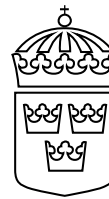


Regeringens proposition

2020/21:217



Skärpta straff för våld och andra kränkningar i nära relationer

Prop.
2020/21:217

Regeringen överlämnar denna proposition till riksdagen.

Stockholm den 22 juli 2021

Morgan Johansson

Anna Ekström
(Justitiedepartementet)

Propositionens huvudsakliga innehåll

Våld och andra kränkningar i nära relationer är ett allvarligt samhällsproblem. För att bättre återspegla brottslighetens allvar föreslår regeringen följande straffskärpningar:

- Minimistraftet för grov fridskränkning och grov kvinnofridskränkning höjs från fängelse i nio månader till fängelse i ett år.
- Straffet för överträdelse av kontaktförbud skärps så att böter tas bort från straffskalan.
- Mindre allvarliga överträdelser av kontaktförbud ska inte längre vara fria från straff utan i stället straffas med böter.

Det behövs också ytterligare åtgärder för att förebygga och bekämpa våld och andra kränkningar samt skydda dem som utsätts. Regeringen föreslår därför följande:

- Förtal och grovt förtal ska kunna ingå som ett led i dels grov fridskränkning och grov kvinnofridskränkning, dels olaga förföljelse.
- Ett utvidgat kontaktförbud ska kunna förenas med villkor om elektronisk övervakning som en förstahandsåtgärd.
- Det s.k. väsentlighetskravet för kontaktförbud avseende en gemensam bostad och för särskilt utvidgat kontaktförbud tas bort.

Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 januari 2022.

1	Förslag till riksdagsbeslut	3
2	Lagtext	4
2.1	Förslag till lag om ändring i brottsbalken.....	4
2.2	Förslag till lag om ändring i lagen (1988:688) om kontaktförbud	6
3	Ärendet och dess beredning	8
4	Behovet av ytterligare åtgärder mot våld och andra kränkningar i nära relationer	9
5	Grov fridskränkning och grov kvinnofridskränkning	10
5.1	Bakgrund	10
5.2	En höjning av minimistraffet.....	13
5.3	Förtal och grovt förtal ska omfattas av fridskränkingsbrotten och olaga förföljelse	16
6	Kontaktförbud.....	20
6.1	Bakgrund.....	20
6.1.1	Lagen om kontaktförbud	20
6.1.2	Tillkännagivanden	21
6.1.3	Rekommendationer från Grevio	22
6.2	Utvidgat kontaktförbud med elektronisk övervakning som en förstahandsåtgärd	22
6.3	Straffet för överträdelse av kontaktförbud skärps	25
6.4	Kontaktförbud avseende en gemensam bostad.....	28
6.5	Särskilt utvidgat kontaktförbud	31
6.6	Förslagets förhållande till grundläggande fri- och rättigheter	34
7	Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser.....	36
8	Konsekvenser av förslagen	36
9	Författningskommentar	38
9.1	Förslaget till lag om ändring i brottsbalken.....	38
9.2	Förslaget till lag om ändring i lagen (1988:688) om kontaktförbud	39
Bilaga 1	Utdrag ur sammanfattningen av betänkandet Ett särskilt hedersbrott (SOU 2020:57).....	42
Bilaga 2	Utdrag ur lagförslaget i betänkandet	47
Bilaga 3	Förteckning över remissinstanserna	52
Bilaga 4	Lagrådets yttrande	53
	Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 22 juli 2021	54

1 Förslag till riksdagsbeslut

Prop. 2020/21:217

Regeringens förslag:

1. Riksdagen antar regeringens förslag till lag om ändring i brottsbalken.
2. Riksdagen antar regeringens förslag till lag om ändring i lagen (1988:688) om kontaktförbud.

Regeringen har följande förslag till lagtext.

2.1 Förslag till lag om ändring i brottsbalken

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

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

4 kap.

4 a §¹

Den som begår brottsliga gärningar enligt 3, 4, 6 eller 12 kap. eller enligt 24 § lagen (1988:688) om kontaktförbud mot en närstående eller tidigare närstående person, döms, om var och en av gärningarna utgjort led i en upprepad kränkning av personens integritet och gärningarna varit ägnade att allvarligt skada personens självkänsla, för grov fridskränkning till fängelse i lägst *nio månader* och högst sex år.

Den som begår brottsliga gärningar enligt 3 *eller 4 kap., 5 kap. 1 eller 2 §*, 6 eller 12 kap. eller enligt 24 § lagen (1988:688) om kontaktförbud mot en närstående eller tidigare närstående person, döms, om var och en av gärningarna utgjort led i en upprepad kränkning av personens integritet och gärningarna varit ägnade att allvarligt skada personens självkänsla, för grov fridskränkning till fängelse i lägst *ett* och högst sex år.

Har gärningar som anges i första stycket 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, ska han i stället dömas för *grov kvinnofridskränkning* till samma straff.

4 b §²

Den som förföljer en person genom brottsliga gärningar som utgör

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

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

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

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

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

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

7. olaga integritetsintrång enligt 4 kap. 6 c §,

8. ofredande enligt 4 kap. 7 §,

9. uppmaning till självmord eller oaktsam uppmaning till självmord enligt 4 kap. 7 a §,

¹ Senaste lydelse 2013:367.

² Senaste lydelse 2021:225.

	<i>10. förtal eller grovt förtal enligt 5 kap. 1 eller 2 §,</i>
<i>10. sexuellt ofredande enligt 6 kap. 10 §,</i>	<i>11. sexuellt ofredande enligt 6 kap. 10 §,</i>
<i>11. skadegörelse enligt 12 kap. 1 § eller försök till sådant brott,</i>	<i>12. skadegörelse enligt 12 kap. 1 § eller försök till sådant brott,</i>
<i>12. ringa skadegörelse enligt 12 kap. 2 §, eller</i>	<i>13. ringa skadegörelse enligt 12 kap. 2 §, eller</i>
<i>13. överträdelse av kontaktförbud med elektronisk övervakning eller överträdelse av kontaktförbud enligt 24 § lagen (1988:688) om kontaktförbud</i>	<i>14. överträdelse av kontaktförbud med elektronisk övervakning eller överträdelse av kontaktförbud enligt 24 § lagen (1988:688) om kontaktförbud</i>
döms, om var och en av gärningarna har utgjort led i en upprepad kränkning av personens integritet, för <i>olaga förföljelse</i> till fängelse i högst fyra år.	

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2022.

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

Härigenom föreskrivs att 1 a, 2 och 24 §§ lagen (1988:688) om kontaktförbud¹ ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 a §²

Kontaktförbud enligt 1 § får avse också förbud att uppehålla sig i en bostad som brukas gemensamt med annan, om det på grund av särskilda omständigheter finns risk för att den mot vilken förbudet avses gälla kommer att begå brott mot en sammanboendes liv, hälsa, frihet eller frid (kontaktförbud avseende gemensam bostad).

Kontaktförbud avseende gemensam bostad får meddelas endast om

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

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

2 §³

Om det kan antas att ett kontaktförbud enligt 1 § inte är tillräckligt, får förbudet utvidgas till att avse förbud att uppehålla sig i närheten av en annan persons bostad eller arbetsplats eller annat ställe där den personen brukar vistas (utvidgat kontaktförbud). Ett beslut om utvidgat kontaktförbud *ska* förenas med villkor om elektronisk övervakning, *om* den mot vilken förbudet avses gälla har överträtt ett kontaktförbud *och* det inte finns särskilda skäl mot det.

Om det kan antas att ett kontaktförbud enligt 1 § inte är tillräckligt, får förbudet utvidgas till att avse förbud att uppehålla sig i närheten av en annan persons bostad eller arbetsplats eller annat ställe där den personen brukar vistas (utvidgat kontaktförbud). Ett beslut om utvidgat kontaktförbud *får* förenas med villkor om elektronisk övervakning. *Om* den mot vilken förbudet avses gälla har överträtt ett kontaktförbud, *ska beslutet förenas med villkor om elektronisk övervakning, om* det inte finns särskilda skäl mot det.

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

¹ Senaste lydelse av lagens rubrik 2011:487.

² Senaste lydelse 2013:974.

³ Senaste lydelse 2018:408.

större område än vad som är nödvändigt. Ett beslut om särskilt utvidgat kontaktförbud ska förenas med villkor om elektronisk övervakning, om det inte finns särskilda skäl mot det.

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

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

24 §⁴

Den som bryter mot ett kontaktförbud med villkor om elektronisk övervakning döms för överträdelse av kontaktförbud med elektronisk övervakning till fängelse i högst två år. Den som i övrigt bryter mot ett kontaktförbud döms för överträdelse av kontaktförbud till böter eller fängelse i högst ett år.

I ringa fall ska det inte dömas till ansvar.

Den som bryter mot ett kontaktförbud med villkor om elektronisk övervakning döms för överträdelse av kontaktförbud med elektronisk övervakning till fängelse i högst två år. Den som i övrigt bryter mot ett kontaktförbud döms för överträdelse av kontaktförbud till fängelse i högst ett år.

Om ett brott som avses i första stycket är ringa, döms till böter.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2022.

⁴ Senaste lydelse 2018:408.

Den 18 juli 2019 beslutade regeringen att ge en särskild utredare i uppdrag att analysera och ta ställning till om det bör införas en särskild straffbestämmelse, med en egen brottsbeteckning, som uttryckligen tar sikte på hedersrelaterat våld och förtryck (dir. 2019:43). Enligt uppdraget skulle utredaren också analysera om minimistraflet för grov kvinnofridskränkning och grov fridskränkning bör höjas samt lämna förslag på en sådan höjning oavsett ställningstagande i sak. Slutligen skulle utredaren överväga vilka förändringar i lagstiftningen avseende kontaktförbud som bör genomföras med anledning av två tillkännagivanden från riksdagen, analysera och vid behov föreslå de ytterligare förändringar på detta område som är lämpliga med anledning av den utvärdering av Sverige som Europarådets expertgrupp Grevio genomfört i fråga om artiklarna 52 och 53 i Istanbulkonventionen samt analysera om det geografiska området vid särskilt utvidgat kontaktförbud bör utvidgas.

