskaffenhet eller andra omständigheter, 1 § Åklagarmyndighetens föreskrifter om besöksförbud, ÅFS 2005:27.

Den kartläggning över tillämpningen av besöksförbud som Åklagarmyndigheten redovisade i juni 2008 visade att det i dag finns vissa brister i hur åklagare tillämpar de nuvarande bestämmelserna. Kartläggningen har redovisats i avsnitt 2.4. Sammanfattningsvis konstaterades att det fanns olika syn på hur lagen om besöksförbud ska tillämpas. Vid en av de granskade åklagarkammarna fanns t.ex. den felaktiga inställningen att besöksförbud och personella tvångsmedel, dvs. frihetsberövanden, inte kan användas parallellt eftersom det innebär att man använder ”dubbla tvångsmedel”. I propositionen till lagen om besöksförbud fastställs att besöksförbud fyller ett helt annat syfte än de straffprocessuella tvångsmedlen och därför inte är avsett att ersätta eller komplettera dessa. Ett annat problem var att mer än en tredjedel av alla ärenden inte avgjordes inom den av Riksåklagaren föreskrivna tiden. Omprövningar skedde inte på ett likformigt eller strukturerat sätt. Dessutom fanns ett antal problem av mer administrativ art, t.ex. i fråga om skyddspersoner med skyddade personuppgifter, diarieföring och beslutsmotiveringar.

Det konstaterades också att det vid enbart en av de granskade åklagarkammarna hade förekommit en strukturerad diskussion om besöksförbud som hade utmynnat i en gemensam plan kring hur man skulle hantera överträdelser av besöksförbud.

Regeringen bör därför ge Riksåklagaren i uppdrag att utfärda riktlinjer för den nya lagen om kontaktförbud. Riksåklagaren bör ställa som krav att varje åklagarkammare har en strategi för hand-

läggningen av kontaktförbud. En ingrediens i en sådan strategi bör vara ett krav på en effektiv hantering av överträdelser. I det kan t.ex. innefattas att förbudspersonen hämtas till förhör samtliga fall där det finns förutsättningar för detta eller att förhör med förbudspersoner och skyddspersoner verkligen kommer till stånd.

6.11 Polisens ansvar för kontaktförbud

Förslag: Polisens ansvar vid ärenden om kontaktförbud ska tydliggöras i den nya lagen om kontaktförbud.

Regeringen bör ge RPS i uppdrag att utfärda nödvändiga riktlinjer.

I dag anger lagen om besöksförbud inte vem som ska följa upp ett meddelat besöksförbud.

Ett sätt för polisen att arbeta brottsförebyggande i samband med ärenden om besöksförbud är att kontrollera hur förbuden efterlevs och upptäcka var och när andra insatser behövs. Ett annat arbetssätt är att ingripa under pågående överträdelser. Sett ur ett brottsofferperspektiv framstår det som mera lämpligt att polisen kontinuerligt kontrollerar hur ett besöksförbud fungerar och på detta sätt förhindrar att brott begås.

Arbetet med att följa upp hur beviljade besöksförbud fungerar skiljer sig åt mellan olika polismyndigheter. Brå konstaterade vid 2003 års utvärdering att polisen i stor utsträckning saknade rutiner för arbetet med besöksförbud. Det var mot den bakgrunden som RPS fick i uppdrag att ta fram riktlinjer för strukturerade hot- och riskbedömningar i ärenden om våld i nära relationer samt rutiner och riktlinjer för handläggningen av ärenden om besöksförbud. Uppdraget redovisades under år 2004. RPS riktlinjer och rutiner vid ärenden om våld i nära relationer samt i ärenden om besöksförbud finns publicerade i RPS-rapport 2005:1.

I riktlinjerna finns rekommendationer för hur polisen ska arbeta med ärenden om besöksförbud. Av dessa rekommendationer framgår bl.a. att berörda parter bör få tydlig information i samband med ansökan och beslut om besöksförbud, både om dess rättsliga innebörd liksom relevant information om hur den lokala polismyndigheten arbetar med besöksförbud i praktiken. I rekommendationerna betonas att polisens interna informationsspridning i ärenden

om besöksförbud bör fungera på ett snabbt och effektivt sätt. Besluten bör tidigt bli enkelt sökbara och operativt tillgängliga för t.ex. den personal som kallas till en brottsplats. RPS framhåller även i rekommendationerna att polisen bör hålla sig uppdaterad om hur ett besöksförbud fungerar. Ärendet bör hållas i sådan ordning att det underlättar kontinuerliga kontakter med den utsatta personen och korrekta ingripanden i akuta situationer.

Som nämnts tidigare saknas fortfarande skriftliga rutiner vid flertalet av polismyndigheterna. Kvaliteten av polisens arbete med avseende på besöksförbudslagen är i dag skiftande. Enligt Brå:s senaste uppföljning år 2007 har t.ex. polisen i ca 40 procent av de studerade fallen inte tagit någon egen kontakt med skyddspersonen efter beslutet om besöksförbud, oavsett om den skyddade anmält någon överträdelse eller inte. Det finns i dag inte någon uttrycklig regel i lagen om besöksförbud som anger vilken roll polisen har avseende besöksförbud. Det är enligt vår mening av vikt att det tydliggörs och lyfts fram att polisen ska ha ett ansvar vid arbetet med besöksförbud och för uppföljning av meddelade förbud. En sådan bestämmelse bör således föras in i lagen om besöksförbud.

Skyldigheten för Polisens arbete med besöksförbud bör i första hand vara att verka för skyddspersonens trygghet och att aktivt förebygga överträdelser. För att detta ska kunna ske systematiskt krävs att beslut om kontaktförbud finns tillgängliga och sökbara, att strukturerade hot- och riskbedömningar sker initialt och följs upp kontinuerligt samt att det finns fastlagda rutinbeskrivningar. Bl.a. torde det vara lämpligt att skydds- och klargörandesamtal sker med skyddspersonen respektive förbudspersonen samt att det finns utpekade ansvariga kontaktpersoner vid polismyndigheterna. Likaså bör det finnas rutiner för hur information ska lämnas över till en annan polismyndighet i de fall skyddspersonen eller förbudspersonen flyttar till ett annat polisdistrikt. Av väsentlig betydelse för den upplevda tryggheten och trovärdigheten av rättssystemet är att överträdelser också leder till omedelbara reaktioner. Genom att ansvaret för polis i dessa ärenden pekas ut tydligare fastläggs att samhället förväntar sig att polis agerar mer konsekvent och snabbare än i dag. I dag finns det redan etablerade metoder att utnyttja.

Vi anser att det finns skäl för RPS att komplettera bestämmelserna med föreskrifter för Polisen. Regeringen bör därför ge RPS i uppdrag att utfärda nödvändiga riktlinjer.

6.12 Barn och kontaktförbud

Bedömning: Det är av synnerlig vikt att socialtjänsten underrättas om beslut om kontaktförbud om parterna som berörs har gemensamma barn under 18 år så att socialtjänsten kan ge stöd till dessa barn.

Som har framförts av Utredningen om beslutanderätten vid gemensam vårdnad (se SOU 2007:52) bör det i vissa fall vara möjligt för en domstol att ge den ena vårdnadshavaren självständig beslutanderätt. Frågan kan t.ex. uppkomma i ärenden om kontaktförbud.

Brå påpekade i sin studie av besöksförbud från år 2007 att barn som lever i en miljö där åtminstone en av vårdnadshavarna lever under hot om brott är i en utsatt position. Barnen påverkas negativt av att vistas och växa upp i en miljö där våld, hot och trakasserier är vanligt förekommande. Dessutom uppgav Brå att barn ofta tas upp som en bidragande orsak till den situationen som har lett till ansökan om besöksförbud. Stridigheter om vårdnad och umgänge togs upp som ett problem i en dryg tredjedel av alla ärenden som rörde personer med gemensamma barn i studien. Trots att det uppenbart finns en problematik kring barn och besöksförbud påpekade Brå att endast en femtedel av skyddspersonerna som hade barn hade fått stöd av socialtjänsten (Brå Rapport 2007:2, s. 64 ff.).

Orsaken till att inte socialtjänsten agerar i fler fall kan bero på att de inte underrättas om att föräldrarna berörs av besöksförbud och i vissa fall på att underrättelserna inte leder till någon åtgärd. Underrättelseskyldighet föreligger enligt 4 a § förordningen (1988:691) om tillämpning av lagen (1988:688) om besöksförbud för den, åklagare eller domstol, som beslutar om besöksförbudet. Enligt 14 kap. 1 § andra stycket socialtjänstlagen (2001:453), SoL, är bl.a. myndigheter vars verksamhet berör barn och ungdom skyldiga att genast anmäla till socialnämnden om de i sin verksamhet får kännedom om något som kan innebära att socialnämnden behöver ingripa till ett barns skydd. Det betyder att även t.ex. polisen är skyldig att anmäla om det finns risk för att barn far illa om det uppdagas t.ex. under en förundersökning. Det är av avgörande vikt att underrättelse- respektive anmälningsskyldigheten efterlevs för att socialtjänsten ska ha möjlighet att utreda barnens förhållanden och kunna erbjuda relevant hjälp.

Som framgår av 5 kap 11 § första stycket SoL hör det till socialnämndens uppgifter att verka för att den som utsatts för brott och dennes närstående får stöd och hjälp. Enligt tredje stycket samma lagrum ska socialnämnden särskilt beakta att barn som har bevittnat våld eller andra övergrepp av eller mot närstående är offer för brott och kan vara i behov av stöd och hjälp. Umgänge mellan förbudspersonen och barnet kan i vissa fall fungera utan att det sker inkräktande på kontaktförbudet. I de fall umgänge ska ske under dessa förhållanden, dvs. trots att ett kontaktförbud föreligger gentemot den andra föräldern, bör en särskild handläggare utses för ärendet som ser till att umgänget fungerar. Fastställda regler för kontakter gör att det går att undvika många kontakter som sker via telefon och under förevändning att förbudspersonen vill tala med sina barn.

Brå:s studie visade att det är nödvändigt att förbättra stödet till de barn som berörs av kontaktförbud. En förutsättning för att socialtjänsten ska kunna agera är dock att andra myndigheter uppfyller sin underrättelseskyldighet. Dessutom är det nödvändigt att det i kommunerna finns rutiner för att utse handläggare och fastställda åtgärdsplaner för dessa komplicerade situationer.

Frågor om vårdnad och umgänge medför särskilda problem vad gäller barn och kontaktförbud mellan barnets föräldrar. I Brå:s studie från år 2007 ansåg de åklagare som hade intervjuats att de befarade att de var mer tveksamma att besluta om besöksförbud under pågående vårdnadstvist än annars (Brå Rapport 2007:2, s. 69). Enligt 6 kap. 2 a § andra stycket föräldrabalken ska vid beslut om vårdnad, boende och umgänge fästas särskilt avseende vid risken för att barnet eller någon annan i familjen utsätts för övergrepp eller att barnet olovligen förs bort eller hålls kvar eller annars far illa. Situationen vid kontaktförbud bör, enligt vår uppfattning, uppmärksammas vid tillämpningen.

En annan principiellt viktigt problem är hur man bör hantera själva frågan om kontaktförbud när förbudspersonen och skyddspersonen har gemensamma barn, eftersom kontaktförbudet i praktiken ofta utestänger förbudspersonen från att ta aktiv del i vårdnaden. Detta gäller i synnerhet om skyddspersonen och barnet tvingas fly till ett skyddat boende eller till en ny hemlig bostad. Förbudspersonen har som vårdnadshavare rätt att ta del i alla beslut som rör barnet. Samtidigt skulle en sådan delaktighet i många fall innebära att syftet med kontaktförbudet förfelades.

Att utsläcka någons rätt till vårdnad är en ingripande åtgärd. I 30 § folkbokföringslagen (1991:481) har dock ett undantag gjorts till huvudregeln om att vårdnadshavarna ska vara överens om alla rättshandlingar som gäller barnet. För barn under 18 år får ansökan om kvarskrivning göras av endast en vårdnadshavare, om syftet med ansökningsen är att skydda sig och barnet mot den andre vårdnadshavaren.

Vår uppfattning är att det är nödvändigt med en motsvarande regel med ett mer generellt tillämpningsområde. Utredningen om beslutanderätten vid gemensam vårdnad har i sitt betänkande Beslutanderätt vid gemensam vårdnad m.m., SOU 2007:52 föreslagit att det i vissa fall bör vara möjligt för en domstol att ge den ena vårdnadshavaren självständig beslutanderätt. Förslagen bereds för närvarande. Vi anser att den föreslagna möjligheten skulle innebära en väsentlig förbättring för både barn och vårdnadshavare i ärenden om kontaktförbud. Att ge en av vårdnadshavarna beslutanderätt i vissa frågor som gäller barnet kan innebära att en vårdnadstvist inte blir nödvändig. Detta kan i sin tur kan leda till att barnet och den förälder som skyddsåtgärderna riktas mot har bättre möjligheter att etablera en normal relation i framtiden. De erfarenheter som har redovisats för Stalkningsutredningen tyder annars på att det ofta är mycket svårt för barnet och den hotande föräldern att bygga upp en relation senare i livet, även om föräldern aldrig har utsatt barnet för något brott. Från ett barnperspektiv öppnas således nya möjligheter med det förslag som Utredningen om beslutanderätten vid gemensam vårdnad har presenterat.

Vi kommer i kapitlen 9 och 11 att återkomma till kommunens ansvar för förföljda personer och deras barn.

6.13 Gallring av uppgifter i belastningsregistret

Förslag: Uppgifter om kontaktförbud ska gallras ur belastningsregistret senast fem år efter beslutet.

Enligt 3, 16 och 17 §§ lagen (1998:620) om belastningsregister finns ett beslut om besöksförbud antecknat i registret under tio år, såvida besöksförbudet inte har upphävts.

I dag gallras således tidigare meddelade beslut om besöksförbud i belastningsregistret efter tio år, dvs. minst nio år efter att de har

upphört eftersom ett beslut om att förlänga besöksförbudet innebär att en ny tioårsfrist börjar löpa. Som en jämförelse kan nämnas att uppgifter om bötesstraff gallras fem år efter domen, medan fängelsestraff gallras tio år efter frigivningen, skyddstillsyn och villkorlig dom gallras tio år efter domen, och överlämnande till rättspsykiatrisk vård gallras tio år efter utskrivningen. Ett beslut om tillträdesförbud till idrottsanläggning gallras däremot fem år efter beslutet.

När lagen om belastningsregister beslutades anfördes inga särskilda skäl angående gallringstiden för besöksförbud, däremot angavs det i förarbetena att uppgifter om domar och beslut som regel skulle gallras efter tio år (prop. 1997/98:97, s. 90 f.)

I förarbetena till lagen (2005:323) om tillträdesförbud vid idrottsarrangemang anfördes att det fanns skäl att frånga huvudregeln att uppgifter i belastningsregistret som regel skulle gallras efter tio år eftersom överträdelser av tillträdesförbud som regel enbart skulle ge böter och att brotten inte sällan skulle begås av unga personer (prop. 2004/05:77, s. 56).

Vi menar att överträdelser av kontaktförbud normalt ska leda till fängelsestraff. Vi vill dock påpeka att överträdelser av kontaktförbud respektive tillträdesförbud noteras som en särskild registerpost i belastningsregistret, skild från uppgiften om själva beslutet. Det finns således inte något samband mellan uppgiften i registret om att en viss person har meddelats kontaktförbud eller tillträdesförbud och uppgiften om att personen har dömts för överträdelse av det fattade beslutet. Med den bakgrunden kan skillnaden mellan gallringstiderna för tillträdesförbud och besöksförbud/kontaktförbud ifrågasättas.

Den första frågan som bör ställas är om uppgiften om att en person har meddelats ett kontaktförbud behövs under så lång tid. Beslut om kontaktförbud ska föregås av en hot- och riskbedömning. Som en del av denna hot- och riskbedömning görs en registerslagning i bl.a. belastningsregistret i enlighet med 6 § första stycket 2 lagen om belastningsregister, dvs. som en del av polisens verksamhet för att förebygga, upptäcka och utreda brott. Vid hot- och riskbedömningen är det också av viss betydelse att en person tidigare har meddelats ett eller flera kontaktförbud, i synnerhet om ett tidigare kontaktförbud har avsett samma skyddsperson som nu är aktuell.

I sammanhanget är det enligt vår mening inte rimligt att ett tidigare meddelat kontaktförbud, som en enskild företeelse, ger

effekt vid en hot- och riskbedömning upp till tio år efter beslutet, i synnerhet som att de överträdelser, som enbart lett till bötesstraff, då sedan länge är gallrade. Om förbudspersonen däremot tidigare har gjort sig skyldig till ett allvarligt brott bör det naturligtvis beaktas med avseende på risken för framtida brott. Brott som ligger längre bak i tiden bör således beaktas vid bedömningen om ett nytt kontaktförbud är påkallat.

En lång gallringstid får ett antal konsekvenser. För det första kommer förbudspersonen att under lång tid finnas registrerad i belastningsregistret, trots att han eller hon inte har begått något brott. Detta har konsekvenser för personens möjlighet att t.ex. få vissa jobb eller resa.

För det andra kan kontaktförbud som har upphört att gälla sedan länge ge problem vid tillståndsprövningar och andra lämplighetsprövningar. Ett meddelat kontaktförbud, som inte har överträtts, innebär till skillnad från andra uppgifter som registreras i belastningsregistret inte att en person har begått brott eller på något annat sätt behöver uppfattas som farlig mot andra än skyddspersonen.

För det tredje kan en lång gallringsfrist till viss del påverka förbudspersonens benägenhet att begära omprövning av meddelade kontaktförbud, vilket bl.a. innebär en ökad belastning för åklagare och domstol. Det finns vittnesmål om att det i dag förekommer att förbudspersoner under den allra sista delen av ett gällande kontaktförbud begär omprövning i syfte att undslippa en kvarstående registrering i belastningsregistret. Om åklagaren då inte kan visa att överträdelser har skett, upphäver domstolen inte så sällan besöksförbudet och beslutet tas bort ur belastningsregistret. En sådan omedelbar gallring kan försvåra för polis och åklagares arbete om personen därefter utsätter någon annan person för hot eller våld.

Frågan om gallring av uppgifter om besöksförbud/kontaktförbud har nyligen diskuterats av Högsta domstolen. Högsta domstolen beslutade den 21 december 2007 i Mål nr Ö 3084-06 att undanröja hovrättens beslut att pröva ett överklagande av ett besöksförbud som hade upphört under domstolarnas handläggningstid. Omständigheterna var de följande. Den 1 september 2005 fattade åklagare beslut om besöksförbud gällande till den 1 mars 2006. Åklagaren beslutade dock senare att inte väcka åtal för de händelser som föranledde beslutet om besöksförbud eftersom brott inte kunde styrkas. Förbudspersonen överklagade beslutet om

besöksförbud, varpå åklagaren den 3 januari överlämnade framställningen till tingsrätten. Förhandling hölls i ärendet, varefter beslut meddelades den 7 mars 2006. Tingsrätten fann med stöd i RH 2001:58, att domstolen var behörig att pröva besöksförbudet oaktat att dess giltighetstid löpt ut. Överklagandet lämnades utan bifall i tingsrätten, liksom i hovrätten.

Högsta domstolen konstaterade inledningsvis att den som har meddelats ett besöksförbud enligt 14 § lagen (1988:688) om besöksförbud kan begära att tingsrätten prövar åklagarens beslut. I lagens förarbeten har det inte angetts någon bestämt tid inom vilken en sådan begäran ska framställas. Ett beslut om besöksförbud kan alltså prövas av domstol när som helst under beslutets giltighetstid (prop. 1987/88:137, s. 29). Enligt Högsta domstolen kunde dock regleringen inte ges den innebörden att den som meddelats besöksförbud ska kunna få detta omprövat sedan beslutet har upphört att gälla. När hovrätten prövade besöksförbudet i detta fall hade således frågan om en prövning av detta förfallit.

Enligt Högsta domstolen kan det synas otillfredsställande att reglerna i 3, 16 och 17 §§ lagen (1998:620) om belastningsregister innebär att ett beslut om besöksförbud finns antecknat i registret under en så lång tid som tio år, såvida inte besöksförbudet har upphävts. Regleringen får irrationella konsekvenser i flera avseenden. Det kan vara beroende av handläggningstiden vid domstolen om ett beslut om besöksförbud – och därmed även registreringen – hinner omprövas under besöksförbudets giltighetstid. Trots att bestämmelserna om anteckning av besöksförbud i belastningsregistret väcker vissa betänkligheter ansåg Högsta domstolen inte att utformningen av reglerna om besöksförbud medgav en prövning av besöksförbudet sedan detta upphört att gälla. Hovrättens beslut skulle därför undanröjas.

Vår uppfattning i den fråga som Högsta domstolen i första hand har behandlat är att det får förutsättas att domstolarnas handläggningstider medger att inkomna överklaganden av meddelade kontaktförbud behandlas innan kontaktförbuden löper ut. Syftet med att meddela besöksförbud/kontaktförbud är att skydda någon som har eller kan drabbas av brott eller utsätts för förföljelse och andra trakasserier av gärningsmannen. Behovet av skydd kan förändras under giltighetstiden och föranleda en förändrad hot- och riskbedömning. Därmed kan det också finnas skäl att ompröva behovet av det meddelade kontaktförbudet. Med den nuvarande – och den föreslagna – konstruktionen, som medger att överklagande

av ett kontaktförbud prövas först och främst av åklagare och sekundärt av domstol när som helst under kontaktförbudets giltighetstid, är det dock oundvikligt att den här belysta frågan om överklagbarhet efter giltighetstiden löpt ut kan uppkomma.

Vi delar Högsta domstolens uppfattning att det är olyckligt att en sen begäran om omprövning av ett beslut om kontaktförbud kanske inte hinner prövas av domstolen innan beslutet löper ut. Det får till konsekvens att förbudspersonen finns registrerad i belastningsregistret under mycket lång tid. Möjligen kan en kortare gallringstid minska antalet sena överklaganden, eftersom konsekvenserna för den enskilde då blir mindre.

Sammanfattningsvis anser vi att tiden när ett besöksförbud ska gallras ur belastningsregistret bör kortas. Vid en avvägning mellan ändamålet med registreringen, eventuellt behov vid framtida hot- och riskbedömningar samt hänsyn till den enskilde har vi stannat vid att gallringsfristen bör vara fem år, dvs. minst fyra år efter att kontaktförbudet har upphört.

7 Förutsättningar för att förena kontaktförbud med elektronisk övervakning

Förslag: Ett kontaktförbud med tillträdesförbud ska kunna förenas med elektronisk övervakning.

Förbudspersonen ska då övervakas elektroniskt genom att positionsbestämmas om han eller hon träder in i det område som kontaktförbudet avser. Övervakningen ska ske av polisen som vid en överträdelse har möjlighet att ingripa mot förbudspersonen, varna skyddspersonen och säkra bevis för överträdelser.

Skyddspersonen ska kunna erbjudas att ha egen utrustning som lärmar om förbudspersonen överträder kontaktförbudet och kommer i närheten.

Beslut om villkor att förena kontaktförbud med elektronisk övervakning ska fattas av domstol. Åklagaren ska dock kunna fatta ett interimistiskt beslut om elektronisk övervakning i avvaktan på rättens prövning.

Om förbudspersonen förhindrar den elektroniska övervakningen ska han eller hon dömas till böter eller fängelse i högst ett år för detta.

7.1 Tidigare överväganden

Kvinnovåldskommissionen föreslog i sitt betänkande elektronisk övervakning av ”män som inte respekterar besöksförbud” (SOU 1994:56). Övervakningen skulle ske genom att både förbudspersonen och skyddspersonen skulle bära en mottagarutrustning kring handleden eller vristen och om personerna kom för nära varandra

skulle en varningssignal utlösas. Förslaget berörde inte de närmare förutsättningarna för en sådan övervakning.

I prop. 1997/98:55 Kvinnofrid behandlades förslaget om elektronisk övervakning i samband med besöksförbud. Regeringen konstaterade att det kunde ifrågasättas i vilken utsträckning en elektronisk övervakning skulle hindra män, som redan tidigare har överträtt ett besöksförbud, att upprepa överträdelserna. Men regeringen menade dock att den ökade upptäcktsrisken kunde verka avskräckande för vissa av dessa män och att det därmed kunde innebära ökad upplevd trygghet för kvinnor. Av den anledningen ansåg regeringen att tekniken kunde vara intressant för fortsatta överväganden.

Förslaget ledde till att Brottsförebyggande rådet (Brå) fick i uppdrag att göra en förstudie om de praktiska och tekniska förutsättningarna för en försöksverksamhet med intensivövervakning med elektronisk kontroll av personer som hade brutit mot besöksförbud. Brå:s förstudie presenterades år 1999 i rapporten Elektronisk övervakning vid besöksförbud – Teknikens möjligheter och begränsningar.

Av studien framgick att elektronisk övervakning vid besöksförbud endast användes på ett mycket begränsat antal orter i USA. Den teknik som användes i USA utgjordes av en mottagare som placerades i skyddspersonens hem och en sändare som förbudspersonen skulle bära. Signalens räckvidd var 150 meter. Om förbudspersonen kom för nära skyddspersonens bostad gick ett larm till en centraldator och polis kallades till platsen. Anledningen till den begränsade användningen av elektronisk övervakning var att det inte ansågs möjligt att utnyttja tekniken utanför tätorter eftersom systemets trovärdighet krävde att polisen snabbt kunde vara på plats efter ett larm.

Brå konstaterade i studien att den teknik som användes i USA i och för sig var tillförlitlig, att den skulle kunna bidra till att öka antalet uppklarade överträdelser av besöksförbud och att den ökade upptäcktsrisken kunde verka avskräckande för många män som i annat fall skulle överträda besöksförbudet. En effekt av detta skulle vara att kvinnor i mindre utsträckning skulle utsättas för trakasserier och tryggheten skulle öka. Brå menade dock att den tekniska utrustningen hade sådana brister att den inte kunde användas som ett tillförlitligt stöd för kvinnor som är utsatta för våld och trakasserier.

I departementspromemorian Ytterligare åtgärder för att motverka våld i nära relationer övervägdes frågan om elektronisk övervakning vid besöksförbud på nytt (Ds 2001:73). I promemorian lämnades inte något förslag på en modell med elektronisk övervakning av besöksförbud. Anledningen var att det inte gick att hitta en lösning som var acceptabel från integritetssynpunkt, rättssäker, effektiv, trovärdig och tekniskt säker. Ett av skälen till detta var att den teknik som fanns att tillgå inte var möjlig att använda utan alltför stora intrång i den enskildes frihet eller utan användande av tvång. I promemorian fanns i stället tre översiktliga skisser på alternativa modeller för användande av elektronisk övervakning i samband med besöksförbud. Den första modellen innebar att skyddstillsyn kombinerades med en föreskrift om övervakning av besöksförbud med elektronisk kontroll. Modell två gick ut på att domstol i vissa fall skulle kunna besluta om övervakning inom ramen för besöksförbudslagstiftningen utan någon koppling till brottspåföljd. Den sista modellen avsåg ett system där domstol skulle kunna besluta om övervakning som en särskild rättsverkan av överträdelse av besöksförbud. De flesta remissinstanser var positiva till grundtanken med elektronisk övervakning samtidigt som de instämde i bedömningen att det var svårt att hitta en tillfredställande rättslig lösning.

Regeringen behandlade promemorians olika lagförslag i prop. 2002/03:70. I fråga om elektronisk övervakning vid besöksförbud konstaterade regeringen att det är angeläget med åtgärder som kan leda till att besöksförbud efterlevs och som ger ökad trygghet för de personer som ska skyddas med sådana förbud och att elektronisk övervakning av besöksförbud är en sådan åtgärd (Ds 2001:73, s. 64 ff.). Regeringens sammanfattande bedömning var dock att elektronisk kontroll av besöksförbud med den teknik som då fanns att tillgå inte kunde bli effektiv med mindre än att den som skulle övervakas var tvungen att underkastas så ingripande inskränkningar i den personliga friheten att det inte framstod som acceptabelt. Regeringen avsåg dock att ta initiativ till förnyade överväganden om det utvecklades förbättrade tekniska och praktiska förutsättningar för elektronisk övervakning av besöksförbud.

Inom ramen för Brå:s regeringsuppdrag att utvärdera tillämpningen av lagen om besöksförbud, har även ingått att ta fram ett underlag för bedömning av möjligheterna att använda elektronisk övervakning vid besöksförbud. Brå redovisade denna del av uppdraget i juli 2005 i rapporten Att förena besöksförbud med

elektronisk övervakning. Under åren som hade gått sedan den tidigare studien hade tekniken på området utvecklats. Det fanns nu en möjlighet att med samma positioneringsteknik som används i båtar och bilar övervaka enskilda individer. Tekniken byggde på att man som komplement till den traditionella stationära övervakningen, som används vid elektronisk övervakning av kortare fängelsestraff och som en form av utslussningsåtgärd efter långa fängelsestraff, använder GPS-systemet. Enligt Brå var det möjligt att övervaka ett besöksförbud med hjälp av denna teknik. Den person som ska övervakas måste utöver fotbojan också bära en GPS-mottagare. Tekniken möjliggjorde för att områden kring den skyddades hem, arbetsplats och andra ställen där personen vistas kunde fredas. Träder den övervakade in i ett sådant område kan en bevakningscentral automatiskt larmas och nödvändiga åtgärder vidtas. Brå framhöll att den elektroniska övervakningen i sig inte utgör något skydd. Tekniken är endast ett hjälpmedel för att samla information om en persons förehavanden. Den nya positioneringstekniken har dock fördelar som den stationära tekniken inte har. Det finns möjlighet att kontinuerligt följa hur den övervakade förflyttar sig. Den person som ska skyddas med övervakningen kan tidigt uppmärksammas på att den övervakade närmar sig. Den nya tekniken gör det även möjligt att ge löpande information om den övervakade missköter eller manipulerar utrustningen. Men det finns också med denna teknik vissa begränsningar. Positionering med hjälp av GPS fungerar endast utomhus. Informationsöverföring är beroende av det mobila telefonnätet. Där täckning saknas kan information inte överföras till bevakningscentralen. Övervakningen är beroende av en väl fungerande organisation som värderar och reagerar på den information som tekniken skapar. Med bristande beredskap ointetgörs teknikens fördelar.

Brå konstaterade att tekniken är behäftad med begränsningar och balansgången mellan övervakningens effektivitet, trovärdighet och rättssäkerhet är svår. Av den anledningen och då ett misslyckande skulle kunna få förödande konsekvenser för ett enskilt brottsoffer framhölls vikten av att ett införande av elektronisk övervakning vid besöksförbud föregås av en försöksverksamhet. Denna försöksverksamhet borde genomföras i två steg. I det första steget borde tekniken och möjligheterna att organisera övervakningen studeras. Därefter borde effekterna i form av ökat skydd studeras.

7.2 Internationella jämförelser

7.2.1 Inledning

Elektronisk övervakning av personer som antingen är dömda för brott eller misstänks för brott finns i flera länder. Elektronisk övervakning i anslutning till kontaktförbud finns dock endast i ett fåtal länder. Det är dock svårt att göra jämförelser mellan olika lagstiftningar. Dessutom innebär den tekniska utvecklingen att även övervakning som bara har varit i drift en kort tid framstår som omodern. Vi har ändå velat peka på att elektronisk övervakning används på olika sätt runt om i världen.

7.2.2 USA

Av Brå:s undersökningar av amerikansk lagstiftning har framkommit att elektronisk övervakning företrädesvis används som ett straffprocessuellt tvångsmedel, tillsammans med en domstolsorder om förbud att ta kontakt med offret (exempelvis i program i delstaterna Ohio, Indiana och Washington). I några fall används elektronisk övervakning även som ett alternativ till frihetsberövande efter en brottmålsdom (exempelvis i Indiana). Den teknik som används är stationär teknik med eller utan kompletterande positioneringsteknik, dvs. att polisen med hjälp av teknisk utrustning har möjlighet att på en digital karta lokalisera den som bär positioneringsutrustningen (Brå, Att förstärka besöksförbud med elektronisk övervakning, 2005, s. 19 ff.)

7.2.3 Spanien

Enligt RPS är Spanien det enda land som i dag i praktiken använder elektronisk övervakning av förföljare. Sedan år 2006 bedrivs en verksamhet där i dag 25 skyddspar i Madrid och sex par på Balearerna övervakas. Samtliga förbudspersoner är i dag uppkopplade mot en gemensam larmcentral. Systemet bygger först och främst på exkluderande zoner, dvs. om förbudsperson träder in i ett uttryckligen förbjudet område går ett larm i larmcentralen. Larmcentralen, som enbart har rätt att titta på GPS-kartorna när ett larm har gått, ska då omedelbart kontakta förbudspersonen eller skicka en polispatrull. I genomsnitt genomförs en polisuttryckning

per dag och per skyddspar i Madrid, dvs. 25 uttryckningar per dag. Ca tio procent av alla larm är skarpa, dvs. indikerar en överträdelse och inte ett fellarm, och en halv procent utgörs av allvarliga hot.

Både skyddspersonen och förbudspersonen döms till att bära den elektroniska övervakningsutrustningen i domstol. Beslutet föregås inte av någon systematisk hot- och riskbedömning.

Enligt RPS förväntas Madrids Justitieministerium göra en uppföljning under vintern 2007–2008.

7.2.4 Norge

I Norge har regeringen under år 2007 skickat ett förslag på remiss om en möjlighet att komplettera ett kontaktförbud med ”elektronisk merking”. Elektronisk övervakning är en av de åtgärder som den misstänkte kan samtycka till för att undgå ett frihetsberövande.

Motivet anges vara att särskilt öka skyddet för personer som utsätts för våld eller hotas av våld från en person i en tidigare relation, men elektronisk övervakning avses användas även för andra som har ålagts ett kontaktförbud.

Den elektroniska övervakningen föreslås beslutas av domstol i fall då förbudspersonen döms för att ha överträtt ett kontaktförbud eller för ett annat brott med kontaktförbud som följd.

Ett lagförslag förväntas lämnas till Stortinget efter sommaren 2008.

7.3 Tekniska alternativ

7.3.1 Stationär övervakning

Den stationära tekniken, baserad på radiokommunikation (Radio Frequency, RF), kallas ofta för den första generationens elektroniska övervakning. Den stationära tekniken registrerar närvaro eller frånvaro av den övervakade på en särskild plats. Den används därför oftast för att övervaka husarrest och andra former av utgångsförbud. Tekniken används exempelvis i Sverige vid intensivövervakning med elektronisk kontroll (IÖV och IÖV-utsluss). Vid stationär övervakning bär den övervakade en batteridriven sändare (så kallad fotboja) som kommunicerar med hjälp av radiosignaler med en mottagare som placeras på den plats där närvaron ska övervakas, oftast i den övervakades hem (denna mottagare kallas fortsätt-

ningsvis för hemkomponent). Hemkomponenten registrerar fotbojans signaler när den befinner sig inom mottagarens upptagningsområde. Personen övervakas således endast när han eller hon är inom detta område och måste därför åläggas att regelbundet befinna sig där hemkomponenten är placerad. Genom telekommunikation över det fasta eller mobila nätet förmedlas informationen till en bevakningsstation. Även information om försök till manipulationer registreras och förmedlas liksom tekniska fel och liknande händelser.

7.3.2 Stationär övervakning av den hotade personen

För att möjliggöra att även personer som misstänks för eller har dömts för våld mot närstående ska kunna delta i övervakningsprogram, har teknik utvecklats som kan varna om den övervakade personen närmar sig en viss plats eller en viss person. Tekniken kallas ibland för bilateral övervakning, eftersom övervakningen berör två personer; den övervakade och den som ska skyddas. Den person som ska skyddas får då en hemkomponent installerad i sitt hem som varnar honom eller henne när den övervakade kommer inom ett visst avstånd. Denna komponent fungerar på samma sätt som den som placeras i den övervakades hem för att kontrollera att han eller hon är hemma under utgångsförbudet. Säkerhetsavståndet kan bestämmas i varje enskilt fall. Bevakningscentralen kan vidare larmas automatiskt när hemkomponenten registrerar att den övervakade är i närheten. Larmet överförs via det fasta eller mobila telefonnätet. När hemkomponenten aktiveras kan även en ljudinspelning starta som spelar in vad som försiggår i hemmet. Den skyddade kan även utrustas med en bärbar mottagare som varnar om den övervakade kommer i närheten. Den största fördelen med stationär övervakning i jämförelse med annan teknik som används för att öka skyddet för en utsatt, är att den skyddade och polis larmas automatiskt när den övervakade kommer i närheten av den skyddade samt att tekniken skapar klarhet i om ett brott mot kontaktförbudslagen har begåtts. Övervakningen skulle kunna verka avskräckande för de övervakade samt påminna dem om allvaret i kontaktförbudet. Utrustningen utgör emellertid ingen garanti för ökad trygghet. Säkerhetsavståndet är mycket kort och övervakningen fungerar endast så länge som den övervakade infinner sig i hemmet på bestämda tider och inte manipulerar utrustningen.

7.3.3 Positionering

För att kunna övervaka en person kontinuerligt och inte bara kunna registrera personens närvaro eller frånvaro vid en viss förutbestämd plats eller inom en viss radie från en särskild person, kan den stationära tekniken kompletteras med positioneringsteknik. Denna teknik har kommit att kallas den andra generationen av elektronisk övervakning.

Positioneringstekniken gör det möjligt att kontinuerligt följa hur den övervakade förflyttar sig i realtid eller i efterhand. Övervakningen utnyttjar GPS-systemet (Global Positioning Satellites). Detta system har utvecklats av det amerikanska försvaret och har varit i bruk sedan 1970-talet. Positioneringen åstadkommes genom att avståndet mellan ett antal satelliter och mottagaren beräknas. Positioneringen är mycket exakt, felmarginalen är endast några meter. Tekniken kräver emellertid "fri sikt" till flera satelliter samtidigt. Inomhus och i stadsmiljö med hög och tät bebyggelse kan positioneringen helt omintetgöras. Det finns därför system på marknaden som använder GSM-nätet (Global System for Mobile Communication) som backup. Denna teknik kan emellertid endast positionera mottagaren till vilket område den befinner sig i och är beroende av hur många telemaster som är belägna inom området. Vidare finns teknik som avläser om GPS-mottagaren rör sig under den tid som satellitsignalerna inte når fram till mottagaren. Bevakningscentralen kan på så sätt få information om huruvida den övervakade förflyttar sig.

Positioneringstekniken utgör ofta ett komplement till den stationära övervakningen. Utöver fotbojan åläggs den övervakade att bära en löstagbar GPS-mottagare. Fotbojan säkerställer att mottagaren bärs av den övervakade personen genom att GPS-mottagaren registrerar fotbojans signaler. En hemkomponent möjliggör att den övervakade kan vistas i hemmet utan att behöva bära GPS-mottagaren, exempelvis medan mottagarens batteri laddas. De batterier som finns på marknaden i dag har ofta en kapacitet att klara ett dygn innan de behöver laddas. Denna kapacitet minskas vid frekvent kommunikation. Även för denna typ av övervakning krävs således en daglig restriktion att befinna sig på en förutbestämd plats under några timmar. Informationen om GPS-mottagarens position överförs till en bevakningscentral med hjälp av det mobila telefonnätet och appliceras där på en kartbild. Då övervakningen är beroende av att informationen kan sändas över det mobila telenätet

begränsas användningen av övervakningen till områden där tillräcklig god täckning finns.

7.3.4 Passiv övervakning

Informationen kan lagras i GPS-mottagaren och överföras till bevakningscentralen exempelvis en gång om dagen. Detta kallas passiv övervakning eller retrospektiv övervakning. Denna form bör vara lämpligast då misshandelsamhet inte kräver omedelbar reaktion. Passiv övervakning innebär att polisen har möjlighet att säkra bevis för att en överträdelse har skett, men ger ingen möjlighet att förhindra brott. Övervakningsformen torde därför inte ur ett skyddsperspektiv vara lämplig i kombination med kontaktförbud.

7.3.5 Aktiv övervakning

Informationen kan också överföras med mycket korta intervaller, närmast i realtid. Sådan övervakning kallas aktiv övervakning eller kontinuerlig positionering. Genom den ständiga överföringen av information, liksom det behov av omfattande personalresurser som krävs för att ta emot och värdera informationen, är sådan övervakning mycket resurskrävande och dessutom torde det upplevas som ett ökat integritetsintrång i gärningsmannens privatliv med en ständig positionering.

7.3.6 Positionering med fredade områden

En utveckling av positioneringstekniken möjliggör att man kan kombinera både passiv och aktiv övervakning (s.k. hybridövervakning). I bevakningssystemet appliceras då så kallade fredade områden (exclusion zones) runt en eller flera platser som den övervakade inte får vistas på. Det kan exempelvis röra sig om ett område runt den skyddade personens hem, arbetsplats eller runt den skyddade personens barns skola. Träder den övervakade in i ett fredat område larmas bevakningscentralen. Likaså kan centralen larmas om den övervakade misshandlar utrustningen och åsidosätter villkoren, vilket kan vara tidiga signaler på att den övervakade brister i respekt för kontaktförbudet och övervakningen, samt att åtgärder måste vidtas. Fördelen med en sådan övervakning är att den kan ske

passivt så länge den övervakade följer villkoren men övergå till kontinuerlig övervakning då han eller hon missköter utrustningen eller beträder ett fredat område.

Rent tekniskt kan dessa områden göras så pass stora att ett larm om en överträdelse ger den skyddade tid att sätta sig i säkerhet och polis eller annan aktör möjlighet att ingripa. Ett sådant skydd kräver givetvis att den övervakade bär sin GPS-mottagare och att täckning inom GPS-systemet respektive det mobila telenätet finns.

Denna kombinationsövervakning torde vara den som är bäst lämpad att förena med ett kontaktförbud. Oklarhet rådet dock i fråga om de fredade områden som läggs in måste vara cirkulära eller om de kan anpassas efter t.ex. vägar eller stadsdelsgränser. Det är viktigt att områdena kan utformas på ett sådant sätt att det på ett tydligt sätt framgår inom vilket område förbudspersonen inte får befinna sig.

7.4 Rättsliga alternativ

När elektronisk övervakning används eller övervägs att användas vid kontaktförbud i andra länder, kan konstateras att övervakningen utgör antingen en straffprocessuell tvångsåtgärd, en påföljd eller annan rättsverkan av brott. Syftet är företrädesvis att göra det möjligt också för personer dömda för våld mot en närstående att övervakas elektroniskt, inte att förstärka ett kontaktförbud. Någon på Sverige direkt applicerbar rättslig lösning för att använda elektronisk övervakning finns inte.

En given utgångspunkt, utöver tekniska och organisatoriska överväganden, måste emellertid vara att den elektroniska övervakningen ska uppfylla de krav på rättsäkerhet som ställs på polisiära och straffprocessuella åtgärder och att ingreppet i den enskildes privatliv står i proportion till syftet med åtgärden (proportionalitetsprincipen).

Brå har skissat på olika rättsliga alternativa lösningar som hypotetiskt är tänkbara (Brå, Att förstärka besöksförbud med elektronisk övervakning, 2005, s. 24 ff.).

Alternativ 1. Elektronisk övervakning som en föreskrift enligt lagen om kontaktförbud

Inom ramen för kontaktförbudslagen kan det enligt första alternativet beslutas om elektronisk övervakning, om det med hänsyn till omständigheterna i det enskilda fallet finns risk för att den som har ålagts ett vanligt kontaktförbud kommer att överträda detta. Vid riskbedömningen ska då särskilt beaktas om den som ska övervakas tidigare överträtt ett kontaktförbud.

Alternativ 2. Elektronisk övervakning som en straffprocessuell tvångsåtgärd

Vid andra alternativet är den elektroniska övervakningen inte en föreskrift enligt kontaktförbudslagen, utan en särskild straffprocessuell tvångsåtgärd. Övervakningen används när en person misstänks ha begått ett brott och förutsättningarna enligt kontaktförbudslagen att meddela ett kontaktförbud är uppfyllda, men där förutsättningarna att häkta personen inte är uppfyllda. Övervakningen blir således ett alternativ till häktning på grund av recidivfara. Användningen regleras på samma sätt som andra tvångsmedel enligt rättegångsbalken och beslutas av domstol.

Alternativ 3. Elektronisk övervakning som en föreskrift vid en icke frihetsberövande påföljd

Påföljden villkorlig dom och skyddstillsyn är icke frihetsberövande påföljder som innebär att den dömde i vissa fall ställs under övervakning som syftar till att avhålla honom eller henne från fortsatt brottslighet. Enligt det tredje alternativet kan en dom om villkorlig dom eller skyddstillsyn förenas med en särskild föreskrift om elektronisk övervakning. För att detta ska bli aktuellt krävs att förutsättningarna enligt kontaktförbudslagen för att meddela ett kontaktförbud är uppfyllda samt att den dömde bedöms avhålla sig från överträdelser av förbudet om elektronisk övervakning meddelas.

Alternativ 4. Elektronisk övervakning som en särskild rättsverkan av brott

Det fjärde alternativet innebär att domstol i samband med att någon döms för ett brott kan besluta om elektronisk övervakning som en särskild rättsverkan av brottet. Sådant förbud ska meddelas endast om den tilltalade döms till fängelse för brottet och förutsättningarna enligt kontaktförbudslagen att meddela ett kontaktförbud är uppfyllda. Vidare krävs att det med hänsyn till samtliga omständigheter finns risk för att den som åläggs förbudet kommer att överträda detta. Den elektroniska övervakningen följer reglerna om särskild rättsverkan av brott i 36 kap. brottsbalken.

Samtliga alternativ kan aktualiseras innan en överträdelse har skett, eller med ett krav på att den elektroniska övervakningen ska få ske först efter en överträdelse.

7.5 Rikspolisstyrelsens försöksverksamhet

Rikspolisstyrelsen (RPS) har haft i uppdrag av regeringen att genomföra försök med teknisk utrustning för att förena kontaktförbud med elektronisk övervakning. Syftet med uppdraget har varit att ge svar på teknikens möjligheter och begränsningar vid övervakning av kontaktförbud. RPS har också redogjort för vilka förändringar som krävs av polisens nuvarande organisation för att polisen ska kunna ta emot och åtgärda larm. RPS har vidare beskrivit:

- hur övervakningssystemet kommer att påverka den som övervakas,
- om övervakningen kommer att påverka den som ska skyddas av ett kontaktförbud och i sådant fall på vilket sätt och
- om övervakningen kommer att påverka tredje person, t.ex. barn.

Arbetet har redovisats i en rapport till regeringen den 14 december 2007 och har därefter överlämnats till denna utredning. Vi har inte för avsikt att här lämna en fullständig redovisning av RPS studie, men den presenteras i de delar som är relevanta för de förslag vi lämnar.

RPS genomförde bl.a. tester med ett för ändamålet inhyrt system. Testerna omfattade funktionstester för att prova vissa bas-

egenskaper hos utrustningen och för att prova funktioner, scenariorbaserade tester där situationer hade skapats utifrån särskilda frågeställningar och förutsättningar samt långtidstest där utsedda testpersoner använde utrustningen under fyra veckor. Därutöver skedde intervjuer med användargrupper och med nationella och internationella experter inom området. I synnerhet gjordes en jämförelse med det system som i dag finns i Madrid, eftersom det finns väsentliga likheter mellan det spanska systemet att övervaka kontaktförbud och de eventuella lösningar som kan komma ifråga i Sverige.

RPS redovisning är indelad i tre delar: Teknik, Människa och Organisation.

Teknik

RPS konstaterade att de system som finns för elektronisk övervakning av kontaktförbud befinner sig i ett tidigt utvecklingsskede. Trots att tekniken är att betrakta som omogen och många tekniska lösningar behöver finjusteras ansåg RPS att grunden för hur denna typ av system ska fungera är relativt väl fastslagen och på en övergripande nivå förväntades inga genomgripande förändringar inom en förutsebar framtid.

Syftena med det system som RPS provade var dels att kunna erbjuda den skyddade ett visst ökat skydd i den akuta situationen, dels att i efterhand kunna ge bevisunderlag för att påvisa att kontaktförbudet överträtts och på det viset verka avskräckande.

Det provade systemet bestod av tre huvuddelar: utrustning som användes av förbudspersonen, utrustning som användes av skyddspersonen samt larmcentralen.

RPS utrustade förbudspersonerna med en elektronisk boja, med s.k. RFID-teknik, dvs. den sänder ständigt ut en radiosignal om var den befinner sig. Den elektroniska bojan spändes fast på förbudspersonen. Förbudspersonen hade därutöver positioneringsutrustning som använder GPS- och/eller GSM-teknik. Positioneringsutrustningen behöver med dagens teknik laddas dagligen i upp till fem timmar. Dagens GPS-teknik har hög noggrannhet, men fungerar inte t.ex. inomhus. GSM har däremot sämre noggrannhet, men fungerar även inomhus och t.ex. i Stockholms tunnelbana. Slutligen hade förbudspersonen även utrustning för kommunikation med larmcentralen, dvs. en mobiltelefon.

Skyddspersonen hade i försöket motsvarande positionerings- och kommunikationsutrustning som förbudspersonen. Därutöver utrustades skyddspersonen med en mottagningsutrustning för RFID-signaler, dvs. en apparat som larmar när den elektroniska bojan kommer otillåtet nära mottagaren.

Vid RPS larmcentral fanns det vid försöket ett datasystem för signalmottagning, övervakning och lagring av uppgifter.

Människa

RPS konstaterade inledningsvis i sin rapport att ett kontaktförbud förstärkt med elektronisk övervakning förutsätter att förbudspersonen hanterar utrustningen enligt reglerna, dvs. bl.a. laddar den regelbundet och bär den på föreskrivet sätt samt att denne kommunicerar med larmcentralen vid behov och följer dess direktiv. Vid försöken hade testpersonerna t.ex. en del handhavandeproblem, bl.a. kopplat till den korta tidsintervallen mellan tillfällena då laddning av batterier behövde ske.

Det krävs således ett stort mått av samarbete och motivation från förbudspersonen för att den elektroniska övervakningen ska fungera. För att detta ska vara möjligt att nå menade RPS att övervakningen måste ske inom ramen för ett program för att förbudspersonen ska förändra sin livsstil. RPS påpekade att inskränkningar i den övervakades personliga integritet utgjorde en huvudsaklig motivering till att regeringen år 2002 inte bedömde elektronisk kontroll av kontaktförbud som en acceptabel åtgärd. Det ansågs att övervakningen måste kombineras med ett utgångsförbud. RPS konstaterade att en viss inskränkning i den personliga integriteten inte går att undvika, vare sig för förbudspersonen eller för skyddspersonen. För förbudspersonen torde självfallet upplevelsen av kränkningar av den personliga integriteten vara starkare än för skyddspersonen, eftersom förbudspersonen sannolikt inte är motiverad att till samarbeta.