Utredningen, som tog namnet Hedersbrottsutredningen, överlämnade den 7 oktober 2020 betänkandet Ett särskilt hedersbrott (SOU 2020:57). En sammanfattning av betänkandet och dess lagförslag i nu aktuella delar finns i *bilaga 1* respektive *bilaga 2*. Betänkandet har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 3*. Remissyttrandena finns tillgängliga i Justitiedepartementet (Ju2020/03640).

I denna proposition behandlas utredningens förslag och bedömningar utom när det gäller frågan om införandet av ett särskilt hedersbrott och straffprocessuella frågor. Utredningens förslag i dessa delar bereds vidare i Regeringskansliet.

Riksdagen har, i fråga om minimistraflet för grov fridskränkning och grov kvinnofridskränkning, tillkännagett för regeringen det som utskottet anför om skärpta straff för grov fridskränkning och grov kvinnofridskränkning (bet. 2020/21:JuU24 punkt 2, rskr. 2020/21:344). Genom det förslag i propositionen som behandlas i avsnitt 5 anser regeringen att riksdagens tillkännagivande är tillgodosett. Tillkännagivandet är därmed slutbehandlat.

Riksdagen har, i fråga om kontaktförbud, tillkännagett för regeringen

- det som utskottet anför om att ett utvidgat kontaktförbud med elektronisk övervakning ska kunna beslutas som en förstahandsåtgärd (bet. 2017/18:JuU25 punkt 4, rskr. 2017/18:225),
- det som utskottet anför om att straffen för överträdelse av kontaktförbud ska skärpas (bet. 2018/19:JuU14 punkt 39, rskr. 2018/19:182), och
- det som utskottet anför om ökad användning av elektronisk övervakning av kontaktförbud (bet. 2020/21:JuU27 punkt 29, rskr. 2020/21:345).

Genom de förslag i propositionen som behandlas i avsnitt 6 anser regeringen att riksdagens tillkännagivanden om kontaktförbud är tillgodosedda. Tillkännagivandena är därmed slutbehandlade.

Lagrådet

Regeringen beslutade den 10 juni 2021 att inhämta Lagrådets yttrande över lagförslag som överensstämmer med lagförslagen i denna proposition.

4 Behovet av ytterligare åtgärder mot våld och andra kränkningar i nära relationer

Regeringens bedömning: Det finns ett behov av att ytterligare förstärka skyddet mot våld och andra kränkningar i nära relationer.

Utredningens bedömning stämmer överens med regeringens.

Remissinstanserna yttrar sig inte särskilt i frågan.

Skälen för regeringens bedömning: Våld och andra kränkningar i nära relationer, där kvinnor och barn är särskilt utsatta, utgör ett stort samhällsproblem som under en lång tid varit en prioriterad fråga för regeringen.

I propositionen Makt att forma samhället och sitt eget liv – nya mål i jämställdhetspolitiken anges att det övergripande målet för jämställdhetspolitiken är att kvinnor och män ska ha samma makt att forma samhället och sina egna liv (se prop. 2005/06:155). Utifrån det övergripande målet arbetar regeringen efter sex delmål där det sjätte delmålet är att mäns våld mot kvinnor ska upphöra samt att kvinnor, män, flickor och pojkar ska ha samma rätt och möjlighet till kroppslig integritet. Delmålet omfattar alla ytringar av fysiskt och psykiskt, inklusive sexuellt, våld och hot om våld som riktas mot kvinnor och flickor. Delmålet omfattar vidare hedersrelaterat våld och förtryck samt prostitution och handel med människor för sexuella ändamål (se samma prop. s. 53).

Hösten 2016 beslutade regeringen om en tioårig nationell strategi för att förebygga och bekämpa mäns våld mot kvinnor som redovisades i skrivelsen Makt, mål och myndighet – feministisk politik för en jämställd framtid (skr. 2016/17:10). Strategin uppmärksammar att ansträngningarna hittills har tenderat att hantera våldets konsekvenser snarare än dess orsaker. Enligt strategin är regeringens ambition att verka för en omorientering, från ett reaktivt till ett proaktivt förhållningssätt, och att främja utvecklingen av effektiva åtgärder för att förhindra både att våld utövas och att våld upprepas. Fokus ska genomgående sättas på den eller dem som utövar våld och på dem som har bäst förutsättningar att stoppa det. För att åstadkomma detta uttrycker regeringen i strategin att det krävs skarpare och mer träffsäkra åtgärder vad gäller skydd och brottsbekämpning.

Den 29 april 2021 beslutade också regeringen att ge en särskild utredare i uppdrag att lämna ett förslag till en samlad nationell strategi för att förebygga och bekämpa våld mot barn, inklusive hedersrelaterat våld och förtryck (dir. 2021:29). Strategin ska anlägga ett helhetsperspektiv och möjliggöra en sammanhållen inriktning för arbetet med att förebygga och bekämpa våld mot barn under den närmaste tioårsperioden. Uppdraget ska redovisas senast den 31 maj 2022.

Skyddet mot trakasserier och förföljelse har stärkts genom åren. Det har bl.a. vidtagits lagstiftningsåtgärder som skapat förutsättningar för att

Prop. 2020/21:217 förena fler kontaktförbud med elektronisk övervakning. Även förut-sättningarna för att meddela kontaktförbud avseende en gemensam bostad har förbättrats. (Se prop. 2017/18:81 Elektronisk övervakning av kontaktförbud och prop. 2012/13:186 Ökade möjligheter att förebygga våld i nära relationer.) Det har också vidtagits flera lagstiftningsåtgärder för att höja straffnivån för allvarliga angrepp på någons liv, hälsa eller trygghet till person (se bl.a. prop. 2009/10:147 Skärpta straff för allvarliga våldsbrott m.m. och prop. 2016/17:108 Straffskalorna för vissa allvarliga våldsbrott).

En rad åtgärder har alltså vidtagits men utvecklingen i samhället visar att fler behövs. Våld och andra kränkningar i nära relationer är inte bara en privat angelägenhet utan i hög grad även samhällets ansvar. Det ställs därför stora krav på att samhället tar sitt ansvar och att myndigheterna agerar och vidtar nödvändiga och effektiva åtgärder för att förebygga och förhindra bl.a. våld samt för att skydda dem som utsätts. Mot den bakgrunden bedömer regeringen att det finns ett behov av att ytterligare förstärka skyddet mot våld och andra kränkningar i nära relationer, särskilt mäns våld mot kvinnor och barn.

5 Grov fridskränkning och grov kvinnofridskränkning

5.1 Bakgrund

Fridskränkningensbrotten

År 1998 infördes straffbestämmelsen om grov fridskränkning och grov kvinnofridskränkning i 4 kap. 4 a § brottsbalken. Införandet utgjorde ett viktigt led i kvinnofridsreformen och syftade till att ytterligare markera allvaret i sådan brottslighet som riktar sig mot personer i nära relationer och som präglas av att den sammantaget är avsedd att systematiskt kränka den utsatta personen. Brottskonstruktionen innebär att domstolen ska döma för ett fridskränkingsbrott i stället för de brott som de enskilda gärningarna innefattar om gärningarna utgjort led i en upprepad kränkning av personens integritet och varit ägnade att allvarligt skada personens självkänsla. I förarbetena framhålls särskilt 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 gärningspersonen. Dessutom pågår de inte sällan i hemmet där personen borde kunna känna sig trygg och säker. (Se prop. 1997/98:55 Kvinnofrid s. 78–79.)

Vid införandet av fridskränkningensbrotten uttalades att straffbestämmelsen skulle omfatta sådana gärningar som typiskt sett kan ingå i en kränkning av en närstående person. Brott mot liv och hälsa (3 kap. brottsbalken), brott mot frihet och frid (4 kap.) och sexualbrott (kap. 6) ansågs vara en lämplig avgränsning. Däremot var inte avsikten att grövre brott, såsom grov misshandel eller grövre sexualbrott, skulle ingå eftersom

straffskalan generellt sett är strängare för sådana brott än för fridskränkingsbrottet. Domstolen ska således döma särskilt för grövre brott. (Se samma prop. s. 79–80.)

År 2013 utvidgades brottskatalogen till att även omfatta skadegörelsebrott och överträdelse av kontaktförbud. Vidare höjdes straffminimum från fängelse i sex månader till fängelse i nio månader. (Se prop. 2012/13:108 Förstärkt straffrättsligt skydd vid grov fridskränkning och grov kvinnofridskränkning.)

Straffbestämmelsens nuvarande lydelse innebär att den som begår brottsliga gärningar enligt 3, 4, 6 eller 12 kap. brottsbalken eller enligt 24 § lagen (1998:688) om kontaktförbud mot en närstående eller tidigare närstående person, döms, om var och en av gärningarna utgjort led i en upprepad kränkning av personens integritet och gärningarna varit ägnade att allvarligt skada personens självkänsla, för grov fridskränkning till fängelse i lägst nio månader och högst sex år. Har gärningarna 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 i stället för grov kvinnofridskränkning till samma straff.

Med upprepad kränkning avses gärningar som tar sikte på den personliga integriteten och som skett vid upprepade tillfällen. Med kravet på att gärningarna ska ha varit ägnade att allvarligt skada offrets självkänsla avses en viss kvalificering av gärningarna. Det förutsätts inte att de enskilda gärningarna varit av visst allvar men däremot att de sammantaget nått upp till en sådan nivå att självkänslan typiskt sett skadas allvarligt. (Se samma prop. s. 9.)