Ingen utrustning för elektronisk övervakning som finns på marknaden inom närmaste framtiden kan enligt RPS garantera den skyddades säkerhet. Intervjuer inom ramen för försöket visade dock att huvudeffekten av övervakningen är att den ger den skyddade en känsla av kontroll över sig själv och sin situation. Utöver ingrepp i den personliga integriteten menade RPS att larm, både fellarm och skarpa larm, orsakar oro och stress hos skyddsperso-

nerna. Erfarenheter från Madrid visade att det är angeläget att hålla nere antalet tillfällen då skyddspersonen underrättas om att larmet har gått.

RPS konstaterade att barnen i kontaktförbudsärenden är en utsatt grupp. Ökad trygghet för föräldern genom förstärkt kontaktförbud innebär ökad trygghet även för barnen.

Organisation

RPS konstaterade att larmövervakning och analys enligt det föreslagna systemet är kunskapskrävande och personalintensivt, eftersom erfarenheterna från Madrid visade att det förekommer ett stort antal inrapporterade händelser och fellarm. Dygnspassning är en förutsättning. RPS bedömde att larmövervakningen m.m. bör ske vid en central funktion, men att ansvaret för bl.a. skyddsåtgärder, s.k. påbojning, teknisk support av utrustning och uttryckning ska finnas vid respektive polismyndighet. Förslaget innebär att en ny, central funktion vid RPS behöver etableras.

Kostnad och resursanalys

RPS redovisade en beräkning av kostnaderna för vart och ett av de tre tekniska alternativen per dygn. Utgångspunkten för beräkningarna var att den elektroniska övervakningen kunde komma att omfatta 50, 150 eller 500 skyddspar årligen.

Stationär övervakning	987 kr	584 kr	443 kr
Positionering	8502 kr	8448 kr	8429 kr
Positionering med fredade områden	4308 kr	4254 kr	4235 kr

I dessa kostnader ingick även kostnader för uttryckning, enligt den frekvens som erfarenheterna i Madrid har gett.

RPS redovisade även de förväntade kostnaderna för de tre modellerna undantaget uttryckningskostnader.

Stationär övervakning	647 kr	245 kr	104 kr
Positionering	1727 kr	1674 kr	1655 kr
Positionering med fredade områden	921 kr	867 kr	848 kr

Med utgångspunkten att den elektroniska övervakningen skulle komma att omfatta 500 skyddspersoner kan således den sammanlagda kostnaden för Polisen, enligt RPS beräkning, bli mellan 80 miljoner och 1,5 miljarder kronor per år, beroende på vilket av de tekniska alternativen som kommer ifråga.

Med utgångspunkt i att det alternativ som vi förordar till viss del skiljer sig från de modeller som RPS har tagit fram har vi begärt vissa kompletteringar av RPS. Vi kommer att återkomma till dessa i avsnitten 7.7 och 13.1.

7.6 Behovet av elektronisk övervakning

Brå:s undersökningar visar att minst vart tredje besöksförbud överträds. Av de 1 230 personer som anmälades för att ha överträtt ett förbud under år 2004 var närmare 40 procent misstänkta för upprepade överträdelser. Av dem stod 26 personer för närmare en tredjedel av alla anmälda överträdelser. Den vanligaste formen av överträdelser består i att förbudspersonen tar eller söker kontakt med skyddspersonen via telefon. Fysisk kontakt är emellertid inte ovanligt. Utifrån Brå:s studie av 376 anmälningar framgår att i 41 procent av dessa hade förbudspersonen fysiskt sökt upp skyddspersonen i hemmet eller på en annan plats (Brå, Nya regler i lagen om besöksförbud, 2005, s. 38).

Brå har utvärderat lagen om besöksförbud vid fyra tillfällen. Enligt utvärderingarna används besöksförbud inte alltid som ett brottsförebyggande verktyg i polisens arbete. Den som ansöker om besöksförbud måste i regel ha utsatts för ett brott innan besöksförbud beviljas och polis och åklagare följer inte alltid upp besöksförbudet och lägger inte heller beslutet till grund för ytterligare skyddsåtgärder (se bl.a. Brå Rapport 2007:2).

Över tid har brottsofferperspektivet uppmärksammat och getts större vikt, t.ex. genom bildandet av Brottsoffermyndigheten och det i lag uttryckta kravet på socialtjänsten ska ge den som har utsatts för brott stöd och hjälp. I samhället förefaller det finnas liten acceptans för våldsbrott och överträdelser av besöksförbud. De kostnader som dessa brott medför för samhället talar dessutom för att insatser behövs.

Anledningen till behovet av förstärkta åtgärder vid kontaktförbud är att förbudspersonen inte tidigare har respekterat meddelade kontaktförbud eller att denne har gjort sig skyldig till brott som

riktat sig mot skyddspersonen. Vid allvarliga fall av överträdelser av kontaktförbud och med beaktande av de bakomliggande konflikter som har legat till grund för beslutet om kontaktförbud måste det finnas utrymme för att ta hänsyn till hur detta påverkar offrets liv och hur offret måste leva med rädsla för att bli utsatt för ytterligare våld, hot eller förföljelse.

Detta, i kombination med en mer utvecklad teknik, bör göra det möjligt att skapa en ordning där ett kontaktförbud i vissa fall kan kombineras med elektronisk övervakning utan att åtgärden anses för ingripande i förbudspersonens rörelsefrihet. Det finns därför anledning att återigen överväga hur ett kontaktförbud kan kombineras med elektronisk övervakning.

För att avgöra om ett kontaktförbud bör förenas med elektronisk övervakning i ett enskilt fall måste en riskbedömning göras. Vid denna bedömning bör hänsyn tas till om den person som ska övervakas tidigare har överträtt meddelade kontaktförbud eller om personen har gjort sig skyldig till brott mot den andres person, liv, frid eller frihet av särskilt allvarligt slag.

Ett av syftena med att utveckla ordningen med kontaktförbud och införa en möjlighet att i vissa fall övervaka kontaktförbud med elektronisk övervakning är att förbättra möjligheterna att bedriva ett mera effektivt brottsförebyggande arbete när det förekommer våld i nära relationer. Att använda kontaktförbud med elektronisk övervakning som alternativ till häktning eller fängelse framstår ur ett brottsofferperspektiv inte alltid som ett lämpligt alternativ. Från ett skyddsperspektiv är det som regel bättre att den person som har begått ett allvarligt brott blir frihetsberövad. Avsikten med att införa möjligheten till elektronisk övervakning av kontaktförbud bör inte heller vara att de allvarliga fall som i dag leder till frihetsberövande inte ska göra det i framtiden. Utgångspunkten för användandet av kontaktförbud med elektronisk övervakning är istället att detta förbud ska utgöra ett komplement till andra former av kontaktförbud i de fall då det kan antas att ett sådant förbud inte kommer att följas, men där ett frihetsberövande inte är aktuellt.

Genom användningen av kontaktförbud med elektronisk övervakning kommer överträdelser att upptäckas och den avsedda kontakten förhoppningsvis kunna förhindras genom att skyddsåtgärder sätts in. Överträdelserna kommer även att kunna styrkas genom teknisk bevisning. Det är rimligt att anta att detta kommer att ha en viss avskräckande effekt. På detta sätt bör antalet

överträdelser minska och tryggheten för presumtiva brottsoffer öka.

Sammanfattningsvis bör möjligheten att förena ett kontaktförbud med villkor om elektronisk övervakning införas förutsatt att rättssäkerhetsgarantierna för förbudspersonen kan uppfyllas. Att vi anser att så är fallet återkommer vi till senare i detta kapitel.

7.7 Kontaktförbud med villkor om elektronisk övervakning ska införas

7.7.1 Förutsättningar för elektronisk övervakning

Förslag: Möjligheten till elektronisk övervakning vid kontaktförbud ska införas.

Antalet överträdelser talar för att beslut om kontaktförbud inte ger tillräckligt skydd för de personer som utsätts för brott eller på annat sätt allvarligt trakasseras av någon annan. Vi anser att den tekniska utvecklingen nu har kommit så långt att det går att se en trolig utveckling till att det inom en relativt snar framtid går att förena kontaktförbud med villkor om elektronisk övervakning. Förslaget måste dock ses i ljuset av det i dag endast går att göra en prognos om hur tekniken kan och bör se ut inom ett eller ett par år.

Förutom att bevisningen i mål om överträdelser om kontaktförbud kommer att förenklas genom den elektroniska övervakningen ska den också ge skyddspersonen både skydd och en upplevelse av trygghet.

Vi anser att ett kontaktförbud ska kunna förenas med villkor om elektronisk övervakning om förbudspersonen har överträtt ett beslutat kontaktförbud genom att besöka eller på liknande sätt uppsöka skyddspersonen, eller om det finns sannolika skäl för att en sådan överträdelse har skett. Elektronisk övervakning kan aldrig innebära ett helt säkert skydd för skyddspersonen och bör därför inte användas i situationer med de mest allvarliga hoten. Elektronisk övervakning innebär dock en möjlighet att förhindra att förbudspersonen utsätter skyddspersonen för våld, att varna skyddspersonen och att säkra bevis för att en överträdelse har skett.

För att den elektroniska övervakningen ska kunna ge dessa effekter är det nödvändigt att villkor om elektronisk övervakning förenas med beslut om kontaktförbud med tillträdesförbud. Det är av flera skäl nödvändigt att kontaktförbudet omfattar ett tillräckligt stort område. För det första ger den elektroniska övervakningen inte någon möjlighet att förhindra brott mot förbudspersonen om inte området är tillräckligt stort, eftersom det då är omöjligt för polisen att hinna ingripa eller för skyddspersonen att sätta sig i säkerhet. För det andra bör det fredade området vara tillräckligt stort för att inte varje förflyttning som förbudspersonen gör orsakar ett larm eller fellarm. Från integritetssynvinkel är det viktigt att förbudspersonen kan röra sig fritt så länge som han eller hon inte överträder kontaktförbudet.

Med denna lösning finns det förutsättningar att agera tidigt och konsekvent i de fall då en person utsätter någon annan för allvarliga hot eller våld. Genom att välja att förena elektronisk övervakning med kontaktförbud med villkor om tillträdesförbud framför andra alternativ skapas även en lagtekniskt sammanhållen ordning i lagen om kontaktförbud, bl.a. vad avser den beslutande åklagarens möjlighet att begära hjälp med utredningen, polisens skyldighet att följa upp beslutade kontaktförbud och förutsättningar för att polisen omedelbart ska få larm om överträdde kontaktförbud och därmed kunna göra bedömningar och ingripa på samma sätt som man redan i dag gör vid pågående överfall och annan brottslighet, t.ex. bankrån.

Den elektroniska övervakningens utformning

Förslag: Ett kontaktförbud med tillträdesförbud ska kunna kombineras med ett beslut om elektronisk övervakning.

Vid överträdelse ska polisen larmas och positionering ske. Vid Polisens larmcentral ska då en riskbedömning ske och beslut fattas om vilka åtgärder som ska vidtas.

Skyddspersonen ska dessutom erbjudas en larmmottagare av RFID-typ, dvs. en utrustning som larmar om förbudspersonen kommer inom ett visst avstånd.

Vi anser att av de nuvarande tekniska möjligheterna till elektronisk övervakning är enbart positionering med fredade områden ett

rimligt alternativ. Stationär övervakning, dvs. övervakning med RFID-teknik, innebär enkel teknik och låga kostnader. Vid den stationära övervakningen bär förbudspersonen en fotboja, som avger ett larm när den kommer inom skyddspersonens mottagares räckvidd. Skyddspersonen varnas av larmet, samtidigt som larmet går i larmcentralen. Den stationära övervakningen avger larm först då förbudspersonen är i närheten av skyddspersonen. Därutöver saknas möjlighet att veta var förbudspersonen befinner sig. Den avgörande nackdelen är dock att RFID-tekniken i dag inte har längre räckvidd än ca 50 meter, dvs. vid överträdelsen lämnas skyddspersonen utan någon egentlig möjlighet att fly eller få hjälp av t.ex. polisen. Den stationära övervakningen skapar således många gånger ett otillräckligt skydd för skyddspersonen som säkert tror att skyddet är större än vad det i realiteten kan vara.

Aktiv övervakning där både förbudspersonen och skyddspersonen bär positioneringsutrustning är mer komplicerat. Alternativet skulle innebära att polisen i larmcentralen ständigt måste följa förbudspersonens och skyddspersonens rörelser. En överträdelse skulle då ha skett när förbudspersonen kommer för nära skyddspersonen. För det första innebär alternativet att båda parter ska bära en relativt omfattande utrustning, förutom den ovan nämnda RFID- och kommunikationsutrustningen även en GPS-/GSM-sändare. Sändaren är i dag stor som tre mobiltelefoner och behöver laddas i upp till fem timmar per dygn. Integritetsintrånget för parterna torde således vara betydande. För det andra är kostnaden för elektronisk övervakning med positionering av båda parter i jämförelse med den stationära övervakningen vid 500 skyddspar ca 20 gånger så stor. Samtidigt torde det, som vi har antytt ovan avseende Europakonventionens regelverk, av rättssäkerhetsskäl vara omöjligt att lagstifta om ett allmänt förbud för förbudspersonen att röra sig i närheten av områden där skyddspersonen kan tänkas finnas. Fredade zoner är en förutsättning för att förbudet ska vara förutsebart, även om positionering av båda parterna rimligen torde ge det allra bästa skyddet.

Alternativet med elektronisk övervakning och positionering med fredade zoner innebär flera nackdelar jämfört med den stationära övervakningen, bl.a. är kostnaderna höga. Samtidigt är det dock enbart förbudspersonen som måste bära på sig utrustningen. Men framför allt ger positioneringen ett i jämförelse bra skydd. Om förbudspersonen träder in i den fredade zonen går larmet hos polisen och förbudspersonen kan positioneras. Polisen har då möj-

lighet att bedöma risken för att förbudspersonen angriper skyddspersonen och skicka en polispatrull, varna skyddspersonen eller ingripa på annat sätt. En förutsättning är dock att den fredade zonen är tillräckligt stor för att polisen ska ha möjlighet att ingripa. Ett beslut om elektronisk övervakning blir således inte verkningsfullt om kontaktförbudet inte också förenas med tillträdesförbud.

Till skillnad från RPS ursprungliga förslag anser vi att positionering av förbudspersonen inte ska kunna ske annat än när en överträdelse har skett. RPS har i efterhand uppgett att en sådan lösning är tekniskt möjlig. Detta får också konsekvenser för hur larmövervakningen kan ske.

I sammanhanget bör det återigen påpekas att den elektroniska övervakningen enbart kommer att komma i fråga vid allvarliga hotbilder. Det krävs att tidigare beslutat kontaktförbud har överträtts eller att det finns sannolika skäl för att en överträdelse har skett och att proportionalitetsbedömningen enligt 6 § i den nya lagen medger integritetsinrånget. Genom elektronisk övervakning och positionering med fredade zoner medges en teknisk möjlighet att upprätthålla den ordning med kontaktförbud som det i dag redan finns ett system i författningen för, dvs. kontaktförbud med tillträdesförbud. RPS har i sin rapport utgått från att skyddspersonen vill delta i den elektroniska övervakningen och erhålla allra bästa skydd. Således har RPS föreslagit att skyddspersonen ska bära RFID-utrustning på sig och att det i dennes hem ska installeras sådan utrustning som larmar direkt om förbudspersonen kommer inom ca 50 meter. RFID-utrustningen är vid elektronisk övervakning och positionering med fredade zoner i första hand en reservlösning, t.ex. för fall då förbudspersonen manipulerat GPS-/GSM-sändaren eller då polisen inte har möjlighet att ingripa mot honom eller henne. Om skyddspersonen bär larmutrustning finns det möjlighet för honom eller henne att bli varnad för att förbudspersonen finns i närheten även om de båda befinner sig utanför den fredade zonen och någon överträdelse inte har skett. Skyddspersonen har då en möjlighet att sätta sig i säkerhet.

Det kan dock i vissa fall finnas ett värde med att inte blanda in skyddspersonen i den elektroniska övervakningen, t.ex. för att det utsätter denne för ytterligare psykisk påfrestning. Dessutom kan hela familjen påverkas om man larmas vid uppenbara fellarm, som polisen med lätthet kan sortera bort.

Sammantaget finns det skäl för att den stationära larmutrustningen på frivillig väg skulle kunna installeras hos skyddspersonen som ett komplement till positioneringen.

Mänskliga rättigheter och rättssäkerhet

Bedömning: Elektronisk övervakning av kontaktförbud är förenligt med de mänskliga rättigheterna och går att införa med bibehållen rättssäkerhet.

Den personliga friheten skyddas i 2 kap. regeringsformen. Enligt 2 kap. 8 § regeringsformen är varje medborgare gentemot det allmänna skyddad mot frihetsberövande. Varje medborgare är också i övrigt tillförsäkrad frihet att förflytta sig inom riket och att lämna detta. Många av de grundläggande fri- och rättigheterna, t.ex. 2 kap. 8 §, kan begränsas genom lag enligt 2 kap. 12 § regeringsformen.

Enligt artikel 5 Europakonventionen för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen) garanteras var och en rätt till personlig frihet och säkerhet. Europadomstolen har i målet *Guzzardi mot Italien* den 6 november 1980 fastställt att vid frågan om det föreligger ett frihetsberövande är utgångspunkten personens konkreta situation. Hänsyn ska tas till en rad omständigheter, bl.a. hur stort område personen får vistas i, vilka möjligheter till sociala kontakter som finns, vilken grad av övervakning som förekommer, om överträdelse av frihetsinskränkningen är sanktionerad och hur lång tid åtgärden har varat. Enligt artikel 2 i fjärde tilläggsprotokollet till Europakonventionen har den som lagligen befinner sig på en stats område rätt att där fritt röra sig och välja bosättningsort. Inskränkningar i denna rätt får ske bara om så är stadgat i lag och det är nödvändigt i ett demokratiskt samhälle med hänsyn till statens säkerhet eller den allmänna säkerheten, för att upprätthålla den allmänna ordningen eller förhindra brott eller för att skydda hälsa eller moral eller annans fri- och rättigheter. Skillnaden mellan ett frihetsberövande enligt artikel 5 och en inskränkning i rörelsefriheten enligt artikel 2 i fjärde tilläggsprotokollet har beskrivits som en gradskillnad snarare än en artskillnad (se Danelius, SvJT 1991 s. 264).

I det ovan nämnda målet *Guzzardi mot Italien* fann Europadomstolen att det var fråga om frihetsberövande när en person hade

ålagts att vistas på en liten ö utanför Sardinien. Samtidigt har dock den europeiska kommissionen för de mänskliga rättigheterna (Kommissionen)(Dec Adm Com Ap 13344/87) avvisat en framställning av en asylsökande i Sverige, som enligt den dåvarande utlänningslagen (1980:376) föreskrivits att han inte fick vistas utanför två angivna kommuner och måste anmäla sig till polismyndigheten tre gånger per vecka (NJA 1990 s. 636). Kommissionen ansåg att eftersom mannen hade rätt att röra sig fritt inom två stora kommuner (Helsingborg och Malmö), samt resa där emellan kunde han inte, trots villkoret om anmälningsskyldighet, betraktas som frihetsberövad.) I ytterligare ett annat fall ansåg Kommissionen inte heller att det var fråga om ett frihetsberövande när en person med stöd i italiensk antimaffialagstiftning hade ålagts att vistas i sitt hem nattetid men fick röra sig fritt inom en viss kommun på dagtid (Ciancimino mot Italien, DR 70 s 103).

De kontaktförbud som i dag finns omfattar som regel ett relativt sett mindre område och det saknas i många fall skäl för förbudspersonen att träda in i det förbjudna området i annat syfte än att hota eller skada skyddspersonen. Möjligheterna till sociala kontakter är inte heller särskilt begränsande i jämförelse med andra typiska fall av frihetsberövanden. Enligt ovan förda resonemang torde således ett kontaktförbud generellt sett enligt vår mening innebära en tillåten inskränkning enligt artikel 2 i fjärde tilläggsprotokollet.

Ett kontaktförbud kombinerat med elektronisk övervakning har enligt tidigare bedömningar (se Ds. 2001:73) betraktats som ett frihetsberövande. Denna slutsats förefaller, enligt vår uppfattning, inte alldeles självklar. Den elektroniska övervakningen representerar en möjlighet att kontrollera att ett beslutat kontaktförbud inte överträds, samt ger en möjlighet att vidta akuta åtgärder för att undvika allvarliga hot eller våld mot skyddspersonen. Den tekniska utrustningen som sådan innebär, bortsett från behovet av att dagligen ladda den, inte någon ytterligare begränsning i rörelsefriheten för förbudspersonen. Med denna utgångspunkt anser vi att i situationen då en överträdelse har skett innebär den elektroniska övervakningen inte ett frihetsberövande per automatik. Denna slutsats ändras inte även om polisen har möjlighet att lokalisera förbudspersonen när larmet har gått med hjälp av positioneringsutrustningen som denne bär på sig.

Vi anser dock att frågan måste betraktas ur ett annat perspektiv om polisen har möjlighet att positionera förbudspersonen även

utanför den fredade zonen. Integritetsinskränkningen som förbudspersonen kan komma att uppleva torde i de allra flesta fall komma att betraktas som ett frihetsberövande.

Enligt punkten 1 i artikel 5 i Europakonventionen får ingen berövas friheten utom i de fall och i den ordning som beskrivs i en uttömmande uppräkningspunkterna a–f. Enligt punkten 1 a i artikeln är det tillåtet att beröva någon friheten efter en fällande dom av en behörig domstol. Enligt denna punkt torde det således i första hand krävas att beslutet om den elektroniska övervakningen meddelas av domstol. För det andra krävs det ett tillräckligt starkt samband mellan övervakningen och en brottmålsdom. Bestämmelsen är således primärt inriktad på straffverkställighet. Enligt punkten 1 b i artikel 5 får en person lagligen arresteras eller på annat sätt berövas friheten, antingen därför att denne underlåtit att uppfylla en domstols meddelade föreläggande eller i syfte att säkerställa ett fullgörande av någon i lag föreskriven skyldighet. Frihetsberövandet får inte vara längre än som krävs för att syftet ska ha uppfyllts. Europadomstolen har poängterat (bl.a. i Engel m.fl. mot Nederländerna, den 23 november 1976) att frihetsberövandet ska syfta till fullgörelse av en specifik och konkret skyldighet, inte bara en allmän skyldighet att följa lagen. Det bör vidare finnas klara tecken på att den som berövas friheten inte var beredd att fullgöra sin skyldighet. I Ciulla mot Italien den 22 februari 1989 underkände Europadomstolen det frihetsberövande som föregått att Ciulla ålades att i brottsförebyggande syfte bosätta sig på en viss ort under de kommande fem åren. Åläggandet föranleddes av att Ciulla verkade inom den organiserade brottsligheten i Milano. Vid tiden för åläggandet hade dock Ciulla redan varit frihetsberövad och frihetsberövandet kunde därför inte åberopas ha skett i syfte att säkerställa fullgörandet av flytten.

Grundläggande för att elektronisk övervakning ska kunna ske bör vara att det beslutade kontaktförbudet tidigare har överträtts, eller att det finns sannolika skäl för att en överträdelse har skett. Det innebär att det i samtliga fall kommer att pågå eller har pågått förundersökning avseende dessa överträdelser. Dessutom visar Brå:s utvärderingar av besöksförbudslagen att i 65 procent av de studerade ansökningarna om besöksförbud pågick redan en förundersökning om annan brottslighet, bl.a. våld mot skyddspersonen (Brå Rapport 2003:2). Sannolikt kommer dock ett stort antal av dessa överträdelser och andra förundersökningar vid tiden för

beslutet om kontaktförbud med elektronisk övervakning ännu inte ha lett till lagföring. Artikel 5 punkten 1 a är då inte tillämplig.

Som har antytts ovan omfattar artikel 5 punkten 1 b ett antal skilda situationer då ett frihetsberövande har accepterats av Europadomstolen. Kontaktförbudet innebär en lagenlig skyldighet för förbudspersonen att inte kontakta skyddspersonen, samt i vissa fall inte besöka vissa platser som skyddspersonen regelbundet bevisar. Den förpliktelse som har ålagts förbudspersonen är således konkret i sin utformning (jfr. EMRK-kommentar [Art. 1-10], Den Europeiske Menneskeretskonventionen, Jurist- och Økonomforbundets Forlag, 2003). Genom att den elektroniska övervakningen ska ha föregåtts av en överträdelse eller att det finns sannolika skäl för att en överträdelse har skett, finns det tillräckliga skäl för att anse att förbudspersonen inte har för avsikt att respektera kontaktförbudet. I en situation där integritetshänsynen ska vägas mot brottsofferperspektivet finns det därför starka skäl för att tillåta elektronisk övervakning av ett kontaktförbud. I de aktuella situationerna torde det i de flesta fall finnas ett brottsoffer, kanske med barn, som gång på gång har utsatts för förföljelse, hot eller våld av en annan person, och som samhället inte har kunnat förmå att upphöra med sina brott. Regeringen har i prop. 2002/03:70 uttalat om besöksförbud avseende gemensam bostad att det är uppenbart att intresset av att skydda personer mot brott är ett sådant ändamål som gör det tillåtet att begränsa rörelsefriheten och rätten till rådgivning över bostad. Regeringen säger att utgångspunkten "att det är den kränkande och inte den kränkta rörelsefrihet som måste tåla en inskränkning, är väl förenlig med såväl grundlag som gällande internationella konventioner". Samma sak torde gälla beträffande den elektroniska övervakningen. Förslaget syftar till att bereda skydd för den utsatte under viss kortare tid och därmed förhindra eller förebygga brott.

Sammantaget finns det således anledning att anta att även om den elektroniska övervakningen skulle betraktas som ett frihetsberövande, skulle den inrymmas inom ramen för Europakonventionens regler för vad som är tillåtet. En begränsad elektronisk övervakning under en begränsad tid torde vara en både proportionell och lämplig metod för att upprätta ett skydd för brottsoffret dvs. skyddspersonen.

Enligt den komplettering som RPS har inlämnat finns det möjlighet redan i dag att programmera positioneringssystemet så att det enbart är vid larm som förbudspersonen kan lokaliseras. Med

utgångspunkt i resonemanget ovan bör en sådan konfiguration av larmsystemet prioriteras.

Icke ideala förbuds- och skyddspersoner

Brå fann bl.a. i Rapport 2007:2 att många av dem som i dag förekommer i besöksförbudsärenden har låg utbildning och saknar arbete. Därmed har de också lägre disponibel inkomst och högre andel lever med socialbidrag än befolkningen i genomsnitt. Hälften av skyddspersonerna i Brå:s studie berättade att alkohol eller narkotika hade bidragit till att man har ansökt om besöksförbud. (Brå Rapport 2007:2, s. 50) RPS redovisade i sin rapport om den elektroniska övervakningen att inom ramen för den spanska verksamheten, som omfattar 25 skyddspar, hade ca hälften av förbudspersonerna alkoholproblem och två personer injicerade narkotika. Två av förbudspersonerna och en skyddsperson i Madrid saknade hem.

Att många av dem som kan komma att bli aktuella i dessa ärenden kommer att ha svårigheter att kunna sköta den aktuella utrustningen, t.ex. att ladda batterierna, är ett problem som inte med enkelhet går att lösa genom lagstiftningsåtgärder.

Likaså visade Brå att ca hälften av alla förbudspersoner och nästan lika många, 41 procent, av skyddspersonerna hade utländsk bakgrund (Brå Rapport 2007:2, s. 27). Det är sannolikt att en del av dem kommer att ha svårt att ta till sig informationen utan hjälp av tolk.

Många av dem som omfattas av kontaktförbud och som kan komma att behöva elektronisk övervakning av dessa förbud kommer för det första att behöva omfattande förberedelsearbete för att kunna hantera informationen om övervakningen. För det andra kommer det sannolikt för en del att vara svårt att hantera utrustningen på ett adekvat sätt. För en person som ha missbruksproblem eller som saknar bostad kommer det t.ex. vara svårt att ladda utrustningen. Finner man ändå att det finns skäl till elektronisk övervakning i dessa fall torde det ställa särskilda krav på uppföljning och t.ex. behandling av missbruk.

Även skyddspersonerna kommer att behöva särskilt stöd i dessa fall. För att den elektroniska övervakningen ska ge den skyddsverkan den är avsedd att ge krävs det att skyddspersonerna är övertygade om att övervakningen fungerar. T.ex. förutsätts det då att det

finns rutiner för att hantera fellarm och att polisen kommer när överträdelser sker och larmet går.

Övrigt

Ett kontaktförbud kan beslutas när det på grund av särskilda omständigheter finns en risk för att förbudspersonen kommer att begå brott mot, förfölja eller på annat sätt allvarligt trakassera skyddspersonen. Kontaktförbudet tar sin utgångspunkt i den konkreta hotbild som finns mot skyddspersonen. Ett kontaktförbud kan beslutas när som helst om det finns tillräckliga skäl.

Vi anser därför inte att det från skyddspersonens perspektiv finns anledning att föreslå att elektronisk övervakning i andra fall än i samband med kontaktförbud. Om det finns en tillräcklig hotbild mot skyddspersonen kan denne beviljas ett kontaktförbud.

Det kan dock ändå finnas anledning att även överväga elektronisk övervakning som en särskild föreskrift vid villkorlig dom eller skyddstillsyn. Genom att välja en sådan lösning skulle det, p.g.a. bestämmelserna om undanröjande av den icke frihetsberövande påföljden vid misskötsamhet, finnas en tydligare motivation för den dömde att iaktta förutsättningarna för den elektroniska övervakningen. Om den dömde missköter den elektroniska övervakning skulle han eller hon då tvingas avtjäna tid i fängelse, dvs. den elektroniska övervakningen skulle i sammanhanget tydligt ses som ett mindre ingripande alternativ.

Vår bedömning är dock att det inte är tillräckligt för den som utsätts för allvarliga trakasserier, våld och hot, att låta den elektroniska övervakningen vara en del av påföljdssystemet. Brå:s studier visade att det stora antalet överträdelser av kontaktförbud först och främst ägde rum under den första tiden direkt efter beslutet. En dom med elektronisk övervakning som en påföljd skulle således ge ett begränsat skydd för brottsoffret, eftersom tiden innan laga-kraftvunnen dom är för lång. Som en del av en helhet bör dock elektronisk övervakning som en del av påföljdssystemet övervägas. Frågan bör beredas vid en eventuell kommande översyn av påföljdssystemet.

Sammanfattning

Elektronisk övervakning kan vara värdefull för att stödja personer som utsätts för våld, hot och förföljelse. Den elektroniska övervakningen bör användas för att förebygga brott. Den elektroniska övervakningen kan förhindra brott genom att polisen får möjlighet att skicka en polispatrull, varna skyddspersonen eller ingripa på annat sätt innan förbudspersonen har angripit honom eller henne. Vetskapen om den elektroniska övervakningen och den ökade risken för upptäckt torde även kunna avskräcka förbudspersonen från att överträda kontaktförbudet eller att begå andra brott mot skyddspersonen. Den elektroniska övervakningen kommer även att kunna innebära att fler av dem som överträder kontaktförbud kan lagföras eftersom överträdelserna upptäcks i systemet och bevisen kan lagras.

Elektronisk övervakning innebär flera svårigheter och är inte någon lösning i de mest hotfulla situationerna. I de situationer då förbudspersonen fysiskt har överträtt ett beslutat kontaktförbud eller om det finns sannolika skäl för att en sådan överträdelse har skett bör dock kontaktförbudet kunna förenas med elektronisk övervakning.

7.7.2 Beslut och processuella frågor

Förslag: Villkor om att förena kontaktförbud med elektronisk övervakning ska beslutas av domstol.

I avvaktan på rättens beslut ska dock åklagare kunna besluta om att förena kontaktförbud med elektronisk övervakning. Om beslutet ska bestå ska åklagaren senast på tredje dagen efter sitt beslut överlämna frågan för prövning i domstol. Domstolsförhandlingen ska äga rum senast på fjärde dygnet efter det att åklagarens beslut fattades.

Rätten ska då den beslutar om elektronisk övervakning utsätta den tid inom vilken åtal ska vara väckt för aktuella överträdelser av kontaktförbud. Denna tid får inte vara längre än en månad, men ska kunna förlängas om behov finns. Om åtal inte väcks inom föreskriven tid ska den elektroniska övervakningen upphöra.

Förbudspersonen ska ha rätt till offentligt biträde.

Villkor om kontaktförbud med elektronisk övervakning ska kunna förlängas i sex månader.

Enligt nu gällande lag ska åklagarens beslut avseende besöksförbud prövas av tingsrätten om förbudspersonen eller skyddspersonen begär det. Tidigare har ett förslag om obligatorisk domstolsprövning av besöksförbud avseende gemensam bostad avvisats (Ds 2001:73, s. 72).

Som tidigare har nämnts väcker dock den elektroniska övervakningen särskilda rättssäkerhetsfrågor.

I de fall då det finns sannolika skäl för att kontaktförbudet har överträtts ställs åklagaren inför en helt ny situation. Åklagaren ska i dessa fall då dels ta ställning till det eventuella brottet och dess straffrättsliga konsekvenser, dels bedöma risken för ytterligare allvarliga hot eller våld mot skyddspersonen. Om åklagaren i det skedet anser att det finns tillräckliga skäl för att förena kontaktförbudet med elektronisk övervakning bör ytterligare rättssäkerhetsgarantier finnas till hands. En jämförelse kan t.ex. göras med reseförbud och telefonavlyssning under en pågående förundersökning. Villkor om elektronisk övervakning bör således beslutas av domstol.

Åklagaren bör dock ha möjlighet att fatta ett interimistiskt beslut om elektronisk övervakning i avvaktan på att frågan prövas av domstol. Om åtgärder inte omedelbart skulle kunna vidtas skulle i annat fall skyddet för skyddspersonen urholkas. Elektronisk övervakning kan t.ex. vara ett alternativ om det saknas förutsättningar för att frihetsberöva förbudspersonen.

Om det interimistiska beslutet ska bestå bör åklagaren omedelbart, eller senast på tredje dagen efter beslutet, överlämna ärendet för domstolens prövning. Denna bör ske inom fyra dygn efter beslutet, dvs. inom samma tid som ett överklagat beslut av kontaktförbud avseende gemensam bostad ska prövas. Den korta tidsfristen garanterar att förbudspersonen inte utan tillräckliga skäl tvingas bära den elektroniska övervakningsutrustningen längre än nödvändigt.

Omprövningar av kontaktförbudet och om villkor om elektronisk övervakning bör handläggas av åklagare, på samma sätt som gäller i dag avseende andra omprövningar av kontaktförbud. Om åklagaren beslutar att ett kontaktförbud ska förlängas och bedömer

att ett villkor om elektronisk övervakning ska bestå bör han eller hon begära det hos rätten.

När rätten beslutar om att förena kontaktförbud med elektronisk övervakning ska den även besluta om inom vilken tid åklagaren bör väcka talan avseende den aktuella överträdelsen av kontaktförbudet. Särskilt viktigt är detta i det fall då det endast föreligger sannolika skäl för att förbudspersonen har överträtt kontaktförbudet. Tidsfristen bör kunna utsträckas till en månad med möjlighet till förlängning om det finns anledning till det. Om inte åtal har väckts inom den föreskrivna tiden och inte åklagaren har begärt förlängning av tidsfristen, torde det inte längre finnas förutsättningar för att den elektroniska övervakningen ska bestå. Anledningen till att dessa ärenden bör behandlas med förtur är i första hand det intrång i den personliga integriteten som den elektroniska övervakningen innebär för förbudspersonen. Om förundersökningsledaren beslutar att inte väcka åtal, eller om åtalet ogillas, bör åklagaren besluta att villkoret om elektronisk övervakning ska upphöra.

Förbudspersonen bör alltid kunna få möjlighet till kvalificerad juridisk hjälp. I dag följer den rätten i de allra flesta fall redan av 21 kap. 3 a § rättegångsbalken, enligt vilken en offentlig försvarare ska förordnas den som är misstänkt för brott vid behov. I lagen om besöksförbud, liksom i förslaget om ny lag om kontaktförbud, ges det en uttrycklig rätt till offentligt biträde i ärenden om besöksförbud/kontaktförbud avseende den gemensamma bostaden. Visserligen torde det endast i undantagsfall förekomma att dessa förbudspersoner inte är misstänkta för brott. Men det kan vara så att de redan har dömts för överträdelse av kontaktförbud och därför inte omfattas av rättegångsbalkens regler. Motsvarande rätt till offentlig försvarare respektive offentligt biträde ska finnas i ärenden om elektronisk övervakning. Vi anser att det är viktigt att det inte uppstår oklarheter om de rättssäkerhetskrav som gäller i dessa ärenden. Alla ska i dessa situationer ha rätt till offentligt biträde eller offentlig försvarare.

Det bör införas en särskild tidsgräns för hur länge villkoret om den elektroniska övervakningen kan gälla utan omprövning. Kontaktförbud föreslås meddelas för viss tid, högst ett år, dvs. samma regler som i dag gäller besöksförbud. Kontaktförbudet kan förlängas med ett år i taget. Det kan finnas skäl för elektronisk övervakning under hela den tid som det finns skäl för kontaktförbud eller delar av den tiden. Enligt den föreslagna 10 § lagen om kon-

taktförbud ska åklagaren ompröva gällande beslut om kontaktförbud om det finns skäl därtill. Elektronisk övervakning är dock en så ingripande åtgärd att villkoret bör ges en förnyad prövning även om det för åklagaren inte framstår som om det inkommit några förändrade omständigheter. Förutom den kontinuerliga omprövningen enligt 10 § bör det således fattas ett nytt beslut var sjätte månad avseende den elektroniska övervakningen. Detta beslut ska fattas av domstolen på åklagarens initiativ.

Ett beslut om elektronisk övervakning ska kunna förlängas även om förbudspersonen har varit skötsam under tiden för övervakningen. Det är hotbilden som ska vara avgörande vid beslutet om förlängning. Vid bedömningen av hotbilden bör beaktas t.ex. den tidigare brottsligheten eller farligheten samt de nya omständigheter som har tillkommit sedan det förra beslutet, t.ex. att förbudspersonen har skött sig under tiden för övervakningen. Omständigheter som talar för att inte förlänga den elektroniska övervakningen kan vara att förbudspersonen har genomgått vård eller att hans eller hennes familjeomständigheter har förändrats. Omständigheter som talar för en förlängning är att det har skett överträdelser eller att en helhetsbedömning av förbudspersonens agerande pekar på en fortsatt risk för överträdelser.

Grunden för beslutet om den elektroniska övervakningen bör i övrigt vara samma slags proportionalitetsbedömning, med utgångspunkt i de berörda personernas konkreta situation, som i andra fall av kontaktförbud.

7.7.3 Polisen ska vara huvudman och förväntade åtgärder

Förslag: Polisen ska ansvara för den elektroniska övervakningen och dess uppföljning.

För att kunna verkställa s.k. påbojning av utrustning för den elektroniska övervakningen ska polisen ges möjlighet att besluta om att ta med förbudspersonen till en plats där påbojningen kan ske.

Polisen bör ansvara för den elektroniska övervakningen av kontaktförbud. För att bedöma det kommande arbetet kan en jämförelse göras med Kriminalvården, som i dag arbetar med s.k. intensivövervakning i frivården för straff upp till sex månader och för

utslussning de sista 1–12 månaderna av ett fängelsestraff. En redogörelse för detta arbete har lämnats i RPS rapport om den elektroniska övervakningen.

I december 2007 övervakades ca 550 personer av elektronisk fotboja inom kriminalvården. Övervakningen sker dygnet runt vid en övervakningscentral i Norrköping. Uppföljning av larm, på- och avbojning samt kontroll av nykterhet m.m. sker vid 36 frivårds-kontor.

Påbojning beräknas ta en timme, inklusive urinprov. Avbojningen tar ca 5–10 minuter. Uppföljningsbesök sker ca 1–2 gånger per månad.

Enligt uppgift från Kriminalvården fördelas 60 procent av frivårdens arbete på utredning av den övervakade personens förutsättningar, 15 procent av skötsel av system, 15 procent på utredning av larm, och 10 procent på uppläggning av kontroll.

Flera av de arbetsuppgifter som frivården har avseende övervakade personer är sådana som polisen redan bör ha avseende kontaktförbud, t.ex. hot- och riskanalyser, kontaktsamtal och uppföljande besök. Dessa tillkommer således inte som nya arbetsuppgifter för polismyndigheterna. Däremot är självfallet de moment som har anknytning till den tekniska utrustningen nya. Likaså kan man med de redovisade erfarenheterna från Kriminalvården konstatera att förberedelsen av och informationen till den övervakade personen är av avgörande betydelse för antalet uppkomna problem under övervakningstiden. I synnerhet kan man dra denna slutsats mot bakgrund av att verksamheten i Madrid, där informationen till både den övervakade och den hotade förefaller vara minimal. Det leder till att det i genomsnitt sker ett larm och uttryckning varje dag per skyddspar. Det förberedande samtalet, som för Kriminalvården i dag tar en timme i samband med påbojningen, bör i de här fallen inte hållas kortare. Ett liknande samtal bör dessutom hållas med skyddspersonen. Eftersom felaktig hantering av övervakningsutrustningen kan få straffrättsliga konsekvenser kan det inte nog understrykas hur viktig den initiala informationen är. RPS bör säkerställa att det finns tillgängliga manualer och att informationen dokumenteras. Informationsskyldigheten tillkommer även genom artikel 5 punkt 2 i Europakonventionen.

Vi anser således att polisen bör ha ansvaret för den elektroniska övervakningen av kontaktförbud. Detta ligger i linje med det ansvar som polisen redan har avseende kontaktförbud. Avseende den elektroniska övervakningen bör polisen ansvara för teknik, infor-

mation till berörda, larmövervakning, larmhantering och uppföljning. RPS har i sin redovisning angett att det bör tillskapas en ny nationell dygnet runt-öppen central larmcentral för den elektroniska övervakningen, vid sidan om de länstäckande kommunikationscentralerna. Vi anser att det är viktigt att det finns en nära personlig kontakt mellan personerna i skyddsparet och den lokala polismyndigheten, precis som avseende kontaktförbud i övrigt. Det är viktigt att det finns lokala kontaktpersoner både för förbudspersonen och skyddspersonen. Utredning och på-/och avbojning sker lämpligen genom en polismyndighets försorg. Den frågan har dock ingen betydelse för utformningen av larmmottagningen. Det väsentliga är att det finns något som tar emot larmet och därefter beslutar om skyddspersonen ska varnas och om ingripande mot förbudspersonen ska ske.

Vi har inte för avsikt att tränga in i frågan om hur Polisen bäst bör organiseras för att hantera larmövervakningen. RPS har redovisat att en ny central larmcentral årligen beräknas kosta ca 30 miljoner kronor i personalkostnader för dygnet runt övervakning av 150 skyddspar med positionering och fredade zoner. RPS har anfört att ett skäl för att samla denna övervakning till en larmcentral är behovet av särskilt hög kompetens hos den personal som ska arbeta med att ta emot och bearbeta data från larmen. Vi konstaterar dock att det i huvudsak är en utbildningsfråga. Vi vill dessutom påpeka att det vid länskommunikationscentralerna i dag tas emot ett stort antal olika larm, bl.a. från banker, värdetransporter och andra skyddsobjekt. Enligt min mening borde en rimlig utbildningsinsats vara tillräcklig för att de nu behandlade bedömningarna ska kunna handläggas vid länskommunikationscentralerna. Dessutom skulle en nationell larmcentral behöva lämna larmen till varje länskommunikationscentral som ändå måste göra en bedömning av sina egna resurser och prioriteringsordna händelsen. I och med att vi förordar en teknisk lösning som innebär att förbudspersonen enbart kommer att kunna positionsbestämmas när en överträdelse har skett torde övervakningen bli väsentligt mindre personalkrävande än enligt RPS första förslag. Det ska dessutom påpekas att den föreslagna lösningen är väsentligt annorlunda än den som finns i Spanien och att en jämförelse därför knappast kan göras. Då bör kostnaderna i motsvarande mån bli mindre.

7.7.4 Överträdelser och motivation av förbudspersoner

Förslag: Den som uppsåtligen eller av grov oaktsamhet förhindrar att elektronisk övervakning kommer till stånd eller på annat sätt manipulerar utrustningen ska dömas för hindrande av elektronisk övervakning av kontaktförbud till böter eller fängelse i högst ett år.

När ett kontaktförbud med elektronisk övervakning blir aktuellt har förbudspersonen redan gjort sig skyldig till överträdelse av kontaktförbudet eller så finns det i vart fall sannolika skäl för att en överträdelse har skett. I många fall torde det ur ett påföljdsperspektiv finnas skäl att bedöma en överträdelse av ett kontaktförbud som har förstärkts med elektronisk övervakning som allvarligare än en ordinär överträdelse, eftersom den prövning som ska föregå ett beslut om elektronisk övervakning kommer vara särskilt sträng. Med stor sannolikhet kommer den elektroniska övervakningen att tillämpas i situationer med en allvarlig hotbild, även om det inte kommer att vara fråga om de mest komplicerade situationerna. Elektronisk övervakning bör t.ex. inte användas om det finns skäl för att förbudspersonen ska frihetsberövas eller om hotet är så allvarligt att skyddspersonen måste omlokaliseras.

Förbudspersonen bör även kunna ställas till ansvar för eventuella försök att undkomma övervakningen eller att manipulera den elektroniska utrustningen. En möjlighet skulle kunna vara att beteckna sådana åtgärder som försök till överträdelser av kontaktförbudet. Anledningarna till att försöka undkomma övervakningen kan dock vara flera än bara att överträda kontaktförbudet. T.ex. kan man tänka sig att förbudspersonen vill dölja övervakningsutrustningen för nya bekantskaper eller vill undkomma övervakningen för att kunna begå andra brott än sådana som riktas mot förbudspersonen. I praktiken skulle det vara omöjligt att styrka att försöken att förhindra övervakningen skett i syfte att begå en överträdelse av kontaktförbudet. För att kunna vara säker på att skyddet är intakt krävs det att förbudspersonen bär utrustningen för elektronisk övervakning. Det bör då vara förenat med straff för förbudspersonen om han eller hon förstör utrustningen eller på annat sätt omöjliggör övervakningen. På samma sätt bör förbudspersonen vid straffansvar vara skyldig att sköta den elektroniska övervakningsutrustningen och t.ex. ladda dess batterier. Om batterierna

inte är laddade fungerar inte utrustningen och överträdelser kan då ske utan att de upptäcks eller registreras. Medvetet slarv med utrustningen skulle då kunna möjliggöra överträdelser. Från ett brottsofferperspektiv är det således viktigt att även grov oaktsamhet med utrustningen är straffbelagt. Om förbudspersonen redan i det inledande skedet vägrar att sätta på sig den elektroniska övervakningsutrustningen bör det på samma sätt vara straffbart. Ett särskilt brott, hindrande av elektronisk övervakning av kontaktförbud, bör därför införas. Skyddspersonen bör dock ha möjlighet att själv besluta om att tillåta att den elektroniska övervakningsutrustningen installeras i t.ex. bostaden. Åtgärder från dennes sida för att manipulera den elektroniska övervakningen kan således inte betecknas som ett straffbelagt hindrande av övervakningen. Däremot kan skyddspersonen i vissa fall kunna ställas till ansvar för t.ex. skadegörelse om övervakningsutrustningen har förstörts.

Motivation av förbudspersoner

Ovan har vi redovisat erfarenheter från den svenska kriminalvården avseende elektronisk övervakning. Det finns dock en avgörande skillnad mellan de som omfattas av den typen av övervakning och de som berörs av kontaktförbud. I kriminalvårdssystemet ger elektronisk övervakning en möjlighet till större frihet än innan fotbojan fanns, eftersom den dömde då var tvingad att inställa sig på anstalt för att avtjäna sitt straff. Nu har den som övervakas elektroniskt inom kriminalvårdssystemet ofta möjlighet att ha ett fungerande vardagsliv utanför en anstalt.

För den som kommer att övervakas elektroniskt inom ramen för lagen om kontaktförbud kommer däremot den elektroniska övervakningen att innebära en inskränkning av rörelsefriheten. Genom den elektroniska övervakningen kommer risken för att bli dömd för överträdelser av ett beslutat kontaktförbud att öka. Vid de andra redovisade alternativen då elektronisk övervakning kan övervägas i anslutning till kontaktförbud, t.ex. i stället för häktning eller som en påföljd, finns risken att behöva underkasta sig ett frihetsberövande om man inte underkastar sig den elektroniska övervakningen.

Liksom i dag bör det även i framtiden vara möjligt för en åklagare att besluta om att anhålla en person som har överträtt ett kontaktförbud. I de fall som kan bli aktuella för elektronisk över-

vakning torde det ofta finnas tillräckliga skäl för anhållande p.g.a. överträdelsen. Den elektroniska övervakningen kan då erbjuda förbudspersonen en möjlighet att slippa frihetsberövas. Elektronisk övervakning innebär visserligen ett mindre skydd för skyddspersonen jämfört med ett frihetsberövande men samtidigt kommer den elektroniska övervakningen att ge en möjlighet till ett mer långvarigt skydd.

För att skyddet ska kunna ses som en långsiktig förbättring för skyddspersonen är det av vikt att det även efter den initiala fasen finns en möjlighet till ingripanden mot en förbudsperson som missköter den elektroniska övervakningen.

Vi vill därutöver belysa att Brå, bl.a. i Rapport 2007:2, har beskrivit möjligheten att kombinera kontaktförbud med vård. RPS för ett liknande resonemang i rapporten om den elektroniska övervakningen. Enligt en rapport från Näringsdepartementet från år 2006 pågår det i dag ca 50 verksamheter i landet som riktar sig till män som utövar våld mot närstående (Näringsdepartementet, Mäns våldsutövande – barns upplevelser. En kartläggning av interventioner, kunskap och utvecklingsbehov, 2006). Vi betonar att det är avgörande att möjligheterna till vård av förbudspersoner utvecklas.