Polismyndighetens hemställan

Polismyndigheten har i en hemställan till Justitiedepartementet föreslagit en höjning av minimistraffet för grov fridskränkning och grov kvinnofridskränkning från fängelse i nio månader till fängelse i ett år (Ju2018/04259). Detta dels för att ge polis och åklagare bättre verktyg att kunna samla in nödvändig stödbevisning i form av läkarjournaler och rättsintyg i de fall där målsäganden inte ger sitt samtycke till det, dels då en höjning bättre skulle avspegla brottets allvarliga karaktär. Polismyndigheten framhåller bl.a. att det vore en markering från samhällets sida att dessa brott tas på stort allvar. Myndigheten pekar särskilt på det faktum att straffskalan för grov misshandel har höjts på senare tid från fängelse ett år till fängelse ett år och sex månader.

Brottsförebyggande rådets uppdrag

I regleringsbrevet för 2017 fick Brottsförebyggande rådet i uppdrag att studera utvecklingen av grov kvinnofridskränkning och analysera orsakerna till det minskade antalet anmälda, uppklarade och lagförda brott samt, i möjligaste mån, analysera om den observerade utvecklingen och orsakerna till utvecklingen även gäller grov fridskränkning. Brottsförebyggande rådet skulle också analysera hur strafftiderna för grov kvinnofridskränkning och grov fridskränkning har utvecklats mot bakgrund av den straffskärpning som trädde i kraft 2013.

Prop. 2020/21:217 Brottsförebyggande rådet har redovisat sitt uppdrag genom dels promemorian Effekter av straffskärpningen för fridskränkingsbrott (2018), dels rapporten 2019:8 Grov kvinnofridskränkning – Brottets hantering och utveckling i rättskedjan 1998–2007.

Av promemorian framgår bl.a. följande. Efter lagändringen 2013 har en viss uppgång skett av andelen personer som dömts till fängelse som huvudpåföljd men det rör sig om en mindre uppgång. För grov kvinnofridskränkning var det 75 procent som dömdes till fängelse före lagändringen, jämfört med 79 procent efter. För grov fridskränkning var motsvarande siffra 61 procent respektive 66 procent.

När det gäller strafftiderna för de gärningspersoner som fått huvudpåföljden fängelse har däremot lagändringen haft en tydlig effekt. Den andel som dömts till minst nio månaders fängelse för grov kvinnofridskränkning har ökat från 54 till 94 procent. Motsvarande siffra för grov fridskränkning är 58 till 94 procent. Den genomsnittliga strafftiden har också ökat, i genomsnitt med cirka två månader. Den genomsnittliga strafftiden för grov kvinnofridskränkning har ökat från 10,2 månader (median 10 månader) till 12,1 månader (median 12 månader). Den genomsnittliga strafftiden för grov fridskränkning har ökat från 11,9 månader (median 10 månader) till 13,8 månader (median 12 månader). Det innebär att höjningen av minimistraffet 2013 har medfört att det blivit vanligare med längre fängelsestraff.

Av Brottsförebyggande rådets rapport framgår bl.a. följande. Minskningen av antalet anmälda brott avseende grov kvinnofridskränkning bedöms inte bero på minskad faktisk utsatthet eller förändringar i anmälningsbenägenheten utan det har snarare att göra med förändringar i hur brotten registreras vid anmälan, dvs. brotthändelser registreras i högre grad som underbrott vid anmälan i stället för som grov kvinnofridskränkning.

Minskningen av personuppleringen för grov kvinnofridskränkning är en del i en större minskande trend för brott mot person och att personuppleringen var högre tidigare beror åtminstone till viss del på överskattning. Överskattningen hänger samman med förändringar i hur åtalsbeslut registrerades i Åklagarmyndighetens tidigare ärendehanteringssystem. Minskningen som skett är således inte så kraftig som den framstår utifrån upplärningsstatistiken. Det finns dock en kvarstående minskande trend för personuppleringen för grov kvinnofridskränkning, även med hänsyn taget till överskattningen. Den synes bero på att bristande personalresurser och hög arbetsbelastning påverkat förutsättningarna att utreda grov kvinnofridskränkning.

När det gäller antalet fällande domar, så har andelen fällande domar visserligen minskat, men i relation till antalet väckta åtal har fällandegraden i stället ökat något över tid. En ökande andel av åtalen för grov kvinnofridskränkning leder alltså till fällande dom. Denna utveckling tolkas som en anpassning till högre krav på stödbevisning för enskilda brotthändelser och som en förändrad rättslig bedömning där allt fler brott krävs för att en serie brotthändelser ska dömas som grov kvinnofridskränkning. Åtalen kan därmed sägas ha blivit färre men säkrare, utifrån att de i högre grad lever upp till kraven för fällande dom.

Utifrån Brottsförebyggande rådets kartläggning tycks det inte ha skett några avgörande förändringar i tillämpningen när det gäller vilken typ av

händelser som åtalas och döms som grov kvinnofridskränkning. Förekomsten av fysiskt våld bildar utgångspunkt för om grov kvinnofridskränkning ska komma i fråga som brottsrubricering och det krävs minst tre brotts handlingar av en viss tyngd och allvarlighetsgrad. Andra typer av brott uppfattas komplettera ärendet och kan ”läggas till” men utgör inte själva tillräckligt underlag för att på egen hand utgöra grov kvinnofridskränkning. Misshandel dominerar vid såväl åtal som dom och en allt större andel åtal omfattar tre eller fler misshandelshändelser.

En majoritet av de polisanmälda grova fridskränkingsbrotten rör brott mot barn. Anmälningarna har inte minskat i samma grad avseende dessa brott.

5.2 En höjning av minimistraffet

Regeringens förslag: Straffminimum för grov fridskränkning och grov kvinnofridskränkning ska höjas från fängelse i nio månader till fängelse i ett år.

Utredningens bedömning stämmer inte överens med regeringens förslag. Utredningen anser inte att straffminimum bör höjas. I enlighet med uppdraget lämnas dock ett förslag om att straffminimum ska höjas från fängelse i nio månader till fängelse i ett år.

Remissinstanserna: En majoritet av remissinstanserna, bland andra *Falu tingsrätt*, *Hovrätten för Västra Sverige*, *Uppsala universitet (Nationellt centrum för kvinnofrid)* och *Åklagarmyndigheten*, tillstyrker eller har inte några invändningar mot utredningens bedömning. *Botkyrka kommun* anser att risken för att domstolarna i stället dömer särskilt för underbrotten är ett starkt argument för att inte ändra straffskalan. *Svea hovrätt* pekar särskilt på att det redan i dag är stora skillnader i straffet för en person som döms för ett fridskränkingsbrott jämfört med om denne hade dömts för de olika underbrotten separat.

Länsstyrelsen i Norrbottens län ställer sig bakom bedömningen under förutsättning att de av utredningen föreslagna ändringarna i lagen om rättsintyg och offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) blir av, i annat fall bör minimistraffet höjas till ett års fängelse.

Ett antal remissinstanser, *Brottsofferjouren Sverige*, *Jämställdhetsmyndigheten*, *Kvinnofronten*, *Nässjö kommun*, *Polismyndigheten*, *Riksorganisationen GAPF* och *Västra Götalandsregionen*, invänder mot utredningens bedömning och anser att minimistraffet bör höjas till ett års fängelse. *Brottsofferjouren Sverige* anser att det kan finnas skäl att överväga ett minimistraff på två år.

Kvinnofronten invänder mot utredningens resonemang angående straffvärdet för olika brott och pekar särskilt på att utredningen har missat förståelsen för fridskränkingsbrottens uppkomst och konstruktion genom att väga och mäta enskilda tillfällen av våld eller kränkningar. Även *Jämställdhetsmyndigheten* pekar särskilt på att det handlar om en upprepad form av utsatthet och att en höjning av minimistraffet på ett tydligt sätt skulle markera mot det strukturella våld som begås av män mot kvinnor. *Nässjö kommun* framhåller att det blir betydligt större och mer långsiktiga konsekvenser när gärningspersonen är en nära anhörig.

Prop. 2020/21:217 *Polismyndigheten* konstaterar att utredningens förslag om rättsintyg tillgodoser myndighetens behov enligt hemställan, men anser likväl att en höjning av minimistraffet bör ske för att bättre återspegla brottets allvarliga karaktär och tydligt markera från samhällets sida att dessa brott tas på stort allvar och att brottsligheten prioriteras. Myndigheten gör vidare en jämförelse med andra grova brott, såsom grov misshandel och grov utpressning där minimistraffet är ett år och sex månader.

Skälen för regeringens förslag: Straffet för ett brott ska, med beaktande av intresset av en enhetlig rättstillämpning, bestämmas inom ramen för den tillämpliga straffskalan efter brottets eller den samlade brottslighetens straffvärde (29 kap. 1 § brottsbalken). Med straffvärde avses brottets svårhet – eller allvar – i förhållande till andra brott eller med andra ord hur allvarligt brottet är. Påföljdssystemet bygger alltså på principerna om proportionalitet och ekvivalens, som innebär att svårare brott ska straffas strängare än lindrigare brott och att lika svåra brott ska ge lika stränga straff.

Införandet av brottet grov fridskränkning och grov kvinnofridskränkning motiverades av behovet att ytterligare understryka allvaret i brottslighet som riktar sig mot personer i nära relationer och som präglas av att den sammantaget är ägnad att systematiskt kränka den utsatta personen. Genom en strängare straffskala än vad som gäller för de enskilda brotten skulle en generell höjning av straffvärdet åstadkommas för sådana var för sig relativt lindriga gärningar. Vid införandet av fridskränkingsbrotten bestämdes straffskalan till fängelse i lägst sex månader och högst sex år. För att bl.a. bättre återspegla brottslighetens allvar höjdes dock minimistraffet 2013 till nio månaders fängelse.