Vi vill också poängtera vikten av att genomföra klargörandesamtal med förbudspersonen i alla fall av kontaktförbud. Polismyndigheter som i dag utför klargörandesamtal menar att de är av stor betydelse för att motivera förbudspersonen att inte överträda kontaktförbudet. Genom klargörandesamtalet får förbudspersonen dessutom en kontaktperson hos polisen som hanterar frågor som angår skyddspersonen. T.ex. förekommer det att förbudspersoner kontakter sin poliskontakt för att få tillgång till egendom som skyddspersonen har men förbudspersonen äger. Om förbudspersonen istället hade sökt upp skyddspersonen för att hämta sin dator eller TV hade han eller hon gjort sig skyldig till en överträdelse av kontaktförbudet, även om det bakomliggande syftet inte var att trakassera skyddspersonen. Klargörandesamtalet torde vara särskilt viktigt vid den elektroniska övervakningen. Enligt uppgifter från RPS genomförs i dag inte några klargörandesamtal för deltagarna i den elektroniska övervakningen i Madrid. Antalet överträdelser och fellarm uppskattas där till ett per dygn och skyddspar. Både av hänsyn till skyddspersonen och till de ekonomiska konsekvenserna bör således klargörandesamtal vara obligatoriskt.

7.7.5 Bevarande av uppgifter och överskottsinformation

Förslag: Positioneringsuppgifter som har kommit fram vid elektronisk övervakning ska kunna användas för att förebygga och utreda brott. Uppgifterna får endast bevaras under sex månader. Undantagsvis bör det dock finnas möjlighet att spara uppgifter längre än sex månader om de behövs vid förundersökning eller domstolsprövning. Positioneringsuppgifterna ska där efter förstöras.

Information om hur förbudspersonen rör sig kommer att registreras i övervakningssystemet, dvs. kunna lagras som datainformation. Den upptagna informationen är av integritetskänslig karaktär. Enligt det alternativ som vi förordar bör positioneringsuppgifterna endast vara tillgängliga för larmcentralen när förbudspersonen har överträtt kontaktförbudet och tagit sig in i det fredade området. Under övrig tid bör inte heller positioneringsuppgifterna samlas in och sparas som data. Positioneringsuppgifterna behövs i domstol för att kunna bevisa att en överträdelse har skett. För detta ändamål bör uppgifterna kunna sparas.

Förutom uppgifter om att förbudspersonen har överträtt kontaktförbudet kan det dock vid positioneringen komma fram uppgifter som inte har något som helst samband med kontaktförbudet eller den skyddsperson som kontaktförbudet avser. Det kan t.ex. vara så att förbudspersonen visserligen har överträtt kontaktförbudet och trängt in i det fredade området, men han eller hon har inte gjort det för att söka upp skyddspersonen utan för att begå något annat brott riktat mot en annan person eller t.ex. ett bankrån. Uppgifterna om positioneringen kan då i stället vara av betydelse för att förebygga eller utreda ett annat brott. Det kan också röra sig om uppgifter som är ovidkommande i sammanhanget eller som är mycket integritetskänsliga av något skäl. Sådan information som inte berör det egentliga brottet, dvs. i det här fallet överträdelse av kontaktförbud, brukar betecknas överskottsinformation.

Enligt befintliga regler om tvångsmedelsanvändning vid hemlig telefonavlyssning, hemlig teleövervakning och hemlig kameraövervakning gäller (prop. 2004/05:143) att överskottsinformation om ett annat brott än det som ligger till grund för beslutet om det hemliga tvångsmedlet normalt får användas för att utreda det brottet. Beträffande överskottsinformation om mindre allvarliga

brott gäller dock en viss begränsning. En förundersökning om ett sådant mindre allvarligt brott får inledas på grund av överskottsinformation endast om fängelse i ett år eller däröver är föreskrivet för brottet och det kan antas att brottet inte föranleder böter eller om det finns särskilda skäl. Uppgifter om förestående brott får alltid användas för att förhindra brott (se 27 kap. 23 a § rättegångsbalken och 6 a § lagen [1995:1506] om allmän kameraövervakning). De senare (prop. 2005/06:178) införda reglerna om hemlig rumsavlyssning är mer begränsande, eftersom användningen av det tvångsmedlet anses innebära ett avsevärt större ingrepp i människors integritet än de tidigare nämnda tvångsmedlen. Överskottsinformation från hemlig rumsavlyssning får därför inte användas i samma uträckning som de brottsbekämpande myndigheterna får använda sådan information från andra hemliga tvångsmedel. Överskottsinformation om ett annat brott än det som har föranlett den hemliga rumsavlyssningen får endast användas i de fall då det andra brottet är så allvarligt att det skulle ha kunnat föranleda hemlig rumsavlyssning. Överskottsinformation om andra brott får sålunda inte användas för att utreda sådana brott, dvs. den bör varken kunna läggas till grund för ett beslut att inleda en förundersökning om brottet eller användas för att berika materialet i en pågående förundersökning. Överskottsinformation från hemlig rumsavlyssning får, i de delar som rör andra brott än de som kan föranleda hemlig rumsavlyssning, inte bevaras. Uppgifter som kommit fram vid hemlig rumsavlyssning om ett förestående brott får användas för att förhindra brottet.

Kontaktförbud med elektronisk övervakning torde i mycket begränsad omfattning generera överskottsinformation eftersom datasystemet enbart bör kunna lagra uppgifter från när förbudspersonen är inne i det fredade området, dvs. redan har begått ett brott. I larmsystemet kommer det dock att kunna finnas överskottsinformation, som teoretiskt kan användas för att binda förbudspersonen till ett brott som inte har med kontaktförbudet eller skyddspersonen att göra, eller för att förhindra sådana brott.

Till skillnad från de tidigare nämnda hemliga tvångsmedlen är kontaktförbud med elektronisk övervakning inte ett straffprocessuellt tvångsmedel. Reglerna som omgärdar kontaktförbud är intimt förknippade med syftet att skydda en viss person och förhindra brott mot denne. Det finns således argument för att reglerna om kontaktförbud ska vara mer begränsande än sådana som rör tvångsmedel.

Vi vill dock poängtera att det, till skillnad från de hemliga tvångsmedlen, finns möjlighet att i förväg, uttömmande informera förbudspersonen om innebörden av den elektroniska övervakningen. Vidare är den information som finns tillgänglig endast en uppgift om var förbudspersonen har befunnit sig, jfr. t.ex. kameraövervakning eller avlyssning där man antingen kan se en person begå ett brott eller höra denne planera eller genomföra brottet. Positioneringsuppgifterna kan således knappast användas som något annat än stödbevisning vid utredning om brott. Däremot kan de få större betydelse för polisen för att kunna förekomma att brott begås. Sammantaget anser vi att positioneringsuppgifter om var förbudspersonen befinner sig eller har befunnit sig inom det fredade området bör kunna användas, förutom för att beivra överträdelser av kontaktförbud, även för att förebygga och utreda andra brott. Någon begränsning i vilka brott uppgifterna ska avse är inte nödvändig.

Uppgifterna i övervakningssystemet bör gallras senast efter sex månader. I vissa fall kan förundersökning och domstolsprocess ta längre tid än så. Det bör då finnas en möjlighet att spara uppgifterna längre.

När positioneringsuppgifterna inte längre får finnas kvar ska de förstöras.

7.7.6 Uppdrag till myndigheter

Förslag: RPS bör ges i uppdrag att i avvaktan på framtida författning följa den tekniska utvecklingen avseende elektronisk övervakning.

När den elektroniska övervakningen av kontaktförbud kan påbörjas bör Brå ges i uppdrag att följa upp och utvärdera verksamheten.

RPS har genomfört försöksverksamhet med den i dag tillgängliga utrustningen. Med utgångspunkt i att Sverige förefaller ligga på framkant i världen med frågan om elektronisk övervakning vid kontaktförbud är det knappast troligt att tekniken kommer att utvecklas ytterligare innan det finns en uttalad efterfrågan. Det förslag som nu presenteras har också anpassats för att överensstämma med den teknikutveckling som rimligen kan förväntas ha skett till

dess att lagen kan träda i kraft. Vi föreslår därför ingen ytterligare försöksverksamhet i ett senare skede. Däremot anser vi att det finns skäl för RPS att fortsätta följa den tekniska utvecklingen och tillämpningen av elektronisk övervakning.

Regeringen bör i ett tidigt skede ge RPS i uppdrag att förbereda sig för en kommande lagstiftning avseende den elektroniska övervakningen, eftersom de tekniska förutsättningarna förutsätter framförhållning. De kommande remissvaren avseende detta betänkande torde ge en indikation om när förberedelserna kan påbörjas.

Vi föreslår vidare att Brå ges i uppdrag att följa upp verksamheten med den elektroniska övervakningen när denna har påbörjats.

8 Skydd för personuppgifter

8.1 Inledning

Denna utredning har i första hand till uppgift att föreslå åtgärder för att begränsa en gärningsmans möjligheter att förfölja eller på annat sätt utsätta ett brottsoffer för hot eller allvarliga trakasserier. I många fall torde det dock inte vara tillräckligt med att försöka undanröja hoten. Då kan det också krävas åtgärder för att skydda den förföljde. En form av skydd är skyddade personuppgifter.

I dag lever ca 11 500 personer i Sverige med någon form av skydd för sina personuppgifter. Allt fler ansöker också om skydd. Enligt Skatteverket har antalet personer med skydd ökat från ca 4 700 år 1993 till över 11 000 i dag. Det innebär en genomsnittlig ökning med 6 procent per år.

Att under lång tid leva under hot får ett stort antal negativa effekter. Skyddade personuppgifter kan enbart till en del motverka dessa. Skyddet i sig medför också många svårigheter, både för vuxna och barn.

Sverige är ett litet land. Det är därför svårt att gömma sig någonstans i landet oavsett om man har skyddade personuppgifter eller inte. Var man än befinner sig riskerar man att träffa någon som man känner eller att bli igenkänd. Ett fullständigt skydd är därför i princip omöjligt att få.

I Sverige är huvudregeln att uppgifter inom den offentliga verksamheten ska vara tillgängliga för alla. Under senare år har det dock tillkommit ett antal sekretessregler bl.a. till skydd för personer som har utsatts för förföljelse. Dessa kompletterar reglerna om skyddade personuppgifter.

Vid sidan av de bestämmelser som redovisas här och som kan ge skydd för personuppgifter kan naturligtvis den enskilde själv vidta en del åtgärder. Tidigare fanns möjligheten att t.ex. skaffa en särskild postadress, en postbox, men Posten sluter inte längre avtal

med privatpersoner om denna tjänst. Däremot finns det en del personer som på olika sätt döljer var han eller hon bor eller anskaffar dolt telefonnummer. Ytterligare ett alternativ att dölja var man befinner sig är att byta namn enligt de bestämmelser som finns i namnlagen (1980:670). Som regel ger dessa åtgärder ett mer begränsat skydd än det skydd för personuppgifter som följer av bestämmelser i författning. Möjligheterna kan ändå utnyttjas t.ex. om hotbilden är begränsad och myndigheterna inte kan erbjuda någon hjälp.

8.2 Nuvarande möjligheter att få skydd för personuppgifter

8.2.1 Inledning

Den som är utsatt för förföljelse kan i dag omfattas av någon av de olika former av skydd av personuppgifter som finns. I princip kan man tala om fyra olika nivåer av skydd.

8.2.2 Skydd för personuppgifter i sekretesslagen

Huvudregeln enligt offentlighetsprincipen är att uppgifter hos myndigheter är offentliga.

Sekretesslagen (1980:100) begränsar dock rätten för en utomstående att få ta del av uppgifter om enskilds bostadsadress eller annan jämförbar uppgift som kan lämna upplysning om var den enskilde bor stadigvarande eller tillfälligt. Likaså kan enskilds telefonnummer, e-postadress eller annan jämförbar uppgift som kan användas för att komma i kontakt med den enskilde omfattas av sekretess. Motsvarande uppgifter om anhöriga till den enskilde kan också vara hemliga. En förutsättning för att sekretess ska gälla är att det av särskild anledning kan antas att den enskilde eller någon honom eller henne närstående kan komma att utsättas för våld eller annat men om uppgiften röjs, 7 kap. 1 a § sekretesslagen.

Bestämmelsen innebär att om myndigheten känner till att en person är förföljd och utsatt för hot finns det en möjlighet för myndigheten att vägra lämna ut uppgift om var personen befinner sig, t.ex. i ett skyddat boende, eller hur man kan komma i kontakt med personen.

Det är enligt 7 kap. 1 a § sekretesslagen inte möjligt att sekretessbelägga namn eller personnummer som finns hos en myndighet.

Det saknas krav på att myndigheter regelmässigt kontrollerar om det föreligger något hinder för utlämnande av kontaktuppgifter. Adressuppgifter betraktas normalt som harmlösa, dvs. de kan lämnas ut utan någon närmare skadebedömning i det enskilda fallet.

Sekretessen gäller inte för uppgift om beteckning på fastighet eller tomträtt. Regeringen uttalade dock i prop. 2005/06:161 s. 51 att eftersom en uppgift om fastighetsbeteckning kan avslöja var den enskilde bor är en fastighetsbeteckning i princip att jämställa med en adressuppgift. Motsvarande resonemang kunde, enligt regeringen, föras om tomträttsbeteckningar. Regeringen ansåg dock att det fanns många fall där en sådan uppgift borde vara offentlig även fortsättningsvis, t.ex. i mål om bättre rätt till fast egendom. För att undvika att bestämmelsen om skydd för adressuppgifter skulle ges ett alltför vitt tillämpningsområde gjordes därför ett undantag för fastighets- och tomträttsbeteckningar.

Enligt 7 kap. 15 § sekretesslagen gäller sekretess i verksamhet som avser folkbokföringen eller annan liknande registrering av befolkningen och, i den utsträckning regeringen föreskriver det, i annan verksamhet som avser registrering av betydande del av befolkningen. Sekretessen omfattar uppgift om enskilds personliga förhållanden om det av särskild anledning kan antas att den enskilde eller någon närstående till den enskilde lider men om uppgiften röjs.

De register som vid sidan av folkbokföringsregistret avses i 7 kap. 15 § sekretesslagen finns uppräknade i 1 b § sekretessförordningen. Bland de register som har upptagits i 1 b § sekretessförordningen finns RPS centrala passregister, kommunala fastighetsregister och lantmäterimyndigheternas och inskrivningsmyndigheternas informationssystem.

Sekretess enligt 7 kap. 15 § sekretesslagen och 1 b § sekretessförordningen omfattar utöver adressuppgifter även uppgifter om t.ex. namn, personnummer och civilstånd. Fotografi är som huvudregel skyddat av sekretess, dvs. ett fotografi får inte lämnas ut om det inte står klart att det kan ske utan att den enskilde eller någon närstående till den enskilde lider men.

Skillnaderna mellan den nyare 7 kap. 1 a § och 7 kap. 15 § sekretesslagen är flera. Enligt 7 kap. 1 a § sekretesslagen gäller sekretesskyddet i hela den offentligt förvaltningen, medan skydd

enligt 7 kap. 15 § sekretesslagen inte med självklarhet överförs till en annan myndighet. För att sekretess ska gälla även hos den myndighet som har tagit emot uppgifterna krävs det att det finns en överföringsbestämmelse som är tillämplig på uppgiftsspridningen i nästa skede eller att myndigheten kan tillämpa en primär sekretessbestämmelse. Eftersom bestämmelsen i 7 kap. 15 § sekretesslagen är formulerad som en överföringsbestämmelse, dvs. bara gäller överföring av uppgifter mellan myndigheter, gäller inte heller sekretess om en enskild person lämnar uppgifterna till en myndighet som saknar tillämpliga, primära sekretessbestämmelser (SOU 2003:99, s. 181). Sekretesskyddet enligt 7 kap. 15 § sekretesslagen innebär således att uppgifterna är skyddade hos de myndigheter som själva bedriver folkbokföring eller annan liknande registrering som omnämns i paragrafen. Det är dock tveksamt om en myndighet som tar emot uppgifterna i andra hand, antingen från en av de myndigheter som omfattas av den primära sekretessen eller av den enskilda personen, kan åberopa 7 kap. 15 § sekretesslagen som skäl för en vägran att lämna ut dem. 7 kap. 1 a § sekretesslagen gäller däremot hos alla myndigheter, oavsett hur de har fått tillgång till uppgifterna.

7 kap. 15 § sekretesslagen omfattar samtliga uppgifter som förekommer inom folkbokföringen och de i 1 b § sekretessförordningen uppräknade registren. När den nyare paragrafen, 7 kap. 1 a § sekretesslagen, infördes begränsades dock bestämmelsen till att omfatta sådana uppgifter som anger var den enskilde uppehåller sig och hemtelefonnummer eller andra liknande uppgifter.

Det gäller en stark presumtion för att uppgifterna är offentliga. Det är först när det finns "särskild anledning" att anta att den enskilde eller någon närstående till denne kan komma att utsättas för våld eller annat allvarligt men (7 kap. 1 §) eller lida men (7 kap. 15 §) om uppgifterna röjs som sekretess gäller.

8.2.3 Sekretessmarkering

Som nämnts finns det inte någon allmän skyldighet för myndigheter att ta reda på om en enskild kan komma att lida men om dennes adressuppgifter eller andra uppgifter om personliga förhållanden röjs. Om myndigheten känner till sådana skäl eller om den enskilde i sina kontakter med myndigheten upplyser om att en sådan situa-

tion föreligger bör dock detta påverka beslutet om utlämnande av uppgifter.

Om myndigheter allmänt ska uppmärksammas på att det finns anledning att beakta en viss hotbild mot en viss person finns det en möjlighet för Skatteverket att besluta om s.k. sekretessmarkering i folkbokföringsregistret. Sekretessmarkeringen är en varningssignal om i vilka fall sekretess kan gälla. Förfarandet med sekretessmarkering är inte närmare reglerat i författning, men motsvarar det som gäller enligt 15 kap. 3 § sekretesslagen om hemligstämpel. Sekretessmarkeringen anger att särskild försiktighet bör iakttas vid bedömningen om en uppgift får lämnas ut.

Skatteverket beslutar om sekretessmarkering efter ansökan av den som är utsatt för förföljelse. Normalt ska de skäl som åberopas vara tillräckligt starka för att ett utlämnande ska kunna vägras med stöd i 7 kap. 1 a § eller 7 kap. 15 § sekretesslagen, dvs. det bör vara fråga om ett konkret hot. Hotbilden bör kunna styrkas av den sökande, t.ex. med ett intyg från en polismyndighet eller socialtjänsten.

Sekretessmarkering omfattar alla personuppgifter som finns registrerade i folkbokföringssystemet.

Eftersom förfarandet med sekretessmarkering inte finns reglerat i lag kan Skatteverkets beslut att avslå en begäran om en sådan markering inte överklagas.

Innebörden av en sekretessmarkering i folkbokföringssystemet är dels att uppgifter inte lämnas utom privatpersoner och andra dels att när andra myndigheter söker i systemet eller hämtar uppgifter ur systemet för sina egna register framgår sekretessmarkeringen tillsammans med andra uppgifter om personen för att markera för myndigheterna att sekretessbedömning ska ske med särskild uppmärksamhet. Markeringen innebär således inte att sekretessbelagda uppgifter utesluts.

Om någon vill skicka en postförsändelse till en person som omfattas av en sekretessmarkering vidarebefordras försändelsen genom Skatteverkets försorg. Avsändaren behöver inte veta var personen är folkbokförd, utan kan lämna försändelsen till ett skattekontor.

I september 2007 fanns det 11 047 personer med sekretessmarkering i landet. Enligt Skatteverkets statistik har mellan 2,5–4,5 procent av ansökningarna om sekretessmarkering avslagits under perioden 2003–2007.

8.2.4 Kvarskrivning

En person som av särskilda skäl kan antas bli utsatt för brott, förföljelse eller allvarliga trakasserier på annat sätt kan medges att vid flyttning vara folkbokförd på den gamla adressen enligt 16 § folkbokföringslagen (1991:481). Förfarandet kallas kvarskrivning. Skyddet är inriktat på att hemlighålla den verkliga adressen där den förföljde bor.

Kvarskrivning beslutas av Skatteverket efter ansökan av den förföljde. Skyddet får medges i högst tre år i taget och det ska upphöra när det inte längre finns skäl för det, enligt 17 § folkbokföringslagen.

Kvarskrivning, som endast omfattar den förföljdes adress, kombineras oftast med sekretessmarkering.

Vid kvarskrivning tas den gamla adressen bort och personen registreras som ”på församlingen skriven”. Skattekontorets adress anges som särskild postadress. All post går till ett regionalt skattekontor där särskilda handläggare har den faktiska adressen och kan vidarebefordra posten.

I september 2007 fanns det 1 294 personer med kvarskrivning i landet.

8.2.5 Fingerade personuppgifter

En person som riskerar att bli utsatt för särskilt allvarlig brottslighet som riktas mot dennes liv, hälsa eller frihet kan medges att använda andra personuppgifter om sig själv än de verkliga, enligt lagen (1991:483) om fingerade personuppgifter. Det krävs att personen inte kan ges tillräckligt skydd på annat sätt. Medgivandet att använda fingerade personuppgifter kan begränsas till viss tid.

Regeringen har uttalat att det med allvarlig brottslighet ska avses gärningar som har ett straffvärde om minst 6–8 månaders fängelse. Vid brottslighet som upprepats flera gånger kan eventuellt ett något lägre straffvärde accepteras, t.ex. om brottsligheten har varit särskilt besvärande för målsäganden (prop. 1997/98:9, s. 56). Utgångspunkten är dock att denna form av skydd bör användas restriktivt (SOU 2003:99, s. 176).

Stockholms tingsrätt beslutar i ärenden om fingerade personuppgifter efter ansökan av RPS eller den enskilde. RPS kan avslå en framställning från den enskilde som vill använda fingerade person-

uppgifter. Ett sådant avslagsbeslut kan inte överklagas, utan den enskilde får då själv ansöka hos tingsrätten.

Fingerade personuppgifter innebär att den gamla identiteten avregistreras i folkbokföringen.

Om en person har medgetts fingerade personuppgifter har han eller hon rätt att få hjälp av RPS med bl.a. kontakter med andra myndigheter.

Stockholms tingsrätt har under åren 2003–2007 behandlat 4, 5, 11, 7 respektive 12 ansökningar från RPS om fingerade personuppgifter. Under åren 2005–2007 har sammanlagt 45 personer medgetts rätt att använda fingerade personuppgifter. Enligt Rikskriminalpolisen, som handlägger dessa ärenden inom RPS, inkommer årligen 50–60 ansökningar om fingerade personuppgifter.

8.3 Övergripande presentation av behovet av reformer

8.3.1 Inledning

Ett stort antal personer upplever att de är utsatta för hot eller riskerar att utsättas för hot och ansöker därför om skyddade personuppgifter av något slag. Antalet som lever med skyddade personuppgifter växer.

Samtidigt framkommer det att många av dem som lever med skyddade personuppgifter upplever att skyddet inte är tillräckligt för att undkomma förföljelsen. Många tvingas gång på gång att fly från ort till ort efter att bostadsadressen har läckt ut. Inte sällan beskylls myndigheter för att ha läckt ut uppgifterna till förföljare.

Andra vittnar om att sekretesskyddet är så omfattande och innebär så krävande villkor att det inte går att fungera i samhället om man lever med skyddade personuppgifter.

Problemen med skyddade personuppgifter innehåller flera dimensioner. De skiljer sig åt beroende på ur vems perspektiv man betraktar frågan: den hotades, dennes barns eller myndigheternas.

8.3.2 Frågans tidigare beredning

Frågan om att förstärka skyddet inom folkbokföringen för förföljda personer har diskuterats vid flera tillfällen.

Utredningen om vissa folkbokföringsfrågor (SOU 1996:68) föreslog vissa förändringar i de då gällande förutsättningarna för kvarskrivning och fingerade personuppgifter. Utredningen konstaterade att sekretessmarkering i folkbokföringsregistren är den första skyddsåtgärd som bör tillgripas när man kan befara att folkbokföringsuppgifter används för personförföljelse. Det påpekades i den efterföljande propositionen (prop. 1997/98:9, s. 34) att det var av stor vikt att den som har utsatts för eller riskerade att bli utsatt för personförföljelse kunde räkna med att samhället ställde effektiva skyddsåtgärder till förfogande. De möjligheter som då fanns, dvs. de samma som finns i dag, ansågs i de flesta fall tillräckliga för att de utsatta personerna skulle känna sig trygga. Kvarskrivning och fingerade personuppgifter upplevs dock ha negativa konsekvenser som drabbade såväl den enskilde som myndigheter och andra. Regeringen uttalade att medgivande om att använda fingerade personuppgifter borde ske med stor restriktivitet och endast när inget annat skydd stod till buds.

Regeringen formulerade i propositionen en hierarkisk rangordning där beslut om kvarskrivning skulle föregås av en prövning om inte behovet av skydd kunde tillgodoses genom besöksförbud eller liknande. På samma sätt skulle medgivande för någon att använda fingerade personuppgifter inte ges om personen kunde skyddas genom kvarskrivning eller på annat sätt (prop. 1997/98:9, s. 46 och 58 f.).

Offentlighets- och sekretesskommittén genomförde en allmän översyn av sekretesslagen (se bl.a. kommitténs huvudbetänkande En ny sekretesslag, SOU 2003:99). Kommittén lämnade bl.a. förslag om nya generellt tillämpliga sekretessbestämmelser till skydd för känsliga uppgifter om enskilda. Förslagen innebar att sekretessskyddet för känsliga uppgifter om enskildas personliga förhållanden skulle förbättras, men att det inte skulle vara generellt tillåtet att sekretessbelägga känsliga uppgifter. Dessutom skulle sekretess gälla i hela den offentliga förvaltningen för vissa uttryckligt angivna och särskilt känsliga uppgifter. Vid sidan av Offentlighets- och sekretesskommittén arbetade en utredning, Utredningen om offentlighet och sekretess i skolan (se betänkandet Sekretess i elevernas

intresse – Dokumentation, samverkan och integritet i skolan, SOU 2003:103), med de särskilda bestämmelserna om sekretess i skolan.

Personsäkerhetsutredningen föreslog i delbetänkandet Nationell handlingsplan mot våld i nära relationer (SOU 2002:71) att personer som utsätts för hot och förföljelse skulle kunna bli folkbokförda i särskild ordning, s.k. skyddad folkbokföring. Förutsättningarna för skyddad folkbokföring föreslogs vara desamma som gäller vid kvarskrivning, dvs. att den enskilde av särskilda skäl kan antas bli utsatt för brott, förföljelser eller allvarliga trakasserier på annat sätt. För den skyddade folkbokföringen föreslogs gälla ett omvänt skaderekvisit, dvs. ett utlämnande skulle endast medges om det står klart att uppgiften kan röjas utan att skada uppkommer. Personsäkerhetsutredningen drog slutsatsen att trots att skyddad folkbokföring på många sätt skulle ge ett högre sekretesskydd än kvarskrivning, kunde det finnas ett intresse hos personer som har flyttat att kombinera ett beslut om skyddad folkbokföring med kvarskrivning på den gamla folkbokföringsorten. Om adressuppgifterna lämnades ut kunde kvarskrivning ge ett extra skydd.

I prop. 2005/06:161 konstaterade regeringen att många myndigheter helt eller delvis saknade möjligheter att sekretessbelägga adressuppgifter. Ett generellt skydd för adressuppgifter m.m. föreslogs därför införas. Förslaget har därefter beslutats och införts i bestämmelserna i den tidigare presenterade 7 kap. 1 a § sekretesslagen. Regeringen föreslog även att sekretessbestämmelser till skydd för elevs identitet, adress och liknande uppgifter om enskilds personliga förhållanden skulle införas inom högskoleområdet, vuxenutbildningen och vid Verket för Högskoleservice. Liknande bestämmelser fanns redan för förskoleklassen, grundskolan, gymnasieskolan, särskolan, specialskolan, sameskolan och kommunal riksinternatskola. De föreslagna reglerna finns i dag införda i 7 kap. 9 § femte stycket sekretesslagen. Ett tredje förslag, som senare har införts i 7 kap. 1 b § sekretesslagen, innebar ett generellt skydd hos myndigheter för uppgift om kopplingen mellan en enskilds verkliga identitet och fingerade personuppgifter. Enligt bestämmelsen gäller ett omvänt skaderekvisit. Förändringarna trädde i kraft den 1 oktober 2006.

Personsäkerhetsutredningens förslag om skyddad folkbokföring har inte lett till något regeringsförslag.

Könstillhörighetsutredningen föreslog i sitt betänkande Ändrad könstillhörighet – förslag till lag (SOU 2007:16) inte någon skyldighet för en intygsgivare att utfärda nya intyg och betyg till den

som har bytt identitet. Utredningen underströk vikten av att olika intygsgivare m.fl. ställer sig positiva till framställningar från den som har bytt identitet med önskemål att få nya intyg, betyg, m.m. utfärdade med den nya identiteten. Skolverket har bedömt att 27 § förvaltningslagen (1986:227) om omprövning ger rätt för skolledare att ändra skolbetyg m.m. efter identitetsbyte.

8.3.3 Problembild

De förföljda personernas perspektiv

Att leva med skyddade personuppgifter är psykiskt, socialt och ekonomiskt påfrestande.

Problemen med att leva med skyddade personuppgifter har beskrivits flera gånger tidigare. Vi bedömer det ändå som nödvändigt att peka på några av de största svårigheter som de flesta med någon form av skyddade personuppgifter drabbas av.

Katarina Weinehall m.fl. har under arbetet med rapporten G(l)ömda – en studie om kvinnor och barn med skyddade personuppgifter (Skrifter från Juridiska institutionen vid Umeå universitet, No 17/2007) under tre år följt kvinnor som lever med skyddade personuppgifter. De konsekvenser som redovisas i rapporten återkommer även i annan litteratur. Dessa erfarenheter sammanfaller också med det andra hotade personer än sådana som har utsatts för våld i nära relationer har berättat om för Stalkningsutredningen.

Den dominerande känslan hos den som har utsatts för allvarliga hot eller våld är rädsla för att gärningsmannen än en gång ska hitta sitt offer. Denna känsla lever kvar länge. Rädslan blandas med en misstro mot att det skyddsnät som har byggts upp är tillräckligt. Trots att man har brutit med familj, släktingar och vänner är de förföljda rädda att någon ska avslöja dem. I synnerhet finns det en oro att myndigheter inte kan skydda adressuppgifterna, antingen p.g.a. bristande sekretessregler, okunskap eller slarv. De som lever med skyddade personuppgifter uppger att de ofta tvingas förklara för olika myndighetspersoner vad skyddet innebär och vilka rutiner som myndigheten har att följa, dvs. den som är hotad måste ständigt vara aktiv för att säkerställa skyddsnivån. Många berättar också om hur förföljaren lyckas få myndigheter och andra att avslöja den förföljdes adress, vilket tvingar den förföljde att flytta gång på gång.

Den som lever med skyddade personuppgifter upptäcker inte sällan att det är mycket svårt att efterleva de krav som ställs för att garantera skyddet. Det är inte möjligt att skapa rutiner för vardagen eftersom sådana kan ge förföljaren ledtrådar om var man befinner sig. Eftersom man inte längre kan ha kontakt med personer man har känt tidigare är det tvunget att skapa ett nytt kontaktnät, vilket kan vara svårt eftersom man sannolikt inte mår bra psykiskt eller vågar lita på andra fullt ut. Om den förföljde tvingas flytta upprepade gånger försvåras också möjligheten att etablera någon kontakt med nya människor. Han eller hon isolerar sig därför ofta, vilket inte sällan leder till ytterligare ohälsa.

Skydd av personuppgifter, med undantag för den som har finge-rade personuppgifter, innebär att den hotade personens uppgifter inte längre finns med i några offentliga register. Det betyder att den hotade inte kan söka om lån eller krediter, eftersom det inte går att göra någon kreditupplysning. Det går i vissa fall inte att få s.k. e-legitimation via sin bank. Andra konsekvenser är att eftersom posten eftersänds via skattekontoren tar det extra tid, vilket innebär att betalningar av räkningar kan bli försenade, med förseningsavgifter som följd. Den som är förföljd vågar ofta inte heller lämna ut uppgifter till andra än myndigheter, eftersom registeruppgifterna kan läcka ut. Det betyder att man inte har bibliotekskort, har prenumerationer eller ens, i vissa fall, arbetar. Många företag uppger att de inte kan garantera skydd för deras kunder från att deras registeruppgifter lämnas ut. Det gäller t.ex. Internetleverantörer, mobiltelefonoperatörer och resebolag.

I vissa fall är registeruppgifter t.o.m. offentliga. Så är t.ex. fallet för boende hos de kommunala bostadsbolagen. Uppgift om adressuppgift skyddas av sekretess enligt 7 kap. 1 a § sekretesslagen, men däremot skyddas inte namnuppgiften och fastighetsbeteckningen av någon sekretessbestämmelse. Eftersom många hotade personer har fått hjälp av socialtjänsten med att flytta är det sannolikt att ett stort antal av dem bor i den kommunala allmännyttan. För den som vill veta var någon bor går det alltså att söka genom de kommunala bostadsbolagen.

De negativa effekterna av skyddade personuppgifter påverkar varandra. Den som är rädd för att uppgifter ska läcka från en arbetsgivare vågar inte arbeta, vilket gör att den förföljde tvingas leva under knappa ekonomiska förutsättningar och kanske mår dåligt psykiskt. Den som är rädd mår dåligt och kan inte arbeta osv.

Effekterna på de förföljda är ganska lika varandra, oavsett vilket skydd man har. De beror mycket på det hot man upplever mot sig, hur man agerar och mår, och om man kan lita på människor och myndigheter man kommer i kontakt med.

Den som lever med skyddade personuppgifter kan visserligen i bästa fall undgå ytterligare brott mot sig, men däremot förlängs lidandet av brotten eftersom de skyddade personuppgifterna i sig har så negativa effekter.

Barnens perspektiv

I dag lever mer än 4 200 barn med skyddade personuppgifter i Sverige, varav ca 3 600 har sekretessmarkering och ca 600 är kvarskrivna. Antalet barn som lever med fingerade personuppgifter är inte känt.

För barn är det kanske extra svårt att leva med skyddade personuppgifter. Barn som lever med skyddade personuppgifter saknar ofta den nödvändiga tillhörigheten och identiteten. Förföljda familjer tvingas flytta ofta och det finns vittnesmål om dem som flera gånger har behövt byta namn för att undkomma förföljelsen. Barnen tvingas ljuga om vem man är. Familjen saknar kanske umgänge och isolerar sig. Barnen kan inte ha någon relation till andra släktingar, vilket gör att de inte kan förstå sitt historiska sammanhang och ursprung.

Det förekommer ibland att en förälder har umgängesrätt till barnen, trots att den andra föräldern lever med skyddade personuppgifter p.g.a. våld och hot inom relationen. Finns det fortfarande risk för förföljelse läggs det då en mycket stor börda och psykisk påfrestning på barnen. Barnet, som har känslomässiga band till båda föräldrarna, kan bli ett verktyg för den förälder som förföljer att få veta var familjen bor. T.ex. kan barnet luras att berätta var han eller hon idrottar, går i skolan, vem han eller hon leker med eller hur familjen bor. Den andra föräldern, som säkerligen inser faran, riskerar att pressa barnet att inte avslöja något. Det kan i sin tur leda till att barnet skuldbeläggs eller att ett naturlig umgänge med den andra föräldern omöjliggörs.

Många föräldrar i dessa familjer vittnar om problem med skolbetyg. Trots att det finns sekretessregler för alla nivåer av skolgång, från förskola till vuxenutbildning, finns det osäkerheter om vad som händer om en elev som har skyddade personuppgifter får

betyg, som registreras. Likaså finns det en oro för vad som händer om eleven söker till gymnasium eller högskola med betygen, som då registreras igen.

Många skolor och ideella föreningar lägger ut fotografier och artiklar på den egna hemsidan. Enligt personuppgiftslagen (1998:204) får personuppgifter, t.ex. namn och foton, behandlas bara om den registrerade har lämnat sitt samtycke till behandlingen. Om detta lagkrav inte respekteras finns det en risk för att barn i familjer som förföljs avslöjas vid en vanlig sökning på Internet.

Myndigheternas perspektiv

Flera av de myndigheter som utredningen har varit i kontakt med har vittnat om att det kan vara svårt att tillämpa bestämmelserna om skyddade personuppgifter. Dessa problem drabbar i förlängningen den som skyddet är till för.

Skatteverket har centraliserat beslut och handläggning av skyddade personuppgifter från 120 skattekontor till sju regionala kontor. Sammanlagt har ca 25 handläggare i landet rätt att besluta om skydd. De handlägger samtliga ärenden, t.ex. folkbokföring, inkomst-taxering och fastighetstaxering, som rör skyddade personer.

Huvudregeln är att när Skatteverket får in en ansökan om skyddade personuppgifter fattas ett interimistiskt, positivt beslut i avvaktan på utredning. Det finns dock exempel på när beslutet har dragit ut på tiden. T.ex. har det för utredningen redovisats ett fall där det dröjde fem veckor innan ett nyfött barn kvarskrevs, trots att mamman hade skyddade personuppgifter.

Antalet försändelser som Skatteverket förmedlar varje år uppgår till ca 500 000. Det förekommer att Skatteverket förmedlar brev till den hotade personen av förföljaren, eftersom handläggarna vid myndigheten kanske inte har någon kunskap om vem gärningsmannen är.

Skatteverket poängterade i en intern rapport från januari 2008 att myndigheten nyligen hade genomfört utbildning i samtalsmetodik, men att ytterligare åtgärder för att öka likformigheten i bedömningarna var nödvändiga. Det föreslogs att en central funktion inom Skatteverket skapas för olika frågor om skydd av personuppgifter. I rapporten pekades också på att det i flera av Skatteverkets interna system finns säkerhetsbrister, dvs. att uppgifter om

personer med skyddade personuppgifter är tillgängliga utan sekretesskydd.

Både från personer som lever med skyddade personuppgifter och från de ideella organisationer som verkar på området riktas kritik mot myndigheter för att de inte alltid tillämpar reglerna rätt. Det påpekas t.ex. att det saknas myndighetsinterna föreskrifter och rutinbeskrivningar och att kunskapen därför många gånger är för låg hos handläggarna. Skatteverket och t.ex. Brottsoffermyndigheten har uppgett att de får många frågor om sekretess och skyddade personuppgifter från både privatpersoner och myndighetsföreträdare.

Inom sjukvården har det i landet funnits flera olika rutiner avseende kvarskrivna personer. Inom vissa landsting har man använt reservpersonnummer, s.k. U-reservnummer. En erfarenhet, som utredningen har fått del av, visar på en svårighet med att använda parallella personnummer. I exemplet hade en kvinna, innan hon medgavs att använda skyddade personuppgifter, registrerats som patient på sjukhuset. När hon senare sökte vård och behövde genomföra en provtagning beslutade kliniken att skydda henne med ett reservpersonnummer, eftersom hon nu var kvarskriven. Eftersom reservnumret inte överensstämde med övriga uppgifter kasserades dock blodproven av laboratoriet innan någon analys hade skett. Tiden innan korrekt medicinering kunde sättas in förlängdes med flera dagar. I andra landsting har man inte registrerat patientens namn, men väl dennes personnummer för att identifiera honom eller henne, om han eller hon var kvarskriven. Samordningen mellan landstingen, och mellan landsting och privata vårdgivare, har försvårats av att rutinerna har varit olika. Genom den nya patientdatalagen (se prop. 2007/08:126) som trädde i kraft den 1 juli 2008 ska samordningen förbättras. Lagen innebär en sammanhängande reglering av personuppgiftsbehandlingen inom hälso- och sjukvården och en mer sammanhållen IT-samverkan inom vården. Vi vill dock påpeka att en större samverkan också innebär att fler kan få åtkomst till mer information vilket ställer särskilda krav på vårdgivarnas beslut att ge ut behörigheter till skyddade personuppgifter.

Det har tidigare poängterats (t.ex. i prop. 1997/98:9, s. 53 ff.) att ett beslut om fingerade personuppgifter medför svåra komplikationer för både de inblandade personerna och myndigheter. Områden som har lyfts fram som särskilt besvärliga är administration av pension och inom socialförsäkringsområdet.

8.3.4 Slutsatser

Vi bedömer att det i första hand är fyra företeelser som framträder som de allra tydligaste problemen.

För det första har många av de luckor som tidigare fanns i bestämmelserna relativt nyligen täppts igen. Tillämpningen av de nya reglerna har ännu inte uppmärksammats av de som är berörda. Tidigare har myndigheterna saknat de juridiska möjligheterna att hemlighålla information om personer som är förföljda. När dessa regler nu till stor del finns släpar tilliten till myndigheterna efter. De erfarenheter som kommuniceras ligger i många fall flera år tillbaka, dvs. de skildrar ofta ett rättsläge som inte längre gäller.

För det andra förefaller det som om tillämpningen av sekretessreglerna hos vissa myndigheter fortfarande inte ger tillräckligt skydd för många av dem som utsätts för systematisk förföljelse. Orsaken till detta verkar både vara frånvaro av handlingsplaner och rutiner, och bristande kunskaper hos handläggarna. I flera fall verkar det också som att det i datasystemen och registren saknas stöd för att hantera skyddade personuppgifter, vilket innebär en ökad risk för att uppgifter som omfattas av sekretess lämnas ut till någon obehörig.

För det tredje kan man visserligen konstatera att det inom den privata sektorn inte finns någon offentlighetsprincip, dvs. det finns ingen allmän skyldighet för företag, föreningar och fysiska personer att tillhandahålla uppgifter om enskildas adresser och andra förhållanden. Trots det förefaller det som att det finns en befogad oro hos många förföljda personer att företag kommer att lämna ut uppgifter om dem. Det finns exempel på företag som t.ex. säljer uppgifter ur sina kundregister.

För det fjärde finns det fall där nuvarande bestämmelser inte ger tillräckligt skydd, eftersom det är mycket svårt att efterleva de villkor som skyddet kräver. Det gäller i synnerhet kvarskrivning.

Ett annat problem, som återkommer inom alla de områden som utredningen behandlar, är frågan om när skyddet inte längre behövs. På samma sätt som när det gäller besöksförbud är det svårt att veta om frånvaron av hotbild beror på att skyddsåtgärderna fungerar eller på att gärningsmannen har slutat med förföljelserna. Generellt kan man säga att internationell forskning visar att i de grävsta fallen av systematisk förföljelse ger gärningsmannen sällan upp förrän efter mycket lång tid.

Det är mycket svårt att hindra en motiverad gärningsman från att leta reda på en person som finns med i ett register med sitt riktiga namn. Den generella sekretessbestämmelsen i 7 kap. 1 a § sekretesslagen omfattar t.ex. inte namn och personnummer, dvs. det går att pussla ihop namn med t.ex. den inblandade myndighetens adress och få reda var personen befinner sig. Det här har gjort att de som upplever hotet mot dem som mycket allvarligt ibland gömmer sig bakom falska namn, oavsett om de har beviljats fingeerade personuppgifter eller inte.

En diskussion som tidigare har funnits om skyddade personuppgifter rör exempel på personer med skyddade personuppgifter som har kunnat använda skyddet för att begå kriminella handlingar, t.ex. bedrägerier. Det är självfallet viktigt att möjligheterna att få skyddade personuppgifter kringgärdas av relevanta villkor och att en skyddad person inte kan undandra sig förpliktelser. Reglerna måste utformas så att detta kan undvikas i största möjliga utsträckning, men det får inte innebära ett hinder mot att de som behöver skydd kan få det.

8.4 Åtgärder för att underlätta för personer med skyddade personuppgifter

8.4.1 Lagreglering av sekretessmarkering

Bedömning: Från ett brottsofferperspektiv talar starka skäl för en lagreglering av formerna för sekretessmarkering. Frågan bör behandlas vidare inom ramen för Folkbokföringsutredningen (Fi 2007:11).

Frågan om att lagreglera formerna för registrering av sekretessmarkering har diskuterats under många år och avvisats flera gånger. Till stöd för en lagreglering har det bl.a. anförts att det vore bra om den som inte har beviljats sekretessmarkering fick en möjlighet att få frågan överprövad. I dag har den som får ett negativt beslut från Skatteverket enbart rätt att begära att myndigheten omprövar sitt eget beslut enligt 27 § förvaltningslagen.

Regeringen konstaterade i prop. 1997/98:9 att frågan om att lagreglera en möjlighet att markera att en person är förföljd i folkbokföringsregistren är komplicerad. Därefter har frågan behandlats

vid ett antal tillfällen. Brottsofferutredningen kom i betänkandet Brottsoffer Vad har gjorts? Vad bör göras? (SOU 1998:40) fram till att en lagreglering inte behövdes med hänsyn till att en sekretessmarkering enbart är en varningssignal. Utredningen menade att även om en högre instans beslutar om sekretessmarkering, binder likväl detta beslut inte den som senare ska pröva om någon regel i sekretesslagen är tillämplig (SOU 1998:40, s 321).

Personsäkerhetsutredningen poängterade i sitt delbetänkande Nationell handlingsplan mot våld i nära relationer (SOU 2002:71) att sekretessmarkeringen innebär flera nackdelar, bl.a. att beslut inte kan överklagas. Utredningen ansåg inte att det var någon framkomlig väg att lösa problemen med att förändra förfarandet hos myndigheterna när det gäller handläggningen av skyddade personuppgifter och behovet av förstärkt sekretesskydd för våldsutsatta personer genom att enbart lagreglera förfarandet med sekretessmarkering. Personsäkerhetsutredningen föreslog därför en ny bestämmelse om skyddad folkbokföring (SOU 2002:71, s. 103).

Offentlighets- och sekretesskommittén tog i sitt betänkande Ny sekretesslag (SOU 2003:99) inte uttryckligen ställning till frågan om lagreglering av sekretessmarkering. I författningsförslagen saknades dock förslag om någon annan ordning än den som gäller i dag, dvs. det föreslogs inte några bestämmelser om sekretessmarkering i den nya sekretesslagen.

Regeringen behandlade frågan senast i mars 2006 och konstaterade då att de skäl som har anförts av bl.a. Brottsofferutredningen mot införandet av klagorätt i frågor om sekretessmarkeringar fortfarande hade bärkraft (prop. 2005/06:161, s. 56).

I september 2007 tillsattes en särskild utredare för att göra en allmän översyn av folkbokföringslagen (Fi 2007:11). Utredningen ska även redovisa om det är lämpligt att införa en författningsreglering av sekretessmarkeringarna (Dir. 2007:123).

I sammanhanget bör det påpekas att det är ett stort antal personer som varje år får sekretessmarkering i folkbokföringsregistret. Vi har noterat att Skatteverket inte har utformat några allmänna råd om handläggningen av dessa ärenden.

En lagreglering och en möjlighet att överklaga Skatteverkets beslut skulle troligen öka förutsättningarna för en mer likformig bedömning i dessa fall.

En lagreglering skulle också ge den som har fått ett avslag på sin ansökan om sekretessmarkering och den som har fått ett beslut om att skyddet ska upphöra en möjlighet att överklaga besluten. I syn-

nerhet för den som tidigare har medgetts sekretessmarkering kan det vara svårt att presentera ett relevant beslutsunderlag för Skatteverket. Om personen under skyddstiden inte har utsatts för hot eller annan förföljelse kan det antingen bero på att gärningsmannen inte längre är motiverad att begå brott mot personen eller på att skyddsåtgärderna har fungerat. Om något brott inte har anmälts till polisen har sannolikt varken gärningsmannen eller brottsoffret haft någon fördjupad kontakt med någon rättsvårdande myndighet. Brottsoffret har dessutom flyttat från den ort där de ursprungliga brotten ägde rum, eftersom det är en förutsättning för att kvarskrivning ska medges. Ofta tvingas Skatteverket i sådana situationer att förlita sig på det beslutsunderlag som fanns tillgängligt redan vid det förra beslutstillfället. Av brottsoffret, som kanske fortfarande fruktar förföljelser, kan då ett negativt beslut uppfattas som om skyddet tas bort för tidigt. Det ligger i sakens natur att denna avvägning är svår. Gränserna för utredningsskyldigheten bör dock definieras i lagen.

En lagreglering av formerna för sekretessmarkering kan erbjuda en möjlighet att lagfästa förutsättningarna för att medge sekretessmarkering vid ansökan och vid senare omprövning. En sådan ordning skulle leda till en större förutsebarhet för den sökande.

Det har tidigare påpekats av bl.a. Brottsofferutredningen att ett beslut om sekretessmarkering inte är bindande för den myndighet som senare beslutar om utlämnande av uppgiften. I praktiken finns det dock en stark tendens att myndigheterna i stor utsträckning stödjer sig på den bedömning som Skatteverket har gjort i frågan om sekretessmarkering. Ett negativt beslut från Skatteverket får således direkt påverkan på tillämpningen hos myndigheterna.

Från brottsoffrets perspektiv förefaller det därför som att det finns anledning att införa en lagreglering av formerna för sekretessmarkering. Frågan behöver dock analyseras vidare för att inte sådana bestämmelser ska komma i konflikt med folkbokförings-systemet i övrigt. Vi konstaterar att Folkbokföringsutredningen redan har det uppdraget i dag och överlämnar därför våra synpunkter dit.

8.4.2 Skyddade personuppgifter

Förslag: Vid beslut om fingerade personuppgifter ska domstolen inte bara beakta om kvarskrivning kan ge ett tillräckligt skydd utan även hotets förväntade tidslängd och andra effekter av kvarskrivning som kan försvåra för den enskilde.

Vid beslutet om att medge någon fingerade personuppgifter ska beaktas den tid personen kan förväntas behöva skydd. Att hotet förväntas finnas kvar under lång tid är ett skäl som talar för att medge personen fingerade personuppgifter framför kvarskrivning. Fingerade personuppgifter ska även kunna medges om det med hänsyn till personens behov och personliga förhållanden i övrigt framstår som lämpligare än någon annan åtgärd.

Inledning

Personer som har medgetts kvarskrivning upplever stora praktiska problem i vardagslivet. Några av dessa svårigheter har vi tidigare pekat på. Det finns ett behov av att överväga hur situationen för dessa personer, dvs. både vuxna och barn, kan underlättas. Det bör t.ex. diskuteras om vardagslivet för personer med kvarskrivning skulle underlättas om de istället medgavs fingerade personuppgifter eller om något annat alternativ kunde få det avsedda resultatet. Samtidigt kan man konstatera att det sannolikt finns många personer som skulle behöva fingerade personuppgifter, men som inte skulle klara av att leva med de mycket stränga villkor som följer på ett sådant beslut.

Lagstiftaren har beslutat att tillämpningen av skyddade personuppgifter ska ske enligt en viss hierarki, med utgångspunkt i bl.a. hotbilden. Det kan dock konstateras att de objektiva förutsättningar för beslut om kvarskrivning respektive fingerade personuppgifter är mycket lika.

	Kvarskrivning	Fingerade personuppgifter
Grundläggande förutsättningar:	- Att flytta	- Att flytta - Beredd att undvika kontakt med familj och vänner
Riskenivå	Konkret risk ("av särskild anledning anta")	Konkret risk ("riskerar att") (NJA 1994 s. 497 I)
Typ av gärningar	Brott, förföljelse eller allvarliga trakasserier på annat sätt enligt lagen.	Allvarlig brottslighet som riktar sig mot dennes liv, hälsa eller frihet enligt lagen. Enligt förarbetena (prop. 1997/98:9) kan straffvärde motsvarande 6–8 mån fängelse vara en riktlinje.
Max. tid innan omprövning	Tre år	Får begränsas i tid, men som huvudregel gäller beslutet tills vidare.
Omprövning	Kan ske	-
Begränsning	Ska föregås av prövning om annat, dvs. i första hand besöksförbud, är tillräckligt.	Ska föregås av prövning om annat, dvs. i första hand kvarskrivning, är tillräckligt.
Beslutsmyndighet	Skatteverket	Stockholms tingsrätt efter ansökan från RPS.

Kvarskrivning

Formellt innebär kvarskrivning ett bra skydd mot förföljelse. De säkerhetslösningar som finns i myndigheternas IT-system torde i de allra flesta fall vara tillräckliga. Läckor kan i många fall förklaras med misstag.

Problemet är dock att det är för många personer är svårt att leva efter de villkor som förutsätts för att kvarskrivningen ska fungera. T.ex. kan den skyddade personen inte lämna några ledtrådar om var han eller hon befinner sig. Det innebär att man inte kan registreras eller på annat sätt agera på ett sådant sätt att man kan knytas till den nya bostadsorten. I många fall är det då bl.a. svårt att ha ett arbete, ta emot bidrag, få vård eller placera barn i skola. Varje ny registrering i en myndighets register omfattas bara av det lägre skyddet enligt 7 kap. 1 a § eller 7 kap. 15 § sekretesslagen.

I praktiken innebär det att en del av dem som är kvarskrivna väljer att på egen hand använda falska namn och andra personuppgifter. Eftersom uppgifterna inte är sanktionerade av myndigheterna finns det många situationer när dessa personer ändå måste

använda sina egentliga personuppgifter. Ett sådant dubbelliv upplevs av många som oerhört ansträngande. Det gäller i synnerhet barn.

Vi anser att kvarskrivning i de allra flesta fall ger ett både effektivt och tillräckligt skydd. Det finns dock situationer, då man bör överväga andra alternativ. Utgångspunkten för när så ska ske bör först och främst vila i en hot- och riskbedömning, som både bör ta hänsyn till nuet och den förväntade hotbilden på längre sikt.

Förändrade sekretessbestämmelser och skyddad folkbokföring

Personsäkerhetsutredningen föreslog, som har nämnts i avsnitt 8.3.2, nya bestämmelser om något som kallades skyddad folkbokföring. Enligt förslaget skulle den skyddade folkbokföringen riktas till personer som utsätts för hot och förföljelse. Förutsättningarna för att medge skyddad folkbokföring föreslogs vara desamma som gäller vid kvarskrivning, dvs. att den enskilde av särskilda skäl kan antas bli utsatt för brott, förföljelser eller allvarliga trakasserier på annat sätt.

Förslaget tillkom bl.a. eftersom det både från skattemyndigheten och enskilda personer hade framförts att eftersom förfarandet med sekretessmarkering inte är lagreglerat medför det problem, bl.a. för att beslut inte kan överklagas. Utredningen påpekade också att sekretesskyddet inom folkbokföringen inte anses tillräckligt starkt för personer som har fått en sekretessmarkering. För att förbättra arbetet med riskbedömningar efterfrågades mera samarbete mellan skattekontoren och polisen. Utredningen hävdade vidare att det efterfrågades längre giltighetstid för sekretessmarkering än ett år.

Den s.k. skyddade folkbokföringen skulle innebära ett högre sekretesskydd än vid vanlig folkbokföring, dvs. en presumption för sekretess. I dag krävs det enligt 7 kap. 1 a § och 7 kap. 15 § sekretesslagen någon särskild anledning för att uppgifterna ska omfattas av sekretess, dvs. en särskilt sträng presumption för offentlighet.

Förslaget behandlades utförligt i Offentlighets- och sekretesskommitténs betänkande Ny sekretesslag (SOU 2003:99, s. 178 ff.). Kommittén påpekade t.ex. att Personsäkerhetsutredningens förslag enbart skulle innebära att uppgifter hos folkbokföringsmyndigheterna gavs ett högre sekretesskydd, men att detta inte skulle påverka sekretessen hos andra myndigheter.

Personsäkerhetsutredningens förslag har till viss del täckts av den generella sekretessbestämmelsen i 7 kap. 1 a § sekretesslagen. Denna bestämmelse innebär ett primärt skydd för adressuppgifter, till skillnad från personsäkerhetsutredningens förslag där problemen med överföring av sekretess till andra myndigheter kvarstod. Den nya bestämmelsen omfattar all behandling av adressuppgifter som sker i den offentliga verksamheten.

Man kan dock föra ett resonemang om ett alternativ till kvarskrivning kan vara särskilt starka sekretessregler, liknande dem som Personsäkerhetsutredningen övervägde men generellt tillämpliga i den offentliga verksamheten. En sådan ordning skulle därför ytterligare höja säkerheten hos myndigheterna och med stor sannolikhet eliminera risken för oavsiktliga utlämnanden av personuppgifter. En generell sekretessbestämmelse som innebar att personuppgifter beträffande vissa personer som har utsatts för allvarliga hot och förföljelse inte skulle lämnas ut om det inte stod klart att ett utlämnande kunde ske utan men skulle få ett stort skyddsvärde. Antalet myndighetsanställda med tillgång till uppgifterna skulle sannolikt kunna hållas nere till ett minimum.

Dessvärre skulle bestämmelserna också få stora negativa effekter. Den enskilde personen skulle ha det mycket svårt att fungera i samhället, eftersom hans eller hennes identitet inte kunde kontrolleras. Det skulle således inte bli enklare att köpa saker, yrkesarbeta eller sluta andra avtal. Bestämmelsen skulle dessutom behöva kompletteras med en sekretessbrytande undantagsbestämmelse, för att undvika att personen har möjlighet att i skydd av sin skyddade identitet undkomma avtal eller begå brott. Denna undantagsbestämmelse skulle förmodligen behöva vara så vidsträckt att huvudregeln i princip förlorade sin funktion.

Vi anser därför inte att det är lämpligt att förändra sekretessbestämmelserna för att förbättra situationen för personer som lever med skyddade personuppgifter.

Kvarskrivning med tillfälliga personuppgifter

Ett förslag som har framförts till utredningen av både enskilda personer och myndigheter är att möjliggöra för den som är kvarskriven att få låna uppdiktade personuppgifter under kvarskrivningens giltighetstid.

En sådan lösning skulle ge den förföljde personen skydd, men skulle dessutom göra det möjligt för personen att i större utsträckning än i dag ha ett fungerande liv i samhället. Han eller hon skulle t.ex. öppet kunna kontakta socialtjänst, försäkringskassa och arbetsförmedling på den nya orten utan att behöva använda några andra uppgifter om sig själv än de tillfälliga personuppgifterna. Sannolikt skulle inte bara skyddet öka, utan även möjligheterna för brottsoffret att etablera ett nytt liv på den nya orten och att återhämta sig från de brott han eller hon har utsatts för.

Enligt flera av förslagsställarna har avsikten varit att kvarskrivning med tillfälliga personuppgifter skulle vara ytterligare ett alternativ för att skydda personuppgifter. Beslut om kvarskrivning med tillfälliga personuppgifter skulle fattas av Skatteverket på motsvarande sätt som den vanliga kvarskrivningen vid särskilt allvarliga hotbilder. Beslutet skulle kunna förlängas vid behov.

Förslaget skulle kunna ersätta de lösningar som en del personer nu använder på eget bevåg, t.ex. användande av falska namn. Delvis kunde även en sådan bestämmelse ersätta användningen av s.k. U-reservnummer.

Samtidigt innebär en tillfällig lösning med uppdiktade personuppgifter ett antal nackdelar. En sådan är att administrationen torde bli relativt omfattande och besvärlig för de inblandade myndigheterna, t.ex. i frågor som rör pension och sjukförsäkring. En annan är att den förföljde personen efter att kvarskrivningen upphört skulle behöva byta namn igen, dvs. återta det ursprungliga namnet. Det skulle innebära stora negativa effekter för både de berörda personerna och deras eventuella barn.

Vi anser dock att det avgörande hindret för att införa en ny form av skydd för personuppgifter på det här sättet är att de formella skillnaderna mellan kvarskrivning och fingerade personuppgifter är så små. Tillämpningsområdet för kvarskrivning med tillfälliga personuppgifter torde i praktiken bli så litet att det knappast skulle komma att användas. Det bör ju i sammanhanget poängteras att fingerade personuppgifter kan medges för en begränsad tid, men att det för närvarande inte görs. Anledningarna till detta är att det både innebär administrativa problem och orsakar mycket svårigheter för den enskilde, som då tvingas byta identitet igen.

Utökad omfattning för fingerade personuppgifter

Många personer som i dag lever med kvarskrivning vittnar om att det är mycket svårt att leva ett någorlunda normalt liv, även om hotet inte längre är överhängande. Problemen för dem som har skyddade personuppgifter innefattar frågor av psykisk, social och ekonomisk natur. Kvarskrivning anses av många medföra de värsta konsekvenserna, eftersom hotbilden och det som har föregått beslutet om skydd i de flesta fall har varit värre än för dem som medges sekretessmarkering. Samtidigt ger kvarskrivning inte ett lika bra skydd som fingerade personuppgifter, utan brottsoffret tvingas fortfarande aktivt att gömma sig.

Vi har tidigare konstaterat att förutsättningarna för kvarskrivning och fingerade personuppgifter är mycket lika. Fingerade personuppgifter är förbehållet de situationer då kvarskrivning inte är lämpligt. Vidare förutsätts det för att domstolen ska besluta om fingerade personuppgifter att personen har utsatts för allvarlig brottslighet som riktas mot dennes liv, hälsa eller frihet. Regeringen har uttalat att med allvarlig brottslighet menas brott med straffvärdet sex-åtta månaders fängelse eller mera. För kvarskrivning kan han eller hon ha utsatts för sådana brott eller andra, men det är även tillräckligt om personen har förföljts eller utsatts för allvarliga trakasserier.

Utredningen om vissa folkbokföringsfrågor räknade i sitt betänkande Några folkbokföringsfrågor (SOU 1996:68) upp typiska fall då byte av identitet kan ske. Någon liknande eller mer tydlig avgränsning har därefter inte gjorts. Med det s.k. yrkesfallet menades en situation då en förföljd person har ett så ovanligt yrke eller sysselsättning att han eller hon lätt skulle kunna spåras genom möjliga arbetsgivare. Med det s.k. spridningsfallet menades det fall då den förföljde personen har speciella behov som t.ex. innebär att personen behöver söka sig till en viss typ av skola, särskild sjukvård eller liknande. I det s.k. insiderfallet är det känt att förföljaren har kontakt med Skatteverket och att denna kontakt gör att han eller hon kan komma över uppgiften om den kvarskrivnes verkliga adress. Med det s.k. spårningsfallet avsågs situationen då förföljaren kan befaras gör allt för att spåra sitt offer (SOU 1996:68, s. 142 ff.).

Utredningen om vissa folkbokföringsfrågor poängterade att fingerade personuppgifter inte bör komma i fråga om förföljaren har umgängesrätt med ett barn som han eller hon har tillsammans

med den förföljde. Ett identitetsbyte bör inte heller genomföras om den förföljde inte är beredd att ändra sin livsföring på det genomgripande sätt som krävs.

I dag är det många personer som har utsatts för systematisk förföljelse där de gärningar som har förekommit inte möter kravet på straffvärde motsvarande sex-åtta månaders fängelse. Det nya brott, olaga förföljelse, som vi har föreslagit i kapitel 5 innebär att antalet personer som har utsatts för personförföljelse och som kan kvalificera sig för skyddade personuppgifter kan komma att öka. Olaga förföljelsebrottet innebär både en strängare syn på de aktuella gärningarnas allvarlighetsgrad och en anledning till att miss-tänka att det förekommer en konkret risk för framtida brott.

Vi anser vidare att man i större utsträckning än nu bör beakta de erfarenheter som förföljda personer ger uttryck för. Ett antal personer som upplever hotet mot dem som mycket allvarligt väljer att använda falska identiteter, även om de endast har skydd genom kvarskrivning. Det är mot den bakgrunden oklart om fingerade personuppgifter i praktiken innebär några avgörande, ytterligare inskränkningar för de inblandade personerna än vad kvarskrivning gör, vilket tidigare har hävdats (se t.ex. prop. 1997/98:9, s. 53 f.). Samtidigt innebär fingerade personuppgifter ett antal ytterligare praktiska problem. Den som lever med en ny identitet tvingas dölja sin bakgrund och skaffa ett nytt socialt nätverk m.m. Inga myndigheter, förutom Rikskriminalpolisen, får veta om kopplingen mellan den gamla och den nya identiteten vilket innebär att man i princip inte kan få någon särskild hjälp någonstans. Den som lever med fingerade personuppgifter kan ha svårt att kunna förklara vem man är och vad man har gjort tidigare, eftersom det kanske inte är möjligt att få utbildningsbevis eller arbetsgivarintyg.

Ett hinder för en mer generös tillämpning är att ett medgivande att använda fingerade personuppgifter inte får lämnas om personen kan beredas tillräckligt skydd genom kvarskrivning enligt 1 § andra stycket lagen om fingerade personuppgifter. Som tidigare har nämnts finns det skäl att tro att skyddet som kvarskrivning ger i de allra flesta fall är tillräckligt, men att konsekvenserna för den skyddade i vissa fall är så omfattande att de ändå inte är lämpliga. Vid sidan av en avvägning om kvarskrivning kan vara en fullgod skyddsåtgärd bör domstolen enligt vår mening beakta två ytterligare aspekter. För det första bör fingerade personuppgifter kunna komma i fråga om polisen redan vid beslutstillfället kan förutse att hotet mot brottsoffret kommer att finnas kvar under lång tid, dvs.

sträcka sig längre än de tre år som kvarskrivning som längst kan medges för, och övriga förutsättningar för fingerade personuppgifter är uppfyllda. För det andra bör domstolen beakta de omständigheter i övrigt som kan ha betydelse för brottsoffrets förutsättningar för att så snabbt som möjligt återhämta sig från de brott som han eller hon har utsatts för och etablera sig på den nya orten. Fingerade personuppgifter bör medges om detta med hänsyn till personens behov och personliga förhållanden i övrigt framstår som lämpligare än någon annan åtgärd. Sådana behov och personliga förhållanden som bör tala för att medge fingerade personuppgifter framför att Skatteverket beslutar om kvarskrivning kan vara att brottet har drabbat brottsoffret särskilt allvarligt, att brottet har skett i en nära relation eller att brottsoffret har barn. Om brottsoffret exempelvis saknar förutsättningar för att snabbt få ett arbete på den ort till vilken han eller hon flyttar, p.g.a. hälsoskäl, bristande arbetslivserfarenhet eller utbildning talar det mot att brottsoffret med enkelhet kommer att kunna finna ett socialt sammanhang. Förutsättningarna i den ort till vilken brottsoffret flyttar har betydelse ur ett skyddsperspektiv, men bör även beaktas i detta sammanhang.

Fingerade personuppgifter bör inte heller i framtiden medges den som har gemensamma barn med gärningsmannen om denne har umgängesrätt till barnen eller om det finns några andra svårupplösliga band mellan brottsoffret och gärningsmannen. En sådan omständighet som bör beaktas är om brottsoffret tidigare har anmält gärningsmannen för brott, men därefter återvänt till att leva med honom eller henne. I sådana fall kan andra former av skyddade personuppgifter vara mer lämpliga.

Fingerade personuppgifter ska bara medges om den sökande är beredd att i framtiden inte ha mer än ytterst begränsad kontakt med familj och vänner, eftersom det är en förutsättning för att skyddet ska ha någon effekt.

Sammanfattningsvis bedömer vi att kvarskrivning i vissa fall inte ger tillräckliga förutsättningar för brottsoffret att etablera sig på den ort till vilken han eller hon flyttar. Detta får konsekvenser för den förföljdes möjligheter att återhämta sig från de brott som han eller hon har utsatts för. Fingerade personuppgifter ger dels bättre förutsättningar för detta, dels använder en del brottsoffer redan i dag falska personuppgifter på eget bevåg. Det finns därför skäl att utöka tillämpningsområdet för fingerade personuppgifter, utöver den ökning som införandet av det nya brottet olaga förföljelse

kommer att medföra. RPS bör göra en mer omfattande bedömning när beslut ska fattas om att ansöka om fingerade personuppgifter även om kvarskrivning kan ge ett tillräckligt skydd. En ändring i lagen om fingerade personuppgifter är då nödvändig.

Bland de nackdelar som förslaget kan innebära finns de stränga villkor som följer med fingerade personuppgifter. I dag finns det många som väljer att leva som om de hade fingerade personuppgifter, t.ex. med falska namn, osanna bakgrundshistorier och att låta sina barn att ljuga om vem de är, men det är en sak att leva så frivilligt jämfört med att tvingas till att göra så stora förändringar. Med ett ökat antal personer som får fingerade personuppgifter ökar också svårigheterna för RPS att hålla personerna gömda. De administrativa problemen kan bli mycket stora, eftersom uppgifter från den gamla identiteten ska överföras till den nya utan att de inblandade myndigheterna ska kunna koppla samman identiteterna i efterhand. Den frågan innebär särskilda problem inom socialförsäkringsområdet.

8.4.3 Sekretesskydd för fastighetsbeteckningar och tomträttsbeteckningar

Förslag: Beteckningar på fastighet och tomträtt ska omfattas av bestämmelserna om ett generellt sekretesskydd för adressuppgifter m.m. vid förföljelse.

Inledning

Den 1 oktober 2006 infördes en ny sekretessbestämmelse i 7 kap. 1 a § sekretesslagen till skydd för förföljda personer. Bestämmelsen gäller inom hela den offentliga förvaltningen för uppgifter om enskilda adressuppgifter, telefonnummer och andra liknande uppgifter som kan lämna upplysning om var den enskilde bor eller som kan användas för att komma i kontakt med den enskilde om det av särskild anledning kan antas att den enskilde eller någon honom eller henne närstående kan komma att utsättas för våld eller annat men om uppgiften röjs.

Regeringen konstaterade att eftersom en uppgift om fastighetsbeteckning kan avslöja var den enskilde bor kan en fastighetsbeteckning i princip jämföras med en adressuppgift. Motsvarande

resonemang fördes om tomträttsbeteckningar. Regeringen ansåg dock att det kunde finnas många fall då en sådan uppgift är offentlig enligt dagens reglering och borde vara det även fortsättningsvis, t.ex. i mål om bättre rätt till fastighet. Regeringen påpekade dock att fastighetsbeteckningar och tomträttsbeteckning kan omfattas av sekretess enligt andra sekretessbestämmelser, t.ex. enligt 7 kap. 15 § sekretesslagen (prop. 2005/06:161, s. 51).

Enligt 7 kap. 15 § första stycket 1 sekretesslagen gäller sekretess bl.a. i verksamhet som avser registrering av betydande del av befolkningen i den utsträckning som regeringen föreskriver det. Sekretessen omfattar, enligt 1 b § sekretessförordningen, bl.a. personuppgifter i lantmäterimyndigheternas och inskrivningsmyndigheternas informationssystem och kommunala fastighetsregister.

Praktisk tillämpning av fastighetsregistret

Fastighetsregistret, som förs av Lantmäteriet sedan den 1 juni 2008, är inte sökbart på namn utan enbart på adress eller fastighetsbeteckning.

Namnuppgifter på en fastighetsägare som har sekretessmarkering eller kvarskrivning aviseras inte i registret. När en begäran om ändring i fastighetsregistret inkommer till inskrivningsmyndigheten t.ex. för att en fastighet har bytt ägare registreras inte ägaruppgifterna på den som lever med skyddade personuppgifter. Istället pårmställs grundhandlingarna i särskild ordning enligt inskrivningskontoret i Norrtälje.

Enligt samma källa berör ca 1 procent av samtliga husköp någon som har skyddade personuppgifter.

Representanter för inskrivningskontoret i Norrtälje har uppgett att de inte får många förfrågningar angående utdrag ur fastighetsregistret, eftersom många kan få tillgång till registret på annat sätt, t.ex. kan tillgång till databasen fås genom att abonnera på olika registertjänster. De få erfarenheter de har av förfrågningar om fastigheter som ägs av personer med skyddade personuppgifter härrör framför allt från journalister som söker kända personer.

Berättigade intressen att komma i kontakt med en fastighetsägare

Precis som regeringen konstaterade i prop. 2005/06:161 finns det ett stort antal tillfällen då fastighetsbeteckningar och tomträttsbeteckningar används. En del av dessa är av administrativ art, t.ex. för kommunens handläggning av stadsplanläggning eller för kartor. I dessa fall kan det finnas fall då kommunen behöver komma i kontakt med fastighetsägaren t.ex. för att inhämta synpunkter på förslag om detaljplaneförändring eller vid handläggning av ansökan om bygglov.

Fastighetsbeteckningar används även vid ett antal rättshandlingar som fastighetsägaren tar initiativ till. Det kan t.ex. röra sig om pantsättning av fastigheten för lån m.m. I dag förekommer det att fastighetsägare med skyddade personuppgifter begär att få särskilda gravationsbevis från Inskrivningsmyndigheten för att vidta dessa rättshandlingar. Fastighetsägaren kan ofta inte vidta den önskade rättshandlingen om han eller hon inte kan bevisa ägarskapet till fastigheten. Samtidigt ligger det i fastighetsägarens intresse att inte uppgiften om var han eller hon bor sprids till någon som man inte litat på.

Därutöver finns det ett stort antal tillfällen då någon annan kan behöva söka kontakt med en fastighetsägaren för att göra anspråk på någon rätt eller för fullgörande av ett avtal. Det kan t.ex. röra en tvist om bättre rätt till fastighet, anspråk på en rätt tillförsäkrad någon genom servitut, fråga om något ärende enligt plan- och bygglagen (1987:10) eller för att kunna kontakta någon i fråga om att ta enskild väg för kunna avverka skog. Det kan då finnas ett befogat intresse för den andra parten att få kontakt med fastighetsägaren. Samtidigt kan man inte utesluta att fastighetsägaren kan lida skada eller men om den andra parten får kännedom om var fastighetsägaren befinner sig, även om denna skada inte har något att göra med hot eller förföljelse.

I samtliga dessa situationer bör fastighetsbeteckningen vara bekant för den sökande, eftersom den eventuella frågan gäller en bestämd och känd bit mark. Den som vill ta väg över en fastighet vet normalt vilken beteckning den har eller i alla fall var den befinner sig. På en fastighetskarta går det sedan att utläsa fastighetens gränser och dess beteckning.

I den situationen får den nuvarande bestämmelsen i 7 kap. 1 a § andra stycket sekretesslagen, dvs. undantaget för fastighets- och

tomträttsbeteckningar ingen betydelse. Om fastighetsbeteckningen är känd innebär inte heller det första stycket i samma paragraf något hinder för att få veta vem som äger fastigheten, eftersom namn och personnummer inte skyddas av den bestämmelsen. Däremot får inte adressuppgifterna till den förföljde personen lämnas ut.

Enligt forumreglerna för fastighetsmål ska talan mot en fastighetsägare föras där fastigheten finns, dvs. det är tillräckligt att veta var fastigheten finns, dess fastighetsbeteckning och fastighetsägarrens namn och personnummer.

Sammanfattningsvis bedömer vi att undantaget för fastighets- och tomträttsbeteckningar inte har någon betydelse för den som vill veta vem ägaren till en fastighet med en viss given fastighetsbeteckning är. Uppgiften är offentlig även utan det aktuella undantaget.

Konsekvenser för förföljda personer av det nuvarande undantaget för fastighets- och tomträttsbeteckningar

Den som vill veta var någon bor kan inte vända sig till någon av de lokala inskrivningskontoren, eftersom kontoren inte har möjlighet att söka på person i sitt register utan enbart på fastighetsbeteckning eller gatuadress. Däremot kan den centrala myndigheten Lantmäteriet söka på personnummer och därigenom få veta vilka fastigheter en viss person äger. Om det av särskild anledning kan antas att den enskilde lider men om uppgiften röjs gäller dock sekretess för uppgiften enligt 7 kap. 15 § sekretesslagen. Som tidigare har nämnts innebär dock denna regel inte ett generellt skydd inom den offentliga förvaltningen, dvs. sekretessen gäller inte om den överförs till en annan myndighet från Lantmäteriet.

Det finns dock även andra sammanhang där fastighetsbeteckningar registreras och uppgifterna blir offentliga p.g.a. den nuvarande undantagsbestämmelsen gällande fastighets- och tomträttsbeteckningar i 7 kap. 1 a § andra stycket sekretesslagen. Det rör sig t.ex. om fastighetstaxeringsregistret, i vilket det framgår vilka fastigheter en viss person äger. Uppgifter i fastighetsregistret om vilka fastigheter en viss person äger skyddas således inte av sekretess enligt 7 kap. 1 a § sekretesslagen. Det finns också tillfällen där en person sluter avtal med en myndighet, en kommun eller ett kommunalt bolag och där fastighetsbeteckningarna är en del av avtalsinnehållet. T.ex. kan man hos ett kommunalt bostadsbolag begära

ut uppgift om var en viss person bor. Uppgift om bostadsadressen är skyddad genom 7 kap. 1 a § sekretesslagen, men däremot finns det ingen möjlighet för bostadsbolaget att vägra lämna ut uppgift om fastighetsbeteckningen för det hus där personen bor.

En person som försöker gömma sig kan således relativt enkelt sökas reda på via offentliga uppgifter, även om personen har skyddade personuppgifter.

Slutsatser

Alla behöver någonstans att bo och bör också utifrån egna förutsättningar ha rätt att välja vilken boendeform som helst. Sedan några år finns det en möjlighet att inom hela den offentliga förvaltningen skydda adressuppgifter för den som kan komma att utsättas för våld eller annat men om uppgiften röjs. Undantag har dock gjorts för fastighets- och tomträttsbeteckningar. Vi anser inte att detta undantag behövs eftersom den som har ett berättigat intresse av att få veta vem som äger en viss känd fastighet även utan bestämmelsen har möjlighet att få informationen.

Undantagsbestämmelsen innebär dock att den som hotas att utsättas av våld eller annat men inte har möjlighet att fritt välja hur man vill bo eftersom adressen kanske inte skyddas av sekretess. Det gäller t.ex. ett boende på en egen fastighet eller i en lägenhet hos ett kommunalt bostadsbolag. För många av dem som måste fly från sina hem kanske det inte är möjligt att i första hand köpa ett hus, men det nuvarande undantaget gör det även svårt att t.ex. ta emot en fastighet som arv eller gåva. Vidare kommer många av dem som får hjälp av socialtjänsten att fly till en ny bostad att få en lägenhet inom allmännyttan.

Sett i det ljuset blir undantagsbestämmelsen för fastighets- och tomträttsbeteckningar både orättvis och orimlig. Eftersom bestämmelsen inte heller verkar vara nödvändig för att ge den avsedda effekten att möjliggöra berättigade intressen att få information om fastighetsägare bör den avskaffas.

Uppgift om fastighets- och tomträttsbeteckning ska räknas som adressuppgift i de allra flesta fall och bör därför ges motsvarande skydd som andra adressuppgifter i 7 kap. 1 a § första stycket sekretesslagen.

Precis som andra uppgifter som skyddas av sekretess kan dock fastighets- och tomträttsbeteckningar bli offentliga i domstolarnas

verksamhet. Utgångspunkten är att en uppgift som redovisas i en dom eller ett beslut blir offentlig om domstolen inte beslutar annat enligt 12 kap. 3–4 §§ sekretesslagen. Domstolarna har getts möjlighet att i viss utsträckning ta hänsyn till de omständigheter som talar för offentlighet och å andra sidan bevara sekretessen när det är påkallat i det särskilda fallet. Det förutsätts dock att domstolarna är restriktiva med att hemlighålla domar och beslut (prop. 1979/80:2, Del A, s. 309).

9 Kommunala skyddshandläggare för brottsoffer

Förslag: I samtliga kommuner bör det finnas utbildade skyddshandläggare tillgängliga.
--

9.1 Inledning

Personer som är utsatta för allvarliga hot och håller sig gömda är synnerligen sårbara. Varje kontakt som tas med någon innebär en risk för att den hotades gömställe upptäcks av gärningsmannen.

Samtidigt är den hotade personen i behov av att ha många kontakter med kommunen, myndigheter och andra instanser för att skyddet ska kunna bestå under en längre tid. I vissa fall är det besvärligt att nå fram till nödvändiga myndighetsfunktioner, i synnerhet om kontakterna ska ske i hemlighet.

9.2 Behov av skyddshandläggare

Brottsoffer har ett mycket stort behov av att få information. Fördelningen av vad brottsoffret själv ska ansvara för och vad samhället kan göra är viktig att klarlägga. Brottsoffret behöver därför kunskap om sina rättigheter och samhällets skyldigheter. En av dessa skyldigheter är att ge stöd och hjälp med att hantera krisreaktionerna efter att ha utsatts för brott.

I en kris kan det vara svårt att agera rationellt. Ändå vittnar många brottsoffer om att de i efterhand har fått höra att myndigheter har uppfattat dem som starka och självständiga, vilket ibland t.o.m. har lett till att de inte har fått någon hjälp. Orsaken till detta är troligtvis att brottsoffret, i synnerhet om han eller hon fort-

farande lever under hot, tvingas ta sig samman för att kunna hantera vardagen och för att kunna undkomma hotet. Forskningen vittnar dock om att symptomen ofta liknar dem som finns vid post-traumatisk stress och ger långvariga effekter. Erfarenheter visar också att många brottsoffer visserligen ger sken av att vara i balans och veta vilket stöd de vill ha men att de inte sällan handlar i panik och inte har tillräcklig kunskap om den hjälp som samhället kan ge dem. En konsekvens av det är att brottsoffer som flyr från sina hem för att kunna undkomma hot eller våld i många fall tvingas fly flera gånger för att deras nya bostadsort blir känd.

När en person utsätts för brott krävs det ett stort antal kontakter med myndigheter och andra instanser, t.ex. i samband med polisanmälan, polisförhör, läkarundersökningar och, så småningom, domstolsförhandlingar. Vidare kan det krävas kontakt med Brottsoffermyndigheten för att få brottsskadeersättning. Om personen dessutom lever under fortsatt hot, t.ex. för att han eller hon utsätts för förföljelse eller det finns risk för förföljelse, flerdubblas behovet av kontakter. Skyddsåtgärder måste planeras i samråd med polismyndigheten, kontakt ska tas med kvinnojour eller brottsofferjour, en flytt ska planeras och genomföras, kontakt ska tas med Skatteverket för att personuppgifter ska kunna skyddas och eventuellt ska barnomsorg eller skola ordnas i hemlighet. Till detta kommer kontakter med t.ex. Försäkringskassan för att kunna få sjukpenning, eftersom den förföljde personen ofta torde sakna förmåga att arbeta. Ibland lider brottsoffret av fysiska skador av de brott som han eller hon har utsatts för, men ofta har han eller hon psykiska men.

Flera poliser och socialsekreterare som utredningen har talat med vittnar om att flykten, att etablera sig på en ny ort, rädslan för att upptäckas och kontakterna med myndigheter ibland blir övermäktig. Det händer t.ex. att en kvinna som har flytt ger upp och återvänder till hemmet och den man som har misshandlat henne.

Utgångspunkten för nästan alla åtgärder som ska vidtas är att polisen gör en strukturerad hot- och riskbedömning. Vi har tidigare påpekat att en sådan bedömning bör göras i fler fall än nu och att hot- och riskbedömningar i större utsträckning måste få praktiska konsekvenser. Polisens ansvar för brottsoffer är dock i första hand knutet till den rättsvårdande processen.

Kommunen har en omfattande skyldighet att hjälpa brottsoffer. Enligt 5 kap. 11 § socialtjänstlagen (2001:453), SoL, hör det till socialnämndens uppgifter att verka för att den som har utsatts för

brott och dennes närstående får stöd och hjälp. Socialnämnden ska, enligt andra stycket, särskilt beakta att kvinnor som är eller har varit utsatta för våld eller andra övergrepp av närstående kan vara i behov av stöd och hjälp för att förändra sin situation. Enligt tredje stycket i bestämmelsen ska socialnämnden också särskilt beakta att barn som har bevittnat våld eller andra övergrepp av eller mot närstående vuxna är offer för brott och kan vara i behov av stöd och hjälp.

I dag ger många socialtjänster kompetent hjälp till brottsoffer. Det finns dock ett behov av att kvaliteten ytterligare förbättras och, framförallt, likformas (SOU 2006:65, s. 126 f.). Vi anser också att kommunerna bör betrakta sin roll bredare och med ett mer samordnande perspektiv. Vi har tidigare redovisat att Socialstyrelsen har ett antal pågående regeringsuppdrag som delvis syftar till att uppnå detta resultat. Kompetensen och kvaliteten inom socialtjänsten kommer förhoppningsvis att höjas och samverkan förbättras genom uppdragen.

Ett mer konkret förslag som har förekommit i olika diskussioner under de senaste åren är att kommunerna bör inrätta en funktion som skyddshandläggare. Skyddshandläggaren har föreslagits vara den direkta länken mellan den hotade personen och socialtjänsten. Därutöver skulle skyddshandläggaren kunna vara en resursperson för den hotade personen och kunna koordinera olika insatser och myndighetskontakter. Målgruppen bör vara personer som är utsatta för ett så allvarligt hot att de tvingas fly från sina hem, antingen tillfälligt till ett skyddat boende eller för att flytta till en ny ort. Innebörden av att ge den som har utsatts för brott stöd och hjälp bör t.ex. omfatta att ge kunskap om vilket skydd som finns och hur skyddet ska bli effektivt. Utöver den kunskap som finns i dag inom socialtjänsten kommer det då att krävas specifik kompetens om skydd och andra verksamheters möjligheter att erbjuda stöd. Vi anser dock inte att det handlar om en allmän kompetenshöjning hos handläggarna inom socialtjänsten. De uppgifter som skyddshandläggaren skulle utföra ligger till stor del redan i dag på socialtjänsten men tillämpningen ser olika ut beroende på vilken socialtjänst och vilken handläggare den hjälpsökande personen får. För att kvaliteten och integriteten alltid ska kunna hållas på den högsta nivån bör kommunerna inrätta specialistfunktioner inom detta område.

Ett väl avvägt skydd för hotade personer torde i praktiken innebära en besparing för kommunerna. I dag förekommer det att för-

följda personer flyr hals över huvud för att man inte har någon som kan ge stöd med att sätta in hotet i dess rätta perspektiv. Rädslan blir övermäktig och den förföljde förlorar förmågan att agera rationellt. I vissa andra fall tvingas de hotade att flytta från ort till ort. Då uppkommer samma typ av kostnader för kommunerna gång på gång. Om den hotade flyttar runt mellan kommuner tvingas flera socialtjänsthandläggare sätta sig in i ärendet, nya skyddsåtgärder ska initieras på varje ort och nya arrangemang för boende, arbete och skolgång ska etableras. För varje flytt ökar risken att den hotades egna ekonomiska resurser uttöms, dvs. risken för att samhället behöver stödja personerna ekonomiskt ökar. Om däremot skyddet kan arrangeras på ett säkert och korrekt sätt från början minskar risken för att den hotade behöver flytta igen. Chansen att den hotade själv har kunskap att ordna allt redan på första försöket är mindre sannolik, om inte han eller hon kan erbjudas hjälp. Den förföljde kan också behöva hjälp med att få bekräftat att hotbilden har upphört och att skyddsåtgärderna kan upphöra.

Med respekt för det kommunala självstyret anser vi att kommunerna bör inrätta s.k. skyddshandläggare. I dag finns dessutom redan många brottsofferprojekt där kommunen redan har tagit en samverkande och samordnande roll. Så är fallet i t.ex. projekten Frideborg i Skaraborg, Utväg i Göteborg, Karin i Malmö och Vingen i Kalmar.

Funktioner som på visst sätt påminner om kommunala skyddshandläggare finns redan i dag inom kommunerna på andra områden. Riksdagen beslutade t.ex. år 2000 att verksamhet med personligt ombud till personer med psykiska funktionshinder skulle permanentas och göras landsomfattande (prop. 1999/2000:1 utgiftsområde 9, bet. 1999/2000:SoU1, rskr. 1999/2000:93). År 2004 hade 80 procent av kommunerna personliga ombud (Socialstyrelsen, Personligt ombud 2000–2004, 2005).

9.3 Förslag till arbetsområden

I dag blir i de flesta fall socialtjänsten involverad i ett tidigt skede i ärenden där personer utsätts för förföljelse eller annan allvarlig brottslighet, åtminstone i de fall brotten har ägt rum inom ramen för en relation. I vissa fall tar polisen även kontakt med socialtjänsten när det finns en allvarlig hotbild mot personer, som kanske behöver kommunens ekonomiska stöd. I andra fall söker de utsatta

personerna själva upp socialtjänsten. Det torde dock finnas fall där personer utsätts för allvarliga hot eller förföljelse men där någon kontakt inte tas med kommunen. Framförallt torde det röra sig om fall där brotten är relaterade till någons arbetsplats och arbetsgivaren hanterar frågorna.

Ett brottsoffer bör kunna vända sig till socialtjänsten och vid behov få en skyddshandläggare, även om de inte är i behov av ekonomiskt bistånd. Detta är en följd av den allmänna skyldigheten för kommunen att stödja brottsoffer.

Skyddshandläggaren bör tillsättas i ett så tidigt skede som möjligt. Grunden för det beslutet och de åtgärder som senare vidtas bör vara de polisiära hot- och riskbedömningarna som självfallet måste hållas uppdaterade.

Det finns ett allmänt behov av att kommunikationen mellan polisen och socialtjänsten fungerar bra när brottsoffer behöver stöd och hjälp av kommunen. I ärenden där hotbilden är så allvarlig att personen tvingas flytta är det särskilt viktigt att socialtjänsten får information så tidigt som möjligt. I takt med att Polisens lokala säkerhetsarbete byggs ut kommer polismyndigheterna att skaffa sig en bättre förmåga att hantera skyddet för hotade personer. Det kommer då bli än mer nödvändigt med väl fungerande samverkansvägar mellan polis och kommun.

Skyddshandläggaren bör kunna hantera kontakterna mellan brottsoffret och socialtjänsten. Han eller hon bör även vara en länk mellan brottsoffret och andra kommunala verksamheter och andra myndigheter och funktioner. Detta är viktigt för att minska risken för att någon i efterhand ska kunna spåra vilka åtgärder som har vidtagits för att skydda personen.

Skyddshandläggaren bör tidigt ta kontakt med Skatteverket för att diskutera frågan om skyddade personuppgifter. Genom kontakter med utsedda skyddshandläggare på andra orter bör det även vara möjligt att effektivt planera för en flytt. Skyddshandläggaren bör, med hjälp av en motsvarande handläggare på den nya orten, kunna ta kontakter med kommunala bostadsbolag och skola/förskola utan att den hotade personen riskerar att röja vart han eller hon har för avsikt att flytta. Det här är uppgifter som kommunerna redan i dag kan erbjuda. I kommentarerna till 5 kap. 11 § SoL (Norström och Thunved, Nya sociallagarna: med kommentarer, lagar och förordningar som de lyder den 1 januari 2008, Norstedts Juridik, 2008, s. 153) står t.ex. att stöd exempelvis kan handla om beslut om ekonomiskt bistånd, hjälp med skyddat boende, råd-

givande och stödjande samtal, ordnande av kontaktperson, förmedling av kontakter med andra myndigheter och frivilligorganisationer, hjälp med att söka efter ny bostad, kontakter med polismyndigheten och övriga rättsväsendet vid polisanmälan samt insatser för eventuellt barn. Att samla de här uppgifterna hos en skyddshandläggare när det gäller just den här typen av komplexa och allvarliga ärenden, ska således snarast ses som ett sätt att underlätta, effektivisera och realisera socialtjänstens ansvar i det här avseendet. Sammanfattningsvis bör skyddshandläggaren:

- hantera de behov som kan uppkomma för ett brottsoffer i den akuta, den kortsiktiga och den långsiktiga situationen,
- ha en väl fungerande kontakt med den lokala polismyndigheten,
- arbeta med utgångspunkt i de av polisen upprättade hot- och riskbedömningarna,
- ge råd och hjälp till den som är utsatt för allvarlig brottslighet,
- särskilt beakta barns behov,
- eventuellt handlägga ansökan om ekonomiskt bistånd,
- hjälpa till att söka skydd för personuppgifter för brottsoffret,
- hjälpa till att möjliggöra för en "hemlig" flytt av brottsoffret, dvs. att bistå vid flytten från det nuvarande hemmet och vidta åtgärder för ett mottagande på en annan ort samt
- hjälpa andra kommuner med att ta emot brottsoffer.

9.4 Lämplig kompetens för en skyddshandläggare

Utöver den kompetens som en handläggare vid socialtjänsten normalt innehar bör skyddshandläggaren ha:

- fördjupad kunskap och förståelse om de mekanismer som kan orsaka allvarlig brottslighet och vad denna medför för brottsoffret,
- fördjupad kunskap om barns behov i utsatta situationer,
- fördjupad kunskap om skyddade personuppgifter och dess konsekvenser,
- fördjupad kunskap om sekretessfrågor,

- kunskap om de polisiära hot- och riskbedömningarna samt
- kunskap om andra skydds- och larmfrågor.

9.5 Samverkan mellan kommun och myndigheter m.fl.

Skyddshandläggaren bör framförallt ha en stödjande roll för brottsoffret. För att detta arbete ska vara effektivt krävs det att skyddshandläggaren samverkar med andra kommuners skyddshandläggare och myndigheter och ideella organisationer.

Initialt i varje ärende är det viktigt att det finns en väl fungerande samverkan med polisen och kvinno- och tjejjourer eller andra som kan erbjuda skyddat boende. Under den tid som rättsprocessen varar bör skyddshandläggaren, så långt det kan ske med hänsyn till sekretessbestämmelserna, vara informerad om polisärendet om sådant som kan påverka hotbilden och då extra stöd och hjälp kan vara nödvändigt. Så är erfarenhetsmässigt fallet tiden direkt efter att polisen har förhört den misstänkte och inför förhandlingen i domstol. Skyddshandläggaren bör även söka samverkan med Kriminalvården om gärningsmannen är intagen på anstalt eller häkte eller med vården om gärningsmannen är intagen för psykiatrisk vård.

En väl fungerande dialog med Skatteverket om skyddade personuppgifter är avgörande för att kunna hjälpa brottsoffret med ett rätt anpassat skydd.

Brottsoffret har ofta behov av många kontakter med socialtjänsten, som ibland är funktionsindeldad och specialiserad. Utredningen om Socialtjänstens stöd till våldsutsatta kvinnor redovisar erfarenheter från våldsutsatta kvinnor som har haft svårt att etablera kontakt med "rätt" handläggare och tvingats ringa upp till 15 samtal till socialtjänsten för att nå fram till rätt funktion. Andra vittnar om att de har behövt möta gärningsmannen i väntrummet hos socialtjänsten, eftersom de två har kallats av olika handläggare till möten vid samma tid (SOU 2006:65, s. 157). En sådan incident är självklart både farlig och oacceptabel. Kontakter med socialtjänsten bör kunna ske skyddat och med beaktande av de behov av särskilda hänsyn som en person som har flytt från sitt hem har. Skyddshandläggaren bör därför finnas med som ett stöd även inåt mot den egna socialtjänsten.

Sammanfattningsvis bör skyddshandläggaren ha en koordinerande roll i förhållande till brottsoffret.

9.6 Samordning mellan kommuner

Utredningen om Socialtjänstens stöd till våldsutsatta kvinnor har i sitt betänkande kommenterat att vissa mindre kommuner anser att de inte kan besitta specialistkompetens om våldsutsatta kvinnor, då deras personal måste kunna arbeta brett med all social problematik. I en del kommuner förekommer det bara sällan att våldsutsatta kvinnor söker hjälp av socialtjänsten. (SOU 2006:65, s. 165 f.) Vi vill poängtera att vi anser att det är särskilt viktigt i mindre kommuner att ha handlingsplaner och rutiner för att kunna agera korrekt när den här typen av ärenden uppkommer. Om ärendetypen är sällsynt kan handlingsplanerna ge handläggarna nödvändigt stöd för att hantera ärendena rätt.

Vi har i kapitel 3 redovisat ett antal pågående aktiviteter vid Socialstyrelsen för att höja kommunernas förmåga att bemöta och handlägga ärenden där kvinnor som är utsatta för våld förekommer. Det förefaller som en självklarhet att ökad kompetens och bättre rutiner hos kommunerna även kommer att komma andra brottsoffer till del.

I 3 kap. 3 § SoL framgår att för utförande av socialnämndens uppgifter ska det finnas personal med lämplig utbildning och erfarenhet. Det är viktigt att personalen får den utbildning som är nödvändig för att arbetsuppgifterna kan utföras med kompetens och på ett rättssäkert sätt.

Vår bedömning är att behovet av det stöd en skyddshandläggare kan ge är stort. Behovet av denna specialistkompetens kan i mindre kommuner förekomma relativt sällan. När behovet uppkommer är det dock av stor betydelse att kompetensen finns. Mot bakgrund av detta kan det enligt vår uppfattning vara lämpligt för flera kommuner att samverka kring funktionen. Det bör påpekas att 2 kap. 5 § SoL reglerar en kommuns möjlighet att överlåta uppgifter som innefattar myndighetsutövning bl.a. till en annan kommun.

9.7 Utbildnings- och uppföljningsuppdrag till Socialstyrelsen

Förslag: Regeringen bör ge Socialstyrelsen i uppdrag att vidare utreda vilken kompetens en skyddshandläggare bör ha.

Regeringen bör ge Socialstyrelsen i uppdrag att ta fram ett utbildningsmaterial för skyddshandläggare.

Den funktion som en skyddshandläggare bör ha skiljer sig från den som en handläggare inom socialtjänsten normalt har. Framförallt bör skyddshandläggaren ha en mer utåtriktad, samordnande funktion i förhållandet mellan brottsoffret, kommunen och myndigheter. Vi har ovan pekat på de kompetensområden som vi anser är viktiga att skyddshandläggaren behärskar. Det är dock viktigt att behoven utreds mer i detalj. Socialstyrelsen bör få uppdraget att i samverkan med kommunerna närmare precisera vilken kompetens skyddshandläggarna behöver. Arbetet bör även bedrivas i samverkan med Rikspolisstyrelsen, Skatteverket och andra berörda myndigheter.

Med utgångspunkt i utredningens förslag och det underlag som Socialstyrelsen arbetar fram bör en utbildning erbjudas skyddshandläggarna. Socialstyrelsen är väl lämpad att ta fram en plan för en sådan utbildning. I ett av de uppdrag som Socialstyrelsen redan har på området våld mot kvinnor och som syftar till att förbättra kunskapsstödet till socialtjänsten i dess arbete med våldsutsatta kvinnor (se avsnitt 3.3.9), ligger att utarbeta en vägledning som stöd för tillämpningen av 4 kap 1 § (om ekonomiskt bistånd) mot bakgrund av 5 kap 11 § SoL (stöd till brottsoffer). Av det regeringsbeslut som ligger till grund för uppdraget framgår att vägledningen även bör innehålla insatser som kan betraktas som serviceinriktade, t.ex. förmedling av kontakter med myndigheter, hjälp med att söka bostad, kontakter med polis och övriga rättsväsendet m.m. Resultatet av det uppdraget, dvs. den vägledning Socialstyrelsen utarbetar, bör rimligtvis utgöra en viktig del i utbildningen för skyddshandläggarna.

Som vi tidigare har nämnt anser vi att det finns ett så stort behov av skyddshandläggare att de bör finnas i varje kommun. I vissa fall kan det dock finnas anledning för flera kommuner att samverka kring funktionen. Det viktigaste är att brottsoffer vid behov ska få tillgång till en skyddshandläggare.

9.8 Sammanfattning

Vi uppmuntrar kommunerna att inrätta skyddshandläggare. Målgruppen bör vara personer som utsätts för allvarlig brottslighet och som tvingas att gömma sig på ett skyddat boende eller tvingas fly från sina hem för att etablera sig på en annan ort.

Lagligt stöd för att kommunerna bör erbjuda det stöd som har angetts i detta kapitel finns i 5 kap. 11 § SoL, som stadgar att det hör till socialnämndens uppgifter att verka för att den som har utsatts för brott och dennes närstående får stöd och hjälp.

Skyddshandläggaren bör, förutom att verka som ordinär handläggare inom socialtjänsten, även ge instruktioner om skyddsåtgärder och -möjligheter. Skyddshandläggaren ska vara en länk mellan brottsoffret och kommunala funktioner, myndigheter och ideella organisationer. En särskilt viktig roll har skyddshandläggaren om brottsoffret tvingas att flytta till en annan ort. Skyddshandläggaren bör då kunna vara ett stöd och hjälpa till med kontakter med bl.a. socialtjänsten i den nya kommunen, bostadsbolag och skola/förskola. Skydd av personuppgifter bör vara ett annat arbetsområde.

Skyddshandläggaren bör ha en särskild kompetens att hantera brottsoffer och skyddsfrågor.

Kommuner kan samverka om skyddshandläggarfunktionen.

Det är viktigt att återigen poängtera att socialtjänsten inte tillförs några nya arbetsuppgifter i och med förslaget. Däremot innebär det att ett ökat fokus läggs på kommunens samordnande roll och att kraven på kompetens ökar. Dessutom ger inrättandet av en kommunal skyddshandläggare en samlad ingång till kommunen för mycket speciella och komplexa ärenden, som ofta berör personer som mår mycket dåligt. I sammanhanget vill vi påpeka att den här frågan vid en första anblick kan förefalla mindre viktig. Behovet av skyddshandläggare är dock den enskilt vanligaste synpunkten som har lämnats till utredningen. Det framgår också av allt material som vi har tagit del av att det finns en stor brist i socialtjänstens stöd till dem med skyddade personuppgifter i dag. Att inrätta skyddshandläggare kommer sannolikt att innebära en stor kvalitetsförbättring för den som p.g.a. hot, våld eller förföljelse tvingas att fly från sitt hem. Samtidigt bedömer vi att en etablering av funktionen med stor sannolikhet på sikt kommer att innebära en besparing för kommunerna.