Regeringen har under senare år genomfört en rad reformer i syfte att förstärka det straffrättsliga skyddet mot olika typer av brott. Exempelvis har mer än femton minimistraff skärpts i brottsbalken. Det handlar bl.a. om grovt olaga hot, grovt barnpornografibrott, grov våldtäkt, grov våldtäkt mot barn och grov misshandel. Till detta kommer nya brott som har införts eller är på väg att införas, såsom barnnäktenskapsbrott, oaktsam våldtäkt, olaga integritetsintrång, uppmaning till självmord och barnfridsbrott, men även utvidgningar av befintliga brott, såsom olaga hot och ofredande. Det finns även pågående utredningar som ser över frågan om höjda straff för vissa brott, exempelvis Gångbrottsutredningen (Ju 2020:15).

Mot den bakgrunden och med hänsyn till det faktum att våld i nära relationer alltjämt är ett påtagligt samhällsproblem, kan det finnas skäl att överväga om det nuvarande minimistraffet för grov fridskränkning och grov kvinnofridskränkning, som ska återspegla brottstypens allvar på en lägsta nivå, verkligen fullt ut motsvarar brottslighetens allvar.

Utredningen gör bedömningen att minimistraffet är väl avvägt och anser att det inte bör ändras. En majoritet av remissinstanserna instämmer i detta, samtidigt som ett antal remissinstanser, bland andra *Polismyndigheten* och *Västra Götalandsregionen*, anser att minimistraffet bör höjas till minst ett års fängelse.

I likhet med vad *Kvinnofronten* anser kan det riktas invändningar mot utredningens resonemang i fråga om brottslighetens allvar motiverar en höjning. Avsikten med den konstruktion som fridskränkingsbrotten har är att samla en rad gärningar som begås inom ramen för en nära relation och bedöma dessa gärningar i ett sammanhang med en strängare

straffskala om gärningarna utgjort led i en upprepad kränkning av personens integritet och varit ägnade att allvarligt skada personens självkänsla. Det framstår därför inte som helt rättvisande att, som utredningen gör, bedöma vilket minimistraff som är lämpligt för grov fridskränkning eller grov kvinnofridskränkning enbart utifrån en jämförelse mellan olika minimistraffnivåer för de brotten och det samlade straffvärdet för upprepade gärningar som inte är begångna inom ramen för en närstående relation. Det som utmärker kränkningar av nära anhöriga, till skillnad mot t.ex. grannar eller andra inte närstående, 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 känslomässiga bindningar eller andra bindningar som denne vanligtvis har till gärningspersonen. Dessutom pågår de inte sällan i hemmet där personen borde kunna känna sig trygg och säker. Det faktum att straffvärdet skiljer sig åt beroende på om det handlar om ett fridskränkingsbrott eller inte, syftar till att beakta dessa förhållanden. Med den skälighetsbaserade jämförelse som utredningen gör går också en mycket viktig aspekt förlorad, nämligen förståelsen för och betydelsen av den upprepade kränkningen och den allvarliga skadan för självkänslan som upprepade brott i nära relationer innebär. När det gäller gärningar som ingår i ett mönster som sammantaget leder till att den kränkta personen bryts ner kan det, precis som tidigare konstaterats i förarbeten, anses tveksamt om brottet verkligen kan anses vara påtagligt mindre allvarligt än ett enstaka fall av t.ex. grov misshandel (se prop. 2012/13:108 s. 18). En parallell som även *Polismyndigheten* gör med hänsyn till att minimistraffet för grov misshandel numera är fängelse ett år och sex månader. Det sagda talar således för en höjning av minimistraffet.

Men utredningen för även fram att det finns en risk, för det fall minimistraffet höjs, att domstolen i högre grad skulle välja att döma för de enskilda underbrotten i stället för ett fridskränkingsbrott. Även *Botkyrka kommun* och *Svea hovrätt* är inne på denna linje.

Av Brottsförebyggande rådets rapport 2019:8 framgår att höjningen av minimistraffet 2013 har medfört att den genomsnittliga strafftiden ökat, i genomsnitt med cirka två månader. För grov kvinnofridskränkning är det genomsnittliga strafftiden numera 12,1 månader (median 12 månader). För grov fridskränkning är motsvarande 13,8 månader (median 12 månader). Fällandegraden har även ökat något över tid vilket innebär att en viss ökande andel av åtalerna för grov kvinnofridskränkning alltså leder till en fällande dom. Det framgår vidare att det inte har skett några avgörande förändringar i tillämpningen när det gäller vilken typ av handlingar som åtalas och som döms för som grov kvinnofridskränkning. Det faktum att färre åtal väcks för grov kvinnofridskränkning går inte att hänföra till höjningen av minimistraffet. Brottsförebyggande rådet konstaterar att sett till kriminalstatistiken började minskningen av antalet lagföringar flera år innan straffskärpningen trädde i kraft. Mot bakgrund av de nuvarande genomsnittliga strafftiderna för både grov fridskränkning och grov kvinnofridskränkning bör farhågan om att domstolen, vid en höjning av minimistraffet, kommer börja döma för de enskilda underbrotten i större utsträckning än vad som är fallet i dag inte överdrivas. Med en höjning av minimistraffet från fängelse nio månader till fängelse ett år finns det således inte anledning att tro annat än att domstolarna kommer att tillämpa

Prop. 2020/21:217 lagstiftningen på avsett vis. En sådan höjning skulle bättre återspegla den samlade brottslighetens straffvärde på en lägsta nivå men därutöver också leda till en generell höjning av straffnivån vilket enligt regeringens mening bör eftersträvas.

Regeringen instämmer i utredningens bedömning att det inte finns skäl att höja ett minimistraff enbart av den anledningen att polis och åklagare ska ges bättre möjligheter att kunna inhämta stödbevisning. En annan sak är att en höjning av minimistraffet till fängelse i ett år också leder t.ex. till att rättsintyg kan inhämtas utan samtycke från målsäganden. Detta följer av 5 § andra stycket 1 lagen (2005:225) om rättsintyg i anledning av brott som anger att ett rättsintyg får utfärdas utan målsägandens samtycke vid misstanke om brott för vilket det inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i ett år. Det kan också noteras att en höjning av minimistraffet medför att fler brott skulle omfattas av den nya sekretessbrytande bestämmelsen i 10 kap. 18 c § offentlighets- och sekretesslagen som träder i kraft den 1 augusti 2021. Denna bestämmelse ger möjlighet för socialtjänsten och hälso- och sjukvården att lämna uppgifter till Polismyndigheten i syfte att förebygga allvarligare brott mot närstående. Sammanfattningsvis anser regeringen att brottslighetens allvar är sådan att minimistraffet för grov fridskränkning och grov kvinnofridskränkning bör höjas från fängelse i nio månader till fängelse i ett år.

5.3 Förtal och grovt förtal ska omfattas av fridskränkningsbrotten och olaga förföljelse

Regeringens förslag: Förtal och grovt förtal ska kunna ingå som ett led i grov fridskränkning och grov kvinnofridskränkning.

Förtal och grovt förtal ska även kunna ingå i brottet olaga förföljelse.

Regeringens bedömning: Förolämpning bör för närvarande inte ingå i grov fridskränkning, grov kvinnofridskränkning eller olaga förföljelse.

Utredningens förslag stämmer delvis överens med regeringens förslag och bedömning. Utredningen föreslår att även förolämpning ska omfattas av grov fridskränkning, grov kvinnofridskränkning och olaga förföljelse.

Remissinstanserna: En klar majoritet av remissinstanserna tillstyrker eller har inte några invändningar mot förslaget. Några remissinstanser framhåller att det är en brist att förtals- och förolämpningsbrott inte redan ingår. *Sveriges advokatsamfund* pekar särskilt på att förtals- och förolämpningsbrott har ökat markant under senare år, med anledning av ökad användning av internet och sociala medier, och att det inte är ovanligt att dessa brott används som ett medel för att systematiskt trakassera och kränka närstående eller tidigare närstående. Att dessa brott skulle omfattas skulle, enligt advokatsamfundet, tydligt markera allvarligheten i sådana trakasserier och kränkningar. *Polismyndigheten* och *Västra Götalandsregionens kompetenscentrum om våld i nära relationer* för fram liknande synpunkter.

Riksorganisationen för kvinnojourer och tjejjourer i Sverige avstyrker förslaget och instämmer inte i utredningens bedömning att förtal skulle

vara ett sådant brott som normalt begås inom ramen för ett fridskränkingsbrott. Även *Åklagarmyndigheten* är tveksam till om det finns tillräckliga skäl att låta ärekränkingsbrotten ingå i brottskatalogen för fridskränkingsbrotten. I fråga om olaga förföljelse anser myndigheten dock att de motstående argumenten är mindre uttalade. Myndigheten pekar särskilt på att det inte finns några egentliga gränser för vilken brottslighet som kan användas för att kontrollera, begränsa och förminska en person men att ärekränkingsbrotten har en annan karaktär än de fridsbegränsande brotten genom att de inte handlar om något angrepp på någons fysiska integritet, frihet och frid utan om skydd för en persons ära eller heder. Myndigheten pekar även på att ärekränkingsbrott utgör mindre allvarlig brottslighet, sett till straffskalan, i förhållande till övriga brott som kan konstitueras en fridskränkning.

Riksorganisationen GAPF anser att även s.k. ekonomiskt våld ska kunna omfattas av brottskatalogen. Liknande synpunkter förs fram av *Stockholms universitet (Juridiska fakulteten)*.

Skälen för regeringens förslag och bedömning

Avgränsningen av brott

En utgångspunkt när fridskränkingsbrotten infördes var att de skulle omfatta sådana gärningar som typiskt sett kan ingå i en kränkning av en närstående person och som typiskt sett utgör ett direkt angrepp på den personliga integriteten. Från början innebar det att brott mot liv och hälsa (3 kap. brottsbalken), brott mot frihet och frid (4 kap.) och sexualbrott (6 kap.) omfattades. År 2013 lades även skadegörelsebrott (12 kap.) och överträdelse av kontaktförbud (24 § lagen [1988:688] om kontaktförbud) till i uppräkningsdelen av de brott som en grov fridskränkning eller grov kvinnofridskränkning ska kunna omfatta.

Straffbestämmelsen om olaga förföljelse i 4 kap. 4 b § brottsbalken föreskriver straffansvar för förföljelse som består i upprepade gärningar mot en och samma person. Brottet är utformat med fridskränkingsbrotten som förebild men är inte begränsat till närståendeförhållanden och innebär inte något krav på att gärningarna ska ha varit ägnade att allvarligt skada målsägandens självkänsla. I förarbetena till bestämmelsen framgår att straffansvaret som utgångspunkt bör omfatta sådana brottstyper som typiskt sett ingår i ett förföljelsebeteende och som enligt praxis leder till förhållandevis lindriga påföljder även om brotten begåtts upprepat och systematiskt mot en och samma person (se prop. 2010/11:45 Förbättrat skydd mot stalkning s. 68). Olaga förföljelse omfattar bl.a. gärningar som utgör misshandel av normalgraden, olaga tvång som inte är grovt, olaga hot som inte är grovt, hemfridsbrott, olaga intrång och ofredande.

Förtal och grovt förtal bör kunna ingå i fridskränkingsbrotten och olaga förföljelse

Ärekränkingsbrotten består av brotten förtal, grovt förtal och förolämpning. För förtal döms den som utpekar någon såsom brottslig eller klandervärd i sitt levnadssätt eller eljest lämnar uppgift som är ägnad att utsätta denne för andras missaktning (5 kap. 1 § brottsbalken). Om ett brott som avses i 1 § är grovt ska gärningspersonen dömas för grovt förtal. Vid

Prop. 2020/21:217 bedömningen av om brottet är grovt ska det särskilt beaktas om gärningen med hänsyn till uppgiftens innehåll eller sättet för eller omfattningen av spridningen eller annars var ägnad att medföra allvarlig skada (5 kap. 2 §). För förolämpning döms den som, i annat fall än som avses i 5 kap. 1 eller 2 §, riktar beskyllning, nedsättande uttalande eller förödmjukande beteende mot någon annan och gärningen är ägnad att kränka den andres självkänsla eller värdighet (5 kap. 3 §). I samma bestämmelse finns en särskild straffskala för det fall brottet är att bedöma som grovt.

Ärekränkingsbrotten är som utgångspunkt s.k. målsägandebrott (se 5 kap. 5 § brottsbalken). Det innebär att målsäganden är hänvisad till att väcka åtal (s.k. enskilt åtal). Detta gäller dock inte om målsäganden är under 18 år eller om målsäganden angett brottet till åtal och åtal anses påkallat från allmän synpunkt. I sådana fall har åklagaren möjlighet att väcka åtal (s.k. allmänt åtal). I fråga om förolämpning krävs det, utöver det nyss sagda, att det även är fråga om förolämpning mot någon i dennes myndighetsutövning eller att det görs anspelning på exempelvis ras eller hudfärg för att åklagaren ska kunna väcka åtal.

År 2014 utvidgades möjligheten till allmänt åtal något genom att kravet på att det skulle föreligga särskilda skäl för åtal togs bort. Ändringen gjordes främst för att möjliggöra något fler ingripanden från det allmännas sida mot förtal och förolämpningar på nätet. Kravet på att åtal ska vara påkallat ur allmän synpunkt fick dock alltså vara kvar. (Se prop. 2013/14:47 Några ändringar på tryck- och yttrandefrihetens område s. 25.)

Allmänt åtal bör ofta kunna anses påkallat från allmän synpunkt när det finns ett klart samhällsintresse i att brottet beivras. Ett sådant samhällsintresse kan föreligga om en brottstyp tar sig särskilt grova uttryck eller får en stor utbredning i samhället. Det kan t.ex. röra sig om ärekränkingsbrott som begås via internet eller på andra sätt som får en stor spridning bland allmänheten. Allmänt åtal bör också ofta anses vara påkallat ur allmän synpunkt när det finns starka skäl med hänsyn till målsäganden att det allmänna medverkar. Det förhållandet att brottet har riktat sig mot en ung person kan ha betydelse. (Se samma prop. s. 38.)

I samband med att fridskränkingsbrotten infördes kom frågan upp om även ärekränkingsbrotten borde omfattas. Det ansågs dock inte finnas skäl till det eftersom ärekränkingsbrotten i princip kräver att målsäganden anger brottet till åtal och att åtal av särskilda skäl ska anses påkallat ur allmän synpunkt. Den praktiska nyttan ansågs därför starkt kunna ifrågasättas. (Se prop. 1997/98:55 s. 79–80.) Samma bedömning gjordes vid införandet av brottet olaga förföljelse (se prop. 2010/11:45 s. 70–71). Vid ändringen av fridskränkingsbestämmelsen 2013 var frågan om ärekränkingsbrotten återigen uppe. I förarbetena hänvisades på nytt till de tidigare bedömningarna. Det uttalades vidare att frågan om ärekränkingsbrotten borde ligga under allmänt åtal inte kunde bedömas i det sammanhanget och att det inte framstod som möjligt att reglera detta enbart för ärekränkingsbrott som ingår i ett fridskränkingsbrott (se prop. 2012/13:108 s. 15).

Utredningen föreslår att ärekränkingsbrotten ska omfattas av straffbestämmelserna om grov fridskränkning och grov kvinnofrids-kränkning och olaga förföljelse. I princip alla remissinstanser instämmer i denna bedömning.

När frågan om att omfatta ärekränkingsbrotten tidigare har varit aktuell har förutsättningarna för allmänt åtal varit något strängare än vad som är fallet i dag. Precis som både utredningen och *Sveriges advokatsamfund* särskilt pekar på har användningen av internet och sociala medier ökat markant och förtal eller förolämpning kan användas som ett medel för att systematiskt trakassera eller kränka en närstående eller tidigare närstående person. Att ärekränkingsbrotten är sådana gärningar som typiskt sett kan ingå i en kränkning och utgöra ett direkt angrepp på den personliga integriteten måste också anses stå klart. Inte heller *Åklagarmyndigheten* som i övrigt är tveksam till förslaget synes ifrågasätta det. Tidigare skäl mot att omfatta ärekränkingsbrotten synes snarare främst ha tagit sin utgångspunkt i de höga kraven för allmänt åtal, krav som så sent som 2014 sänktes något. I sammanhanget bör även beaktas att det inte är ett nytt inslag i regleringen att brott som innehåller krav på att målsäganden anger brottet till åtal eller på att åtal är påkallat från allmän synpunkt omfattas av både fridskränkingsbrotten och olaga förföljelse. Det gäller exempelvis hemfridsbrott av normalgraden, ofredande som inte förövas på allmän plats och olaga integritetsintrång (se 4 kap. 11 § brottsbalken).

När ett förtalsbrott, som har angetts av målsäganden, är ett av de brott som ingår i en förundersökning avseende grov fridskränkning eller grov kvinnofridskränkning borde det ofta kunna anses att ett åtal är påkallat från allmän synpunkt, eftersom det regelmässigt måste anses finnas starka skäl med hänsyn till målsäganden att det allmänna medverkar. Att förtalsbrotten utgör mindre allvarlig brottslighet sett till straffskalan utgör inte heller något tungt vägande skäl mot att låta dessa brott omfattas. Redan i dag omfattas exempelvis ofredande och ringa misshandel. Själva tanken med konstruktionen av fridskränkingsbrotten är dessutom att omfatta lindrigare gärningar för att få upp straffvärdet för sådana gärningar när de har begåtts systematiskt mot en närstående. Regeringen anser därför att förtal och grovt förtal bör omfattas av fridskränkingsbrotten.

De skäl som talar för att inkludera förtalsbrotten gäller i och för sig även för förolämpning. Men när det gäller förolämpning kan det, mot bakgrund av de restriktiva förutsättningarna för allmänt åtal i 5 kap. 5 § brottsbalken, dvs. att det måste vara fråga om förolämpning mot någon i dennes myndighetsutövning eller att det görs anspelning på exempelvis ras eller hudfärg, ganska sällan finnas förutsättningar för åklagaren att inom ramen för en förundersökning avseende fridskränkingsbrott väcka åtal för förolämpning. Som har angetts i tidigare förarbetsuttalanden kan därför den praktiska nyttan av att inkludera förolämpning ifrågasättas om det inte samtidigt görs en ändring av åtalsbegränsningsreglerna som möjliggör allmänt åtal i fler fall. Något beredningsunderlag för en sådan förändring finns inte. Regeringen anser därför att det inte i nuläget finns tillräckliga förutsättningar att låta förolämpning omfattas av grov fridskränkning och grov kvinnofridskränkning. Regeringen avser dock att i ett annat sammanhang överväga om möjligheten för åklagare att väcka allmänt åtal för förolämpning bör utvidgas när brotten förekommer i samband med en förundersökning avseende bl.a. grov fridskränkning eller grov kvinnofridskränkning.

Straffbestämmelsen om olaga förföljelse föreskriver straffansvar för förföljelse som består i upprepade gärningar mot en och samma person. Bestämmelsen syftar till att förstärka det straffrättsliga skyddet mot

Prop. 2020/21:217 trakasserier och förföljelse. Regeringen instämmer i utredningens bedömning att förtal och förolämpning är en sådan typ av gärningar som typiskt sett kan förekomma när någon förföljer eller trakasserar en annan person. Straffskalan är inte heller sådan att dessa brott inte borde omfattas. Förtal och grovt förtal bör således även kunna ingå i en olaga förföljelse. När det gäller förolämpning görs samma bedömning som för grov fridskränkning och grov kvinnofridskränkning.