10 Polisens skyddsarbete

Bedömning: Utbyggnaden av det lokala personsäkerhetsarbetet inom Polisen kommer att möjliggöra för fler brottsoffer att få relevant skydd och annan hjälp.

10.1 Inledning

Genom det särskilda personsäkerhetsarbetet har Polisens ansvar för att ge skydd till personer som riskerar att utsättas för allvarlig brottslighet lagts fast. Det särskilda personsäkerhetsarbetet omfattar i första hand bevispersoner och anställda inom rättsväsendet. Om det finns särskilda skäl finns det möjlighet även för andra att ingå i programmet. Rikskriminalpolisen har redovisat att samtliga som omlokaliseras under år 2007 omfattades av den primära gruppen. Det finns således inte något tidigare exempel på att någon har ingått i det särskilda personsäkerhetsprogrammet p.g.a. att det har funnits särskilda skäl. Rikspolisstyrelsen (RPS) har inte närmare definierat vad som avses med ”särskilda skäl” i dess föreskrifter och allmänna råd.

10.2 Det särskilda personsäkerhetsarbetet

Den 1 juli 2006 infördes en ny bestämmelse i polislagen (1984:387). Enligt 2 a § polislagen får Polisen bedriva särskilt personsäkerhetsarbete beträffande vittnen och andra hotade personer. Regeringen får meddela föreskrifter om sådant säkerhetsarbete. I sådana föreskrifter får det anges att även andra myndigheter får bedriva särskilt personsäkerhetsarbete.

I lagmotiven (prop. 2005/06:138) till de nya bestämmelserna konstaterades att det i samband med grov och organiserad brotts-

lighet förekommer att den som lämnar uppgifter till polis och åklagare utsätts för vedergällning i form av hot och våld av den eller dem som är delaktiga i den aktuella brottsligheten. Att skydda sådana hotade personer är en ytterst viktig uppgift och kan dessutom i vissa fall vara en förutsättning för att brottsbekämpningen ska kunna bedrivas effektivt. Lika viktigt är det att poliser och andra yrkeskategorier kan utföra arbete utan att utsättas för represalier i form av hot och våld.

Avsikten med det särskilda personsäkerhetsarbetet är att det ska bedrivas för en begränsad krets särskilt hotade personer som har rätt att stadigvarande vistas i landet, i första hand bevispersoner, dvs. misstänkta, tilltalade, målsäganden och vittnen, som medverkar i en rättegång eller förundersökning om grov och/eller organiserad brottslighet. Även andra grupper, t.ex. anställda inom rättsväsendet och informatörer (dvs. personer som fortlöpande lämnar information till polisen) kan dock omfattas av det särskilda personsäkerhetsarbetet.

Enligt 2 § andra stycket förordningen (2006:519) om särskilt personsäkerhetsarbete m.m. får, om särskilda skäl finns, sådant arbete bedrivas även beträffande andra personer. Det kan t.ex. röra sig om journalister och politiker. Om det finns sådana särskilda skäl ska även andra personer som är utsatta för särskilt allvarliga hot utan anknytning till grov eller organiserad brottslighet, exempelvis hot om hedersrelaterade brott, kunna omfattas av särskilt personsäkerhetsarbete. I enstaka fall kan en person som utsätts för annat än hedersrelaterat hot om våld från någon närstående omfattas av särskilt personsäkerhetsarbete. Det förutses dock kunna bli fallet endast i undantagsfall, eftersom regeringen bedömde att det normalt är lämpligare att utforma skyddsarbetet på annat sätt när hotet framställs från någon närstående (prop. 2005/06:138, s. 14).

Enligt Rikskriminalpolisen omlokaliserades 87 personer genom personsäkerhetsprogrammet under år 2007. En övervägande majoritet av dessa ärenden rörde bevispersoner.

Enligt Brå:s omfattningsstudie beräknas ca 15 000 personer varje år flytta från sina hem efter att de har blivit utsatta för trakasserier. Polismyndigheten i Uppsala län har uppgett till Stalkningsutredningen att i 10–20 procent av de fall där strukturerade hot- och riskbedömningar görs, dvs. ca 500 per år, rekommenderas brottsoffret att flytta. Om förhållandena är desamma i hela landet kan polisen rekommendera ca 3 000 personer per år att flytta för att

undkomma brott. Huvuddelen av dessa bör kunna hanteras inom ramen för det lokala personsäkerhetsprogrammet.

10.3 Personsäkerhetsprogrammets innehåll

Polisen ansvarar för det särskilda personsäkerhetsarbetet utom för de personer som verkställer fängelsestraff på anstalt. För den senare kategorin ansvarar Kriminalvården.

Under vissa förutsättningar kan en person bli föremål för särskilt personsäkerhetsarbete om det finns en påtaglig risk för att allvarlig brottslighet riktas mot hans eller hennes eller en närståendes liv, hälsa, frihet eller frid. Personen ska bl.a. ha rätt att stadigvarande vistas i Sverige och bedömas kunna följa de villkor som programmet kräver. Andra åtgärder ska ha bedömts otillräckliga.

Den ansvariga myndigheten, dvs. RPS eller Kriminalvården, beslutar vilka åtgärder som är nödvändiga för deltagaren i programmet. Det ska bl.a. finnas upparbetade rutiner med myndigheter i andra länder, om personen och hans eller hennes familj behöver flyttas utomlands. Ibland krävs det att personen byter identitet enligt lagen (1991:483) om fingerade personuppgifter.

10.4 Lokalt personsäkerhetsarbete

Bedömning: En effektiv och likformig utbyggnad av det lokala personsäkerhetsarbetet förutsätter att RPS tar initiativ till nationella riktlinjer och samordning.

Grunden i det lokala personsäkerhetsarbetet är fungerande rutiner för strukturerade hot- och riskbedömningar. Andra frågor som finns med är dokumentation, uppföljning och samverkan. RPS bedriver även tekniskt utvecklingsarbete som ska leda till att hotade personer ska kunna erbjudas ett skyddspaket, bl.a. en spårbar larmtelefon.

De som ingår i det lokala personsäkerhetsarbetet kan dels vara personer som har en lägre hotbild mot sig, dels personer som det riktas mycket allvarliga hot mot, men som är oförmögna att efterleva de villkor som ställs i det särskilda personsäkerhetsarbetet. Det

kan t.ex. vara frågan om företagare som inte är beredda att lämna sitt bolag och flytta till en okänd ort.

RPS har i Polisens planeringsförutsättningar för åren 2008–2010 klargjort att personsäkerhetsarbetet innan utgången av år 2008 ska ge polisen en god förmåga för att skydda bevispersoner som inte ingår i det särskilda personsäkerhetsarbetet (RPS dnr. CO-903-783/07).

RPS har nyligen genomfört en enkätundersökning som visar att arbetet med lokalt personsäkerhetsarbete i dag ser mycket olika ut vid landets 21 polismyndigheter. Det finns ingen nationell struktur eller samordning, vilket efterfrågas av polismyndigheterna. Arbetet bedrivs i olika organisatoriska former och arbetsmetoder och rutiner varierar. Det stöd och skydd som en hotad person kan få varierar beroende på var i landet personen befinner sig.

Ett väl fungerande brottsofferarbete är en grundläggande förutsättning för det lokala personsäkerhetsarbetet. Även brottsofferarbetet är dock olika utvecklat i myndigheterna och det saknas enhetlighet i struktur och arbetsmetoder. Polismyndigheterna når i dag inte upp till den ambition som planeringsförutsättningarna ger uttryck för (Ds 2008:38, s. 59 och 64).

Det lokala personsäkerhetsarbetet måste utföras med hög kvalitet och säkerhet. Det är orimligt att personsäkerhetsarbetet inte bedrivs med samma standard oavsett var i landet brottsoffret befinner sig. Det krävs således att RPS tar initiativ till både nationella riktlinjer och nationell samordning.

10.5 Målgruppen för det särskilda personsäkerhetsarbetet

Bedömning: Villkoren för vem som kan ingå i det särskilda personsäkerhetsarbetet bör för närvarande inte förändras.

Förslag: Regeringen bör besluta att utvärdera det särskilda personsäkerhetsarbetet. Fokus för utvärderingen bör bl.a. vila på möjligheterna till insyn i arbetet, överklagandemöjligheter och bedömningsunderlag.

Det särskilda personsäkerhetsarbetet, personsäkerhetsprogrammet, omfattar i första hand den som är bevisperson eller anställd inom rättsväsendet. Dessutom kan närstående till personer i dessa kategorier medges inträde i programmet. Om det finns särskilda skäl får särskilt personsäkerhetsarbete bedrivas även beträffande andra personer.

Polisens personsäkerhetsarbete bedrivs i första hand lokalt hos polismyndigheterna och i andra hand vid fyra regionala personsäkerhetsenheter. Vid de regionala enheterna handläggs i princip enbart omlokaliseringsärenden. Om ett ärende bedöms som särskilt allvarligt, dvs. i synnerhet om den hotade ska omplaceras utomlands, överlämnas ärendet till Rikskriminalpolisen. Som tidigare har nämnts har Rikskriminalpolisen redovisat att de under år 2007 handlade 87 personsäkerhetsärenden.

Samtidigt har Brå:s studier och Stalkningsutredningens bedömning visat att ytterligare ett stort antal personer tvingas fly från sina hem för att undkomma bl.a. förföljelse. En del av dem torde vara i lika stort behov av polisens hjälp som den som i dag har möjlighet att ingå i programmet.

I förarbetena till personsäkerhetsprogrammet konstaterades att en person som utsätts för hot om våld från någon närstående ska kunna omfattas av särskilt personsäkerhetsarbete. Det förutsågs dock kunna bli fallet endast i undantagsfall, eftersom det bedömdes att det normalt är lämpligare att utforma skyddsarbetet på annat sätt när hotet har framställts från någon närstående.

Hoten mot bevispersoner och personer inom rättsväsendet är ofta av speciell karaktär. Det finns ingen utpekad, känd gärningsman. Istället kan hoten eller våldet riktas mot brottsoffret av en grupp okända men motiverade gärningsmän, t.ex. i ett kriminellt nätverk. I praktiken kan det vara mycket svårt att undanröja hotet. Polisens åtgärder får inriktas på att skydda den som hotas. En liknande situation finns vid de s.k. hedersrelaterade hoten.

Vid de flesta andra brottstyper finns gärningsmannen i en mer begränsad krets. Principiellt kan man då hävda att de rättsvårdande myndigheterna i första hand ska inrikta sina resurser på att undanröja hotet framför att skydda brottsoffret. Det förstnämnda torde både vara mer resurseffektivt och ge en långsiktig trygghet till den som har drabbats. Det är också den utgångspunkt som Stalkningsutredningen har. Trots det kan man konstatera att samhället inte har förmåga att undanröja alla hot om allvarlig brottslighet och förföljelse. Det visar om inte annat det faktum att förföljelse kan

fortgå i många år, utan att gärningsmannen ställs till ansvar eller att han eller hon fortsätter med hoten efter att straffet eller den psykiatriska vården har avslutats.

I de allra flesta fall kan det lokala personsäkerhetsarbetet ge de förföljda personerna tillräckligt med skydd och stöd utan att det särskilda personsäkerhetsarbetet behöver initieras. I flera andra fall kommer en person som i övrigt uppfyller det särskilda personsäkerhetsarbetets förutsättningar inte kunna efterleva de villkor som ställs. Det särskilda personsäkerhetsarbetet ställer mycket stora krav, som kan innebära stora psykiska påfrestningar. Rikskriminalpolisen vittnar om att flera personer har upplevt villkoren som alltför stränga och därför har lämnat programmet. Dessa personer kan då istället erbjudas hjälp lokalt av polismyndigheten, t.ex. genom skyddsåtgärder där man bor utan att man behöver omlokaliseras.

I nuläget kan det dock konstateras att även andra än de personer som är den primära målgruppen för det särskilda personsäkerhetsarbetet kan medges plats om det föreligger särskilda skäl. Vad som i dag menas med "särskilda skäl" har inte definierats av RPS och det saknas underlag från polismyndigheterna för att bedöma vilka avgränsningar som görs. Vi bedömer det för närvarande inte som meningsfullt att föreslå någon förändring av villkoren för vem som kan ingå i det särskilda personsäkerhetsarbetet.

Det särskilda personsäkerhetsarbetet har bedrivits sedan år 2006. Arbetet har kännetecknats av en uppbyggnad av rutiner och praxis. Samtliga polismyndigheter har involverats i arbetet, som har omfattat flera hundra brottsoffer, som antingen har ingått i programmet eller har sållats bort efter hot- och riskbedömningar eller andra lämplighetsprövningar.

Rikskriminalpolisen samordnar arbetet genom fyra regionala personsäkerhetsenheter.

Det särskilda personsäkerhetsarbetet kännetecknas dock av en avsaknad av insynsmöjligheter i synnerhet avseende de brottsoffer som sorteras bort redan initialt. Utanför det arbete som Rikskriminalpolisen bedriver med de regionala kontoren synes det saknas gemensamma riktlinjer. Vidare saknas det reella möjligheter för brottsoffren att klaga på eller överklaga de beslut som fattas.

Regeringen bör därför ta initiativ till en granskning av det särskilda personsäkerhetsarbetet.

Vid denna granskning bör det klargöras nationella riktlinjer för när det föreligger särskilda skäl för när en person kan medges plats i det nationella personsäkerhetsarbetet.

11 Ersättning till personer som utsätts för förföljelse eller allvarlig brottslighet

11.1 Inledning

Personer som utsätts för brott drabbas ofta förutom av andra skador även ekonomiskt på olika sätt. Den som utsätts för stalkning begränsas i sin handlingsfrihet och tvingas vidta åtgärder för att skydda sig och för att undvika kontakt med förföljaren. Kostnaderna kan vara både stora och små. Det kan röra sig om att installera larm eller säkrare dörrar i hemmet. Det kanske inte längre är lämpligt att åka kollektivt till arbetet, utan den förföljda personen måste köra egen bil. Att handla på en stormarknad kanske blir en omöjlighet för att inte riskera att konfronteras med stalkaren. Många andra åtgärder som den förföljda personen tvingas till kan också innebära ökade kostnader.

I många fall tvingas till slut den som har utsatts för systematisk förföljelse under lång tid att flytta till en ny bostad. Självfallet innebär något sådant stora ekonomiska risker: En bostad ska köpas eller hyras, en annan ska säljas, eventuell realisationsvinst ska beskattas och flytt av bohag ska ske. Telefon, el-abonnemang, dagstidningsprenumeration och hemförsäkring m.m. ska flyttas eller nybeställas. Om inte allt kan anpassas i tid drabbas den enskilde av kostnader för dubbel bosättning.

Den förföljda personen kanske inte har så mycket kunskap om den nya orten. Ett uppbyggt nätverk av familj och vänner kanske saknas, vilket gör att tjänster som tidigare har kunnat erhållas gratis, t.ex. barnpassning, nu måste köpas eller helt undvikas.

Om personen dessutom måste dölja sin identitet, för att han eller hon har skyddade personuppgifter, blir det ännu svårare att leva ett normalt liv.

Ovanpå detta är det inte sällan så att den som utsätts för brott p.g.a. påfrestningarna inte längre kan fungera på sitt arbete. Tvingas den förföljda att flytta måste han eller hon kanske säga upp sig från sitt arbete. Detta medför att intäkterna försvinner, samtidigt som kostnaderna ökar.

Regeringen har i flera sammanhang sagt att det i vissa fall kan vara skäligt att en person som förföljs får ekonomisk hjälp från samhället, se t.ex. prop. 2000/01:79, s. 55, prop. 2005/06:138, s. 14 och prop. 2006/07:38, s. 11.

11.2 Befintliga möjligheter att få ekonomisk kompensation och stöd vid förföljelse

11.2.1 Inledning

Det finns i dag ett antal möjligheter för personer som utsätts för brott att erhålla ekonomisk kompensation och stöd. Möjligheterna skiftar bl.a. beroende på om någon kan dömas för brotten och vem gärningsmannen är.

11.2.2 Skadestånd

Om gärningsmannen döms för brott kan han eller hon bli skyldig att erlagga skadestånd till brottsoffret enligt skadeståndslagen (1972:207). Skadeståndets syfte är att den som har drabbats ska få full ersättning för skadan och därmed försättas i samma läge som om skadan aldrig har inträffat.

Skadeståndet kan omfatta både ekonomiska och ideella skador. Ekonomiska skador består av personskada, sakskada och ren förmögenhetsskada. Ideella skador är bl.a. lidande, obehag och psykiska påfrestningar. Den skadelidande kan också vara berättigad till kränkningersättning, dvs. en ersättning för den kränkning som själva brottet har medfört.

Skadestånd kan i vissa fall jämkas, bl.a. beroende på om brottsoffret anses ha medverkat till att skadan har uppkommit.

Eftersom skadestånd fastställs i domstol kan det ofta vara en utdragen process innan det står klart om brottsoffret har rätt till skadestånd och storleken på ersättningen.

11.2.3 Försäkringsersättning

De allra flesta i Sverige har en hemförsäkring, vilken i många fall kan erbjuda en möjlighet till ersättning om man har utsatts för brott. Försäkringsersättning kan komma i fråga om gärningsmannen saknar ekonomiska förutsättningar eller är okänd.

Den som utsätts för brott av en person som man sammanbor med har inte rätt till försäkringsersättning, eftersom sådana brott som regel har undantagits i försäkringsvillkoren.

Försäkringsersättning är maximerad till ett visst belopp, ofta ett visst antal prisbasbelopp.

11.2.4 Brottskadeersättning

Om en dömd gärningsmannen inte kan betala det utdömda skadeståndet eller om gärningsmannen inte kan dömas för brottet, antingen för att han eller hon inte kan identifieras av polisen eller han eller hon frikänns av domstolen ska brottsoffret vända sig till sitt försäkringsbolag och begära ersättning.

Om försäkringsersättningen inte täcker den uppkomna skadan helt kan brottsoffret i många fall få ersättning av staten, s.k. brottsskadeersättning. En begränsning är att brottsskadeersättning i princip endast omfattar personskador. Ersättning för sakskada och ren förmögenhetsskada utgår enligt huvudregeln endast om gärningsmannen vid tiden för brottet var intagen i kriminalvårdsanstalt, vissa hem för vård av unga eller missbrukare eller i häkte. Ersättning för sakskada och förmögenhetsskada kan dessutom lämnas i särskilt ömmande fall. Reglerna om brottsskadeersättning finns samlade i brottsskadelagen (1978:413).

Brottsskadeersättning för personskada kan som mest utgå med 20 gånger prisbasbeloppet.

11.2.5 Personsäkerhetsersättning

Den som är föremål för särskilt personsäkerhetsarbete kan, efter särskilt beslut, få ekonomisk ersättning från staten (personsäkerhetsersättning). Personsäkerhetsersättning får lämnas i skälig utsträckning för utgifter, förlorad arbetsförtjänst, intrång i näringsverksamhet och förlust vid avyttring av egendom som orsakats av åtgärder till följd av de villkor som har uppställts för personsäker-

hetsarbetet. Personssäkerhetsersättningen får uppgå till högst ett belopp som motsvarar tio gånger prisbasbeloppet. Om det finns synnerliga skäl får ersättningen bestämmas till ett högre belopp.

Ersättning beslutas av Polisen respektive Kriminalvården. Beslutet kan inte överklagas.

11.2.6 Kommunalt ekonomiskt bistånd

Socialtjänstens ansvar

Enligt 2 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453), SoL, ansvarar varje kommun för socialtjänsten inom sitt område. Kommunen har det yttersta ansvaret för att de som vistas i kommunen får det stöd och den hjälp som de behöver. Detta ansvar innebär ingen inskränkning i det ansvar som vilar på andra huvudmän, 2 kap. 2 § SoL. Kommunen ska således bistå med sådana hjälp- och stödinsatser som inte andra samhällsorgan ansvarar för. Kommunen kan dock vara skyldig att vidta åtgärder i väntan på att ansvarig myndighet eller annan huvudman ger den enskilde stöd. Detsamma gäller, enligt prop. 1979/80:1 Del A, s. 524, även om det inte är klart vilken huvudman som har ansvaret i en viss situation.

Ansvaret enligt 2 kap. 1 § SoL gäller var och en som vistas i en viss kommun och bygger på att socialtjänsten ska anpassa sina insatser efter vad som behövs i det enskilda fallet. Lagstiftaren har dock i 5 kap. SoL preciserat vilket stöd som bör ges till särskilda grupper, bl.a. barn och unga, äldre personer, funktionshindrade, missbrukare och brottsoffer.

Enligt 5 kap. 11 § SoL hör det till socialnämndens uppgifter att verka för att den som har utsatts för brott och dennes närstående får stöd och hjälp. Socialnämnden ska, enligt andra stycket, särskilt beakta att kvinnor som är eller har varit utsatta för våld eller andra övergrepp av närstående kan vara i behov av stöd och hjälp för att förändra sin situation. Enligt tredje stycket i bestämmelsen ska socialnämnden också särskilt beakta att barn som har bevittnat våld eller andra övergrepp av eller mot närstående vuxna är offer för brott och kan vara i behov av stöd och hjälp. Den senaste lydelsen av bestämmelsen trädde i kraft den 1 juli 2007. Då förtydligades socialnämnden ansvar för att ge brottsoffer stöd och hjälp, främst våldsutsatta kvinnor.

Bestämmelsen i 5 kap. 11 § SoL innebär dock inte någon uttrycklig rättighet för brottsoffer att få stöd och hjälp, såsom t.ex. 4 kap. 1 § SoL.

Ekonomiskt bistånd

Enligt 4 kap. 1 § första stycket SoL har den som inte själv kan tillgodose sina behov eller kan få dem tillgodosedda på annat sätt rätt till bistånd av socialnämnden för sin försörjning och för sin livsföring i övrigt.

Vid bedömningen om en person inte själv kan tillgodose sina behov krävs att den enskilde utnyttjar alla de möjligheter som normalt står honom eller henne till buds. Den som kan arbeta är skyldig att söka arbete. I skyldigheten att söka arbete inbegrips också en skyldighet att delta i verksamheter som anordnas för arbetslösa, kompetenshöjande verksamhet etc. liksom att söka andra former av bidrag som finns, såsom bostadsbidrag, studiebidrag och a-kasseersättning (prop. 2000/01:80).

Den enskilde ska genom biståndet tillförsäkras en skälig levnadsnivå. Biståndet ska utformas så att det stärker hans eller hennes möjligheter att leva ett självständigt liv, enligt 4 kap. 1 § andra stycket SoL.

Den som har ekonomiska tillgångar måste först använda sig av dem innan försörjningsstöd kan komma i fråga. Det är dock viktigt att betona att det alltid måste göras en individuell bedömning vid prövning av rätt till bistånd (prop. 2000/01:80).

Riksnormen

Försörjningsstödet omfattar ersättning för livsmedel, kläder och skor, lek och fritid, förbrukningsvaror, hälsa och hygien samt dagstidning, telefon och TV-avgift, boende, hushållsel, arbetsresor, hemförsäkring samt medlemskap i fackförening och arbetslöshetskassa.

Försörjningsstödet storlek beräknas på två olika sätt, dels enligt en för riket gällande norm (riksnorm) som täcker livsmedel, kläder och skor, lek och fritid, förbrukningsvaror, hälsa och hygien samt dagstidning, telefon och TV-avgift, dels genom en skälighets-

bedömning för övriga utgifter och i den mån den enskilde kan visa upp att han eller hon har sådana utgifter.

För år 2008 är riksnormen för ensamhushåll 3 550 kronor per månad.

Bidrag utöver riksnormen

Om det i ett enskilt fall finns särskilda skäl, ska socialnämnden enligt 4 kap. 3 § 2 stycket SoL beräkna kostnaderna till en högre nivå än riksnormen. Av Socialstyrelsens allmänna råd om ekonomiskt bistånd (SOSFS 2003:5) framgår att det kan handla om fall då den enskilde har tillfälligt höga kostnader, t.ex. för livsmedel, kläder och skor, som beror på att han eller hon varit utsatt för brott.

Bistånd med återbetalningsskyldighet

I normalfallet lämnas bistånd utan krav på återbetalning. Socialnämnden får dock enligt 9 kap. 2 § SoL återkräva bistånd som den enskilde har fått enligt 4 kap. 1 § SoL om det har lämnats till den som p.g.a. förhållanden som han eller hon inte har kunnat råda över har hindrats från att förfoga över sina inkomster och tillgångar.

Har ekonomisk hjälp lämnats i annat fall än som avses i 4 kap. 1 § SoL får socialnämnden återkräva hjälpen, om den har getts under villkor om återbetalning.

En person som tillfälligt inte har någon möjlighet att försörja sig p.g.a. att hans eller hennes tillgångar är låsta har således möjlighet att få ett lån av socialtjänsten. Så kan vara fallet inför en stundande äktenskapsskillnad eller då den enskilde har tillgångar som inte kan realiseras omedelbart, t.ex. fastigheter.

Det ekonomiska biståndets kortsiktighet

Syftet med det kommunala ekonomiska biståndet är att det ska stärka den enskildes möjlighet att leva ett självständigt liv. Det ekonomiska biståndet är således inte avsett att vara en långsiktig hjälp, även om det inte finns några uttryckliga tidsgränser i lagen.

Socialnämndens beslut kan överklagas

Socialnämndens beslut om ekonomiskt bistånd enligt 4 kap. 1 § SoL kan överklagas.

Vistelsekommunens ansvar

Enligt SoL är det den kommun där den enskilde vistas när hjälpbehovet uppstår som har ansvaret för att den enskilde får den hjälp som han eller hon behöver.

I de fall då en person som har utsatts för brott behöver skyddat boende men då det av säkerhetsskäl inte är möjligt att personen stannar kvar i hemkommunen blir det således den kommun till vilken personen flyttas som, enligt huvudregeln, ska betala för insatsen. En del kommuner påstås därför vara motvilliga att ta emot våldsutsatta kvinnor och barn eftersom det kan innebära extra kostnader (SOU 2006:65, s. 144 f.).

Utredning om vistelsebegreppet

Regeringen beslutade den 7 februari 2008 att tillsätta en utredning för att se över bestämmelserna i SoL när det gäller vistelsebegreppet. Utredaren ska bl.a. ta ställning till på vilket sätt kommunerna kan påverkas för att i ökad utsträckning ta emot våldsutsatta kvinnor och barn och andra grupper som av säkerhetsskäl måste flytta till en annan kommun.

Uppdraget ska redovisas senast den 30 april 2009.

11.2.7 Socialförsäkring och arbetslöshetsersättning

Socialförsäkringen ger främst stöd till sjuka, personer med funktionsnedsättning, föräldrar och pensionärer. Den som har varit sjuk i mer än 14 dagar kan ha rätt till sjukpenning från Försäkringskassan. Försäkringskassan prövar rätten till sjukpenning och bedömer om den sjuke har möjlighet att helt eller delvis utföra arbete trots sjukdomen.

Den som har långvarigt nedsatt arbetsförmåga p.g.a. sjukdom kan få sjukersättning.

Den som är arbetslös har under vissa förutsättningar rätt att få arbetslöshetsersättning enligt beslut av Arbetslöshetskassan. Enligt huvudregeln har den som har arbetat sex månader med minst 80 timmar i var och en av månaderna någon gång under en period av tolv månader rätt till ersättning.

Sjukersättning, sjukpenning och arbetslöshetsförsäkring utgår med en viss del av den enskildes tidigare inkomst.

11.3 Behov av ekonomiskt stöd i olika faser

11.3.1 Inledning

Kostnaderna som följer av att en person är utsatt för förföljelse beror naturligtvis på arten av förföljelsen och hotbilden. Hur den förföljda personen upplever hotet är en annan faktor som påverkar vilka åtgärder som vidtas.

Många gånger är det tillräckligt att byta mobiltelefon-abonnemang eller att köpa ett hemlarm. Andra gånger tvingas den förföljda personen att flytta till en annan ort, där han eller hon inte har någon faktisk möjlighet att försörja sig. Det kan bero på att hotet är så allvarligt att den förföljde inte kan ta risken att exponera sig genom ett arbete, att den förföljda personen har blivit sjuk av att ha utsatts för systematisk förföljelse eller för att den kompetens som han eller hon har inte efterfrågas på den nya orten.

11.3.2 Initiala kostnader

I samband med att en person upptäcker att han eller hon är förföljd uppkommer ett behov att skydda sig. Vid en polisanmälan bör frågan om skydd tas upp. I det inledande skedet är det vanligt att prioritera skydd av hemmet genom att se över lås och larm samt byte av telefonnummer.

Om förföljelsen fortsätter vidtar förmodligen den hotade ytterligare åtgärder. Erfarenheter visar att stalkningsoffer drar sig undan situationer då man kan möta andra, t.ex. undviker man att åka kollektivt. De egna barnen tillåts inte längre åka till skolan, utan måste skjutas.

När förföljelsen och hotbilden eskalerar ökar omfattningen av åtgärderna och därmed också kostnaderna.

11.3.3 Omställningskostnader

I det skede då förföljelsen har nått den gräns att offret inte längre kan stanna i sin bostad mångdubblas kostnaderna. Ett helt nytt liv ska skapas på en ny ort, vilket bl.a. innebär att en ny bostad ska anskaffas. Den nya bostaden ska inredas och nya säkerhetslösningar installeras.

Dessutom ska den tidigare bostaden kanske försäljas, vilket eventuellt innebär en förlust. Dubbla boendekostnader kan också uppkomma.

När den som förföljer är en person som offret tidigare har varit gift eller sammanboende med uppstår ofta särskilda komplikationer. Inte sällan äger gärningsmannen och offret tillgångar, t.ex. den tidigare bostaden, tillsammans. I en relation som har präglats av att mannen har utövat stor makt över familjen saknar ofta kvinnan egna medel eller ens tillgång till familjens medel. T.ex. kan kvinnans lön ha satts in på ett konto som enbart mannen förfogar över. Kvinnan blir då helt beroende av hjälp från andra för att komma bort från mannen. I vissa fall kan detta så småningom regleras vid en bodelning.

När den förföljda personen äger ett företag uppkommer andra problem. I vissa fall kan förföljelsen t.o.m. ha samband med företaget. Även i andra fall kan det vara omöjligt att utöva kontroll över företaget om man tvingas fly, eftersom det då skulle vara möjligt att spåra offret genom företaget. Enda utvägen kan då vara att sälja företaget.

I en övergångsfas kan det därför uppstå mycket höga kostnader när en förföljd person och dennes familj behöver flytta.

11.3.4 Levnadsomkostnader

När den förföljda personen har etablerat sig på en ny plats uppkommer ofta svårigheter med att försörja sig. Inte sällan är personen i en mycket pressad situation, vilket kanske gör att han eller hon inte är tillräckligt frisk för att kunna arbeta.

Även för den som är frisk kan det finnas problem. Det kan vara svårt att hitta ett jobb som motsvarar den förföljdes kompetens. Vidare innebär offrets kontakter med omvärlden en risk för att stalkaren hittar honom eller henne. Den som lever med skyddade

personuppgifter har därför ofta mycket svårt att arbeta eller låta barnen gå i skola eller på dagis.

Så länge som det finns en hotbild mot den förföljda personen är det sannolikt att det kvarstår svårigheter för denne att tjäna egna pengar, även om han eller hon flyttar bort från det överhängande hotet.

11.4 Övergripande presentation av behovet av ytterligare ekonomiskt stöd

11.4.1 Inledning

Frågan om ekonomiskt stöd till personer som har varit utsatta för allvarliga trakasserier, våld och hot har diskuterats många gånger. Utan tvekan finns det problem med att komma till rätta med denna fråga inom ramen för de nuvarande möjligheterna för brottsoffer att få hjälp.

Särskilt svårt är det för den som lever med kvarstående hot mot sig och därför måste ha skyddade personuppgifter.

Om gärningsmannen har dömts för brott finns det ofta möjlighet att utkräva skadestånd från honom eller henne. I många fall finns dock ingen möjlighet för den förföljda personen att avvakta en lagkraftvunnen dom. Det gäller i synnerhet om gärningsmannen inte är frihetsberövad i avvaktan på domen, utan fortsätter förföljelsen.

Skadestånd, försäkringsersättning och brottsskadeersättning har i första hand till syfte att kompensera brottsoffret för uppkomna skador. I dag är det dock svårt att få ersättning för skyddsåtgärder och andra åtgärder för att undkomma framtida förföljelse.

Om den förföljda personen får möjlighet att ingå i personsäkerhetsprogrammet har han eller hon i de flesta fall rätt till personsäkerhetsersättning, vilken till en del kompenserar uppkomna kostnader.

En annan möjlighet är att ansöka om ekonomiskt bistånd enligt 4 kap. 1 § SoL. Erfarenheten visar att kommunernas praxis är ojämn, men lagstöd och riktlinjer för att motsvara den förföljda personens behov finns. Biståndet ska bedömas och anpassas efter individens behov och kan ges i större utsträckning än den s.k. riksnormen. Om den förföljda personen har tillgångar som är låsta, t.ex. i ett med förföljaren gemensamt boende, kan socialtjänsten

erbjuda ett tillfälligt lån. Det ekonomiska biståndet syftar dock till att vara kortsiktigt, vilket innebär att den som har ett långvarigt behov för att täcka levnadsomkostnader som regel måste hänvisas till att ansöka om sjukersättning eller arbetslöshetsförsäkring om omständigheterna för detta är uppfyllda.

11.4.2 Frågans tidigare beredning

Rikspolisstyrelsen (RPS) konstaterade i en utvärdering av lagen (1991:483) om fingerade personuppgifter att den som byter identitet ofta drabbas av olika kostnader (RPS Rapport 1995:3).

Detsamma konstaterade Utredningen om vissa folkbokföringsfrågor året därpå. Utredningen poängterade dock att kostnader av det slag RPS hade lyft fram även drabbas personer som medges kvarskrivning (SOU 1996:68, s. 168 f.).

Trots att regeringen avvisade att personer som medgavs fingerade personuppgifter skulle kunna få någon särskild ekonomisk kompensation (prop. 1997/98:9, s. 68 f.) ansåg Justitieutskottet att det fanns skäl att överväga om inte staten bör ta ett ansvar för den som har drabbats av kostnader till följd av att han eller hon har uppfyllt sin vittnesplikt (bet. 1997/98:SkU5, s. 35).

Frågan om ersättning till förföljda personer behandlades även av Brottsofferutredningen. Utredningen konstaterade att de kostnader och andra olägenheter som uppkommer kan vara i stort sett lika för en kvarskriven person som för den som har fått fingerade personuppgifter. Båda åtgärderna är förenade med att personen flyttar till en annan ort och den ofta kotsamma omställning som detta innebär. Båda dessa kategorier borde enligt utredningen få ekonomisk ersättning för merkostnader. Utredningen kunde dock inte lösa finansieringsfrågan för ett stort antal förföljda personer. Utredningens förslag om kostnadsersättning begränsades därför till att gälla de personer som hade fått fingerade personuppgifter (SOU 1998:40, s. 325).

Regeringen uttalade i prop. 2000/01:79 att det kan vara rimligt att samhället i några fall ger ekonomisk hjälp till den som på grund av förföljelse eller risk för allvarlig brottslighet tvingas att hemlighålla sitt namn och adress och därigenom drabbas av extraordinära kostnader. Det lämnades dock inte något förslag i frågan, utan problematiken överlämnades till Personsäkerhetsutredningen.

I delbetänkandet Nationell handlingsplan mot våld i nära relationer (SOU 2002:71) fokuserade Personsäkerhetsutredningen på att gärningsmannen i större utsträckning än hittills skulle ersätta kostnader för åtgärder som behövs för att skydda sig mot ny brottslighet av samma gärningsman. Förslaget har inte lett till någon författningsändring.

I Personsäkerhetsutredningens slutbetänkande Ett nationellt program om personsäkerhet (SOU 2004:1) föreslogs flera förändringar för att förbättra situationen för personer som hotas av allvarlig brottslighet. Det föreslagna personsäkerhetsprogrammet skulle i första hand tillämpas beträffande bevispersoner och anställda inom rättsväsendet. Även andra personer skulle kunna komma i fråga om det förelåg särskilda skäl.

Den som beviljades inträde i det föreslagna personsäkerhetsprogrammet skulle ha rätt till ersättning. Den s.k. personsäkerhetsersättningen föreslogs kunna utbetalas även till andra som riskerar att utsättas för brottslighet som riktar sig mot liv, hälsa, frihet eller frid, om det förelåg synnerliga skäl. Personsäkerhetsersättningen skulle omfatta utgifter, förlorad arbetsförtjänst, intrång i näringsverksamhet och förlust vid avyttring av egendom som orsakas av åtgärder till förebyggande av brott. Ersättningen föreslogs utbetalas av Brottsoffermyndigheten.

I prop. 2005/06:138 angavs att personsäkerhetsersättning enbart ska ges till den som är föremål för särskilt personsäkerhetsarbete. Beslut om ersättning fattas av RPS eller Kriminalvården. Det poängterades i propositionen att frågan om huruvida ersättning även skulle kunna lämnas till hotade personer som inte är föremål för särskilt personsäkerhetsarbete bereddes vidare inom Regeringskansliet.

Kommunernas ansvar för brottsoffer har flera gånger förtydligats. Så sent som den 1 juli 2007 skärptes bestämmelser om socialtjänstens ansvar för brottsoffer, särskilt kvinnor som har utsatts för våld eller andra övergrepp av närstående och barn som har bevittnat sådant våld eller övergrepp.

I prop. 2006/07:38 konstaterades att situationen för personer med skyddade personuppgifter ofta är särskilt problematisk då detta kan medföra extra kostnader. Något särskilt förslag lämnades dock inte i frågan.

11.4.3 Erfarenheter och problembild

Under utredningen har flera som har utsatts för förföljelse hört av sig för att berätta om sina erfarenheter. Utredningen har också genomfört en hearing med de ideella organisationer som arbetar inom det aktuella fältet för att få höra om deras erfarenheter. Som en följd av hearingen har utredningen också lämnat möjlighet till ett antal ideella organisationer att inkomma med kompletterande skriftligt material.

De flesta som utredningen har talat med som har varit eller är utsatta för förföljelse vittnar om att de inte var förberedda på de kostnader och praktiska problem som skulle följa. I en del fall har de utsatta fått hjälp av polisen i anslutning till beslut om besöksförbud genom skyddssamtal, dvs. en information om vilka åtgärder som skyddspersonen kan vidta för att på bästa sätt undvika kontakt med förbudspersonen. I andra fall har man fått hjälp med trygghetspaket, dvs. larmtelefon m.m. I vissa fall har arbetsgivare, i synnerhet om hoten har att göra med arbetet, betalat för larmanslutning. Som tidigare nämnts finns det naturligt nog större möjligheter för stora företag än för fåmansföretag att hjälpa den som har utsatts för trakasserier på jobbet.

Många av de kvinnor som har utsatts för brott av närstående har av kommunen fått hjälp till skyddat boende. Andra har dock själva, utan socialtjänstens stöd och trots en hög hotbild, tvingats att tillfälligt fly hemifrån till hotell eller släktingar. Ett stort antal av dem som utredningen har varit i kontakt med uppger att de inte har fått polisens hotbildsanalys förklarad för sig. En del har upplevt situationen allvarligare än socialtjänsten eller polisen har bedömt den vara.

I de fall där den som är förföljd tvingas flytta till en ny ort uppstår inte sällan diskussioner mellan socialtjänsterna på den nya orten och den gamla. Vistelsebegreppets innebörd och konsekvens är ofta orsaken till långdragna diskussioner mellan socialtjänsterna och mellan en socialtjänst och den förföljda om vad som är kan ersättas. Motsvarande diskussioner om ansvarsfördelning har enligt uppgift uppkommit beträffande asylsökande kvinnor som har utsatts för våld i Sverige. Någon berättar om fall där Migrationsverket inte gör någon placering på skyddat boende om inte socialtjänsten först gör en utredning och bedömer att det finns behov av skyddat boende. Socialtjänsten har från sin sida då angett att de

inte kan inleda någon utredning förrän Migrationsverket har lovat att stå för skyddskostnaderna.

Frågor finns kring hur långt arbetsgivarens ansvar att skydda medarbetare, som har utsatts för hot i sitt arbete, sträcker sig i förhållande till samhällets ansvar.

En vanlig erfarenhet bland dem som har flyttat och som har begärt ekonomiskt bistånd är att det också uppkommer diskussioner om vilka utgifter som kan ersättas. Behoven är individuella och praxis skiftar mellan kommunerna. Samtidigt finns det också en uppfattning bland de ideella organisationerna att kommunerna har blivit bättre under de senaste åren, men att det ändå är mycket kvar att göra. Det framförs att det är särskilt viktigt att hantera de personer som har förföljts och som kommer från andra kulturer på ett professionellt sätt. I många fall finns det i andra kulturer ett mycket lågt förtroende för Polisen, samtidigt som det finns en stark familjesammanhållning. Det gäller t.ex. de kulturer som det förekommer s.k. hedersvåld i. Tvekan inför att anmäla övergrepp är då stor och om kvinnan inte litar på det stöd hon får av myndigheterna kan hon komma att återvända till familjen eller mannen.

Ett stort antal av dem som utredningen har talat med vittnar om svårigheterna med att få socialtjänstens stöd när man har tillgångar men dessa är låsta. Några berättar att de inte har kunnat få ekonomiskt stöd eftersom gärningsmannen, dvs. maken, har försörjningsplikt mot familjen så länge som mannen och kvinnan är gifta. Någon annan berättar om att socialtjänsten har nekat hjälp eftersom den förföljda familjen hade en sommarstuga som de samägde med den som förföljde dem.

Stora problem förekommer också i ett senare skede när den förföljda har etablerat sig på en ny ort. Ofta uppkommer problem för den förföljda att kunna försörja sig, då han eller hon ofta mår dåligt psykiskt men också p.g.a. praktiska problem. Inte sällan är dessa praktiska problem knutna till att den förföljda har skyddade personuppgifter och därför måste undvika att röja sin uppehållsort.

Sammantaget uppkommer praktiska problem och behov av professionell hjälp och ekonomiskt stöd i alla faser för att undkomma förföljelse och allvarlig brottslighet. Problemen hör samman med bristande information, avsaknad av tydliga gränser mellan de inblandade parterna, stora skillnader mellan de individuella behoven, okunskap om gällande regler och oförståelse för kulturellt betingade skillnader hos de hjälpsökande.

11.5 Föresättningar för att få ekonomiskt stöd från samhället

11.5.1 Inledning

Stalkningsutredningen har haft i uppdrag att analysera de möjligheter till ekonomiskt stöd från samhället som finns för hotade och förföljda personer. Mot bakgrund av den analysen ska utredningen överväga om det finns ett behov av ett kompletterande ekonomiskt stöd i vissa fall då personer utsätts för upprepade, allvarliga hot eller annan allvarlig brottslighet i sådan omfattning att deras livssituation påtagligt påverkas.

I dag förefaller det som om det finns brottsoffer som utsätts för långvarig förföljelse men som inte får tillräckligt stöd av samhället. Samtidigt har regeringen vid flera tillfällen uttalat att skydd av brottsoffer och ekonomiskt stöd till personer som förföljs i vissa fall kan vara en uppgift för samhället.

Den som gång på gång utsätts för brott saknar uppenbarligen föresättningar att skydda sig från övergreppen. Det gäller även om brotten äger rum i hemmet och mellan två människor som lever i en nära relation. Oavsett om de upprepade brotten utförs av en partner, en förälder eller av någon annan, känd eller okänd, kan man dra slutsatsen att inte bara brottsoffret har misslyckats med att skydda sig från brotten. Även samhället har bidragit till misslyckandet genom att inte undanröja hotet från gärningsmannen eller genom att ge brottsoffret tillräckligt skydd.

När den som har drabbats av brott tvingas att flytta från sitt hem för att undkomma fortsatta brott uppkommer särskilda kostnader. Dessa kostnader är både knutna till själva flykten och till att skapa en långsiktigt skyddad situation.

Som vi tidigare har konstaterat är det ofta det kommunala biståndet kommer i fråga. De erfarenheter som har redovisats till utredningen visar att det i dag ser olika ut runt om i landet när det gäller under vilka omständigheter och i vilken utsträckning kommunerna ger stöd och hjälp till dessa brottsoffer. Utredningen om Socialtjänstens stöd till våldsutsatta kvinnor talar t.ex. om "frikostiga socialtjänster" och "sparsamma socialtjänster" (SOU 2006:65, s. 126 f.). De som betecknas som "frikostiga" utgår inte så strikt ifrån normen som man gör när det gäller andra klienter utan ser att den våldsutsatta kvinnan och hennes eventuella barn kan ha

särskilda behov medan de mer ”sparsamma” håller sig strikt till normen.

11.5.2 Det kommunala ekonomiska biståndet

Bedömning: Tillämpningen av det kommunala ekonomiska biståndet bör ytterligare förbättras och likformas.

Skyldigheten för kommunerna att beakta brottsoffers behov tydliggjordes den 1 juli 2007. Många vittnar om att socialtjänsten under de senaste åren har blivit bättre på att ge stöd och hjälp till dem som har utsatts för brott. Trots det förefaller det som att rutiner och praxis fortfarande varierar i hög grad i landet. Det påstår i vart fall många av dem som har kontaktat utredningen. Samma slutsats har Utredningen om Socialtjänstens stöd till våldsutsatta kvinnor dragit (SOU 2006:165, s. 126 f.). Dessa skillnader kan inte förklaras av att det ekonomiska biståndet ska ta sin utgångspunkt i individens behov, utan förefaller ha sin grund i olika förståelse för brottsoffers behov.

Tillämpningen försvåras bl.a. av att det i mindre kommuner inte finns några uppbyggda rutiner för att hantera den här typen av ärenden, eftersom frågan relativt sällan aktualiseras. Samtidigt är det kanske särskilt viktigt att det i dessa orter finns handlingsplaner för att handläggarna ska veta hur de ska agera om en situation uppkommer.

Områden där tillämpningen framförallt behöver ses över är inställningen till låsta tillgångar, möjligheten att låna ut pengar till den som tillfälligt behöver det och samverkan med andra myndigheter.

Enligt Socialstyrelsens allmänna råd om ekonomiskt bistånd bör socialnämnderna beräkna kostnaderna högre än riksnormen om den enskilde har tillfälligt höga kostnader, t.ex. för livsmedel, kläder och skor, som beror på att han eller hon varit utsatt för brott (SOSFS 2003:5). De brister som finns i dag förefaller snarast vara knutna till kommunernas praxis. En mer enhetlig tillämpning av SoL över landet är önskvärd, t.ex. kring de situationer Socialstyrelsen i sina allmänna råd anger som sådana då ersättningen bör gå utöver riksnormen. Riksnormen anger en riktlinje, men det är viktigt att erinra om att denna norm inte har utformats med

utgångspunkt i situationen för personer som helt saknar bohem. Så är fallet för många av dem som flyr från sina hem p.g.a. att de har utsatts för våld, hot eller förföljelse. Det har lämnats flera vittnesmål till utredningen om brottsoffer som under lång tid, kanske tillsammans med små barn, har tvingats sova på madrasser på golvet och utan möbler i övrigt. Det är rimligt att förvänta sig att denna livssituation uppmärksammas av socialtjänsten. Representanter för försäkringsbranschen anger att försäkringsersättning till den som har förlorat sitt hem vid t.ex. en brand bedöms från fall till fall. Det är dock inte ovanligt att ersättningen uppgår till minst 500 000 kronor. I de här aktuella fallen är det inte fråga om att ersätta brottsoffren i så stor omfattning att dessa lämnas skadeslösa. Utgångspunkten bör vara att tillförsäkra brottsoffret och dennes eventuella barn en grundläggande levnadsstandard. Det framgår också bl.a. av kommentarerna till Socialtjänstlagen att begreppet "livsföring i övrigt" i 4 kap. 1 § SoL avser alla de olika behov som den enskilde kan ha för att tillförsäkras en skälig levnadsnivå och som inte omfattas av försörjningsstödet. Det kan t.ex. vara fråga om bistånd till möbler och husgeråd. (Norström och Thunved Nya sociallagarna: med kommentarer, lagar och förordningar som de lyder den 1 januari 2008, Norstedts Juridik, 2008, s. 83).

På många håll förefaller det som sagt fungera bra, men alltför många lämnar vittnesmål om att det inte gör det. Ibland får brottsoffren klara sig egen hand eller förlita sig på hjälp från kvinnojourer eller andra ideella organisationer. Vi har därför i kapitel 9 rekommenderat att kommunerna inrättar funktioner som skyddshandläggare, eftersom vi tror att det skulle underlätta för brottsoffret att få ekonomiskt bistånd såväl som annat stöd.

Kommunernas skyldighet att hjälpa personer som vistas i kommunen är subsidiär till andra aktörers åligganden, dvs. kommunerna behöver inte ge någon stöd om detta istället ska komma från någon annan. Utredningens kartläggning visar att det med undantag för de få personer som ingår i personsäkerhetsprogrammet oftast inte finns någon annan än socialtjänsten som de förföljda personerna kan vända sig till för att begära ekonomiskt stöd.

I sammanhanget kan det finnas skäl att poängtera att socialnämndens beslut enligt 4 kap. 1 § SoL om ekonomiskt bistånd kan överklagas.

11.5.3 Oklarheter om vistelsekommunens ansvar är ett avgörande hinder för en effektiv handläggning med brottsoffret i fokus

Bedömning: I dag förekommer det oklarheter om vilken kommun som ska bära kostnaderna när en person av skyddsskäl tvingas fly från sitt hem till en ort i en annan kommun. Frågan om vistelsekommunens ansvar behöver klarläggas för att ytterligare definiera kommunernas roll avseende brottsoffer.

Regeringen har tillsatt en utredning (Dir. 2008:13) för att utreda vistelsebegreppet i SoL i vissa situationer, bl.a. avseende personer som av säkerhetsskäl måste flytta till en annan kommun.

Enligt direktiven är många kommuner motvilliga att ta emot våldsutsatta kvinnor och barn eftersom det kan innebära extra kostnader om kvinnorna av säkerhetsskäl eller andra anledningar som kommer sig av den situation de befinner sig i, t.ex. inte kan arbeta.

En sådan inställning står i strid med bestämmelserna i 5 kap. 11 § SoL om kommunens skyldigheter gentemot brottsoffer. Trots det har även Stalkningsutredningen kunnat konstatera att sådana diskussioner och förhandlingar förekommer mellan olika kommuner i skyddsärenden och att fokus inte alltid vilar på brottsoffrens behov av stöd och hjälp. Det finns t.ex. frågetecken kring en i praxis utvecklad tre månaders frist, dvs. att den nya kommunen inte ansvarar för brottsoffret förrän efter tre månader. Oklarheten består bl.a. i att det tolkas olika om denna frist ska gälla alltid eller bara när brottsoffret tillfälligt flyttas till den nya kommunen till ett skyddat boende. Vi är tveksam till om det är lämpligt att tillämpa fristen även när någon flyr till en ny kommun, även om det inte är säkert att flytten är permanent.