Riksorganisationen GAPF och Stockholms universitet tar upp frågan om inte även s.k. ekonomiskt våld borde omfattas av fridskränkingsbrotten. Utredningen går kortfattat in på frågan och gör bedömningen att 8–10 kap. brottsbalken inte bör läggas till i brottskatalogen. Det finns inte anledning att för närvarande göra en annan bedömning.

6 Kontaktförbud

6.1 Bakgrund

6.1.1 Lagen om kontaktförbud

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

Kontaktförbud avseende en gemensam bostad

Ett kontaktförbud får avse förbud att uppehålla sig i en bostad som brukas gemensamt med annan, om det på grund av särskilda omständigheter finns risk för att den mot vilken förbudet avses gälla kommer att begå brott mot en sammanboendes liv, hälsa, frihet eller frid. Kontaktförbud avseende en gemensam bostad får meddelas endast om skälen för ett sådant förbud väger väsentligt tyngre än det intrång eller men i övrigt som förbudet innebär för den mot vilken förbudet avses gälla, och den som förbudet avses skydda förbinder sig att medverka till att den mot vilken förbudet avses gälla i rimlig utsträckning får tillgång till sina personliga tillhörigheter (1 a §).

Utvidgat och särskilt utvidgat kontaktförbud

Ett kontaktförbud får, om det kan antas att ett kontaktförbud enligt 1 § inte är tillräckligt, utvidgas till att avse förbud att uppehålla sig i närheten av en annan persons bostad eller arbetsplats eller annat ställe där den personen brukar vistas (utvidgat kontaktförbud). Ett beslut om utvidgat kontaktförbud ska förenas med villkor om elektronisk övervakning, om den mot vilken förbudet avses gälla har överträtt ett kontaktförbud och det inte finns särskilda skäl mot det (2 § första stycket).

Den som har överträtt ett utvidgat kontaktförbud får meddelas förbud att uppehålla sig inom ett större område än som följer av första stycket (särskilt utvidgat kontaktförbud). Ett särskilt utvidgat kontaktförbud får omfatta ett eller flera områden i anslutning till sådana platser där den andra personen har sin bostad eller arbetsplats eller annars brukar vistas. Det får inte avse ett större område än vad som är nödvändigt. Ett beslut om särskilt utvidgat kontaktförbud ska förenas med villkor om elektronisk övervakning, om det inte finns särskilda skäl mot det. Ett särskilt utvidgat kontaktförbud får meddelas endast om skälen för ett sådant förbud väger väsentligt tyngre än den inskränkning i rörelsefriheten som förbudet innebär för den mot vilken förbudet avses att gälla (2 § andra och tredje styckena).

Giltighetstid och prövning

Kontaktförbud ska meddelas för en viss tid, högst ett år. Kontaktförbud när det gäller en gemensam bostad får dock meddelas för högst två månader. Ett kontaktförbud när det gäller gemensam bostad får endast förlängas om det finns särskilda skäl och med högst två veckor i taget (4 §). Frågan om kontaktförbud prövas av allmän åklagare och tas upp på begäran av den som förbudet ska skydda eller när det annars finns anledning till det (7 §).

Straffansvar

Den som bryter mot ett kontaktförbud med villkor om elektronisk övervakning döms för överträdelse av kontaktförbud med elektronisk övervakning till fängelse i högst två år. Den som i övrigt bryter mot ett kontaktförbud döms för överträdelse av kontaktförbud till böter eller fängelse i högst ett år. I ringa fall ska det inte dömas till ansvar (24 §).

6.1.2 Tillkännagivanden

I samband med riksdagsbehandlingen av propositionen Elektronisk övervakning av kontaktförbud (se prop. 2017/18:81) tillkännagav riksdagen för regeringen det som utskottet anför om att ett utvidgat kontaktförbud med elektronisk övervakning ska kunna beslutas som en förstahandsåtgärd, dvs. inte endast om den som avses med beslutet tidigare har överträtt ett kontaktförbud (bet. 2017/18:JuU25 punkt 4, rskr. 2017/18:225).

Riksdagen har även tillkännagett för regeringen det som utskottet anför om att straffen för överträdelser av kontaktförbud ska skärpas (se bet. 2018/19:JuU14 punkt 39, rskr. 2018/19:182). Av betänkandet framgår att utskottet föreslår att regeringen ska ta initiativ till att straffen

Prop. 2020/21:217 för överträdelser av kontaktförbud utan elektronisk övervakning skärps (bet. 2018/19:JuU14 s. 60).

Riksdagen har slutligen tillkännaggett för regeringen det som utskottet anför om ökad användning av elektronisk övervakning av kontaktförbud (bet. 2020/21:JuU27 punkt 29, rskr. 2020/21:345). Av betänkandet framgår att utskottet anser att det är ytterst angeläget att regeringen skyndsamt och utan dröjsmål återkommer till riksdagen med ett förslag om att ett utvidgat kontaktförbud ska – oavsett om den mot vilken förbudet avses gälla har överträtt ett tidigare meddelat kontaktförbud eller inte – kunna förenas med villkor om elektronisk övervakning (bet. 2020/21:JuU27 s. 56).

Genom de förslag i fråga om kontaktförbud som lämnas i denna proposition anser regeringen att riksdagens tillkännagivanden om kontaktförbud är tillgodosedda. Tillkännagivandena är därmed slutbehandlade.

6.1.3 Rekommendationer från Grevio

År 2014 ratificerade Sverige Europarådets konvention om förebyggande och bekämpning av våld mot kvinnor och av våld i hemmet (Istanbulkonventionen). Ländernas efterlevnad av konventionen övervakas av Grevio (Group of Experts on Action against Violence against Women and Domestic Violence) som i sin första granskning av hur Sverige uppfyller sina åtaganden har lämnat 41 rekommendationer till Sverige.

När det gäller genomförandet av artiklarna 52 och 53 (akuta förbudsåtgärder och besöksförbud) har Grevio rekommenderat de svenska myndigheterna att se över sitt system med kontaktförbud och ge den behöriga myndigheten befogenhet att i situationer av överhängande fara och som en akut skyddsåtgärd avlägsna den som utövar våld i nära relation från den gemensamma bostaden som personen delar med brottsoffret och låta detta fortsätta att gälla under lämplig tid för att brottsoffret ska känna sig trygg och för att kunna vidta andra åtgärder för att säkerställa säkerheten (se Grevio Baseline Evaluation Report Sweden, bilaga 1 Förteckning över Grevios synpunkter och förslag, svensk översättning).

6.2 Utvidgat kontaktförbud med elektronisk övervakning som en förstahandsåtgärd

<p>Regeringens förslag: Ett beslut om utvidgat kontaktförbud ska kunna förenas med villkor om elektronisk övervakning även om den mot vilken förbudet avses gälla inte tidigare har överträtt ett kontaktförbud.</p>

Utredningens förslag stämmer överens med regeringens.

Remissinstanserna: En klar majoritet av remissinstanserna tillstyrker eller invänder inte mot utredningens förslag, däribland *Brottsoffermyndigheten*, *Falu tingsrätt*, *Hovrätten för Västra Sverige*, *Kriminalvården*, *Origo*, *Stiftelsen Allmänna Barnhuset*, *Stockholms tingsrätt*, *Svea hovrätt*, *Sveriges advokatsamfund*, *Uppsala universitet* (*Nationellt*

Sveriges advokatsamfund påpekar att behovet av skydd är individuellt och måste i varje enskilt fall kunna bedömas utifrån hotbild och skydds- personens situation i övrigt. Också VKV – Västra Götalandsregionens kompetenscentrum om våld i nära relationer anser att det är risken och hotbilden i den aktuella situationen som ska vara avgörande för beslutet.

I fråga om lagtextens formulering lyfter *Polismyndigheten* att åklagare enligt myndighetens erfarenhet är restriktiva i tillämpningen av lagen och befarar att det finns en risk att tillämpningen av kontaktförbud med elektronisk övervakning kan bli än mer restriktiv med den föreslagna fakultativa formuleringen. *Polismyndigheten* ser ett behov av att närmare förtydliga vilka grunder som kan föreligga för att det ska bli aktuellt med elektronisk övervakning i dessa ärenden. *Socialstyrelsen* framhåller att det är viktigt att det i författningskommentaren tydligt framgår att det i praktiken kommer föreligga en presumtion för elektronisk övervakning i de fall ett utvidgat kontaktförbud meddelas. *Helsingborgs tingsrätt* anser inte att den presumtion utredningen menar ska föreligga för elektronisk övervakning kommer till tydligt uttryck i författningsförslaget.

Brottsförebyggande rådet påpekar att kontaktförbud är ett område som kritiserats för att beslutspraxis varierar över landet. De kriterier som nu föreslås får enligt *Brottsförebyggande rådet* anses tämligen oprecisa och det finns en risk att detta kan komma att bidra till ytterligare varierande praxis på området. Också *Åklagarmyndigheten*, som avstyrker förslaget, lyfter risken för bristande enhetlighet och anför att det riskerar att medföra en återhållsamhet i tillämpningen. Åklagarmyndigheten ifrågasätter även om ytterligare en ändring är påkallad så snart efter 2018 års lagändringar.

Länsstyrelsen i Östergötlands län framhåller att det i ärenden som rör hedersrelaterat våld och förtryck behövs specifik kompetens för att kunna göra adekvata hot- och riskbedömningar kopplade till kontaktförbudet.

Skälen för regeringens förslag: Den 1 juli 2018 infördes möjligheten att övervaka utvidgade kontaktförbud elektroniskt om den mot vilken förbudet avses gälla överträtt ett tidigare meddelat kontaktförbud. Tidigare fanns möjligheten till elektronisk övervakning endast beträffande särskilt utvidgade kontaktförbud. Samtidigt infördes även överträdelse av kontaktförbud med elektronisk övervakning som en särskild brottsbeteckning med en egen straffskala om fängelse i högst två år. Syftet med 2018 års lagändringar var bl.a. att skapa förutsättningar för att förena fler kontaktförbud med elektronisk övervakning. (Se prop. 2017/18:81 s. 11–13.)

Utredningen föreslår nu att ett utvidgat kontaktförbud ska kunna förenas med elektronisk övervakning även om en överträdelse av ett kontaktförbud inte har skett.

Liksom bl.a. *Sveriges advokatsamfund* påpekar är behovet av skydd individuellt och måste i varje enskilt fall bedömas utifrån hotbilden mot skyddspersonen och dennes situation i övrigt, och alltså inte vara avhängigt av om en tidigare överträdelse har skett eller inte. Som framgår i avsnitt 6.1.1 ska vidare ett utvidgat kontaktförbud meddelas endast om det kan antas att ett ordinarie kontaktförbud inte är tillräckligt. Redan den omständigheten att det anses finnas förutsättningar att meddela ett beslut om utvidgat kontaktförbud innebär således att skyddsbehovet har bedömts vara stort. Alla beslut om kontaktförbud ska dessutom föregås av en

Prop. 2020/21:217 proportionalitetsbedömning, och som utredningen för fram kommer även prövningen av frågan om ett utvidgat kontaktförbud ska kombineras med elektronisk övervakning att föregås av en proportionalitetsbedömning. Det innebär att ett beslut om utvidgat kontaktförbud ska kombineras med elektronisk övervakning endast om behovet av övervakning överväger det intrång och men det innebär för den som beslutet avser.

Åklagarmyndigheten ifrågasätter om ytterligare en förändring är påkallad så snart efter 2018 års lagändringar. Regeringen har viss förståelse för Åklagarmyndighetens synpunkt, men anser samtidigt att åtgärder som kan antas bidra till att våld mot kvinnor och barn kan förebyggas bör övervägas oavsett om de vidtas i nära anslutning till sedan tidigare genomförda åtgärder eller inte. Som framgår av avsnitt 4 finns ett behov av att ytterligare förstärka skyddet mot våld och andra kränkningar i nära relationer. Möjligheten att kombinera ett utvidgat kontaktförbud med elektronisk övervakning som en förstahandsåtgärd kan antas bidra till det.

Sammanfattningsvis anser regeringen att det finns skäl att införa en ordning som innebär att ett beslut om utvidgat kontaktförbud ska kunna förenas med villkor om elektronisk övervakning även om den mot vilken förbudet avses gälla inte tidigare har överträtt ett kontaktförbud.

Polismyndigheten för fram att det finns ett behov av att närmare förtydliga vilka omständigheter som ska föreligga för att det ska bli aktuellt med elektronisk övervakning. Eftersom prövningen av om ett kontaktförbud ska meddelas, oavsett om det kombineras med elektronisk övervakning eller inte, ska utgå från en riskbedömning av samtliga omständigheter i det enskilda fallet, är det enligt regeringen svårt att närmare ange vilka omständigheter som typiskt sett bör finnas för att det ska bli aktuellt med elektronisk övervakning. Som utgångspunkt kan dock de generella omständigheter som redan i dag kan beaktas vid bedömningen av om ett kontaktförbud ska meddelas eller inte vara relevanta även vid bedömningen av om ett utvidgat kontaktförbud bör förenas med elektronisk övervakning, t.ex. tidigare brott mot skyddspersonen, karaktären av sådana brott och om det rör sig om enstaka eller flera gärningar (jfr prop. 1987/88:137 s. 41). Vidare kan parternas bostads- och arbetsförhållanden få betydelse. Att parterna bor eller arbetar i samma stad eller nära varandra kan utgöra omständigheter som medför att det oftare finns skäl att överväga elektronisk övervakning än i de fall parterna bor och arbetar längre ifrån varandra. Att den som kontaktförbudet avses gälla redan före det att beslutet meddelats gett uttryck för att denne inte avser att respektera beslutet är också en sådan omständighet som kan tillmätas betydelse vid bedömningen av om elektronisk övervakning bör beslutas.

Regeringens förslag innebär inte att andra överväganden än tidigare behöver göras av åklagaren när det gäller förutsättningarna för ett utvidgat kontaktförbud. Det är således inte regeringens avsikt att möjligheten att förena beslutet med elektronisk övervakning utan någon tidigare överträdelse ska leda till att åklagarna blir mer restriktiva i sin tillämpning av lagen vilket *Polismyndigheten* och *Åklagarmyndigheten* befarar. Vidare bedöms inte den risk för bristande enhetlighet som *Brottsförebyggande rådet* och *Åklagarmyndigheten* för fram öka med anledning av förslaget. Den eventuella risken utgör heller inte i sig ett skäl för att avstå från att göra den föreslagna lagändringen. Däremot kan det finnas anledning för

Åklagarmyndigheten att följa upp tillämpningen av kontaktförbudslagstiftningen och vid behov arbeta med ytterligare riktlinjer för tillämpningen av den.

När det gäller den fråga som väcks av *Socialstyrelsen* och *Helsingborgs tingsrätt* finns det anledning att påpeka att förslaget om att ett beslut om utvidgat kontaktförbud ska kunna förenas med villkor om elektronisk övervakning, även om en tidigare överträdelse inte skett, inte innebär att det ska anses föreligga en presumtion för elektronisk övervakning. Däremot innebär, som framgår ovan, redan den omständigheten att det anses föreligga skäl för att besluta om ett utvidgat kontaktförbud att skyddsbehovet har bedömts vara stort. Det förhållandet får betydelse vid bedömningen och kan ofta innebära att det finns skäl för att förbudet bör kombineras med elektronisk övervakning.

Utredningen bedömer att det inte bör göras någon förändring av den nuvarande obligatoriska regeln om att ett beslut om utvidgat kontaktförbud ska förenas med villkor om elektronisk övervakning om överträdelse av ett kontaktförbud har skett och det inte finns särskilda skäl mot det. Regeringen delar den bedömningen. Inte heller föreslås någon förändring av vad som ska utgöra särskilda skäl. Som anges i förarbetena kan särskilda skäl vara att personen som förbudet avser är hemlös och därför saknar regelbunden tillgång till elektricitet för att ladda den elektroniska utrustningen alternativt att personen lider av en sjukdom som försvårar medverkan (se prop. 2010/11:45 s. 51 samt prop. 2017/18:81 s. 23). Dessa uttalanden gör sig således alltså gällande.

När det till sist gäller *Länsstyrelsen i Östergötlands läns synpunkt* om att det i ärenden som rör hedersrelaterat våld och förtryck behövs specifik kompetens för att kunna göra adekvata hot- och riskbedömningar, kan det nämnas att varje allmän åklagarkammare numera har särskilda åklagare för hedersrelaterade brott samt att Polismyndigheten bl.a. inrättat ett nationellt kompetensnätverk mot hedersrelaterade brott och tagit fram ett uppdaterat metodstöd för polisens arbete mot hedersrelaterade brott.

6.3 Straffet för överträdelse av kontaktförbud skärps

Regeringens förslag: Straffskalan för överträdelse av kontaktförbud utan elektronisk övervakning skärps från böter eller fängelse i högst ett år till fängelse i högst ett år.

Ansvarsfrihetsregeln för ringa fall tas bort och ersätts med att straffet i ringa fall ska vara böter.

Utredningens förslag stämmer överens med regeringens.

Remissinstanserna: En klar majoritet av remissinstanserna tillstyrker eller invänder inte mot utredningens förslag, däribland *Brottsförebyggande rådet*, *Brottsofferjouren Sverige*, *Hovrätten för Västra Sverige*, *Polismyndigheten*, *Svea hovrätt* och *Åklagarmyndigheten*.

Polismyndigheten anser det är viktigt att det från lagstiftarens håll markeras att alla kontakter, oavsett avsikt eller budskap, i sig är överträdelser och kan utgöra ytterligare en kränkning av och upplevd

Prop. 2020/21:217 utsatthet för den som förbudet avser att skydda. *Åklagarmyndigheten* påpekar att ändringarna av straffskalan och kriminaliseringen av ringa fall ger en enhetlig straffskala med möjlighet till nyanserade straffvärdebedömningar.

Länsstyrelsen i Skåne län anser att det är viktigt att framhålla att det är staten, och inte skyddspersonen, som avgör om ett kontaktförbud har brutits mot eller inte samt bedömer när en överträdelse kan räknas som ringa fall. Även *Socialstyrelsen* påpekar att ansvaret för om ett kontaktförbud ska bestå bör ligga på staten och inte på skyddspersonen.

Länsstyrelsen i Gävleborgs län och *Länsstyrelsen i Stockholms län* anser att undantaget från kontaktförbud för ”kontakter som med hänsyn till särskilda omständigheter är uppenbart befogade” borde tas bort i de fall kontaktförbudet är kopplat till ett hedersbrott.

Helsingborgs tingsrätt, som avstyrker förslaget att avskaffa ansvarsfriheten för ringa fall av överträdelse av kontaktförbud, anför att även om överträdelse av kontaktförbud utgör ett brott mot staten har det en nära anknytning till skyddspersonens behov av trygghet. Det kan enligt tingsrättens mening ifrågasättas om en överträdelse där skyddspersonen själv initierar en kontakt bör leda till straffrättsliga sanktioner. Det saknas också en analys av hur en överträdelse av kontaktförbud, ringa brott, förhåller sig till ansvarsfrihetsgrunden om samtycke.