Vår bedömning är att det i många fall är praktiska svårigheter som gör att personer som utsätts för våld och hot inte förmår att skydda sig genom att fly. Det är särskilt allvarligt när dessa svårigheter beror på kommun och myndigheter. Det är därför synnerligen viktigt att frågan om vistelsebegreppet utreds. Enligt vår uppfattning kommer det ha en avgörande betydelse för hur stödet till dessa brottsoffer kommer att fungera.

11.5.4 Övrigt

Bedömning: Det finns anledning att överväga om den som utsätter någon för brott som innefattar våld, hot eller förföljelse ska ersätta brottsoffret för de kostnader som uppkommer när brottsoffret skyddar sig mot ytterligare sådan brottslighet.

Såsom tidigare har redovisats föreslog Personsäkerhetsutredningen utökade möjligheter för brottsoffer att få skadestånd från gärningsmannen. Förslaget omfattade endast gärningsmän och brottsoffer som var eller hade varit närstående. Personsäkerhetsutredningen avsåg att det för ersättningsskyldighet i princip borde krävas att gärningsmannen hade begått brott av viss svårighetsgrad. I princip skulle det röra sig om upprepade brott för att skyldighet att ge ut ersättning skulle föreligga. Typfallen angavs i första hand vara brotten grov kvinnofridskränkning och grov fridskränkning. Ersättningsskyldighet borde också kunna föreligga vid andra upprepade brott som innefattar ett allvarligt angrepp. I undantagsfall borde ersättning även kunna ges efter ett enstaka mycket allvarligt brott, t.ex. försök till mord (SOU 2002:71, s. 104 f.).

Personsäkerhetsutredningens förslag har inte lett till något lagstiftningsförslag.

Vår grundläggande inställning är, precis som många andras, att brottsoffer så långt möjligt ska lämnas skadeslösa på gärningsmannens bekostnad.

Ett problem med skadestånd och annan ersättning som ska fastställas i domstol är att det ofta tar lång tid innan pengarna kan betalas ut. Om inte gärningsmannen är frihetsberövad i avvaktan på dom uppkommer brottsoffrets behov att skydda sig omedelbart. I dag rekommenderas i många fall brottsoffret skyddsåtgärder som aldrig vidtas, därför att ingen betalar dem. I en del fall kan brottsoffret ges hjälp av Polisens brottsofferenheter eller personsäkerhetsenheter, som kan ha en uppbyggd relation med socialtjänsten. Kommunernas bedömning leder till att vissa insatser ges medan andra är mer sällsynta. Brottsoffret ges t.ex. sällan någon ekonomisk hjälp för de kostnader som det initialt är fråga om, t.ex. lås, larm och gallergrind. Däremot kan kommunen ofta erbjuda skyddat boende under en tid.

För att inte situationen ska eskalera p.g.a. att brottsoffret inte skyddar sig och då kanske utsätts för fler brott, är det viktigt att

det finns möjlighet att få ett omedelbart stöd vid anmälningstillfället. Eftersom det behovet kolliderar med formerna för hur skadestånd fastställs krävs det annan lösning, som beaktar brottsofferperspektivet men som inte undanröjer gärningsmannens ansvar.

En möjlig lösning är att den som har utsatts för brott och därför har tvingats vidta skyddsåtgärder eller flytta från sin bostad får möjlighet att i anslutning till beslutet om skyddsåtgärder ansöka om någon form av ersättning som motsvarar kostnaderna för skyddet. En sådan ersättning kan till viss del jämföras med dagens brottsskadeersättning. Det är enligt vår uppfattning av grundläggande betydelse att en sådan ersättning förenas med en möjlighet för samhället att återkräva motsvarande belopp av gärningsmannen.

Att utöka samhällets ansvar för ekonomiskt stöd till brottsoffrets skyddsåtgärder är således intimt förknippat med frågan om gärningsmannens skadeståndsskyldighet. Skadeståndsfrågan väcker dock behovet av att ingående analysera en sådan ny ersättningsform i förhållande till det skadeståndsrättsliga systemet och dess principer. Sådana övervägande leder dock utöver vad som ryms inom ramen för det här uppdraget.

Vi har tidigare redovisat att enbart den som ingår i det särskilda personsäkerhetsarbetet har möjlighet att få personsäkerhetsersättning. Vi har övervägt att utöka kretsen till att omfatta fler brottsoffer. Rimliga begränsningar för en sådan utökning bör vara att ett beslut om ersättning ska föregås bl.a. av en strukturerad hot- och riskbedömning och rekommendationer om eller hjälp med skyddsåtgärder. Det förefaller därför lämpligt att Polisen har en aktiv roll i beslutsprocessen. Med tanke på att det lokala särskilda personsäkerhetsarbetet ännu inte har kommit längre än vad det har gjort i dag framstår det nu därför som olämpligt att utöka omfattningen av personsäkerhetsersättningen.

11.6 Sammanfattning

Den som har utsatts för brott drabbas även ekonomiskt av de konsekvenser som följer av brottet. Brottsoffret kan kompenseras för dessa ekonomiska skador på olika sätt, bl.a. genom skadestånd från gärningsmannen, brottsskadeersättning och försäkringsersättning.

För den som lever under bestående hot om att utsättas för nya brott är situationen speciell. De kostnader som kan uppkomma kan schematiskt delas in i initiala kostnader för att skydda sig i hemmet, omställningskostnader för att flytta och etablera sig på en ny ort samt levnadsomkostnader för att långsiktigt försörja sig.

Resultatet av flera av de förslag som vi tidigare har presenterat bör bli att färre personer kommer att behöva drabbas av dessa kostnader. Hoten ska i större utsträckning undanröjas genom att gärningsmännen döms för brott och eller åläggs kontaktförbud. Fler personer bör kunna få fingerade personuppgifter för att bättre kunna undkomma hot och t.ex. lättare kunna förvärvsarbeta. Kommunernas skyddshandläggare ska i större omfattning kunna hjälpa brottsoffren med att upprätta tillräckliga skyddsåtgärder.

Vi anser ändå att samhället i vissa fall ska vara skyldigt att erbjuda brottsoffer ytterligare ekonomisk hjälp. Framförallt bör dessa brottsoffer erbjudas ekonomiskt bistånd i större utsträckning, vilket de nuvarande bestämmelserna i SoL redan ger stöd för. Flera tidigare utredningar, bl.a. Utredningen om Socialtjänstens stöd till våldsutsatta kvinnor, har pekat att tillämpningen skiljer mellan kommunerna. Olika strikt syn på den s.k. riksnormen är en sådan skillnad. Vår bedömning är att riksnormen knappast ger någon vägledning i de fall då en person har tvingats fly från sitt hem för att undkomma förföljelse eller annan allvarlig brottslighet. Med beaktande av aktuell lagstiftning, kommentarerna till SoL, Socialstyrelsens allmänna råd och genom den vägledning som Socialstyrelsen för närvarande arbetar med borde en bättre och mer enhetlig bedömning kunna uppnås. Vistelsekommunens ansvar för personer som har utsatts för brott är ett annat omtvistat område, som nu kommer att klarläggas genom den utredning som tidigare har angetts.

Vi anser också att det bör övervägas om det ska införas en utökad skadeståndsskyldighet för gärningsmannen för de kostnader som uppkommer när brottsoffret skyddar sig mot ytterligare brottslighet. I det sammanhanget bör det också övervägas om samhället ska kunna ge viss ersättning för skyddsåtgärder, innan dess att gärningsmannens skadeståndsskyldighet har fastställts. Vi tror att en inte obetydlig andel av dem som i dag utsätts för förföljelse skulle kunna undkomma ytterligare trakasserier om de hade ekonomiska förutsättningar att vidta de skyddsåtgärder som rekommenderas.

12 Stalkning från personer som är intagna för vård eller i anstalt

12.1 Inledning

Det förekommer att personer utsätts för förföljelse av någon som är intagen i kriminalvårdsanstalt eller som får psykiatrisk tvångsvård eller rättspsykiatrisk vård. Kriminalvården och Socialstyrelsen har till utredningen redovisat de rättsliga befogenheter som finns för att begränsa möjligheterna för en intagen att utföra sådana brott mot någon utanför anstalten eller vårdinrättningen.

Socialstyrelsen har inte någon operativ roll i psykiatrisk tvångsvård eller rättspsykiatrisk vård, såsom Kriminalvården har för dem som är intagna i kriminalvårdsanstalter. Ansvar för psykiatrisk tvångsvård och rättspsykiatrisk vård ankommer på respektive landsting (eller kommun som inte ingår i ett landsting). Utöver att redovisa de rättsliga befogenheterna har Kriminalvården därför haft möjlighet att redogöra för praktiska problem vid tillämpningen av reglerna, vilket inte Socialstyrelsen har kunnat. De aktuella bestämmelserna i lagen (1974:203) om kriminalvård i anstalt, KvaL, har ändrats så sent som den 1 april 2008.

12.2 Brevgranskning

Enligt 26 § KvaL får ett brev till eller från en intagen i anstalt granskas om det är nödvändigt med hänsyn till ordningen eller säkerheten. Granskningen ska syfta till att undersöka om brevet innehåller något otillåtet föremål, är ett led i en pågående eller planerad brottslig verksamhet eller är ett led i ett planerat avvikande eller något liknande förfarande. Enligt 27 § KvaL får brev som har granskats hållas kvar om det är nödvändigt med hänsyn till ordningen eller säkerheten.

Kriminalvården anger att uttrycket ”ordningen och säkerheten” i första hand för tankarna till ordningen och säkerheten inom anstalten. Det framstår därför som oklart om Kriminalvårdens brottsbekämpande uppdrag sträcker sig till att förhindra att brott begås av de intagna utanför anstalten.

Kriminalvården menar också att det finns praktiska problem med brevgranskningen. Bl.a. kan det i lagen om besöksförbud angivna undantaget för kontakter som med hänsyn till särskilda omständigheter är uppenbart befogade leda till svåra bedömningar för kriminalvårdspersonalen. Myndigheten bedömer att det inte finns någon legal möjlighet att överlämna ett brev som är adresserat till skyddspersonen och som påträffats i samband med brevgranskningen till polis eller åklagare för bedömning av om brottet utgör brott mot besöksförbud. Kriminalvården har enligt ett beslut av Justitieombudsmannen inte heller möjlighet att generellt kräva att intagna anger avsändare på sin utgående post (JO dnr 1449-2006).

Enligt 22 a § lagen (1991:1129) om psykiatrisk tvångsvård, LPT, får chefsöverläkaren besluta att övervaka försändelser från en patient, om det är nödvändigt med hänsyn till vården eller rehabiliteringen av patienten eller för att undvika att någon annan lider skada. För detta ändamål får chefsöverläkaren öppna, ta del av och kvarhålla försändelser från patienten. Lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård, LRV, hänvisar i denna fråga till bestämmelserna i LPT.

Det framstår som oklart för oss i vilken utsträckning chefsöverläkare uppfattar att det är nödvändigt att övervaka försändelser från en patient för att undvika att någon annan lider skada eller hur praxis förhåller sig till den nuvarande lagen om besöksförbud. Omfattningen av problemet med förföljelse från någon för vård intagen person har inte heller gått att klarlägga.

12.3 Begränsning av telefonsamtal m.m.

Enligt 30 § KvaL får telefonsamtal mellan intagna och personer utanför anstalten äga rum i den utsträckning det lämpligen kan ske. En intagen kan förvägras telefonsamtal som är ägnade att äventyra säkerheten i anstalten eller som kan motverka hans eller hennes anpassning i samhället eller annars vara till skada för den intagne eller någon annan.

Bestämmelsen ger Kriminalvården möjlighet att förhindra intagna att per telefon förfölja en viss person inifrån anstalten. Det finns också ett tekniskt system som hindrar intagna att ringa till andra än vissa godkända telefonnummer. Myndigheten uppger dock att det kan uppkomma problem om den intagne gör gällande att ett visst telefonsamtal utgör en uppenbart befogad kontakt som är tillåten enligt lagen om besöksförbud och därför är tillåten enligt 30 § KvaL.

Intagna i kriminalvårdsanstalt har inte någon tillgång till Internet och kan därför inte skicka e-post.

Enligt 20 a § LPT får chefsöverläkaren besluta att inskränka en patients rätt att använda elektroniska kommunikationstjänster, om det är nödvändigt med hänsyn till vården eller rehabiliteringen av patienten eller för att undvika att någon annan lider skada. LRV hänvisar i denna fråga till bestämmelserna i LPT.

Enligt Socialstyrelsens mening krävs det mycket starka skäl för att helt och hållet förbjuda mobiltelefoner på en vårdenhets. Socialstyrelsen har därvid svårt att se i vilka situationer en sådan åtgärd är nödvändig (se Socialstyrelsens Regionala tillsynsenhet i Malmös beslut den 16 november 2005, dnr. 44-8963-2005). Generellt sett kan man således säga att intagna vid en vårdinrättning troligen har tillgång till mobiltelefon.

12.4 Begränsning av besök

Enligt 29 § KvaL får den intagne ta emot besök i den utsträckning det lämpligen kan ske. En intagen får inte ta emot besök som kan äventyra säkerheten i anstalten eller som kan motverka den intagnes anpassning i samhället eller annars vara till skada för den intagne eller annan.

Kriminalvården uppger att det förekommer att skyddspersoner, dvs. personer som ska skyddas av besöksförbud, ändå kommer på besök till en intagen som har ålagts besöksförbud. Myndigheten anser dock inte att det finns några lagliga möjligheter att hindra att ett sådant besök kommer till stånd.

12.5 Permissioner

Enligt 32 § KvaL får en intagen beviljas tillstånd att lämna anstalten för viss kort tid (normalpermission), om det inte finns påtaglig fara för fortsatt brottslig verksamhet eller avsevärd fara för annat missbruk.

Vid prövning om en permission ska beviljas ska bl.a. beaktas eventuella målsägande som har en utsatt ställning, t.ex. barn eller kvinnor som har utsatts för sexuella eller andra övergrepp, eventuella besöksförbud och de förhållanden under vilka den intagne kommer att tillbringa permissionen. Eventuella villkor för permissionen ska anges i permissionsbeslutet och framgå av den permissionsedel som den intagne ska medföra under permissionen.

Kriminalvården uppger att de bedömer att de genom möjligheten att uppställa villkor för permissionen kan förhindra att en intagen förföljer en person utanför anstalten, men att det vore mer effektivt att övervaka efterlevnaden av villkoren med hjälp av teknik, t.ex. elektronisk övervakning.

En person som vårdas enligt LPT eller LRV kan beviljas tillstånd att vistas utanför vårdinrättningen. Sådant tillstånd får endast ges under förutsättning att det står i överensstämmelse med vårdplanen. Ett tillstånd att vistas utanför vårdinrättningen får förenas med särskilda villkor. Den som bryter mot villkoren kan åter tas in på vårdinrättningen.

12.6 Slutsatser

Bedömning: Kriminalvården har redovisat ett antal frågeställningar som kan knytas till den nuvarande lagen om kriminalvård i anstalt. Frågorna bör behandlas inom ramen för regeringens pågående översyn av lagen.

Till viss del synes samma problem finnas inom ramen för vård enligt lagen om psykiatrisk tvångsvård och lagen om rättspsykiatrisk vård. Frågan kommer att belysas i den av regeringen beslutade utredningen om en översyn av den psykiatriska tvångsvården (Dir 2008:93).

För närvarande arbetar regeringen med en helt ny kriminalvårdslagstiftning. De frågor som här har väckts bör lämpligen behandlas i det sammanhanget. Det kan finnas anledning att t.ex. införa särskilda begränsningar för den som har ålagts ett kontaktförbud eller som har dömts för olaga förföljelse.

Det är oklart om samma problem finns inom ramen för den psykiatriska tvångsvården eller den rättspsykiatriska vården. Vi kan dock konstatera att bestämmelserna på detta område är något tydligare formulerade till skydd för skyddspersonerna. Frågan kommer att belysas av den utredning som regeringen har beslutat ska göra en översyn av den psykiatriska tvångsvården (Dir. 2008:93). Utredningen ska dels analysera de tvångsåtgärder som finns i LPT och LRV i dag, dels analysera vilka ordnings- och säkerhetsregler som bör kunna föreskrivas i samband med psykiatrisk tvångsvård och rättspsykiatrisk vård, t.ex. visitation av besökare och allmänna förbud av bl.a. mobiltelefoner.

KONSEKVENSBESKRIVNING

13 Kostnads- och konsekvensanalys

13.1 Inledning

Kommittéer och särskilda utredare ska enligt kommittéförordningen (1998:1474) göra en konsekvensanalys i angivna hänseenden beträffande de förslag som lämnas. I det följande redovisas sådana konsekvenser av våra förslag.

13.2 Ekonomiska konsekvenser

13.2.1 Konsekvenser för staten

Rikspolisstyrelsen

Bedömning: Vårt förslag om elektronisk övervakning av kontaktförbud kommer att medföra ökade kostnader motsvarande 11 miljoner kronor årligen för Rikspolisstyrelsen (RPS).

Vårt förslag om en utökad målgrupp som kan komma ifråga för fingerade personuppgifter kommer att innebära vissa ökade kostnader för RPS.

I övrigt torde förslagen inte innebära ökade kostnader för RPS.

Enligt den statistik som Åklagarmyndigheten har redovisat var det endast ca 1,5 procent av alla ansökningar om besöksförbud vid de granskade åklagarkamrarna som avsåg utvidgat besöksförbud. Ansökningar om särskilt utvidgat besöksförbud hade inte förekommit alls (Åklagarmyndigheten, Besöksförbud – en kartläggning över tillämpningen med synpunkter, 2008, s. 11). Omvandlat till ett nationellt perspektiv skulle det innebära att ca 150 ansökningar om året i dag avser utvidgat eller särskilt utvidgat besöksförbud.

Med stor sannolikhet kommer antalet ansökningar om kontaktförbud med tillträdesförbud bli större än vad som nu är fallet med utvidgat och särskilt utvidgat besöksförbud. Vi har tidigare angett att vi bedömer att de nuvarande reglerna för utvidgat och särskilt utvidgat besöksförbud är svåra att tillämpa och att myndigheternas kunskap om bestämmelserna är låg. Vi anser att den nya lagen om kontaktförbud är tydligare. Möjligheten att förena kontaktförbud med tillträdesförbud med elektronisk övervakning bör innebära att antalet ansökningar om kontaktförbud med tillträdesförbud ökar.

År 2006 beviljades ca 4 000 ansökningar om besöksförbud. Enligt Brottsförebyggande rådet (Brå) överträds 39 procent av de beslutade besöksförbuden en eller flera gånger. Av de 4 000 förbuden beräknades således så många som 1 550 ha överträtts. Av dessa hade ca 15 procent i sin tur överträtts genom fysiska överträdelser, dvs. ca 250 stycken.

Med ett ökat fokus på frågan om kontaktförbud, dvs. att det straffbara området utökas, att de rättsvårdande myndigheternas roll i arbetet kring kontaktförbud förstärks och att lagen om kontaktförbud på andra sätt förtydligas bör möjligheterna att lagföra fler förbudspersoner som överträder kontaktförbud öka. Det är då sannolikt att anmälningsfrekvensen avseende dessa brott ökar.

Samtidigt torde det inte i samtliga fall då ett kontaktförbud med tillträdesförbud har överträtts fysiskt kunna bli aktuellt med elektronisk övervakning. I många fall kan det vara nödvändigt att frihetsberöva gärningsmannen. I andra fall kanske inte hotbilden är sådan att elektronisk övervakning är nödvändig.

Vi bedömer därför att med de förutsättningar för elektronisk övervakning som vi har föreslagit är det rimligt att anta att ca 100 förbudspersoner samtidigt kan komma att övervakas på detta sätt. Om vi beaktar att övervakningen får ske i sex månader åt gången, att en del villkor kommer att förlängas och att behovet av den elektroniska övervakningen kan uppkomma när som helst under året uppskattar vi att det under ett år kommer att ske omkring 150 på- och avbojningar med elektronisk övervakningsutrustning på förbudspersoner.

Rikspolisstyrelsen (RPS) har i sina beräkningar för kostnaderna för den elektroniska övervakningen föreslagit att larmövervakningen ska ske vid en ny nationell larmcentral. Denna skulle ha till uppgift att ta emot larmen, analysera dem och därefter lämna rekommendationer till de lokala polismyndigheterna.

Polismyndigheterna skulle därefter värdera rekommendationerna och prioritera larmen i förhållande till andra pågående insatser. Ett starkt argument som RPS har anfört för denna lösning är att den metod som styrelsen använde vid sina tester innebar en mycket kompetenskrävande analys av larmen. Återigen behöver det påpekas att RPS försöksverksamhet inte till fullo överensstämmer med den metod som vi förordar. Vi föreslår t.ex. att förbuds-personen ensam ska övervakas och enbart ska kunna positioneras när han eller hon träder in i det område som kontaktförbudet avser. Vi bedömer vidare att det antal larm och fellarm som verksamheten i Madrid redovisar inte är relevant för elektronisk övervakning av kontaktförbud med tillträdesförbud eller överhuvudtaget med förhållandena i Sverige. Vi anser att en likformig riskvärdering visserligen är bra, men är rädd för att denna ändå inte skulle få någon särskild betydelse eftersom prioriteringen av larmen ändå måste ske lokalt. De dubbla stegen riskerar istället att fördröja insatsen mot överträdelsen. Vi anser därför inte att Polisen med nödvändighet behöver förändra sin organisation och bygga upp en ny dygnet-runt verksamhet.

I förhållande till hur ansökningarna om besöksförbud och anmälda överträdelser fördelar sig enligt Brottsförebyggande rådets statistik innebär det att i de flesta av de 21 polismyndigheterna kommer det att pågå ca två–fem elektroniska övervakningar av kontaktförbud samtidigt. I de tre storstadslänen kommer antalet pågående elektroniska övervakningar av kontaktförbud vara ca 20–30 vid varje given tidpunkt. Detta antal larmkopplingar kan nog generellt betecknas som lägre än det antal larm som i dag redan finns inkopplat i varje läns-poliskommunikationscentral från bl.a. banker. Med det antalet larmkopplingar bör antalet larm, även med beaktande av fellarm, inte bli så stort. Den särskilda resurs som kommer att behövas vid en läns-kommunikationscentral för handläggning av den elektroniska övervakningen bedömer vi som marginell. Liksom vid den elektroniska övervakningen av kontaktförbud sker det innan en uttryckning på ett sådant larm någon form av analys. Denna analys är inte alls så kompetenskrävande som den som kommer att krävas vid en bedömning av ett larm om överträdelse av kontaktförbud. RPS har dock inte i detalj redovisat vilken kompetens som är nödvändig för den som ska arbeta som larmoperatör. En sådan beskrivning låter sig inte heller göras förrän det tekniska systemet finns. Det ekonomiskt mest rimliga är därför att den elektroniska övervakningen sker vid varje läns-

kommunikationscentral där det bör finnas ett antal funktioner med särskild kompetens och utbildning för att handlägga larm om överträdelser.

Polisen kommer att få ett förtydligat uppdrag kring handläggningen av kontaktförbud jämfört med tidigare. I varje ärende kommer det att krävas mer åtgärder, dokumentation och uppföljning. Ansvaret för dessa uppgifter menar vi dock att Polisen redan har i dag. I jämförelse med denna handläggning torde de arbetsuppgifter som följer av det jämförelsevis lilla antalet elektroniska övervakningar i princip vara försumbara. En farhåga i sammanhanget är dock att vissa polismyndigheter möjligen skulle få ett oproportionellt stort antal kontaktförbud med elektronisk övervakning att bevaka. En liten polismyndighet kan då tvingas kompensera för detta genom att under vissa tider komplettera med mer personal i länskommunikationscentralen, vilket kan innebära ökade kostnader. Det är i nuläget mycket svårt att bedöma risken för ett sådant scenario. Det torde dessutom vara en uppgift för RPS att bevaka och hantera frågan inom ramen för sin anslagsfördelning.

Kostnader för teknisk utrustning och utveckling samt positionering och kommunikation tillkommer. RPS har beräknat de årliga kostnaderna till ca 1,5 miljoner kronor för systemkostnader, supportkostnader, IT-drift och IT-integration. Kostnaderna för fältutrustning har RPS uppskattat till ca 35 000 kronor styck dvs. med fem års avskrivningstakt 0,7 miljoner kronor per år. GSM-kommunikation och GSM-positionering uppskattas till 9 miljoner kronor per år. Den sammanlagda merkostnaden för teknik m.m. blir således ca 11,2 miljoner kronor per år för Polisen.

När det gäller uttryckning på larm om överträdelser av kontaktförbud sker det inte så ofta i dag. Normalt får polisen inte kännedom om överträdelser förrän i efterhand i samband med att skyddspersonen gör en anmälan. Om polisen får vetskap om att en överträdelse pågår prioriteras inte ett sådant larm i de fall då förbudspersonen inte samtidigt utsätter skyddspersonen för våld eller då polisen i förväg känner till att det finns en förhöjd risk för att skyddspersonen kommer att utsättas för våld. I och med den elektroniska övervakningen kommer polisen få vetskap om varje överträdelse omedelbart när den sker. Det kommer dock att finnas flera handlingsalternativ för polisen i den situationen, bl.a. kan polismyndigheten välja att ringa till förbudspersonen i syfte att denne ska dra sig tillbaka, skyddspersonen kan kontaktas och

varnas eller ett polisingripande kan ske. En förutsättning för att det ska finnas tid för att vidta dessa olika åtgärder är att den förbjudna zonen är tillräckligt stor, vilket den uppenbarligen inte är i t.ex. verksamheten i Madrid. I hur många fall polisen kommer att välja det ena alternativet framför de andra är i dag omöjligt att säga. Detta är dock en fråga som Brottsförebyggande rådet bör kartlägga vid den föreslagna uppföljningen. Om kostnaderna för larmuttryckning blir annat än marginella bör frågan om ett eventuellt ekonomiskt tillskott till Polisen kunna hanteras i det sammanhanget.

De ökade kostnaderna för Polisen bör kompenseras av minskade kostnader för samhället i stort för den här typen av brott och våld. Socialstyrelsen visade år 2006 att de samhällsekonomiska kostnaderna uppskattades till mellan 2,7 miljarder och 3,3 miljarder kronor per år enbart för våld mot kvinnor (Socialstyrelsen, Kostnader för våld mot kvinnor, 2006). De förslag som vi har lämnat kommer att bidra till att dämpa kostnaderna för samhället både för våld mot kvinnor och annat våld.

Enligt uppgift från RPS behandlar man i dag ca 50–60 ansökningar varje år om personer som vill få fingerade personuppgifter. Av dem godkänns ca fyra–fem stycken per år. Med vårt förslag kan andelen godkända ansökningar bli något större. Däremot är det inte säkert att antalet ansökningar om fingerade personuppgifter med nödvändighet blir större. Fingerade personuppgifter innebär en mycket stor påfrestning på den enskilde och därför är det inte säkert att antalet som vill ha den typen av skydd för sina personuppgifter är större än det antal som nu söker. Det är dock svårt att göra något annat än ett grovt antagande. RPS torde i alla fall ha kapacitet att behandla ett större antal ansökningar än de som nu beviljas. Om antalet godkända ansökningar ökar kommer det att tillkomma kostnader för att bl.a. bereda nya hemliga identiteter. Det finns ingenting som tyder på att de ökade personalkostnaderna inte ryms i de nuvarande anslagen.

Rättsväsendet i övrigt

Bedömning: Våra förslag torde inte medföra några ökade kostnader för rättsväsendet som inte ryms i de befintliga anslagen.
--

Våra förslag har en relativt stor påverkan på rättsväsendet. Flera av förslagen innebär krav på förändrade arbetssätt eller att andra bedömningar ska göras jämfört med i dag. Syftet är i många fall att åstadkomma en effektivisering, dvs. att samhällets resurser förläggs på rätt ställen.

De ekonomiska konsekvenserna av förslagen är dock svåra att förutse. Det nya brottet olaga förföljelse bör innebära att fler personer lagförs för den typen av gärningar, vilket kommer att öka belastningen på domstolarna och förmodligen Kriminalvården. Samtidigt innebär det nya brottet bara att redan kriminaliserade beteenden betraktas i sin helhet, vilket istället bör innebära att färre personer döms för de enskilda brotten.

På samma sätt kommer t.ex. förslaget att ta bort det tidigare undantaget för ringa överträdelser av besöksförbud i den nya lagen om kontaktförbud innebära en ökad belastning på domstolarna. I Åklagarmyndighetens granskning av besöksförbud utgjorde ca åtta procent av alla anmälningar om överträdelser sådana som betraktades som ringa fall (Åklagarmyndigheten, Besöksförbud – en kartläggning över tillämpningen med synpunkter, 2008, s. 23). Om alla dessa fall skulle leda till åtal skulle rättskedjan belastas med ytterligare 290 ärenden per år, dvs. anmälningar som i dag avskrivs eftersom brotten enbart är ringa. I sammanhanget får det betraktas som en marginell ökning.

När det gäller handläggningen av kontaktförbudsärenden kommer t.ex. åklagare och domstol att påföras en ny ärendetyp när kontaktförbud ska kunna övervakas elektroniskt. Ett annat förslag som påverkar domstolarnas kostnader och som faktiskt innebär en besparing är möjligheten att avgöra kontaktförbudsärenden utan nämnd.

Vi har föreslagit att förbudspersoner i ärenden om elektronisk övervakning av kontaktförbud ska ha rätt till offentligt biträde. Ett sådant förslag får självfallet ekonomiska konsekvenser. Det är dock svårt att göra någon exakt beräkning av vad en sådan reform kan komma att kosta. Den genomsnittliga tidsåtgången för en offentlig försvarare var enligt Domstolsverkets budgetunderlag för åren 2009–2011 knappt 12 timmar. Kostnaden för ett offentligt biträde per timme är för år 2008 bestämd till 1 081 kronor. Det är sannolikt att ett ärende om kontaktförbud är relativt komplicerat men också att det samtidigt pågår en förundersökning. Det offentliga biträdet kommer därför att göra viss ”överlappning” mellan de två ärendena. En mycket grov uppskattning är att ett offentligt biträde

i ett ärende om elektronisk övervakning kommer att behöva arbeta i genomsnitt tio timmar. För de 150 ärenden det kan röra sig om per år torde kostnaderna för de offentliga biträden därmed uppgå till 1,6 miljoner kronor. Samtidigt har Domstolsverket redovisat att de sammanlagda kostnaderna för offentliga biträden år 2007 var 785 miljoner kronor. Kostnaden för de offentliga biträden i ärenden om elektronisk övervakning av kontaktförbud får i sammanhanget beskrivas som marginella.

Ett målsägandebitråde är i princip kostnadsfritt för målsäganden. Biträdet har rätt till ersättning av allmänna medel i enlighet med vad som enligt rättshjälpslagen (1996:1619) gäller för biträde vid allmän rättshjälp, dvs. ersättning med skäligt belopp för arbete, tidsspillan och utlägg. Enligt Åklagarmyndighetens uppföljning av tillämpningen av besöksförbud prövas i dag ca tre procent av besöksförbudsärendena i rätten. Av sammanlagt ca 10 400 ansökningar om besöksförbud överklagas således ca 300 till domstol. Det antalet kan förväntas öka när rätten som första instans ska pröva ärenden om elektronisk övervakning av kontaktförbud. Det är rimligt att anta att ett redan förordnat målsägandebitråde behöver lägga i genomsnitt tre timmar på ett sådant ärende. Den sammanlagda kostnaden för rättsväsendet skulle för 500 ärenden bli ca 1,5 miljon kronor årligen. Denna summa ska jämföras med att staten år 2007 gav 145 miljoner kronor i ersättning till målsägandebiträden (Domstolsverket, Budgetunderlag 2009–2011, s. 32).

Övriga förslags ekonomiska påverkan på rättsväsendet är svåra att uppskatta. De poster som redan nu kan förutses förefaller innebära relativt små förändringar jämfört med i dag. Det är rimligt att anta att myndigheterna i rättsväsendet kan bära de ökade kostnaderna inom ramen för de nuvarande anslagen.

Andra statliga myndigheter

Bedömning: Andra statliga myndigheter kommer inte att påverkas ekonomiskt av våra förslag.

Vissa av de förslag som har behandlats har betydelse även för andra statliga myndigheter. Vi föreslår t.ex. att Brå ges uppdraget att utvärdera verksamheten med den elektroniska övervakningen. På samma sätt föreslår vi att Socialstyrelsen ska utarbeta en utbild-

ningsplan för kommunala skyddshandläggare. Båda dessa uppdrag ligger inom ramen för de verksamhetsområden myndigheterna redan arbetar inom. Eventuella kostnader för att utföra de föreslagna åtgärderna bör kunna hanteras inom ramen för de befintliga anslagen.

13.2.2 Konsekvenser för kommuner

Bedömning: Betänkandet innehåller inga lagförslag som direkt påverkar kommunerna ekonomiskt. Vi har dock pekat på vissa områden där det är nödvändigt att kommunerna förstärker sina resursinsatser för att bättre kunna ge stöd och hjälp till personer som utsätts för hot och förföljelse.

Inga lagförslag påverkar kommunerna ekonomiskt. Vi har dock påpekat att kommunerna t.ex. bör inrätta funktioner som skyddshandläggare. Vi har även hävdat att kostnaderna för en mer professionell hantering av dessa frågor än nu på sikt kommer att bli lägre. I dag förekommer det i många fall att förföljda personer flera gånger måste fly från ort till ort för att undkomma en gärningsman. Varje sådan flytt medför kostnader för samhället. Den förföljda personen behöver kanske få ekonomiskt bistånd för att bekosta flytten och nytt bohem. I varje ny kommun behöver socialtjänsten avsätta resurser för att sätta sig in i ärendet. Det är dessutom osannolikt att den förföljda personen har förutsättningar att börja arbeta och försörja sig innan han eller hon känner sig trygg, vilket innebär att han eller hon under den tid han eller hon flyr från ställe till ställe behöver samhällets hjälp med sina levnadsomkostnader.

Initialt kommer det dock krävas att kommunerna avsätter ekonomiska resurser för vidareutbildning av personal till att bli skyddshandläggare. Det är dock inte möjligt att beräkna kostnaderna för denna utbildning innan kommunerna har inventerat sitt behov av skyddshandläggare och Socialstyrelsen har beräknat vilken omfattning utbildningen ska ha.

13.3 Andra konsekvenser av förslagen

13.3.1 Konsekvenser för brottsligheten

Bedömning: Våra förslag kan förväntas ha brottsförebyggande effekter.

Brå har beräknat att ca 150 000–165 000 personer årligen utsätts för hot och förföljelse. Endast en tredjedel av de utsatta anmäler trakasserierna till polisen. Av anmälningarna är det enbart en femtedel som leder till någon form av påföljd. Vi bedömer att en del av problemet beror på att det i dag, vid sidan av fridskränkningssbrotten, saknas en lagstiftning som tar hänsyn till systematisk förföljelse, utan enbart tar sin utgångspunkt i enskilda gärningar.

Det övergripande målet med våra förslag är att de ska ha en långsiktig brottsförebyggande effekt. Förslagen inbegriper både nya straffbestämmelser, som kan bidra till att vissa personer avhåller sig från att hota och förfölja andra och ett antal andra förslag. Högre krav ställs på flera myndigheter vad gäller uppföljningsansvar och resursprioritering. Dessutom föreslås brottsoffren kunna få stöd, hjälp och skydd för att i större utsträckning kunna undkomma trakasserierna. Ett rimligt antagande är att fler personer än nu kommer att söka skydd och stöd av samhället.

Vi föreslår att systematisk förföljelse kriminaliseras genom en bestämmelse om det nya brottet olaga förföljelse. Det kriminaliserade området utökas dock inte genom vårt förslag. Det är troligt att införandet av ett nytt brott och de ytterligare förbättringar av myndigheternas rutiner som har föreslagits leder till att mörkertalet minskar och att antalet anmälda brott statistiskt ökar på kort sikt.

Samma sak gäller kontaktförbud. Enligt tillgänglig kriminalstatistik överträds en tredjedel av alla besöksförbud. Brå uppskattar dock att kanske så många som hälften av alla besöksförbud överträds. Vi har föreslagit ett antal förändringar i den nya lagen om kontaktförbud som kommer att påverka både hur lagen tillämpas och vilka konsekvenserna blir om en överträdelse sker. Definitioner i lagen föreslås bli enklare att tolka, ansvarsfördelningen föreslås bli tydligare och bedömningarna föreslås bli mer likformiga. Samtidigt tas det tidigare undantaget för ringa brott bort, dvs. det straffbara området blir större. Elektronisk övervakning av kontaktförbud möjliggör för att bevisa när en över-

trädelse har skett. Detta kan leda till att antalet anmälda överträdelser av kontaktförbud på kort sikt blir flera.

Sammantaget bedömer vi att våra förslag kommer att få en långsiktig brottsförebyggande effekt.

13.3.2 Konsekvenser för jämställdheten mellan kvinnor och män

Bedömning: Våra förslag kan förväntas ha en positiv effekt för jämställdheten.

En mycket stor andel av dem som utsätts för hot och förföljelse är kvinnor. T.ex. har Brå beräknat att 75 procent av offren för hot och förföljelse är kvinnor. På samma sätt är ca 80 procent av skydds-personerna vid besöksförbud kvinnor. Män förekommer som förbudspersoner vid besöksförbud i mer än 85 procent av fallen.

Våra förslag utgör en grund för att personer som utsätts för hot, förföljelse och annan allvarlig brottslighet ges en möjlighet att leva ett liv utan att utsättas för dessa brott. I och med att förslagen både innehåller ett brottsofferperspektiv och en brottsförebyggande utgångspunkt bör den långsiktiga effekten av dem bli ett mer jämställt samhälle.

13.3.3 Konsekvenser för barn

Bedömning: Våra förslag kan förväntas få positiva konsekvenser för barn.

En stor andel av dem som utsätts för hot och förföljelse har barn. Ibland är det barnets andra förälder som är gärningsman. Det innebär naturligtvis en mycket stor negativ påverkan på barnet.

FN:s konvention om barnets rättigheter slår fast att barnets bästa ska komma i första rummet vid alla åtgärder som rör barnet.

Riksdagen har slagit fast att barn som bevittnar våld eller andra övergrepp av eller mot närstående är offer för brott. Vi har löpande i betänkandet fört resonemang om de olika förslagens konsekvenser för barn när vi har ansett det vara relevant. Det är viktigt att påpeka att vad som är barnens bästa måste avgöras från fall till fall.

fall. Våra förslag har kretsat kring att undanröja hotet från gärningsmannen, skydda brottsoffret och erbjuda stöd till den som har drabbats av brott. Om effekten av förslagen blir den avsedda bör konsekvensen för de barn som lever med en förälder som utsätts för förföljelse bli en större trygghet. Detta gäller oavsett om det är den andra föräldern som är gärningsmannen eller inte.

13.3.4 Konsekvenser för den personliga integriteten

Bedömning: Registreringen av personuppgifter vid den elektroniska övervakningen av kontaktförbud innebär en inskränkning i förbudspersonens personliga integritet. Denna nackdel får dock ge vika för behovet att hindra förbudspersonen att överträda gällande kontaktförbud.

Genom en förkortad gallringstid för uppgifter om kontaktförbud i belastningsregistret minskar inskränkningen i den personliga integriteten. Samtidigt bör den kortare gallringstiden innebära att uppgifter som behövs i den brottsförebyggande verksamheten försvinner.

Elektronisk övervakning av kontaktförbud förutsätter viss behandling av personuppgifter. Det huvudsakliga integritetsintrånget torde dock uppkomma genom att förbudspersonens möjlighet att röra sig fritt begränsas i första hand genom kontaktförbudet och i andra hand genom att han eller hon ständigt kan positionsbestämmas genom den elektroniska övervakningen.

Vi föreslår dock ett antal begränsningar för hur långt den elektroniska övervakningen får sträckas. Elektronisk övervakning av kontaktförbud får inte komma i fråga om det inte åtminstone finns sannolika skäl för att förbudspersonen redan har överträtt kontaktförbudet. Larm och för polisen synlig positionering av förbudspersonen får endast ske i samband med att en överträdelse har skett. Om inte någon överträdelse sker ska polisen inte ha någon möjlighet att följa var förbudspersonen befinner sig.

Rätten att spara och använda positioneringsuppgifter har särskilt reglerats i lagen om kontaktförbud.

Mot bakgrund av dessa begränsningar är det rimligt att intresset av den personliga integriteten får ge vika för behovet att hindra förbudspersonen att överträda kontaktförbudet.

Vi föreslår att gallringstiden i belastningsregistret för kontaktförbud förkortas från tio år till fem år. Vi bedömer att uppgifterna i belastningsregistret efter det femte året inte behövs för att göra adekvata hot- och riskbedömningar eller andra lämplighetsprövningar. Ett utfärdat kontaktförbud innebär inte att någon har begått ett brott eller att förbudspersonen utgör en risk för någon annan än skyddspersonen. Uppgifterna i belastningsregistret kan utgöra en viktig del i en strukturerad hot- och riskbedömning men har knappast någon betydelse när det har gått flera år sedan ett kontaktförbud har upphört.

En förkortad gallringstid i belastningsregistret innebär en lättnad för den enskilde förbudspersonen.

13.3.5 Övriga konsekvenser

Bedömning: Våra förslag förväntas inte i övrigt få några konsekvenser av de slag som anges i kommittéförordningen.

Det finns inte någon anledning att anta att våra förslag kommer att påverka kostnaderna eller intäkterna för företag eller andra enskilda. Möjligen kan förslagen innebära minskade kostnader för företagens kostnader för skydd av arbetstagare. Detta kan bli fallet om samhället prioriterar frågorna mera.

Förslagen kan inte heller förväntas ha betydelse för det kommunala självstyret, för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet, för små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företags eller för möjligheten att nå de integrationspolitiska målen.

14 Ikraftträdande m.m.

14.1 Ikraftträdande

Förslag: De nya bestämmelserna ska träda i kraft den 1 januari 2010.

Vårt förslag om ett nytt brott i brottsbalken medför inte någon utökning av det kriminaliserade området utan innebär att redan brottsliga gärningar kan sammanföras i ett nytt brott om de begås inom ramen för en systematisk förföljelse. I övrigt innebära vårt förslag framförallt förbättringar ur ett brottsofferperspektiv. Detta talar för att lagändringarna bör träda i kraft så snart som möjligt.

Med hänsyn till den sedvanliga tidsåtgången för beredning av lagstiftningsärendet bedömer vi att den tidigaste tidpunkten som de nya bestämmelserna kan träda i kraft är den 1 januari 2010. Detta särskilt med beaktande av den förberedelse som krävs för att den elektroniska övervakningen av kontaktförbud ska kunna sättas i drift.

Vi föreslår därför detta datum för ikraftträdande av de i betänkandet föreslagna bestämmelserna.

14.2 Övergångsbestämmelser

Förslag: Det ska införas övergångsbestämmelser i lagen om kontaktförbud och lagen om belastningsregister som innebär att äldre bestämmelser ska gälla för besöksförbud som har beslutats före ikraftträdandet.

Bedömning: I övrigt behövs inga övergångsbestämmelser.

14.2.1 Straffrättsliga övergångsbestämmelser

Ingen får dömas för en gärning för vilken det inte var stadgat straff när den begicks. Straff ska bestämmas efter den lag som gällde när gärningen företogs, men om annan lag gäller när dom meddelas ska enligt huvudregeln den lagen tillämpas om den leder till frihet från straff eller lindrigare straff, enligt 5 § lagen (1964:428) om införande av brottsbalken, BrP.

Några särskilda övergångsbestämmelser såvitt gäller de nya straffbestämmelserna i 4 kap. 4 b § brottsbalken och 35 § lagen (200x:xxx) om kontaktförbud behövs inte. Av 5 § BrP följer att de nya reglerna inte får ges retroaktiv verkan till den tilltalades nackdel.

14.2.2 Besöksförbud som har beslutats före ikraftträdandet

Vid ikraftträdandet av den nya lagen om kontaktförbud kommer det att finnas ett antal gällande beslut om besöksförbud. De villkor som gällde när dessa besöksförbud beslutades bör gälla under giltighetstiden. Det betyder att övergångsbestämmelser om detta behövs i lagen om kontaktförbud och lagen (1998:620) om belastningsregister.

I det fall att det finns skäl att förlänga ett sådant besöksförbud innebär det att ett helt nytt beslut om förbud fattas. De nya bestämmelserna om kontaktförbud ska då tillämpas.

14.2.3 Övriga ändringar

Ändringarna i sekretesslagen (1980:100), lagen (1988:609) om målsägandebiträde och lagen (1991:483) om fingerade personuppgifter innebär inte att det finns något behov att besluta om särskilda övergångsbestämmelser.

15 Författningskommentar

15.1 Inledning

Vi föreslår att en ny lag om kontaktförbud införs. Lagen ska ersätta lagen (1988:688) om besöksförbud. Dessutom föreslår vi ändringar i ett antal befintliga författningar. Vi har i tidigare avsnitt redovisat skälen för de författningsförslag som vi har lämnat. I författningskommentaren finns hänvisningar till dessa avsnitt och ytterligare kommentarer.

15.2 Förslaget till lag om kontaktförbud (200x:xxx)

Förutsättningar för kontaktförbud, m.m.

1 § Enligt denna lag får kontaktförbud meddelas för en person (förbudspersonen) att genom besök, telefon, brev, elektronisk post, eller på något annat sätt ta kontakt med den person som förbudet avses skydda (skyddspersonen).

I paragrafen definieras den nya termen kontaktförbud, som ersätter den tidigare benämningen besöksförbud. Ett kontaktförbud ska liksom ett besöksförbud innebära ett förbud för någon att ta kontakt med en viss annan person. Begreppet kontaktförbud ska tydliggöra att den som har ålagts förbudet helt och hållet är förbjuden att söka upp eller kontakta den andra personen. I paragrafen räknas upp de kontaktsätt som är de vanligaste vid överträdelse, men även kontakter av annat slag omfattas av ett kontaktförbud. I paragrafen införs också de nya begreppen förbudsperson och skyddsperson, dvs. den som kontaktförbudet avser respektive avses skydda.

Paragrafen har behandlats i avsnitt 6.3.5.

2 § Kontaktförbud får meddelas om det på grund av särskilda omständigheter finns risk för att förbudspersonen kommer att begå brott mot, förfölja eller på annat sätt allvarligt trakassera skyddspersonen.

Kontaktförbud får förenas med villkor om:

- 1. förbud för förbudspersonen att uppehålla sig i en bostad som brukas gemensamt med skyddspersonen,*
- 2. förbud för förbudspersonen att vistas inom ett särskilt angivet område (tillträdesförbud), och*
- 3. elektronisk övervakning.*

I paragrafen anges förutsättningarna för att ett kontaktförbud ska få meddelas. Vidare anges att ett kontaktförbud får förenas med olika villkor.

Första stycket överensstämmer med 1 § andra stycket första meningen lagen (1988:688) om besöksförbud. Den grundläggande förutsättningen för ett kontaktförbud ska vara att det finns en risk för att skyddspersonen kommer att utsättas för brott, förföljelse eller andra former av allvarliga trakasserier. Ett kontaktförbud har ett förebyggande syfte. Något krav på att förbudspersonen redan har utsatt skyddspersonen eller någon annan för tidigare brott ställs inte. Avgörande är att det finns en förhöjd risk för att ett brott ska inträffa. Att en sådan konkret risk finns bedöms som regel vid en strukturerad hot- och riskbedömning. Vid en sådan bedömning bör strävan vara att klarlägga de faktiska omständigheterna som har föregått ansökan om kontaktförbud samt förbudspersonens respektive skyddspersonens bakgrund och inställning till omständigheterna och varandra. Självfallet är omständigheten att förbudspersonen tidigare har utsatt skyddspersonen för brott eller annan förföljelse en av de viktiga faktorerna vid en sådan bedömning. Karaktären på dessa brott, om det rör sig om enstaka eller flera gärningar och om brott har begåtts vid ett eller flera tillfällen har också betydelse. Kontaktförbud kan dock utfärdas även om något brott inte har begåtts. Det avgörande är risken för framtida brott.

Förutsättningarna för att förena ett kontaktförbud med villkor anges i 3–5 §§.

Paragrafen har behandlats i avsnitt 6.4.

3 § Ett kontaktförbud med villkor om förbud för förbudspersonen att uppehålla sig i en bostad som brukas gemensamt med skyddspersonen får meddelas endast om skyddspersonen förbinder sig att medverka till att förbudspersonen i rimlig utsträckning får tillgång till sina personliga tillhörigheter.

Ett villkor om förbud för förbudspersonen att vistas i en bostad som brukas gemensamt med skyddspersonen kan omfatta alla typer av bostäder. Liksom enligt nu gällande ordning saknas det betydelse om bostaden är fast egendom, ägs av endast den ena parten eller innehas med hyresrätt eller bostadsrätt. Det centrala är att förbudspersonen och skyddspersonen är sammanboende på den aktuella adressen och att båda parter har en civil rätt att vistas i bostaden. Detta innebär att det inte enbart är sammanboende under äktenskap eller under äktenskapsliknande förhållanden som avses med bestämmelsen. Även t.ex. syskon eller kamrater som bor tillsammans kan omfattas. Det får normalt förutsättas att förbudspersonen och skyddspersonen har bott gemensamt i bostaden under en viss tid. Hur lång tid som ska krävas är får avgöras från fall till fall och i förhållande även till andra omständigheter. Om båda parterna är folkbokförda i bostaden tyder det på att de båda har sin hemvist där, enligt 6–7 § folkbokföringslagen (1991:481). Att en av parterna till stor del bor på annan ort kan vara en omständighet som talar mot att bostaden är gemensam. Om orsaken är att han eller hon t.ex. har ett arbete på den andra orten bör detta beaktas. Bestämmelsen sträcker sig längre än sambolagen (2003:376) som definierar ett samboförhållande såsom två personer som stadigvarande bor tillsammans i ett parförhållande och har gemensamt hushåll. Enligt nu kommenterad lag måste det dock förutsättas att både förbudspersonen och skyddspersonen normalt har sina respektive huvudsakliga hushåll i den bostad som betecknas som gemensam.

Paragrafen överensstämmer med 1 a § andra stycket andra punkten lagen om besöksförbud. Inskränkningen innebär att åklagaren är skyldig att försäkra sig om att skyddspersonen är införstådd med och accepterar att han eller hon måste medverka till att förbudspersonen i rimlig utsträckning får tillgång till sina personliga tillhörigheter. Förbudspersonen ska således ha rätt att genom en tredje person vid ett eller flera tillfällen få tillgång till t.ex. kläder, arbetsmaterial och post. Vägrar skyddspersonen att medverka till detta bör det utgöra hinder mot att besluta om kontaktförbud

med villkor om förbud att uppehålla sig i den gemensamma bostaden alternativt skäl att besluta om att villkoret ska upphöra.

Liksom enligt nu gällande regelverk kan inte en överträdelse av ett kontaktförbud avseende gemensam bostad medföra ansvar för hemfridsbrott.

Paragrafen har behandlats i avsnitt 6.6.

4 § Ett kontaktförbud med villkor om förbud för förbudspersonen att vistas inom ett särskilt angivet område (tillträdesförbud) får avse ett eller flera områden i anslutning till sådana platser där skyddspersonen har sin bostad eller arbetsplats eller annars brukar vistas, eller ett större område om särskilda skäl talar för det.

Om det bedöms att ett kontaktförbud inte är tillräckligt för att skydda skyddspersonen kan förbudet förenas med villkor som innebär att förbudspersonen inte får vistas inom ett särskilt angivet område, s.k. tillträdesförbud. I de flesta fall kommer ett vanligt kontaktförbud att utfärdas inledningsvis. Om det bedöms som otillräckligt kan kontaktförbudet därefter förenas med tillträdesförbud. Om det redan från början kan bedömas att ett vanligt förbud inte är tillräckligt, finns dock inte något hinder för att besluta om ett kontaktförbud med tillträdesförbud direkt. Särskilda skäl som talar för att ett kontaktförbud ska förenas med tillträdesförbud kan vara knutna både till förbudspersonen, t.ex. dennes farlighet eller beteendemönster, eller till skyddspersonens särskilda behov. Beslutet ska föregås av den proportionalitetsbedömning som regleras i 6 §. Förutsättningarna vid denna bedömning är desamma oavsett om prövningen avser kontaktförbud eller något villkor som ska gälla för förbudet.

Proportionalitetsbedömningen bör även ligga till grund för att avgöra det geografiska områdets storlek. Någon gräns för hur stor omfattning det område får ha som avses med förbudet ställs inte upp i lagtexten. Tillträdesförbudet ska omfatta ett så stort område att det ger en reell skyddseffekt. Utgångspunkterna för att bestämma områdets storlek är flera. Bl.a. bör risken för framtida överträdelser, överträdelsernas art, de åtgärder som skyddspersonen själv har vidtagit för att skydda sig, t.ex. flyttat till en bostad på en annan ort, samt möjligheterna till andra ingripande åtgärder mot förbudspersonen vägas in. Samtidigt bör hänsyn tas till förbudspersonens intresse av att kunna fungera i samhället och

t.ex. besöka vissa platser. I vissa fall bör det vara möjligt att tillträdesförbudet ges en vidsträckt omfattning. Ett exempel på detta kan vara om skyddspersonen flyttar till en plats där förbudspersonen saknar anknytning. Det är mycket viktigt att i beslutet tydligt ange vilket område, t.ex. kommun eller kommundel, eller annan avgränsning kontaktförbudet innebär, för att det ska finnas en faktisk möjlighet att veta om en överträdelse har skett.

Paragrafen har behandlats i avsnitt 6.5.2.

5 § Ett kontaktförbud med tillträdesförbud får förenas med elektronisk övervakning om förbudspersonen har överträtt ett kontaktförbud genom att besöka eller på något annat liknande sätt uppsöka skyddspersonen eller om det föreligger sannolika skäl för att en sådan överträdelse har begåtts.

Elektronisk övervakning av att villkoren för ett kontaktförbud efterlevs kan komma i fråga vid ett kontaktförbud med tillträdesförbud. Förutsättning för detta är att förbudspersonen bevisligen har överträtt kontaktförbudet genom att uppsöka skyddspersonen eller om det är sannolikt att en sådan överträdelse har skett. Den elektroniska övervakningen har till syfte att möjliggöra för polisen att varna skyddspersonen eller ingripa mot förbudspersonen om en överträdelse av kontaktförbudet sker. Vid en överträdelse blir det möjligt för polisen att lokalisera förbudspersonen. Uppgiften kan även sparas i bevissyfte.

Området för den elektroniska övervakningen ska sammanfalla med det område som avgränsas genom beslutet om tillträdesförbud. Redan genom beslutet om tillträdesförbud ska det stå klart för förbudspersonen omfattningen av kontaktförbudet och därigenom även gränserna för den elektroniska övervakningen.

Elektronisk övervakning kan endast komma i fråga efter fysiska överträdelser av kontaktförbud. Den som tidigare har överträtt ett kontaktförbud endast genom att t.ex. skriva brev till skyddspersonen kan inte åläggas elektronisk övervakning. Den vanligaste formen av fysiska överträdelser torde vara att förbudspersonen besöker skyddspersonen, t.ex. för att hota denne. Även fysiska kontakter av andra slag ska dock omfattas av bestämmelsen. Det kan t.ex. ske genom att förbudspersonen följer efter skyddspersonen eller på annat sätt uppehåller sig vid platser i omedelbar närhet av skyddspersonen.

En tidigare fällande dom som har vunnit laga kraft för överträdelse av kontaktförbud ska kunna läggas till grund för ett beslut om elektronisk övervakning. På samma sätt ska ett godkänt strafföreläggande och ett beslut om åtalsunderlåtelse betraktas. Eftersom elektronisk övervakning i vissa situationer kan vara påkallat även i ett tidigare skede bör domstolen kunna besluta om elektronisk övervakning även då det finns sannolika skäl för att en överträdelse av kontaktförbudet har skett. Beviskravet för denna misstanke ska sammanfalla med den praxis som finns i brottmål. Om villkor om elektronisk övervakning då det enbart finns sannolika skäl för att en överträdelse har skett ska tiden då åtal ska vara väckt sättas ut, se 14 §.

Beslutet om elektronisk övervakning ska föregås av den föreskrivna proportionalitetsbedömningen i 6 § denna lag. Av vikt är att beakta att intrånget som den elektroniska övervakning innebär ska stå i rimlig proportion till vad som står att vinna med denna övervakning. Det är således viktigt att förbudspersonen har förutsättningar att förstå de tekniska instruktionerna vad gäller utrustningen och har möjlighet att ladda batterierna i utrustningen. Språkproblem eller missbruksproblem kan föranleda behov av särskilt stöd för att den elektroniska övervakningen ska fungera. Även skyddspersonen berörs av den elektroniska övervakningen och kan kräva särskilt stöd om den elektroniska övervakningen ska vara meningsfull.

Den elektroniska övervakningen ger ett väsentligt bättre skydd än ett ordinärt kontaktförbud. För att polisen ska ha möjlighet att ingripa eller skyddspersonen sätta sig i säkerhet krävs det dock att tillträdesförbudet omfattar ett tillräckligt stort område. Storleken på detta område avgörs enligt förutsättningarna i 4 § denna lag. Om området inte bedöms som tillräckligt stort finns det dock inte möjlighet att förstärka det befintliga kontaktförbudet med tillträdesförbud med elektronisk övervakning. Inte heller torde det vara lämpligt att besluta om elektronisk övervakning i de ärenden då det finns allra högst risk för att skyddspersonen ska utsättas för brott. I fall då skyddspersonen befinner sig på hemlig ort kan elektronisk övervakning inte användas. I vissa sådana fall kan det istället finnas förutsättningar att frihetsberöva förbudspersonen. Den elektroniska övervakningen är inte avsedd att ersätta ett frihetsberövande när förutsättningarna för detta är uppfyllt.

Paragrafen har behandlats i avsnitt 7.7.1.

6 § Ett kontaktförbud får meddelas endast om skälen för ett sådant förbud uppväger det intrång eller men i övrigt som förbudet innebär för förbudspersonen eller för något annat motstående intresse.

Ett kontaktförbud ska föras med de begränsningar och undantag som är påkallade med hänsyn till förhållandena i det enskilda fallet.

Ett kontaktförbud omfattar inte sådana kontakter som med hänsyn till särskilda omständigheter är uppenbart befogade.

Paragrafen innehåller regler för den proportionalitetsbedömning som ska tillämpas vid beslut om kontaktförbud eller då kontaktförbud ska förenas med något villkor. Proportionalitetsbedömningen ska ta hänsyn till de befintliga motstående intressena, i synnerhet skyddshänsyn och integritetsaspekter. Särskild hänsyn bör tas till faran för att våld eller hot riktas mot skyddspersonen.

Enligt proportionalitetsbedömningen bör kontaktförbud meddelas endast om skälen för ett sådant förbud uppväger det intrång eller men i övrigt som förbudet innebär för förbudspersonen eller för något annat motstående intresse. Kan syftet med ett kontaktförbud tillgodoses genom någon mindre ingripande åtgärd, får förbud inte meddelas. Kontaktförbudet ska föras med de begränsningar och undantag som är påkallade med hänsyn till förhållandena i det enskilda fallet. Det är viktigt att man redan i beslutet om kontaktförbud anger de begränsningar och undantag som ska gälla.

Vid bedömningen ska beaktas bl.a. allvaret i de brottsliga gärningar eller trakasserier som är aktuella och länge denna risk kan förväntas finnas kvar. Proportionalitetsbedömningen är densamma oavsett om beslutet gäller ett kontaktförbud utan villkor eller om kontaktförbudet ska förenas med något eller några av de tre olika villkoren. Ju mer ingripande åtgärden är desto starkare skäl krävs. Ett villkor kan dock innebära olika grader av intrång för olika personer. Behovet av en viss åtgärd, de olika förutsättningarna för de olika alternativen och proportionalitetsbedömningen måste således beaktas gemensamt och utifrån förutsättningarna i det enskilda fallet.

Grunden för proportionalitetsbedömningen är en strukturerad hot- och riskbedömning som klarlägger risken för våld eller hot. I proportionalitetsbedömningen innefattas också att bedöma vilka konsekvenser ett kontaktförbud eller ett kontaktförbud med villkor kan få för förbudspersonen.

Eftersom kontaktförbudet i synnerhet har ett brottsförebyggande syfte kan beslutsunderlaget vid ansökningstillfället i vissa

fall behöva kompletteras med material ur den pågående förundersökningen.

Andra stycket i bestämmelsen sammanfaller med 3 § i lagen om besöksförbud. Någon ändring är inte avsedd.

Proportionalitetsbedömningen innebär också att om syftet med ett kontaktförbud kan tillgodoses genom någon mindre ingripande åtgärd, får förbud inte meddelas.

I tredje stycket undantas sådana kontakter som med hänsyn till särskilda omständigheter är uppenbart befogade. Bestämmelsen ska tolkas som mer inskränkt än motsvarande undantag som fanns i 1 § fjärde stycket lagen om besöksförbud. Det ska vara fråga om kontakter som framstår som objektivt klart befogade. Ett exempel på en kontakt som kan vara befogad är om skyddspersonen har tagit initiativ till ett möte med förbudspersonen. Däremot kan förhållandet vara annorlunda om skyddspersonen har lämnat medgivande eller förhållit sig passiv till kontakter som förbudspersonen har tagit första steget till. Ett annat exempel på en befogad kontakt kan vara en hastigt uppkommen situation i vilken både förbudspersonen och skyddspersonen har ett stort intresse, t.ex. om ett gemensamt barn har blivit akut sjuk. Ett tredje exempel kan vara förhandlingar och möten som personerna har kallats till av en myndighet eller domstol. Förbudspersonen får inte vid ett sådant möte direkt kontakta skyddspersonen, t.ex. genom att tilltala honom eller henne i pauser eller motsvarande.

Ändringen har behandlats i avsnitten 6.4.3 och 6.9.

7 § Kontaktförbud ska meddelas för viss tid, högst ett år. Villkor om förbud att uppehålla sig i gemensam bostad får meddelas för högst två månader. Villkor om elektronisk övervakning får meddelas för högst sex månader.

Kontaktförbudet gäller omedelbart, om inte annat bestäms.

Ett kontaktförbud får förlängas med högst ett år i taget. Villkor om förbud att uppehålla sig i gemensam bostad får endast förlängas om det finns särskilda skäl och med högst en månad i taget. Villkor om elektronisk övervakning får förlängas med högst sex månader i taget.

Kontaktförbud får meddelas för högst ett år. Hur lång tid ett kontaktförbud ska gälla måste dock avgöras från fall till fall med beaktande av syftet med förbudet samt övriga omständigheter i det enskilda fallet. Villkor till kontaktförbud kan inte sträckas längre

än giltigheten för själva förbudet. Villkor om förbud att uppehålla sig i gemensam bostad och elektronisk övervakning är dock begränsat till att gälla i högst två månader respektive sex månader.

Ett kontaktförbud får förnyas ett obegränsat antal gånger men endast med ett år i taget. Villkor om förbud att vistas i gemensam bostad får förlängas endast om det finns särskilda skäl, och då bara med en månad i taget. Särskilda skäl kan finnas om skyddspersonen har inlett ett rättsligt förfarande vid domstol om exempelvis kvarsittanderätt och kontaktförbud, men något interimistiskt eller slutligt beslut ännu inte har hunnit meddelas.

Villkor om elektronisk övervakning kan förlängas med högst sex månader i taget om de ursprungliga förutsättningarna fortfarande finns för handen.

Utgångspunkten vid alla beslut om ett förnyat kontaktförbud är att en ny hot- och riskbedömning ska ske. En omständighet som självfallet talar för att risken har minskat för att förbudspersonen ska begå brott mot, förfölja eller på andra sätt trakassera är att han eller hon har varit skötsam under tiden för det gällande kontaktförbudet. Andra faktorer ska dock beaktas, bl.a. om förbudspersonen har kvarstående aggressioner mot skyddspersonen eller andra. Om förbudspersonen har förändrat sin livssituation till det bättre och t.ex. sökt vård kan det tala mot ett förnyat beslut om kontaktförbud. Om skyddspersonen vidtagit egna åtgärder vilka har minskat hans eller hennes sårbarhet, t.ex. om han eller hon har flyttat till en ny säkrare bostad, kan det medföra att behovet av kontaktförbud minskar.

Paragrafen har behandlats i avsnitten 6.6.4 och 7.7.2.

8 § Kan det antas att kontaktförbud med villkor om förbud att uppehålla sig i gemensam bostad kommer att meddelas, är förbudspersonen skyldig att på tillsägelse av en polisman följa med till ett förhör som hålls omedelbart därefter, om förhör på platsen inte kan äga rum eller om det annars är av vikt för utredningen att förbudspersonen följer med till förhör. Vägrar han eller hon utan giltig orsak, får polismannen ta med honom eller henne till förhöret.

Ett förhör enligt första stycket får inte avslutas senare än sex timmar efter det att den förhörde togs med till förhöret.

Paragrafen överensstämmer i huvudsak med 6 § lagen om besöksförbud och innebär i sak ingen ändring i förhållande till gällande rätt.

9 § Frågor om kontaktförbud ska handläggas skyndsamt.

I fråga om kontaktförbud med villkor om förbud att uppehålla sig i gemensam bostad ska åklagarens beslut i ärendet meddelas med särskild skyndsamhet. Har förbudspersonen tagits med till förhör ska beslut i ärendet, om det inte finns något synnerligt hinder, meddelas i samband med att förhöret avslutas.

Paragrafen överensstämmer i huvudsak med 6 a § lagen om besöksförbud och innebär i sak ingen ändring i förhållande till gällande rätt.

Beslut om kontaktförbud

10 § Frågor om kontaktförbud prövas av allmän åklagare och tas upp på begäran av skyddspersonen eller när det annars finns anledning till det.

Paragrafen överensstämmer i huvudsak med 7 § lagen om besöksförbud och innebär i sak ingen ändring i förhållande till gällande rätt.

Om en inledd förundersökning läggs ned eller om det sker någon annan förändring i saken bör en formell omprövning ske.

Enligt lagens 22 §, med hänvisning till 15 § förvaltningslagen (1986:223), ska uppgifter som har betydelse antecknas i ärendet.

11 § Beslut om att förena kontaktförbud med elektronisk övervakning meddelas av rätten.

Villkor om att förena kontaktförbud med elektronisk övervakning beslutas av domstol. Det bör poängteras att den elektroniska övervakningen är ett villkor till kontaktförbudet. Rättens prövning omfattar således inte en prövning av kontaktförbudet som sådant, utan enbart om kontaktförbudet ska förenas med elektronisk övervakning eller inte. Om domstolen beslutar att det inte finns skäl för elektronisk övervakning får det inte till konsekvens att kontaktförbudet upphör. Det innebär också att om domstolen anser att det

finns skäl för elektronisk övervakning kan övervakningen som mest utsträckas till sex månader, eller, om kontaktförbudets giltighet är kortare, till det datum då kontaktförbudet ska upphöra. Om kontaktförbudet upphör antingen p.g.a. att tiden löper ut eller p.g.a. omprövning, ska även den elektroniska övervakningen upphöra. Tiden för villkoret om elektronisk övervakning kan löpa ut även om kontaktförbudet fortfarande gäller.

Även beslut om förlängning av villkor om elektronisk övervakning ska fattas av domstol.

Paragrafen har behandlats i avsnitt 7.7.2.

12 § Om det finns skäl att förena kontaktförbud med elektronisk övervakning får åklagaren besluta i frågan i avvaktan på rättens prövning.

Om inte beslutet hävs ska åklagaren utan dröjsmål, och senast klockan tolv tredje dagen efter beslutet att förena kontaktförbud med elektronisk övervakning göra en framställning hos rätten om att beslutet om elektronisk övervakning ska bestå.

Om åklagaren anser att det finns tillräckliga skäl för elektronisk övervakning kan han eller hon fatta ett interimistiskt beslut om att förena kontaktförbud med elektronisk övervakning. Ett sådant beslut kan fattas i anslutning till att åklagaren fattar beslut om att kontaktförbudet ska förenas med tillträdesförbud. Elektronisk övervakning av kontaktförbud kan komma i fråga om förbudspersonen har överträtt ett kontaktförbud eller om det är sannolikt att en sådan överträdelse har skett. Överträdelsen ska ha skett genom att förbudspersonen fysiskt sökt upp skyddspersonen. Åklagaren ska vid beslutet beakta den allmänna proportionalitetsbedömningen i 6 § denna lag.

Beslutet gäller i avvaktan på rättens prövning. Åklagarens möjlighet att ompröva sitt beslut regleras i 34 § denna lag.

Om åklagaren anser att beslutet ska bestå ska han eller hon senast klockan 12.00 den tredje dagen efter det interimistiska beslutet överlämna det till rätten för att prövas. Bestämmelsen överensstämmer med dem som gäller för anhållningsbeslut och häktning, 24 kap. rättegångsbalken.

Skäl för att åklagaren inte ska avvakta domstolens beslut om elektronisk övervakning kan vara att det finns ett omedelbart

behov av skydd, men förutsättningar för frihetsberövande av förbudspersonen saknas.

Paragrafen har behandlats i avsnitt 7.7.2.

13 § En fråga om kontaktförbud får tas upp vid förhandling i brottmål på yrkande av åklagare. Efter åtalet får rätten även på yrkande av målsäganden eller självmant ta upp frågan.

Uppkommer frågan om kontaktförbud vid en förhandling i brottmål får åklagaren yrka att domstolen ska besluta om att utfärda kontaktförbud. Målsägaren bör ha samma rätt. Domstolen bör även kunna ta upp frågan om kontaktförbud ex officio vid sådan förhandling.

Paragrafen har behandlats i avsnitt 6.7.2.

14 § Då rätten meddelar beslut om elektronisk övervakning ska rätten utsätta den tid inom vilken åtal för aktuella överträdelser av kontaktförbud ska ske. Åtal ska väckas senast inom en månad sedan beslutet om elektronisk övervakning meddelades.

Rätten kan medge förlängning av tiden om det finns anledning därtill.

Domstolen kan besluta om att förena kontaktförbud med elektronisk övervakning när det föreligger sannolika skäl för att en överträdelse av kontaktförbud har skett. I sådana fall ska förundersökning mot förbudspersonen om överträdelse av kontaktförbud ha inletts. I samband med beslutet ska domstolen även sätta ut den tid inom vilken åklagaren ska ha väckt åtal för överträdelser. Åtal ska ha väckts inom en månad från domstolens beslut om elektronisk övervakning meddelades.

Om det finns anledning därtill, t.ex. att bevisinsamlingen ännu inte är avslutad kan domstolen förlänga tidsfristen innan åtal ska ha väckts. Antalet tillfällen då domstolen kan förlänga tiden till dess att åtal har väckts är inte begränsat.

Paragrafen har behandlats i avsnitt 7.7.2.

15 § Ett beslut om kontaktförbud ska delges förbudspersonen. Härvid gäller inte 12 och 15 §§ delgivningslagen (1970:428).

Paragrafen överensstämmer i huvudsak med 5 § lagen om besöksförbud och innebär i sak ingen ändring i förhållande till gällande rätt.

16 § I frågor om kontaktförbud med förbud att uppehålla sig i gemensam bostad och kontaktförbud med elektronisk övervakning ska ett offentligt biträde förordnas för förbudspersonen, om det inte måste antas att behov av biträde saknas. Frågan om förordnande ska prövas så snart som möjligt.

Ett sådant biträde har samma rättigheter som en offentlig försvarare.

Paragrafen överensstämmer i sak med 7 a § lagen om besöksförbud. Rätten till offentligt biträde har dock utökats till att omfatta även under handläggningen av ärenden om villkor om elektronisk övervakning av kontaktförbud. Enligt huvudregeln ska ett offentligt biträde förordnas för förbudspersonen vid ärenden om kontaktförbud med förbud att uppehålla sig i gemensam bostad och kontaktförbud med elektronisk övervakning. Undantag ska göras om det kan antas att behov av offentligt biträde saknas. Så kan vara fallet om en offentlig försvarare redan är utsedd. Enligt nuvarande ordning ska undantaget tillämpas restriktivt vid villkor avseende gemensam bostad. Detsamma gäller vid handläggningen av ärenden om villkor om elektronisk övervakning.

Det offentliga biträdet ska utses så snart som möjligt. Med tanke på de särskilda skyndsamhetskrav som gäller för prövning av de aktuella villkoren och att förbudspersonen i vissa fall har medtagits till förhör i ett tidigt skede enligt 8 § bör åklagaren se till att det offentliga biträdet så snart som möjligt kan bevaka sin klients intressen. Att något offentligt biträde inte har hunnit utses eller ännu inte har gjort någon första insats är dock inget hinder för åklagaren att fatta beslut i ärendet.

Paragrafen har behandlats i avsnitt 6.7.3.

17 § Prövningen av frågor om kontaktförbud ankommer på åklagaren i den ort där förbudet helt eller huvudsakligen avses bli tillämpat eller där förbudspersonen har sitt hemvist eller mera varaktigt uppehåller

sig. Är denne misstänkt för brott som har betydelse för frågan om kontaktförbud, får frågan prövas även av åklagare som är behörig att väcka åtal för brottet.

I fråga om åklagare tillämpas 7 kap. rättegångsbalken.

Paragrafen överensstämmer i huvudsak med 8 § lagen om besöksförbud och innebär i sak ingen ändring i förhållande till gällande rätt.

18 § För utredning av frågor om kontaktförbud får åklagaren anlita biträde av polismyndighet.

I fråga om utredningen gäller i tillämpliga delar 23 kap. 4, 6, 7 och 9–12 §§ rättegångsbalken. Härvid ska vid tillämpningen av 4 och 11 §§ bestämmelserna om den som är misstänkt i stället avse förbudspersonen.

Paragrafen överensstämmer i huvudsak med 9 § lagen om besöksförbud och innebär i sak ingen ändring i förhållande till gällande rätt.

19 § Förbudspersonen och skyddspersonen har rätt att ta del av det som har tillförts ärendet om detta inte är uppenbart obehövligt. Rätten att ta del av uppgifter gäller med de begränsningar som följer av 14 kap. 5 § sekretesslagen (1980:100).

Paragrafen överensstämmer i huvudsak med 10 § lagen om besöksförbud och innebär i sak ingen ändring i förhållande till gällande rätt.

20 § Innan frågan om kontaktförbud prövas, ska förbudspersonen samt skyddspersonen underrättas om uppgifter som har tillförts ärendet genom någon annan än honom eller henne själv och beredas tillfälle att yttra sig över dem. Frågan får dock avgöras utan att så har skett, om åtgärderna är uppenbart obehövliga, om det kan befaras att det annars skulle bli avsevärt svårare att genomföra beslutet i ärendet eller om avgörandet inte kan uppskjutas.

Åklagaren bestämmer hur underrättelse enligt första stycket ska ske. Underrättelseskyldigheten gäller med de begränsningar som följer av 14 kap. 5 § sekretesslagen (1980:100).

Paragrafen överensstämmer i huvudsak med 11 § lagen om besöksförbud och innebär i sak ingen ändring i förhållande till gällande rätt.

Den som är part får genom bestämmelsen möjlighet att ta del av allt material i ärendet, vilket får betecknas som ett grundläggande rättssäkerhetskrav. Regeringen har uttalat att en kommunikation för mycket är mindre betänkelig än en för lite (prop. 1995/96:115, s. 163). Kommunikation kan dock underlåtas när det är uppenbart att det är obehövligt, om det kan befaras att det annars skulle bli avsevärt svårare att genomföra beslutet eller om avgörandet inte kan uppskjutas.

Skyldigheten att underrätta part om uppgifter i ärendet begränsas av 14 kap. 5 § sekretesslagen. Enligt 14 kap. 5 § första stycket hindrar sekretess inte att part i ett mål eller ärende hos domstol eller annan myndighet tar del av handling eller annat material i målet eller ärendet. Utlämnande får dock inte ske om det av hänsyn till allmänt eller enskilt intresse är av synnerlig vikt att sekretessbelagd uppgift i materialet inte röjs. I sådant fall ska parten på annat sätt informeras om vad materialet innehåller, i den mån det behövs för att han eller hon ska kunna ta till vara sin rätt och det kan ske utan allvarlig skada för det intresse som sekretessen ska skydda. Enligt andra stycket första meningen hindrar sekretess aldrig att part i mål eller ärende tar del av dom eller beslut i målet eller ärendet. Den andra meningen i andra stycket, som innebär att sekretess inte kan begränsa parts rätt att få del av omständighet som läggs till grund för ett avgörande, är inte tillämplig i detta fall eftersom bestämmelsen enbart rör mål eller ärende enligt rättegångsbalken.

Vad som omfattas av begränsningen av underrättelseskyldigheten får avgöras i det enskilda fallet där kravet på rättssäkerhet ska vägas mot intresset av sekretess, t.ex. för att skydda skyddspersonen.

21 § Ett beslut varigenom åklagaren avgör ett ärende om kontaktförbud ska vara skriftligt och ange

- 1. skyddspersonen och förbudspersonen,*
- 2. förbudets innebörd och omfattning,*
- 3. de skäl som har bestämt utgången,*
- 4. åberopade lagrum,*
- 5. påföljden vid överträdelse av förbudet samt*

6. upplysning om möjligheten att få rättens prövning enligt 24 § och att begära omprövning enligt 24 §.

Åklagarens beslut enligt 12 § ska dessutom ange att beslutet har fattats i avvaktan på rättens prövning och när åklagaren senast ska göra en framställning hos rätten om att beslutet ska bestå.

Paragrafens första stycke överensstämmer i huvudsak med 12 § lagen om besöksförbud. Första stycket innebär således i sak ingen ändring i förhållande till gällande rätt.

Enligt andra stycket ska åklagaren informera förbudspersonen om att åklagarens beslut om elektronisk övervakning är interimistiskt och ska fastställas av rätten. Åklagaren ska även informera om inom vilken tid han eller hon ska göra en framställan till rätten för att få beslutet prövat.

22 § Vid åklagarens handläggning av ärenden om kontaktförbud gäller i övrigt 4–9 §§, 14–15 §§, 20 § första stycket andra meningen 1, 3 och 4 och andra stycket samt 26 § förvaltningslagen (1986:223).

Paragrafen överensstämmer i huvudsak med 13 § lagen om besöksförbud och innebär i sak ingen ändring i förhållande till gällande rätt.

23 § När ett beslut om kontaktförbud med villkor om förbud att uppehålla sig i gemensam bostad har meddelats får en polisman avlägsna förbudspersonen från bostaden.

När ett beslut om att kontaktförbud med elektronisk övervakning har fattats får en polisman ta med förbudspersonen för att beslutet ska kunna verkställas.

Paragrafens första stycke överensstämmer i huvudsak med 13 a § lagen om besöksförbud. Första stycket innebär således i sak ingen ändring i förhållande till gällande rätt.

Andra stycket ger polisen rätt att ta med förbudspersonen för att denne ska kunna förses med utrustningen för den elektroniska övervakningen.

Polisens rätt att använda våld i dessa situationer regleras i 10 § polislagen (1984:387).

Bestämmelsen kan endast tillämpas i samband med ett beslut om förbud att uppehålla sig i gemensam bostad eller för att den

elektroniska övervakningen ska kunna verkställas. Bestämmelsen är inte tillämplig vid senare överträdelser då vanliga regler om polisiärt ingripande vid brott ska tillämpas.

Rättens prövning

24 § Åklagarens beslut i fråga om kontaktförbud ska prövas av tingsrätten, om förbudspersonen eller skyddspersonen begär det. Begäran om sådan prövning ska göras skriftligen eller muntligen hos åklagaren, som i så fall ska överlämna ärendet till rätten. Omfattar ärendet beslut om kontaktförbud med villkor om förbud att vistas i gemensam bostad, ska åklagaren utan dröjsmål överlämna ärendet till rätten.

Paragrafen överensstämmer i huvudsak med 14 § lagen om besöksförbud och innebär i sak ingen ändring i förhållande till gällande rätt.

25 § Behörig domstol är den tingsrätt där åklagare som har prövat frågan om kontaktförbud ska föra talan i brottmål i allmänhet. Omfattar ärendet en prövning av ett beslut om kontaktförbud med villkor om förbud att vistas i gemensam bostad eller kontaktförbud med elektronisk övervakning, ska vad som sägs i 19 kap. 12 § andra meningen rättegångsbalken om domstols befattning med förundersökning och användande av tvångsmedel tillämpas.

Paragrafen överensstämmer i huvudsak med 15 § lagen om besöksförbud och innebär i sak ingen ändring i förhållande till gällande rätt, förutom att bestämmelsen i 19 kap. 12 § andra stycket rättegångsbalken som i dag gäller vid kontaktförbud med villkor om förbud att vistas i gemensam bostad även ska tillämpas i ärenden om kontaktförbud med elektronisk övervakning.

26 § Har åklagaren beslutat om kontaktförbud, är han eller hon skyldig att på begäran av skyddspersonen föra dennes talan vid rätten, om inte särskilda skäl talar mot det.

Rätten ska begära yttrande av åklagaren, om det inte är obehövligt.

Paragrafen överensstämmer i huvudsak med 16 § lagen om besöksförbud och innebär i sak ingen ändring i förhållande till gällande rätt.

27 § Rätten får förordna att ett kontaktförbud tills vidare inte ska gälla. Om kontaktförbud inte tidigare har meddelats, får rätten meddela sådant förbud fram till dess att ärendet har avgjorts slutligt.

Paragrafen överensstämmer i huvudsak med 17 § lagen om besöksförbud och innebär i sak ingen ändring i förhållande till gällande rätt.

28 § Sammanträde inför rätten ska alltid hållas, om någon part begär det.

Omfattar ärendet en prövning av ett beslut om kontaktförbud med villkor om förbud att vistas i gemensam bostad eller kontaktförbud med elektronisk övervakning ska tingsrätten även utan särskild begäran hålla sammanträde i ärendet så snart det kan ske och, om det inte finns något synnerligt hinder, senast på fjärde dygnet efter det att rättens prövning påkallades hos åklagaren. Åklagarens beslut enligt 12 § ska prövas av tingsrätten inom samma tid. Ärendet ska, om det inte finns något synnerligt hinder, avgöras i anslutning till sammanträdet.

Paragrafen överensstämmer i huvudsak med 19 § lagen om besöksförbud. Enligt den nuvarande lagen om besöksförbud ska en särskild tidsgräns gälla för domstolen att pröva ärenden om besöksförbud avseende gemensam bostad. En sådan tidsfrist ska enligt lagen om kontaktförbud gälla även ärenden om kontaktförbud med elektronisk övervakning. Den längsta tiden, som i den nuvarande lagen om besöksförbud är bestämd till att prövningen ska ske på fjärde dagen, justeras nu till att beslutet ska ske på fjärde dygnet, dvs. samma tidsfrist som gäller förhandling i häktningsfrågor enligt 24 kap. 13 § rättegångsbalken. Tidsfristen löper från den tid då förbudspersonen eller skyddspersonen enligt 24 § begär rättens prövning. Prövningen ska ske så snart som möjligt och, om det inte finns något synnerligt hinder, senast på fjärde dygnet efter det att rättens prövning påkallades hos åklagaren.

Samma tidsfrist ska gälla för åklagarens beslut enligt 12 § denna lag om villkor om elektronisk övervakning. Utgångspunkten för beräkningen av tid ska vara tidpunkten för åklagarens beslut.

Paragrafen har behandlats i avsnitt 7.7.2.

29 § Vardera parten ska svara för sin kostnad, om inte sådant förhållande föreligger som avses i 18 kap. 6 § rättegångsbalken.

Paragrafen överensstämmer med 20 § lagen om besöksförbud.

30 § Vid rättens handläggning av ärenden om kontaktförbud gäller i övrigt lagen (1996:242) om domstolsärenden. Därvid gäller i fråga om begäran om prövning vad som sägs i den lagen om ansökan.

Paragrafen överensstämmer i huvudsak med 21 § lagen om besöksförbud och innebär i sak ingen ändring i förhållande till gällande rätt.

31 § Har någon begärt rättens prövning av ett beslut i fråga om kontaktförbud och är förbudspersonen misstänkt för brott som har betydelse för prövning av frågan om förbudet, får beslutet i fråga om kontaktförbud prövas i mål om allmänt åtal rörande brottet. Därvid tillämpas bestämmelserna om rättegång i ett sådant mål.

Paragrafen överensstämmer i huvudsak med 22 § lagen om besöksförbud och innebär i sak ingen ändring i förhållande till gällande rätt.

Bevarande av material

32 § Positioneringsuppgifter från elektronisk övervakning av kontaktförbud får bevaras under högst sex månader.

Första stycket gäller inte, om materialet

- 1. har betydelse vid utredning av brottslig verksamhet eller*
- 2. ges in till domstol i mål om ansvar för brott.*

När positioneringsuppgifter inte längre får bevaras ska de omedelbart förstöras.

Bestämmelsen reglerar bevarande av positioneringsuppgifter. Några särskilda regler om hur bevarade positioneringsuppgifter får användas saknas. Positioneringsuppgifter genereras endast när en överträdelse av kontaktförbud har skett.

Paragrafen reglerar bevarandet av positioneringsuppgifter i brottsutredande syfte för ändamålet att beivra överträdelser av kontaktförbud och förfogande över s.k. överskottsinformation.

Bestämmelsen reglerar inte myndigheternas användning av positioneringsuppgifter i brottsförebyggande syfte. Generellt får positioneringsuppgifter inte alls användas för att kartlägga förbudspersonen i efterhand eftersom det inte har reglerats särskilt. Positioneringsuppgifter får därför inte brukas för kriminalunderrättelseverksamhet. Den elektroniska övervakningen har dock ett brottsförebyggande syfte i sig, dvs. när en överträdelse har skett och förbudspersonen kan positionsbestämmas har polisen möjlighet att ingripa mot honom eller henne. När situationen är sådan ingriper polisen visserligen med anledning av ett redan begånget brott, dvs. överträdelsen av kontaktförbudet, men syftet är framför allt att hindra förbudspersonen att begå något annat brott mot skyddspersonen.

Enligt första stycket får positioneringsuppgifter från elektronisk övervakning av kontaktförbud bevaras under högst sex månader. Detta får betraktas som en huvudregel.

Enligt andra stycket får positionsuppgifter dock sparas längre än sex månader i vissa fall. Så är fallet för det första om uppgifterna har betydelse för utredning av brottslig verksamhet. Sådan utredning kan röra överträdelsen av kontaktförbudet, annan brottslighet mot skyddspersonen eller något annat brott. För det andra får positioneringsuppgifterna sparas om de ges in till domstol i mål om ansvar för brott. Uppgifterna kan ha en avgörande betydelse som bevisning och bör därför sparas till dess att den aktuella brottmålsdomen har vunnit laga kraft. Den aktuella brottslighetens art har inte någon betydelse för om positioneringsuppgifterna får sparas eller inte.

I det fall att något av undantagen i andra stycket har varit men inte längre är aktuellt ska första stycket tillämpas. Om inte uppgifterna behövs för brottsutredning eller i domstol får således uppgifterna bevaras i sex månader från tidpunkten då de. Det gäller t.ex. om förundersökningen avslutas utan åtal eller när en dom har vunnit laga kraft.

Enligt tredje stycket ska de positioneringsuppgifter som inte längre får bevaras omedelbart förstöras.

Paragrafen har behandlats i avsnitt 7.7.5.

Uppföljning av meddelade kontaktförbud

33 § Polismyndigheten på den ort där skyddspersonen har sin huvudsakliga vistelse, är ansvarig för uppföljning av meddelade kontaktförbud beträffande både skyddspersonen och förbudspersonen.

Om beslut om elektronisk övervakning meddelas är den polismyndighet som anges i första stycket ansvarig för att denna övervakning kommer till stånd, kan fortgå och avslutas.

I paragrafen fastställs att det är polismyndigheten i det polisdistrikt där skyddspersonen huvudsakligen vistas som är ansvarig för uppföljning av kontaktförbudet. Ansvaret innebär både ett ansvar för skyddspersonens skydd och åtgärder som riktas mot förbudspersonen. Begreppet uppföljning ska således ges en vidsträckt innebörd. I sak innebär det att polismyndigheten i vissa fall behöver komma överens med en annan polismyndighet om uppföljning av förbudspersonen, om denne bor på någon annan ort. Likaså kan det finnas fall där skyddspersonen t.ex. under viss tid bor på annan ort och polismyndigheten behöver söka samverkan med en annan polismyndighet. Detta kan framför allt förekomma om skyddspersonen under en tid behöver fly till ett skyddat boende i ett annat polisdistrikt.

Polismyndigheten bör omedelbart etablera en kontinuerlig kontakt med skyddspersonen. Polisen bör även ta initiativ till att informera förbudspersonen om gränserna för kontaktförbudet vid ett s.k. klarläggandesamtal. Klarläggandesamtalen har bl.a. betydelse för möjligheten att kunna styrka en framtida överträdelse.

Polismyndigheten i det polisdistrikt där skyddspersonen huvudsakligen vistas ska också ansvara för åtgärder som är knutna till elektronisk övervakning av förbudspersonen. Dessa åtgärder är t.ex. att se till att den elektroniska övervakningen installeras, informera förbudspersonen om övervakningens innebörd och konsekvenser, övervaka larm, hantera larm och avsluta övervakningen efter beslut om detta. Även i dessa fall bör samverkan med andra polismyndigheter ske.

Polismyndigheten bör samverka med den lokala åklagarkammaren om en gemensam strategi för hantering av överträdelser av kontaktförbud.

Paragrafen har behandlats i avsnitt 6.11.

Hävande eller ändring av kontaktförbud

34 § Om det på grund av ändrade förhållanden finns skäl till det, får åklagaren häva eller ändra ett beslut i fråga om kontaktförbud som har meddelats av åklagaren eller rätten.

Villkor om elektronisk övervakning ska hävas av rätten eller av åklagare om åtal avseende överträdelse av kontaktförbud inte sker inom föreskriven tid eller när det inte längre finns skäl för elektronisk övervakning.

Första och andra stycket gäller dock inte om beslutet är föremål för rättens prövning.

Paragrafens första stycke överensstämmer i huvudsak med 23 § första stycket lagen om besöksförbud och innebär i sak ingen ändring i förhållande till gällande rätt.

Andra stycket förtydligar att elektronisk övervakning ska upphöra om inte åtal väcks inom den tid som har föreskrivits enligt 14 § denna lag eller om det inte längre finns skäl för sådan övervakning. Beslut om att villkoret ska upphöra att gälla innebär inte med automatik att kontaktförbudet upphör. Både åklagare och domstol medges rätt att besluta om att den elektroniska övervakningen ska upphöra.

Paragrafens tredje stycket överensstämmer med 23 § andra stycket lagen om besöksförbud.

Överträdelse av kontaktförbud m.m.

35 § Den som bryter mot ett kontaktförbud döms för överträdelse av kontaktförbud till böter eller fängelse i högst två år.

Om förbudspersonen uppsåtligen eller av grov oaktsamhet förhindrar att elektronisk övervakning kommer till stånd eller förhindrar pågående elektronisk övervakning döms han eller hon för hindrande av elektronisk övervakning av kontaktförbud till böter eller fängelse i högst ett år.

Paragrafen innehåller två straffbestämmelser.

Brottet i första stycket överensstämmer med det i 24 § lagen om besöksförbud. När ett kontaktförbud överträds kan i många fall även ett brott mot någon annan bestämmelse, t.ex. ett brott enligt brottsbalken, föreligga. I sådana fall ska normalt dömas till ansvar i brottskonkurrens. Någon straffrihet för ringa brott finns inte

längre. Jämfört med lagen om besöksförbud är maxstraffet höjt från ett år till två års fängelse. Den som flera gånger överträder ett kontaktförbud bör dömas enligt det nya brottet olaga förföljelse, 4 kap. 4 b § brottsbalken. Men om förbudspersonen tidigare har dömts för olaga förföljelse, där överträdelse av kontaktförbud ingår och därefter överträder kontaktförbudet ytterligare en gång bör han eller hon för överträdelsen av kontaktförbudet kunna dömas till ett fängelsestraff som överstiger ett år. Detsamma bör gälla om en förbudsperson vid upprepade tillfällen överträder kontaktförbud som har utfärdats mot olika personer.

Brotsbeskrivningen i andra stycket omfattar en gärning som består för det första i att förhindra att elektronisk övervakning kommer till stånd. Det kan t.ex. ske genom att förbudspersonen vägrar att sätta på sig utrustningen. För det andra kan gärningen också bestå i att förhindra pågående elektronisk övervakning. Med detta ska avses t.ex. att förstöra eller manipulera utrustningen så att den inte kan sända några signaler till larmcentralen. Det kan också ske genom att misssköt utrustningen och t.ex. låta bli att ladda dess batterier.

Straffansvar förutsätter att gärningsmannen har handlat grovt oaktsamt. Liksom när det gäller t.ex. 3 kap. 9 § brottsbalken ska detta krav bygga på en gradering av oaktsamheten ("ringa oaktsamhet", oaktsamhet av "normalgraden" och "grov oaktsamhet"). Bedömningen ska göras med beaktande av alla omständigheter i det enskilda fallet. Medveten oaktsamhet kan ofta kvalificeras som grov oaktsamhet, om gärningsmannen har insett eller haft en berättigad misstanke om konsekvenserna av handlandet eller om att en viss omständighet möjligen förelåg, men inte handlat med en så stor likgiltighet att gärningen bedöms ha skett uppsåtligt.

Paragrafen har behandlats i avsnitten 6.8 och 7.8.4.

15.3 Förslaget till lag om ändring i brottsbalken

4 kap. 4 b § Den som begår brottsliga gärningar enligt 3 kap. 5 §, 4 kap. 4–7 §§, 5 kap. 1 § och 3 §, 6 kap. 10 §, 12 kap. 1 §, 17 kap. 1–2 §§ och 10 § denna lag eller enligt 35 § första stycket lagen (200x:xx) om kontaktförbud eller försök och förberedelse enligt vad som är föreskrivet för varje brott mot en och samma person, döms, om var och en av gärningarna utgjort ett led i en upprepad förföljelse som medfört en

kränkning av personens integritet, för olaga förföljelse, till fängelse i högst två år.

Är brottet som avses i första stycket grovt, döms till fängelse, lägst sex månader och högst fyra år. Vid bedömande om huruvida brottet ska betraktas som grovt ska särskilt beaktas

- 1. om gärningarna har innefattat våld eller hot om grovt våld,*
- 2. om brottet har pågått under särskilt lång tid, eller*
- 3. av annan anledning kan anses vara särskilt allvarlig.*

Bestämmelsen är helt ny.

Den nya bestämmelsen omfattar en rad olika handlingar, som var för sig är straffbara. Bestämmelsen utvidgar inte det kriminaliserade området. I stället kan det systematiska förfarandet, dvs. helheten, bli föremål för domstolens prövning. Gärningarna kan vara av skiftande karaktär, men de kännetecknas av att de utgör led i den fortlöpande processen. Handlingarna ska ha en återkommande eller upprepad karaktär. Något krav på hur många gärningar målsäganden ska ha utsatts för eller hur lång tid förföljelsen ska ha pågått finns inte. Självfallet varierar situationen från fall till fall. Det går dock inte att beskriva ett beteende som förföljelse om den inte kännetecknas av minst två gärningar.

De gärningar som kan inrymmas i den nya straffbestämmelsen räknas uttömmande upp i paragrafen. Det är misshandel enligt 3 kap. 5 § brottsbalken, BrB, olaga tvång enligt 4 kap. 4 § BrB, olaga hot enligt 4 kap. 5 § BrB, hemfridsbrott och olaga intrång enligt 4 kap. 6 § BrB, ofredande enligt 4 kap. 7 § BrB, förtal enligt 5 kap. 1 § BrB, förolämpning enligt 5 kap. 3 § BrB, sexuellt ofredande enligt 6 kap. 10 § BrB, skadegörelse enligt 12 kap. 1 § BrB, våld eller hot mot tjänsteman enligt 17 kap. 1 § BrB, förgripelse mot tjänsteman enligt 17 kap. 2 § BrB och överträdelse av kontaktförbud enligt 35 § lagen (200x:xxx) om kontaktförbud.

Även försök och förberedelse av gärningarna omfattas av det nya brottet enligt vad som föreskrivs för varje brott. Ett åtal om olaga förföljelse kan således omfatta både fullbordade gärningar och försök och förberedelser till sådana gärningar som omfattas i den nya bestämmelsen. Det förutsätter dock att gärningen är straffbelagd på försöksstadiet eller att förberedelse till brottet är belagt med straff.

Liksom när det gäller fridskränkingsbrotten i 4 kap. 4 a § BrB kommer det inte vara ovanligt att målsäganden inte kommer att kunna precisera de olika gärningarna i tid och rum. Den systema-

tiska förföljelsen innehåller både olika typer av gärningar och olika faser av intensitet. Det bör därför inte vara nödvändigt att mera exakt styrka tid och rum för en viss gärning. Handlingen som sådan ska styrkas och den period under vilken tid gärningarna har utövats vara angiven så att det inte kan uppstå några tvivel om domens rättskraft (NJA 1992 s. 446 på sidan 468, NJA 1991 s. 83).

Brottet kan drabba en till gärningsmannen närstående eller tidigare närstående. Det kan också riktas mot brottsoffret av en familjemedlem, en bekant, en som brottsoffret lärt känna genom sitt arbete eller någon helt okänd. Bestämmelsen begränsar varken gärningsmannaskapet eller vem som kan vara brottsoffer till en viss krets eller relation. Brottet ska vara ägnat att kränka brottsoffrets integritet. Det krävs dock inte att brottsoffrets integritet verkligen har kränkts. Istället bör fokus vila på om gärningarna har ingått i ett mönster som sammantaget kan leda till att brottsoffrets integritet kränks.

Brottet är inte perdurerande utan består av ett antal enskilda straffbelagda gärningar. De enskilda gärningarna preskriberas särskilt för varje gärning som ingår i åklagarens gärningsbeskrivning.

Straffskalan för normalfallet är fängelse i högst två år. Vid bedömning av brottets straffvärde ska hänsyn tas till den förföljda personens situation. I detta ingår bl.a. att beakta samtliga de gärningar som omfattas av åtalet och andra brott riktade mot samma person som gärningsmannen tidigare har dömts för. Åklagaren kan använda tidigare domar mot gärningsmannen för att styrka det systematiska beteendet (se NJA 1999 s. 102). Den tilltalade kan dock inte dömas på nytt för dessa brott. Om gärningarnas straffvärde inte bedöms motsvara ett fängelsestraff ska dömas för vart och ett av de brott som åtalet omfattar, dvs. de enskilda gärningsmoment som enligt åtalet har konstituerat den olaga förföljelsen.

Straffbestämmelsen inrymmer även ett grovt brott. Olaga förföljelse är grov om den inbegriper enskilda gärningar som var för sig har ett högt straffvärde, dvs. det har förekommit våld eller hot om våld. I första hand omfattas hot om allvarligt våld som riktas mot brottsoffret och dennes barn eller andra närstående. Brottet bör även betraktas som grovt om förföljelsen har pågått under lång tid. Även om brottet av någon annan anledning kan anses vara särskilt allvarligt ska det betraktas som grovt. Faktorer som bör betraktas i detta sammanhang är t.ex. intensiteten av förföljelsen, om gärningsmannen tidigare har utsatt brottsoffret för

brott och om barn har berörts av brottet. Om brottet betraktas som grovt är straffet fängelse lägst sex månader och högst fyra år.

Brottet har inte lika sträng straffskala som fridskränkningssbrotten. Om det finns förutsättningar för att döma gärningsmannen för grov fridskränkning eller grov kvinnofridskränkning enligt 4 kap. 4 a § BrB ska den bestämmelsen tillämpas.

Saknas det ett systematiskt inslag, även om gärningsmannen har begått flera av de uppräknade gärningarna mot brottsoffret ska gärningsmannen dömas för de enskilda brotten och inte för olaga förföljelse. Detsamma gäller, som sagt, om straffvärdet inte motsvarar ett fängelsestraff.

I övrigt ska de allmänna konkurrensreglerna gälla.

Paragrafen har behandlats i kapitel 5.

15.4 Förslaget till lag om ändring i sekretesslagen (1980:100)

7 kap. 1 a § Sekretess gäller hos myndighet för uppgift om enskilds bostadsadress eller annan jämförbar uppgift som kan lämna upplysning om var den enskilde bor stadigvarande eller tillfälligt, enskilds telefonnummer, e-postadress eller annan jämförbar uppgift som kan användas för att komma i kontakt med den enskilde och för motsvarande uppgifter om anhöriga till den enskilde, om det av särskild anledning kan antas att den enskilde eller någon honom eller henne närstående kan komma att utsättas för våld eller annat allvarligt men om uppgiften röjs.

Sekretessen gäller inte för uppgift i aktiebolagsregistret eller handelsregistret eller, i den utsträckning regeringen föreskriver det, i annat liknande register.

Sekretessen enligt första stycket tillämpas inte, om någon annan sekretessbestämmelse som ger ett starkare skydd för uppgiften är tillämplig hos myndigheten.

Utan hinder av sekretessen får uppgift om en enskild lämnas till förvaltaren i den enskildes konkurs.

Andra stycket i paragrafen har ändras på så sätt att uppgift om beteckning på fastighet eller tomträtt inte längre undantas från sekretesskyddet för adressuppgifter.

Uppgift om fastighetsbeteckning och tomträttsbeteckning ska räknas som adressuppgift och omfattas därför av sekretess i samma

utsträckning som andra adressuppgifter i 7 kap. 1 a § första stycket sekretesslagen. Förutsättning för att sekretess ska gälla är liksom tidigare att det av särskild anledning kan antas att den enskilde eller någon honom eller henne närstående kan komma att utsättas för våld eller annat men om uppgiften röjs. Sekretessen gäller hos alla myndigheter. Uppgiften kan dock bli offentlig i domstolarnas verksamhet med de begränsningar som anges i 12 kap. 3–4 §§ sekretesslagen.

Ändringarna har behandlats i avsnitt 8.4.3.

15.5 Förslaget till lag om ändring av lagen (1998:609) om målsägandebiträde

3 § Målsägandebiträdet ska ta till vara målsägandens intressen i målet samt lämna stöd och hjälp till målsäganden.

Målsägandebiträdet ska bistå målsäganden med att föra talan om enskilt anspråk i anledning av brottet, om detta inte görs av åklagaren. Målsägandebiträdets uppgift kvarstår även om talan avskilts enligt 22 kap. 5 § rättegångsbalken för att handläggas som särskilt mål enligt reglerna för tvistemål, såvida inte målet handläggs enligt 1 kap. 3 d § rättegångsbalken. Målsägandebiträdets uppgift kvarstår också om tingsrättens dom överklagas endast i fråga om enskilt anspråk.

Målsägandebiträdet ska bistå målsäganden vid förhandlingar inför domstol i ärenden om kontaktförbud enligt lagen (200x:xxx) om kontaktförbud.

Första och andra styckena har ändrats endast i språkligt hänseende.

I tredje stycket förtydligas att bland målsägandebiträdets uppgifter hör att bistå målsäganden i förhandlingar inför domstol i ärenden om kontaktförbud enligt lagen (200x:xxx) om kontaktförbud. Ansvaret omfattar att hjälpa målsäganden med de uppgifter som berör målsäganden och som kan förekomma vid domstolens prövning av en ansökan om kontaktförbud.

Ändringen har behandlats i avsnitt 6.7.4.

15.6 Förslaget till lag om ändring av lagen (1991:483) om fingerade personuppgifter

1 § En folkbokförd person som riskerar att bli utsatt för allvarlig brottslighet som riktar sig mot dennes liv, hälsa eller frihet kan få medgivande att använda andra personuppgifter om sig själv än de verkliga (fingerade personuppgifter). Ett medgivande får begränsas till viss tid.

Vid ett beslut om att medge en person att använda fingerade personuppgifter ska övervägas om tillräckligt skydd kan beredas genom kvarskrivning enligt 16 § folkbokföringslagen (1991:581) eller på annat sätt. Vid ett sådant beslut ska beaktas den tid personen kan förväntas behöva skydd.

Fingerade personuppgifter får även medges om detta med hänsyn till den hotade personens personliga förhållanden i övrigt framstår som lämpligare än någon annan åtgärd.

Ett medgivande att använda fingerade personuppgifter får även ges åt en familjemedlem till en person som avses i första stycket, om personerna varaktigt bor tillsammans.

Det avgörande för att medge någon att använda fingerade personuppgifter är om hotbilden är tillräckligt allvarlig. Den förutsättningen gäller framför alla andra. Den hotade ska riskera att utsättas för allvarlig brottslighet som riktar sig mot dennes liv, hälsa eller frihet för att kunna medges fingerade personuppgifter. Det går inte att i detalj sätta någon undre gräns för hur allvarlig hotbilden ska vara. Den nya lydelsen av paragrafen syftar dock inte till att domstolens krav vad gäller hotbilden ska sänkas. Ett så allvarligt hot som kan vara aktuellt i dessa fall kan både riktas mot brottsoffret av en känd gärningsman, en okänd gärningsman eller en mer anonym grupp t.ex. vid hot från en organiserad brottslighet eller vid s.k. hedersrelaterade hot. Om det är fråga om en okänd gärningsman eller om det finns flera tänkbara gärningsmän kan hotet ha en speciell karaktär och det kan vara särskilt svårt att komma till rätta med problemen på annat sätt än att medge personen att använda fingerade personuppgifter.

Om det redan vid beslutstillfället kan förutses att hotet mot brottsoffret kommer att finnas kvar under lång tid ska detta särskilt beaktas. Kvarskrivning kan som längst medges i tre år och en hotbild som kan förväntas finnas kvar längre än så ska således betraktas som att den finns kvar under lång tid.

Enligt tredje stycket får fingerade personuppgifter även medges om detta med hänsyn till den hotade personens personliga förhållanden i övrigt framstår som lämpligare än någon annan åtgärd. Domstolen ska då bl.a. beakta de omständigheter i övrigt som kan ha betydelse för brottsoffrets förutsättningar för att så snabbt som möjligt återhämta sig från de brott som han eller hon har utsatts för och etablera sig på den nya orten. Sådana behov och personliga förhållanden som bör tala för att medge fingerade personuppgifter framför att Skatteverket beslutar om kvarskrivning kan vara att brottet har drabbat brottsoffret särskilt allvarligt, att brottet har skett i en nära relation eller att brottsoffret har barn. Om brottsoffret exempelvis saknar förutsättningar för att snabbt få ett arbete på den ort till vilken han eller hon flyttar, p.g.a. hälsoskäl, bristande dokumentation om arbetslivserfarenhet eller utbildning talar det mot att brottsoffret med enkelhet kommer att kunna finna ett socialt sammanhang, vilket kan tala för att fingerade personuppgifter ska medges. Förutsättningarna i den ort till vilken brottsoffret flyttar bör även beaktas.

Fingerade personuppgifter ska inte medges den som har gemensamma barn med gärningsmannen om denne har umgängesrätt till barnen eller om det finns några andra svårupplösliga band mellan brottsoffret och gärningsmannen. Om brottsoffret tidigare har anmält gärningsmannen för brott, men därefter återvänt till att leva med honom eller henne talar det mot att fingerade personuppgifter ska medges.

Den som redan har beviljats kvarskrivning kan ansöka om fingerade personuppgifter. En sådan ansökan kan då beviljas om personen kan visa att det av andra anledningar än skyddsskäl är lämpligare med fingerade personuppgifter.

Fingerade personuppgifter ska beviljas den hotade personens barn eller andra familjemedlemmar om de bor tillsammans med brottsoffret.

Fingerade personuppgifter kan i vissa speciella fall medges för viss tid.

Paragrafen har behandlats i avsnitt 8.4.

15.7 Förslaget till lag om ändring i lagen (1998:620) om belastningsregister

3§ Registret ska innehålla uppgifter om den som

1. genom dom, beslut, strafföreläggande eller föreläggande av ordningsbot har ålagts påföljd för brott,

2. har ålagts förvandlingsstraff för böter,

3. med tillämpning av 30 kap. 6 § brottsbalken har förklarats fri från påföljd,

4. på grund av åklagares beslut enligt 20 kap. 7 § rättegångsbalken, 9 eller 17 § lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare eller 46 § lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall inte har åtalats för brott, eller

5. har meddelats kontaktförbud enligt lagen (200x:xxx) om kontaktförbud eller tillträdesförbud enligt lagen (2005:321) om tillträdesförbud vid idrottsarrangemang.

Första meningen i paragrafen har ändrats endast i språkligt hänseende.

Ändringen i femte punkten har föranletts av att den tidigare lagen (1988:688) om besöksförbud ersätts av lagen (200x:xxx) om kontaktförbud. Avsikten är inte att ändringen ska påverka tillämpningen av bestämmelsen.

16 § En uppgift i registret ska gallras

1. om en överrätt genom dom eller beslut frikänt den registrerade för den åtalade gärningen,

2. om en domstol efter resning har meddelat dom eller beslut som avses i 1,

3. om dom, beslut, strafföreläggande eller föreläggande av ordningsbot har undanröjts,

4. om överrätt har upphävt ett beslut om förvandlingsstraff för böter,

5. om åklagares beslut att meddela åtalsunderlåtelse har återkallats,

6. om kontaktförbud eller tillträdesförbud har upphävts eller

7. när den registrerade har avlidit.

Första meningen i paragrafen har ändrats endast i språkligt hänseende.

Ändringen i femte punkten har föranletts av att den tidigare lagen (1988:688) om besöksförbud ersätts av lagen (200x:xxx) om

kontaktförbud. Avsikten är inte att ändringen ska påverka tillämpningen av bestämmelsen.

17 § Utöver vad som följer av 16 § ska uppgifter om

1. fängelse- eller förvandlingsstraff för böter gallras tio år efter frigivningen,

2. fängelsestraff som ska anses helt verkställt genom tidigare frihetsberövande eller från vilket någon genom beslut om nåd helt har befriats gallras tio år efter domen eller beslutet,

3. fängelsestraff som har fallit bort enligt 35 kap. 8 eller 9 § brottsbalken eller förvandlingsstraff för böter som har fallit bort enligt 18 eller 21 § bötesverkställighetslagen (1979:189) gallras fem år efter det att straffet föll bort,

4. skyddstillsyn eller villkorlig dom gallras tio år efter domen eller beslutet,

5. sluten ungdomsvård gallras tio år efter det att påföljden helt verkställts,

6. ungdomsvård eller överlämnande till vård enligt lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall gallras tio år efter domen eller beslutet,

7. överlämnande till rättspsykiatrisk vård gallras tio år efter utskrivningen,

8. ungdomstjänst gallras tio år efter domen eller beslutet,

9. böter gallras fem år efter domen, beslutet eller godkännandet av strafföreläggandet eller föreläggandet av ordningsbot,

10. att någon enligt 30 kap. 6 § brottsbalken har förklarats fri från påföljd gallras tio år efter domen eller beslutet,

11. åklagares beslut att inte åtala för brott gallras tio år efter beslutet,

12. beslut om kontaktförbud gallras fem år efter beslutet, och

13. beslut om tillträdesförbud gallras fem år efter beslutet.

Första meningen i paragrafen har ändrats endast i språkligt hänseende.

Ändringen i tolfte punkten har ändrats på så sätt att gallringstiden har kortats från tio år till fem år efter beslutet. Ett beslut om att förlänga kontaktförbudet skjuter på motsvarande sätt fram gallringstiden med fem år.

Ändringen har behandlats i avsnitt 6.13.



Beslut vid regeringssammanträde den 6 juli 2006

Sammanfattning av uppdraget

En särskild utredare tillkallas för att utreda vilka skyddsåtgärder som är lämpligast för att förstärka skyddet för personer som utsätts för hot eller förföljelse. Utredaren skall också överväga om det finns ett behov av ett kompletterande ekonomiskt stöd i vissa fall då personer utsätts för upprepade, allvarliga hot eller annan allvarlig brottslighet i sådan omfattning att deras livssituation påtagligt påverkas.

I uppdraget ingår bl.a. att

- belysa hur lagen om besöksförbud tillämpas och föreslå förändringar som kan leda till en bättre och mer ändamålsenlig användning av besöksförbud,
- överväga och lämna förslag på en rättslig lösning som medger att besöksförbud kan kontrolleras med elektronisk övervakning,
- överväga och lämna förslag som syftar till att underlätta vardagen för personer med skyddade personuppgifter och överväga om dagens metoder för att skydda hotade och förföljda personers personuppgifter är ändamålsenliga eller om det finns behov av förändringar av det nuvarande regelverket,
- överväga om ett generellt tillämpligt sekretesskydd för bostadsadresser m.m. hänförliga till hotade och förföljda personer bör omfatta beteckningar på fastigheter och tomträtter,
- analysera straffbestämmelsernas tillämplighet vid upprepade trakasserier och förföljelser (stalkning) och överväga om lagstiftningen bör förändras för att förstärka skyddet mot sådana beteenden,

- analysera vilka verktyg de brottsbekämpande myndigheterna har för att bekämpa upprepade trakasserier och förföljelser och överväga behovet av ytterligare åtgärder för att förebygga och förhindra sådana samt förbättra stödet till offren för sådana trakasserier och förföljelser.

Behovet av att förstärka skyddet

Många personer i Sverige blir någon gång i livet förföljda av någon som hotar dem eller på annat sätt trakasserar dem, till exempel genom ovälkomna besök, genom att ringa upprepade gånger på telefon och genom att skicka brev eller e-post med kränkande innehåll. Dessa kontakter uppfattas ofta som störande, hotfulla, kränkande och skrämmande genom både sitt innehåll och sin omfattning. Företeelsen benämns ibland stalkning, från engelskans *stalking*, vilket närmast kan översättas med förföljelse.

Det finns också människor i Sverige som lever under ständiga och mycket allvarliga hot om angrepp mot sitt liv, sin hälsa, frihet eller frid. Kvinnor som lever eller har levt tillsammans med en man som systematiskt utsätter dem för misshandel och andra övergrepp utgör en stor andel av denna grupp. Många gånger utsätts också barn, både genom att de själva blir direkta offer för våld och genom att de blir vittnen till våld och andra övergrepp.

Att personer hotas och förföljs är ett allvarligt samhällsproblem. Den psykiska ohälsa som skapas av hot och förföljelse kan många gånger vara betydande. Regeringen anser att det är ytterst angeläget att hotade och förföljda människor får det skydd och den hjälp de behöver från samhället. Det är samhällets uppgift att på bästa sätt skydda och hjälpa personer som lever i rädsla på grund av hot och förföljelse. Olika former av hot och förföljelse kräver olika åtgärder för att på bästa sätt motverka dem.

Regeringen har under flera år vidtagit en mängd åtgärder för att förbättra samhällets stöd och skydd för kvinnor som utsätts för våld. Till exempel har nya regler i lagen (1988:688) om besöksförbud införts för att förstärka möjligheterna att ge dessa kvinnor skydd. Vidare har en ny straffbestämmelse införts om grov kvinnofridskränkning och stora resurser satsats på kvinno- och brottsofferjourer. Det viktiga arbetet med att skydda hotade och förföljda människor måste fortsätta och regeringen avser nu att genom flera olika åtgärder ytterligare förstärka skyddet.

Det finns mycket kvar att göra för att förstärka skyddet för till exempel kvinnor och barn som trakasseras och förföljs eller personer som hotas på grund av sitt ursprung, sin trosbekännelse eller sin sexuella läggning. Ett första steg för att förstärka utsatta personers skydd har tagits genom regeringens proposition Personsäkerhet (prop. 2005/06:138, bet. 2005/06:JuU36, rskr. 2005/06:297) där det föreslås att särskilt personsäkerhetsarbete får bedrivas beträffande vittnen och andra hotade personer. Som Personsäkerhetsutredningen har konstaterat i betänkandet Ett nationellt program om personsäkerhet (SOU 2004:1) är situationen speciell när det gäller att skydda någon som vittnar i ett mål om grov eller organiserad brottslighet. Det är emellertid också angeläget att skydda andra grupper i samhället som i dag lever under hot om våld eller andra former av förföljelse av en närstående eller andra personer. Ett förstärkt skydd för dessa personer bör kanske vara annorlunda utformat än när det handlar om att bedriva ett särskilt personsäkerhetsarbete för att skydda personer som lämnar uppgifter i samband med utredningar om allvarlig brottslighet. Skyddet skall dock vara lika effektivt.

En hotad och förföljd person utsätts inte bara för mänskligt lidande utan drabbas också ofta av ekonomiska problem. För att förbättra livskvaliteten och vardagslivet för dessa personer bedömer regeringen att det är angeläget att ta ett samlat grepp som innefattar flera olika områden och frågeställningar. De olika områdena och frågeställningarna hänger ihop med varandra och bör utredas i ett sammanhang.

Besöksförbud kan göras mer effektivt

Lagen (1988:688) om besöksförbud tillkom som ett led i arbetet med att begränsa mäns våld mot kvinnor. Det grundläggande syftet med lagen är att förebygga brott, skapa trygghet för och skydda personer som förföljs och trakasseras. I förarbetena till lagen framgår det tydligt att en utgångspunkt för dess tillämpning är kvinnor som utsatts för våld eller hot i ett förhållande och där mannen fortsätter att trakassera och förfölja kvinnan efter separationen från honom eller när han frigges från ett fängelsestraff (prop. 1987/88:137). Men besöksförbud kan givetvis användas i andra fall, till exempel för en granne, hyresvärd eller i en samkönad relation. Det är vanligast att kvinnor ansöker om besöksförbud mot män

som de har eller har haft en nära relation med. Lagen har på senare år ändrats genom att nya former av besöksförbud har tillkommit, nämligen besöksförbud avseende gemensam bostad, utvidgat besöksförbud och särskilt utvidgat besöksförbud.

Brottsförebyggande rådet (Brå) har vid flera tillfällen utvärderat användningen av lagen och dess effekter (se Brå-PM 1989:2, stencil 1995-05-02 och Rapport 2003:2). Brå har under 2004 på nytt fått regeringens uppdrag att under en treårsperiod utvärdera lagen och dess användningsområde och effekter (Ju2004/6171/KRIM). I juni 2005 presenterade Brå en delrapport från det pågående uppdraget (Nya regler om besöksförbud, Brå 2005). Uppdraget skall slutredovisas i mars 2007.

Brås utvärderingar har visat att det finns vissa brister i arbetet med besöksförbud beträffande riskbedömningar, uppföljning och information om besöksförbud till dem som berörs av förbudet.

Rikspolisstyrelsen har på regeringens uppdrag, efter samråd med Riksåklagaren, tagit fram riktlinjer för hot- och riskbedömningar i ärenden om våld i nära relationer. Inom ramen för uppdraget utarbetade Rikspolisstyrelsen även rutiner och riktlinjer för polisens arbete med ärenden om besöksförbud. Uppdraget resulterade i rekommendationer som skickades till landets polismyndigheter under sommaren 2004 och som sedan publicerades under titeln Polisiära hot- och riskbedömningar (RPS-rapport, 2005:1).

Regeringen har tidigare övervägt att införa en ordning där besöksförbud kan kontrolleras med hjälp av elektronisk övervakning. I samband med de senaste ändringarna av lagen om besöksförbud behandlade även regeringen frågan om elektronisk övervakning av besöksförbud (se prop. 2002/03:70). Regeringen konstaterade att det är angeläget med åtgärder som kan leda till att besöksförbud efterlevs och som skapar ökad trygghet för de personer som skall skyddas med sådana förbud. Regeringen konstaterade vidare att elektronisk övervakning av besöksförbud är en sådan åtgärd (prop. 2002/03:70 s. 64 f.). Regeringens sammanfattande bedömning var dock att elektronisk kontroll av besöksförbud med den teknik som då fanns att tillgå inte kunde bli effektiv med mindre än att den som skulle övervakas var tvungen att underkastas så ingripande inskränkningar att det inte framstod som acceptabelt. Rikspolisstyrelsen har därefter fått i uppdrag att undersöka och analysera olika tekniska lösningar som skall kunna användas för elektronisk övervakning av besöksförbud (Ju2005/7159/KRIM). Uppdraget skall redovisas senast den

31 december 2006. Inom ramen för uppdraget skall Rikspolisstyrelsen testa tekniska lösningar och ge förslag på hur en organisation inom polisen skall vara uppbyggd för att kunna ansvara för administration och bevakning av elektronisk övervakning. Det är regeringens ambition att de problem som har varit sammanlänkade med teknikens begränsningar skall kunna undanröjas genom uppdraget. Det finns därför anledning att nu ta initiativ till förnyade överväganden när det finns förbättrade tekniska och praktiska förutsättningar för elektronisk övervakning av besöksförbud.

En viktig förutsättning för att arbetet med besöksförbud skall fungera väl är att lagen om besöksförbud är utformad på ett ändamålsenligt sätt. Lagen om besöksförbud har varit i kraft i nästan 20 år. Mot bakgrund av detta och de brister som Brå har funnit finns det anledning att överväga om det behövs några förändringar i lagstiftningen för att säkerställa att förutsättningarna för tillämpningen är så goda som möjligt. Det finns även anledning att överväga olika åtgärder som kan vidtas för att antalet överträdelser av meddelade besöksförbud skall minska. Elektronisk övervakning kan vara en sådan åtgärd. En annan fråga som bör övervägas är vilken myndighet som skall vara beslutsbehörig när det gäller besöksförbuden.

Skyddade personuppgifter – problem och åtgärder

I vissa fall utnyttjas adressuppgifter och liknande uppgifter för att hota och förfölja en person. Olika åtgärder kan vidtas för att skydda en person som är utsatt för personförföljelse. "Skyddade personuppgifter" är Skatteverkets samlingsrubrik för de olika skyddsåtgärderna sekretessmarkering, kvarskrivning och fingerade personuppgifter inom folkbokföringen.

En enskild som anser att dennes personuppgifter bör omfattas av sekretess kan ansöka om att Skatteverket skall införa en s.k. sekretessmarkering för dessa uppgifter i folkbokföringen. En sådan markering utgör ingen slutlig prövning av sekretessfrågan utan är bara en varningssignal om att en noggrann sekretessprövning skall göras om de markerade uppgifterna begärs ut.

I olika sammanhang har framkommit att myndigheter har tolkat det faktum att ett sekretesskydd har fungerat under en längre tid som att det inte längre finns behov av skydd, trots att det i själva verket fortfarande gör det. Här bör närmare undersökas i vilken

omfattning detta sker och om det finns behov av åtgärder för att undvika att sekretessmarkeringar tas bort för tidigt.

Om en person flyttar och av särskilda skäl kan antas bli utsatt för brott, förföljelser eller allvarliga trakasserier på annat sätt kan han eller hon medges att efter flytten vara folkbokförd på den gamla folkbokföringsorten, s.k. kvarskrivning (16 § folkbokföringslagen [1991:481]). Vid kvarskrivning anges i folkbokföringsregistret personen som ”på församlingen skriven” och som postadress anges adressen till det skattekontor som har beviljat kvarskrivningen. Uppgifter om den kvarskrivnes riktiga adress och uppehållsort omfattas av sekretess enligt 7 kap. 15 § första stycket sekretesslagen.

Om en person riskerar att bli utsatt för allvarlig brottslighet som riktar sig mot dennes liv, hälsa eller frihet och personen inte kan ges tillräckligt skydd genom kvarskrivning eller på annat sätt, kan han eller hon medges att använda andra uppgifter om sig själv än de verkliga (fingerade personuppgifter). Huvudregeln är att medgivandet gäller för obegränsad tid, men det får även begränsas till viss tid. Medgivande att använda fingerade personuppgifter får även omfatta familjemedlemmar som personerna bor varaktigt tillsammans med (1 § lagen [1991:483] om fingerade personuppgifter).

Personer som medgetts kvarskrivning upplever stora praktiska problem i vardagslivet eftersom de inte kan avslöja sin rätta adress. Svårigheterna innefattar alltifrån problem med att få ett arbete och att starta ett eget företag till att barn till personer som är kvarskrivna berövas möjligheten att leva ett normalt liv, till exempel genom att de inte kan ta hem kamrater och inte kan få ett lånekort på biblioteket. Här finns ett behov av att överväga hur situationen för dessa personer, såväl vuxna som barn, kan underlättas. Det bör särskilt utredas om vardagslivet för personer med kvarskrivning skulle underlättas om fingerade personuppgifter används i stället och om det bör bli lättare att medges fingerade personuppgifter i stället för kvarskrivning. Härvid måste givetvis beaktas de problem och nackdelar som finns beträffande fingerade personuppgifter. Även andra alternativ skall övervägas.

Sekretess – ett mer omfattande skydd?

Riksdagen har på regeringens förslag nyligen beslutat att det skall införas en ny sekretessbestämmelse till skydd för förföljda personer (prop. 2005/06:161, bet. 2005/06:KU35, rskr. 2005/06:336).

Bestämmelsen skall träda i kraft den 1 oktober 2006. Bestämmelsen skall gälla inom hela den offentliga förvaltningen för uppgifter om enskilds bostadsadress, telefonnummer och andra liknande uppgifter som kan lämna upplysning om var den enskilde bor eller som kan användas för att komma i kontakt med den enskilde samt motsvarande uppgifter om närstående till den enskilde, om det av särskild anledning kan antas att den enskilde eller någon honom eller henne närstående kan komma att utsättas för våld eller annat allvarligt men om uppgiften röjs.

I den aktuella propositionen uttalade regeringen att eftersom en uppgift om fastighetsbeteckning kan avslöja var den enskilde bor är en fastighetsbeteckning i princip att jämställa med en adressuppgift. Motsvarande resonemang kan föras om tomträttsbeteckningar. Regeringen ansåg dock att det kan finnas många fall då en sådan uppgift är offentlig enligt dagens reglering och där den bör vara det även fortsättningsvis, till exempel i mål om bättre rätt till fastighet. Regeringen uttryckte vidare svårigheter att på föreliggande beredningsunderlag avgöra i vilka fall det kan finnas skäl att låta en beteckning på fastighet eller tomträtt omfattas av den nya bestämmelsens tillämpningsområde. För att undvika att bestämmelsen skulle få ett alltför vitt tillämpningsområde uttalade regeringen att ett undantag för sådana uppgifter borde göras.

Här finns således ett behov av att gå vidare, närmare analysera och överväga om, och i så fall i vilken utsträckning, det nämnda sekretesskyddet bör omfatta även beteckningar på fastigheter och tomträtter.

Övriga åtgärder mot upprepade trakasserier och förföljelser

I juni 2005 fick Brå i uppdrag av regeringen att ta fram ett kunskapsunderlag avseende vissa typer av förföljelser (stalkning). I uppdraget ingick att beskriva företeelsen och dess omfattning samt lämna förslag till åtgärder i syfte att förebygga och motverka förföljelse av detta slag. I februari 2006 presenterade Brå resultatet i rapporten *Stalkning i Sverige. Omfattning och åtgärder* (Rapport 2006:3).

Studien visar att många människor i Sverige har varit utsatta för upprepade trakasserier någon gång i sitt liv och att sådana trakasserier kan vara mycket skrämmande och obehagliga för dem som utsätts.

Två tredjedelar av offren har uppgett att de på något sätt är bekanta med gärningsmannen. Kvinnor uppges vara mer utsatta för våld i samband med trakasserierna och mer skrämda än männen. Vanligaste motiven för trakasserierna är enligt de utsatta personerna att den trakasserande personen vill återuppta eller inleda ett förhållande.

Brås studie tyder på att upprepade trakasserier och förföljelser döljer sig bakom många polisanmälningar om olaga hot, ofredande och våld mot kvinnor. Enligt Brå är dock varken lagstiftningen eller rättsväsendet riktigt väl anpassade för att hantera sådana beteenden. Lagstiftningen tar i begränsad utsträckning hänsyn till att det anmälda brottet är en del av ett upprepat mönster av nedbrytande trakasserier. Brå pekar på ändringar i strafflagstiftningen som kan göras för att höja straffvärdet eller utvidga det kriminaliserade området beträffande stalkning. Enligt Brå arbetar dessutom inte polisen systematiskt för att undersöka om anmälan gäller ett upprepat, pågående mönster av handlingar.

Av Brås rapport framgår att ett stort antal personer varje år blir utsatta för upprepade trakasserier och förföljelser. Många av dem som drabbas känner rädsla och obehag och skadas såväl psykiskt som fysiskt av förföljelsen. Förföljelserna eller trakasserierna upplevs ofta som både skrämmande och obehagliga och omöjliggör i vissa fall en normal livsföring. Kränkningen av offrets integritet är i vissa fall betydande. I riksdagen har vid ett par tillfällen motioner väckts i frågan om behov av en förändrad lagstiftning om upprepade trakasserier och förföljelser.

Mot denna bakgrund finns skäl att se över skyddet för offer för upprepade trakasserier och förföljelser och utreda om ytterligare åtgärder kan behöva vidtas för att motverka detta.

Behovet av ekonomiskt stöd

I propositionen Stöd till brottsoffer (prop. 2000/01:79) uttalade regeringen att det kan anses rimligt att samhället i speciella fall ger ekonomisk hjälp till den som på grund av förföljelse eller risk för allvarlig brottslighet tvingas hemlighålla sitt namn och sin adress och därigenom drabbas av extraordinära kostnader. Vidare uttalade regeringen att ersättning kan vara lika motiverad exempelvis vid kvarskrivning som då någon fått medgivande att använda fingerade personuppgifter. Något förslag lämnades dock inte. Regeringen

konstaterade att det är viktigt att frågan om ersättning till dem som är i behov av skydd behandlas uttömmande och i ett sammanhang.

I delbetänkandet av Personssäkerhetsutredningen, Nationell handlingsplan mot våld i nära relationer (SOU 2002:71), föreslogs bl.a. ändringar i skadeståndslagen och brottsskadelagen som innebär att den som begår brott som innefattar våld eller hot eller annat allvarligt angrepp mot en närstående eller tidigare närstående skall ersätta målsägandens kostnader för åtgärder som behövs för att skydda sig mot ytterligare sådan brottslighet. Målsäganden skall, enligt förslaget, kunna få brottsskadeersättning för motsvarande kostnader. Som exempel anges byte av lås. Flera remissinstanser har påpekat att detta torde följa redan av gällande regler. Betänkandet bereds inom Regeringskansliet.

I slutbetänkandet av Personssäkerhetsutredningen (SOU 2004:1) föreslås inte bara bestämmelser om att särskilt personssäkerhetsarbete skall få bedrivas för särskilt hotade personer. I betänkandet föreslås också att ekonomisk ersättning bör kunna lämnas till de personer som omfattas av det nya personssäkerhetsprogrammet. Men även andra personer som riskerar att utsättas för brottslighet som riktar sig mot liv, hälsa, frihet eller frid föreslås få rätt till sådan ersättning. Som exempel anges personer utsatta för mycket allvarligt våld i en nära relation.

Riksdagen har på regeringens förslag nyligen beslutat att staten skall kunna betala ut ersättning till den som omfattas av personssäkerhetsåtgärder, t.ex. hotade vittnen (prop. 2005/06:138, bet. 2005/06:JuU36, rskr. 2005/06:297). Bestämmelsen trädde i kraft den 1 juli i år. Bestämmelsen innebär dock inte att även till exempel kvinnor utsatta för våld i en nära relation, som inte omfattas av särskilt personssäkerhetsarbete, skall omfattas av möjligheten till ekonomisk ersättning. I propositionen anges att frågan om huruvida ersättning även skall kunna lämnas till hotade personer som inte är föremål för särskilt personssäkerhetsarbete bereds vidare inom Regeringskansliet.

Den som utsätts för hot och förföljelse kan drabbas av svåra ekonomiska påfrestningar. Det kan till exempel vara svårt att utföra normalt arbete för den som måste hålla sig gömd och den som tvingas lämna sitt hem kan behöva ordna ny bostad.

Genom socialförsäkringssystemen har många människor som inte kan arbeta av olika skäl möjlighet till ersättning. I sista hand finns rätt till försörjningsstöd från socialnämnden. För skador som orsakas genom brott kan det vidare finnas rätt till brottsskade-

ersättning. Det kan dock finnas behov av att komplettera det ekonomiska stöd som lämnas till hotade och förföljda personer, i de fall dessa utsätts för upprepade, allvarliga hot eller annan allvarlig brottslighet i sådan omfattning att deras livssituation påtagligt påverkas.

Det är lämpligt att frågan om ersättning behandlas inom ramen för en utredning om förstärkt skydd för personer som utsätts för hot och förföljelse och därmed närmare utreds och analyseras.

Uppdraget

Utredaren skall utreda vilka skyddsåtgärder som är lämpligast för att förstärka skyddet för personer som utsätts för hot eller förföljelse. Utredaren skall också överväga om det finns ett behov av ett kompletterande ekonomiskt stöd i vissa fall då personer utsätts för upprepade, allvarliga hot eller annan allvarlig brottslighet i sådan omfattning att deras livssituation påtagligt påverkas.

De särskilda frågor som beskrivs nedan skall ingå i utredningen. Det står utredaren fritt att ta upp även andra frågor inom ramen för utredningsuppdraget.

Besöksförbud

Utredaren skall belysa hur lagen (1988:688) om besöksförbud tillämpas. I den mån utredaren kan konstatera att lagen inte tillämpas på ett ändamålsenligt sätt skall förbättringar föreslås. I detta sammanhang bör Brås utvärderingar utgöra underlag för utredarens överväganden. En särskild fråga för utredaren är i vilka fall besöksförbud meddelas respektive när sådant förbud inte meddelas. Utredaren skall redogöra för vilka faktorer som påverkar bedömningen av behovet av besöksförbud i olika fall. En fråga som bör ägnas uppmärksamhet är i vilken utsträckning som beslut om besöksförbud föregås av en strukturerad riskbedömning. Utredaren skall även redogöra för hur polisens och åklagarnas arbete med besöksförbud bedrivs.

En särskilt viktig fråga för utredaren är att föreslå åtgärder som kan leda till att antalet överträdelser av meddelade besöksförbud minskar. Möjligheten att kontrollera besöksförbud med elektronisk övervakning kan vara en sådan åtgärd. Utifrån de tekniska

lösningar som Rikspolisstyrelsen kommer att redovisa den 31 december 2006 skall utredaren föreslå en lämplig rättslig lösning för att elektronisk övervakning av besöksförbud skall kunna bli verklighet. Utredaren får även föreslå andra åtgärder som kan leda till att antalet överträdelser av besöksförbud kan minska. Frågan om vilken myndighet som skall vara behörig när det gäller beslut om besöksförbud skall även övervägas.

Slutligen skall utredaren se över den lagtekniska och språkliga utformningen av lagen. Syftet är att lagen skall vara ändamålsenligt och tydligt utformad.

Skyddade personuppgifter

Utredaren skall närmare beskriva den problematik som kan uppstå i vardagen för personer som har skyddade personuppgifter. Även problem för dessa personers barn och övriga anhöriga skall belysas.

Med utgångspunkt i beskrivningen av problematiken skall utredaren lämna förslag som syftar till att underlätta vardagen för personer med skyddade personuppgifter.

Utredaren skall, med beaktande av utredningens förslag för att underlätta vardagen för personer med skyddade personuppgifter, överväga om det bör bli lättare för dessa att medges fingerade personuppgifter i stället för s.k. kvarskrivning. Härvid skall beaktas de nackdelar och den problematik som finns både beträffande kvarskrivning och fingerade personuppgifter. Flera olika alternativ skall övervägas.

Vidare skall utredaren undersöka om sekretesskyddet för hotade och förföljda personer i vissa fall hävs för tidigt och om det finns behov av åtgärder för att undvika detta.

I denna del av uppdraget skall utredaren samråda med Skatteverket och Socialstyrelsen.

Sekretess för fastighetsbeteckning?

Utredaren skall undersöka i vilka fall uppgifter om fastighets- och tomträttsbeteckningar är offentliga enligt dagens reglering och väga för- och nackdelar med en sådan ordning även fortsättningsvis. Utifrån denna analys skall utredaren överväga om, och i så fall i vilken utsträckning, det av riksdagen beslutade generellt tillämpliga

sekretesskyddet för bostadsadresser m.m. hänförliga till hotade och förföljda personer även bör omfatta beteckningar på fastigheter och tomträtter.

Övriga åtgärder

Många av de gärningar som utgör upprepade trakasserier eller förföljelser är straffbara, exempelvis som ofredande, olaga hot, hemfridsbrott, olaga intrång, skadegörelse eller överträdelse av besöksförbud. Utredaren skall analysera straffbestämmelsernas tillämplighet vid upprepade trakasserier och förföljelser. Utredaren skall också, mot bakgrund av analysen och vad som framkommit i Brås rapport *Stalkning i Sverige*, överväga om lagstiftningen bör förändras för att förstärka skyddet mot upprepade trakasserier och förföljelser.

Utredaren skall analysera vilka verktyg de brottsbekämpande myndigheterna har för att bekämpa upprepade trakasserier och förföljelser och överväga behovet av ytterligare åtgärder för att förebygga och förhindra detta samt förbättra stödet till offren. Förslagen kan gälla såväl lagstiftningsreformer som andra åtgärder.

Utredaren skall följa beredningen av det förslag till straffskärpningsgrund som kommittén om hot och våld mot förtroendevalda har föreslagit i betänkandet *Jakten på makten* (SOU 2006:46).

Ekonomiskt stöd

Utredaren skall analysera de möjligheter till ekonomiskt stöd från samhället som finns för hotade och förföljda personer. Mot bakgrund av den analysen skall utredaren överväga om det finns ett behov av ett kompletterande ekonomiskt stöd i vissa fall då personer utsätts för upprepade, allvarliga hot eller annan allvarlig brottslighet i sådan omfattning att deras livssituation påtagligt påverkas. Här avses främst de fall då en person hotas av allvarlig brottslighet som riktar sig mot hans eller hennes eller en närståendes liv, hälsa, frihet eller frid.

Utredaren skall ta hänsyn till vad regeringen uttalat i propositionerna *Stöd till brottsoffer* (prop. 2000/01:79) och *Personsäkerhet* (prop. 2005/06:138).

Om utredaren kommer fram till att ekonomiskt stöd skall kunna lämnas till vissa personer som utsätts för hot eller annan allvarlig brottslighet skall förslag lämnas avseende bl.a. till vilken krets av personer och under vilka förutsättningar ekonomiskt stöd skall kunna lämnas, vilken myndighet som skall pröva frågan om sådant stöd, hur stödet skall beräknas, beskattningskonsekvenser samt frågan om det ekonomiska stödet skall kunna utmätas.

Uppdragets genomförande och tidsplan

Utredningen skall genomföras efter samråd med berörda myndigheter och organisationer. I uppdraget ingår även att studera och beskriva vilka lösningar som andra jämförbara länder har valt när det gäller att skydda hotade och förföljda personer.

Utredaren skall lägga fram förslag på hur förändringar bör utformas. I den utsträckning de föreslagna åtgärderna kräver författningsändringar skall utredaren lämna förslag på sådana. Utredaren skall redovisa förslag till finansiering i de delar utredningens förslag innebär ökade kostnader eller minskade intäkter för det allmänna och redovisa förslagens betydelse för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet samt för jämställdhet mellan kvinnor och män.

Överväganden och förslag som rör barn skall ta sin utgångspunkt i konventionen om barnets rättigheter. Där det är relevant skall utredaren göra en analys av vilka konsekvenser förslagen får för barn.

Uppdraget skall redovisas senast den 30 september 2008. Om utredaren anser det lämpligt kan någon del eller flera delar av uppdraget redovisas i ett eller flera delbetänkanden.

(Justitiedepartementet)

Statens offentliga utredningar 2008

Kronologisk förteckning

1. Barlastvattenkonventionen – om Sveriges anslutning. N.
2. Immunitet för stater och deras egendom. UD.
3. Skyddet för den personliga integriteten. Bedömningar och förslag. Ju.
4. Omreglering av apoteksmarknaden. S.
5. Könsdiskriminerande reklam. Kränkande utformning av kommersiella meddelanden. IJ.
6. Fastighetsmäklaren och konsumenten. Ju.
7. Världsklass! Åtgärdsplan för den kliniska forskningen. U.
8. Bidrag på lika villkor. U.
9. Transportinspektionen. En myndighet för all trafik. + Bilagor. N.
10. 21 + 1 → 2. En ny myndighet för tillsyn och effektivitetsgranskning av socialförsäkringen. S.
11. Frihet för studenter – om hur kår- och nationsobligatoriet kan avskaffas. U.
12. Finansiella sektorn bär frukt. Analys av finansiella sektorn ur ett svenskt perspektiv. Fi.
13. Bättre kontakt via nätet – om anslutning av förnybar elproduktion. + Annex: Grid issues for electricity production based on renewable energy sources in Spain, Portugal, Germany, and United Kingdom. N.
14. Timmar, kapital och teknologi – vad betyder mest? En analys av produktivitet utvecklingen med hjälp av tillväxtbokföring. Fi.
15. LOV att välja – Lag Om Valfrihetssystem. S.
16. Förtursförklaring i domstol. Ju.
17. Frivux – valfrihet i vuxenutbildningen. U.
18. Evidensbaserad praktik inom social tjänsten – till nytta för brukaren. S.
19. Att slutförvara långlivat farligt avfall i undermarksdeponi i berg. M.
20. Patentskydd för biotekniska uppfinningar. Ju.
21. Permanent förändring. Globalisering, strukturomvandling och sysselsättningsdynamik. Fi.
22. Ett stabbsstöd i tiden. Fi.
23. Konsulär katastrofinsats. UD.
24. Svensk klimatpolitik. M.
25. Ett energieffektivare Sverige + Bilaga. N.
26. Värna språken – förslag till språklag. Ku.
27. Framtidsvägen – en reformerad gymnasieskola + Bilagedel. U.
28. Apoteksdatalagen. S.
29. Yrkehögskolan. För yrkeskunnande i förändring. U.
30. Forskningsfinansiering – kvalitet och relevans. U.
31. Miljödomstolarna – domkretsar – lokalisering – handlägningsregler. M.
32. Avskaffande av revisionsplikten för små företag. Ju.
33. Detaljhandel med vissa receptfria läkemedel. S.
34. Lättare att samverka – förslag om förändringar i samtjänstlagen. Fi.
35. Digital-TV-övergången. + Engelsk översättning. Ku.
36. Svenska Spels nätpoker. En utvärdering. Fi.
37. Vårdval i Sverige. S.
38. EU, allmännyttan och hyrorna. + Bilagor. Fi.
39. Framtidens polisutbildning. Ju.
40. Bredband till hela landet. N.
41. Människohandel och barnäktenskap – ett förstärkt straffrättsligt skydd + bilaga. Ju.
42. Normgivningsmakten. Expertgruppsrapport Ju.

43. Tre rapporter till Grundlagsutredningen. Ju.
44. Transportinspektionen.
Ansvarslag för vägtrafiken m.m. N.
45. Rapporter från en mr-verkstad. IJ.
46. Handel med läkemedel för djur. S.
47. Frågor om hyra och bostadsrätt. Ju.
48. En utvecklad havsmiljöförvaltning. M.
49. Aktiekapital i privata aktiebolag. Ju.
50. Skyddet för samhällsviktig verksamhet. Fö.
51. Värddigt liv i äldreomsorgen. S.
52. Legitimation och skärpta behörighetsregler. U.
53. Styra rätt! Förslag om Sjöfartsverkets organisation. N.
54. Obligatorisk arbetslöshetsförsäkring. A.
55. Kustbevakningens rättsliga befogenheter. Fö.
56. Mångfald som möjlighet. Åtgärder för ökad integration på landsbygden. Jo.
57. Skattelättnader för hushållstjänster. Fi.
58. Egenansvar – med professionellt stöd. IJ.
59. Föreningsfostran och tävlingsfostran.
En utvärdering av statens stöd till idrotten. Ku.
60. Personnummer och samordningsnummer. Fi.
61. Krisberedskapen i grundlagen.
Översyn och internationell utblick.
Expertgruppsrapport Ju.
62. Myndighet för miljön
– en granskning av Naturvårdsverket. M.
63. Förstärkt skydd för företagshemligheter. Ju.
64. Kontinuitet och förändring. + Lättläst + Daisy. Ku.
65. Sekretess och offentliga biträden i utlänningsärenden. Ju.
66. Arbetsförmåga?
En översikt av bedömningsmetoder i Sverige och andra länder. S.
67. Enklare redovisning. Ju.
68. Bygg – helt enkelt! M.
69. Välja fritt och välja rätt. Drivkrafter för rationella utbildningsval. Fi.
70. Slutförvaring av kärnavfall. Kärnavfallsrådets yttrande över SKB:s Fud-program 2007. M.
71. Uppföljning av kriminalvårdens effektiviseringsarbete. Ju.
72. Effektivare signaler. N.
73. Kemikalietillsyn
– organisation och finansiering. M.
74. Rätt och riktigt. Åtgärder mot felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen. Fi.
75. Ägande och förvaltning av hyreshus. Ju.
76. F-skatt åt flera. Fi.
77. Möjlighet att leva som andra. Ny lag om stöd och service för vissa personer med funktionsnedsättning. + Bilagor + Lättläst + Daisy. S.
78. Eftersök av trafikskadat vilt. En kostnad för trafikförsäkringen? S.
79. Revisorers skadeståndsansvar. Ju.
80. Beskattningsstidpunkten för näringsverksamhet. Fi.
81. Stalkning – ett allvarligt brott. Ju.

Statens offentliga utredningar 2008

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

Skyddet för den personliga integriteten.
Bedömningar och förslag. [3]
Fastighetsmäklaren och konsumenten. [6]
Förtursförklaring i domstol. [16]
Patentskydd för biotekniska uppfinningar.
[20]
Avskaffande av revisionsplikten för små
företag. [32]
Framtidens polisutbildning. [39]
Människohandel och barnäktenskap – ett för-
stärkt straffrättsligt skydd + bilaga. [41]
Normgivningsmakten.
Expertgruppsrapport XI. [42]
Tre rapporter till Grundlagsutredningen. [43]
Frågor om hyra och bostadsrätt. [47]
Aktiekapital i privata aktiebolag. [49]
Krisberedskapen i grundlagen.
Översyn och internationell utblick.
Expertgruppsrapport. [61]
Förstärkt skydd för företagshemligheter. [63]
Sekreter och offentliga biträden i utlännings-
ärenden. [65]
Enklare redovisning. [67]
Uppföljning av kriminalvårdens effektiviser-
ingsarbete. [71]
Ägande och förvaltning av hyreshus. [75]
Revisorers skadeståndsansvar. [79]
Stalkning – ett allvarligt brott. [81]

Utrikesdepartementet

Immunitet för stater och deras egendom. [2]
Konsulär katastrofinsats. [23]

Försvarsdepartementet

Skyddet för samhällsviktig verksamhet. [50]
Kustbevakningens rättsliga befogenheter. [55]

Socialdepartementet

Omreglering av apoteksmarknaden. [4]
21 + 1 → 2. En ny myndighet för tillsyn
och effektivitetsgranskning av social-
försäkringen. [10].
LOV att välja – Lag Om Valfrihetssystem. [15]
Evidensbaserad praktik inom socialtjänsten
– till nytta för brukaren. [18]
Apoteksdatalagen. [28]
Detaljhandel med vissa receptfria läkemedel.
[33]
Vårdval i Sverige. [37]
Handel med läkemedel för djur. [46]
Värdigt liv i äldreomsorgen. [51]
Arbetsförmåga?
En översikt av bedömningsmetoder i
Sverige och andra länder. [66]
Möjlighet att leva som andra. Ny lag om stöd
och service för vissa personer med
funktionsnedsättning. + Bilagor + Lättläst
+ Daisy. [77]
Eftersök av trafikskadat vilt. En kostnad för
trafikförsäkringen. [78]

Finansdepartementet

Finansiella sektorn bär frukt.
Analys av finansiella sektorn ur ett svenskt
perspektiv. [12]
Timmars, kapital och teknologi
– vad betyder mest?
En analys av produktivitetens utvecklingen
med hjälp av tillväxtbokföring. [14]
Permanent förändring.
Globalisering, strukturuomvandling
och sysselsättningsdynamik. [21]
Ett stabstöd i tiden. [22]
Lättare att samverka
– förslag om förändringar i samtjänstlagen.
[34]

Svenska Spels nätpoker. En utvärdering. [36]
EU, allmännyttan och hyrorna.
+ Bilagor. [38]
Skattelättnader för hushållstjänster. [57]
Personnummer och samordningsnummer. [60]
Välja fritt och välja rätt. Drivkrafter för
rationella utbildningsval. [69]
Rätt och riktigt. Åtgärder mot felaktiga ut-
betalningar från välfärdssystemen. [74]
F-skatt åt flera. [76]
Beskattningsstidpunkten för näringsverksam-
het. [80]

Utbildningsdepartementet

Världsklass! Åtgärdsplan för den kliniska
forskningen. [7]
Bidrag på lika villkor. [8]
Frihet för studenter – om hur kår- och
nationsobligatoriet kan avskaffas. [11]
Frivux – valfrihet i vuxenutbildningen. [17]
Framtidsvägen – en reformerad gymnasieskola
+ Bilagedel. [27]
Yrkeshögskolan. För yrkeskunnande i
förändring. [29]
Forskningsfinansiering – kvalitet och
relevans. [30]
Legitimation och skärpta behörighets-
regler. [52]

Jordbruksdepartementet

Mångfald som möjlighet. Åtgärder för ökad
integration på landsbygden. [56]

Miljödepartementet

Att slutförvara långlivat farligt avfall i under-
marksdeponi i berg. [19]
Svensk klimatpolitik. [24]
Miljödomstolarna – domkretsar – lokalisering
– handlägningsregler. [31]
En utvecklad havsmiljöförvaltning. [48]
Myndighet för miljön
– en granskning av Naturvårdsverket. [62]
Bygg – helt enkelt! [68]
Slutförvaring av kärnavfall. Kärnavfallsrådets
yttrande över SKB:s Fud-program 2007.
[70]
Kemikalietillsyn
– organisation och finansiering. [73]

Näringsdepartementet

Barlastvattenkonventionen – om Sveriges
anslutning. [1]
Transportinspektionen. En myndighet för
all trafik. + Bilagor. [9]
Bättre kontakt via nätet – om anslutning
av förnybar elproduktion.
+ Annex: Grid issues for electricity
production based on renewable energy
sources in Spain, Portugal, Germany, and
United Kingdom. [13]
Ett energieffektivare Sverige + Bilaga. [25]
Bredband till hela landet. [40]
Transportinspektionen. Ansvarslag för
vägtrafiken m.m. [44]
Styra rätt! Förslag om Sjöfartsverkets
organisation. [53]
Effektivare signaler. [72]

Integrations- och jämställdhetsdepartementet

Könsdiskriminerande reklam.
Kränkande utformning av kommersiella
meddelanden. [5]
Rapporter från en mr-verkstad. [45]
Egenansvar – med professionellt stöd. [58]

Kulturdepartementet

Värna språken – förslag till språklag. [26]
Digital-TV-övergången.
+ Engelsk översättning. [35]
Föreningsfostran och tävlingsfostran.
En utvärdering av statens stöd till idrotten.
[59]
Kontinuitet och förändring. + Lättläst +
Daisy. [64]

Arbetsmarknadsdepartementet

Obligatorisk arbetslöshetsförsäkring. [54]