Skälen för regeringens förslag

Straffet för överträdelse av kontaktförbud bör skärpas

Straffskalan för överträdelse av ett kontaktförbud utan elektronisk övervakning är böter eller fängelse i högst ett år (24 § första stycket andra meningen lagen om kontaktförbud). Inledningsvis var straffskalan böter eller fängelse i högst sex månader, men den höjdes till den nuvarande den 1 april 1990 (bet. 1989/90:JuU5, rskr. 1989/90:65).

Utredningen föreslår att straffskalan för överträdelse av kontaktförbud utan elektronisk övervakning bör skärpas från böter eller fängelse i högst ett år till fängelse i högst ett år, dvs. att böter tas bort ur straffskalan. Alla remissinstanser som yttrar sig i frågan instämmer i utredningens förslag.

Straffskalan för ett brott ska stå i proportion till brottets svårhet och återspegla hur allvarligt samhället ser på brottet. Inom straffskalan ska i princip alla tänkbara gärningstyper som faller inom det aktuella tillämpningsområdet för brottet kunna inordnas. Straffskalan måste därför ha en viss spannvidd, från ett lägsta straff till ett högsta.

Regeringen delar utredningens uppfattning att en överträdelse av ett kontaktförbud typiskt sett är mycket integritetskränkande för brottsoffret och att straffvärdet för sådana överträdelser ligger på fängelsenivå. Det krävs starka skäl för att ett kontaktförbud över huvud taget ska meddelas och som utgångspunkt är den person som förbudet ska skydda i ett starkt behov av skydd.

Förslaget om en straffskala om fängelse i högst ett år tillåter, liksom utredningen och även *Åklagarmyndigheten* anför, en nyanserad straffvärdebedömning.

Regeringen bedömer därför i likhet med utredningen att straffvärdet för överträdelser i normalfallet ligger på fängelsenivå. Straffskalan för överträdelse av kontaktförbud bör därför skärpas på så sätt att böter tas

Ansvarsfrihetsregeln för ringa fall bör tas bort och ersättas med böter

Överträdelse av kontaktförbud, både med elektronisk övervakning och utan, som är ringa är i dag inte straffbara (24 § andra stycket lagen om kontaktförbud). Utredningen föreslår att ansvarsfrihetsregeln tas bort och ersätts med att straffet i ringa fall ska vara böter.

Det framstår som naturligt att överväga om det är rimligt att behålla ansvarsfrihetsregeln i ljuset av bedömningen att det finns skäl att se allvarigare på sådana överträdelse som redan i dag är straffbara.

Den avgörande frågan är om det finns ringa fall av överträdelse som med hänsyn till sin karaktär bör föranleda ansvarsfrihet eller om en överträdelse alltid bör vara straffbar.

I förarbetena till 24 § andra stycket lagen om kontaktförbud framgår att kontakter som inte är av den karaktären att de kan anses uppenbart befogade (jfr 1 § fjärde stycket lagen om kontaktförbud), men som ändå framstår som klart ursäktliga, kan omfattas av ansvarsfrihetsregeln. Som exempel anges att ansvarsfrihetsregeln bör kunna tillämpas för enstaka överträdelse om parterna har försonats och båda vill ha förbudet upphävt. (Se prop. 1987/88:137 om besöksförbud s. 52.)

Utredningen bedömer att redan den omständigheten att någon överträder ett kontaktförbud innebär att personen är så pass klandervärd att denne förtjänar en straffrättslig sanktion, oavsett om överträdelsen är av närmast formell karaktär eller inte. Regeringen delar den bedömningen. Även de relativt sett harmlösa fallen, som t.ex. om skyddspersonen bjuder hem den person mot vilken ett kontaktförbud gäller, är straffvärda på bötesnivå.

Som *Länsstyrelsen i Skåne län* och *Socialstyrelsen* pekar på är det staten som har det yttersta ansvaret för ett kontaktförbud och som avgör om ett kontaktförbud har överträtts, inte skyddspersonen, som annars skulle kunna utsättas för påtryckningar från den mot vilken förbudet gäller att göra undantag från förbudet.

Enligt 1 § fjärde stycket lagen om kontaktförbud omfattar ett kontaktförbud inte kontakter som med hänsyn till särskilda omständigheter är uppenbart befogade. En sådan undantagssituation kan t.ex. uppstå om parternas gemensamma barn drabbas av en akut sjukdom. För att undantagsregeln ska vara tillämplig krävs att det är fråga om en objektivt sett klart befogad kontakt. (Se prop. 1987/88:137 s. 41–42.) Utredningen bedömer att detta bör gälla även i fortsättningen. Regeringen instämmer i den bedömningen och anser alltså, till skillnad från *länsstyrelserna i Gävleborgs* och *Stockholms län*, inte att undantaget för kontakter som är uppenbart befogade bör tas bort.

När det gäller *Helsingborgs tingsrätts* påpekande om att det saknas en analys av hur en överträdelse av kontaktförbud, ringa brott, förhåller sig till ansvarsfrihetsgrunden om samtycke kan följande framhållas. Av 24 kap. 7 § brottsbalken framgår att en gärning som någon begår med samtycke från den mot vilken den riktas utgör brott endast om gärningen, med hänsyn till den skada, kränkning eller fara som den medför, dess syfte och övriga omständigheter, är oförsvarlig. Som nämns ovan innebär en överträdelse av ett kontaktförbud ett brott mot staten, även om över-

Prop. 2020/21:217 trädelsen också kan utgöra en kränkning av den enskildes integritet. Att skyddspersonen samtycker till kontakt med den som kontaktförbudet avser kan alltså inte föranleda ansvarsfrihet enligt 24 kap. 7 § brottsbalken, däremot kan det beaktas vid bedömningen av om överträdelsen ska anses som ringa.

Sammantaget görs alltså bedömningen att ansvarsfrihetsregeln i 24 § andra stycket lagen om kontaktförbud bör tas bort och att de fall som tidigare varit straffria i stället bör kunna straffas med böter.

6.4 Kontaktförbud avseende en gemensam bostad

Regeringens förslag: Skälen för att meddela kontaktförbud avseende en gemensam bostad ska inte längre behöva väga väsentligt tyngre än det intrång eller men i övrigt som ett sådant förbud innebär för den mot vilken det avses gälla.

Regeringens bedömning: Det finns tillräckliga möjligheter att med stöd av befintlig lagstiftning avlägsna en misstänkt gärningsperson från en gemensam bostad. Det bör därför inte införas en utvidgad möjlighet till detta.

Utredningens förslag och bedömning stämmer överens med regeringens.

Remissinstanserna: Samtliga remissinstanser tillstyrker eller godtar utredningens förslag i fråga om borttagande av väsentlighetskravet. Få remissinstanser uttalar sig särskilt när det gäller bedömningen i fråga om möjligheten att avlägsna en misstänkt gärningsperson från en gemensam bostad.

Jämställdhetsmyndigheten bedömer att borttagandet av väsentlighetskravet är ett led i att förbättra lagstiftningen i enlighet med den kritik som Grevio har framfört.

Helsingborgs tingsrätt ifrågasätter om bestämmelsens utformning, efter ett slopande av väsentlighetskravet, återspeglar uttalandet i motiven om att det även i fortsättningen ska krävas ett stort behov för att det ska finnas tillräckliga förutsättningar för ett kontaktförbud avseende en gemensam bostad.

När det gäller avlägsnande av en misstänkt gärningsperson från den gemensamma bostaden instämmer *Länsstyrelsen i Östergötlands län* i utredningens bedömning, men påpekar att svårigheten främst ligger i att efter avlägsnandet skydda brottsoffret.

Riksorganisationen GAPF anser inte att de verktyg som finns i dag om anhållande m.m. är tillräckliga och att det ställs för höga krav för att anhålla en person.

Några remissinstanser tar upp frågan om möjligheten att besluta om ett interimistiskt kontaktförbud. Till exempel *Socialstyrelsen* anser att det finns fördelar med att införa en möjlighet till ett interimistiskt kontaktförbud och påpekar att de befintliga bestämmelserna om frihetsberövande inte alltid möjliggör ett effektivt avlägsnande eftersom det t.ex. krävs misstanke om brott med en straffpåföljd på minst ett års fängelse för att en person ska kunna häktas. Även *VKV – Västra Götalandsregionens kompetenscentrum om våld i nära relationer* anser att det bör införas en möjlighet

att besluta om interimistiskt kontaktförbud. *Polismyndigheten* för fram att det kan finnas fog för en möjlighet att besluta om ett interimistiskt beslut om kontaktförbud även i andra ärenden än de som rör en gemensam bostad.

Skälen för regeringens förslag och bedömning

Det s.k. väsentlighetskravet för meddelande av kontaktförbud avseende en gemensam bostad tas bort

Kontaktförbud avseende en gemensam bostad får meddelas om det på grund av särskilda omständigheter finns risk för att den mot vilken förbudet avses gälla kommer att begå brott mot en sammanboendes liv, hälsa, frihet eller frid. Villkoren för ett sådant beslut är dels att skälen för ett sådant förbud väger väsentligt tyngre än det intrång eller men i övrigt som förbudet innebär för den mot vilken förbudet avses gälla, dels att den som förbudet avses skydda förbinder sig att medverka till att den mot vilken förbudet avses gälla i rimlig utsträckning får tillgång till sina personliga tillhörigheter (1 a § lagen om kontaktförbud).

I förarbetena till bestämmelsen om kontaktförbud avseende en gemensam bostad uttalas bl.a. att det inte ansågs acceptabelt att en person skulle behöva fly från sin bostad för att kunna skydda sig, utan utgångspunkten skulle i stället vara att det är den kränkande och inte den kränkta rörelsefrihet som skulle inskränkas vid en konflikt mellan motstående intressen. Ett annat skäl var behovet av att skydda de barn som växer upp i familjer där våld förekommer. Samtidigt konstaterades att ett besöksförbud avseende den gemensamma bostaden var en betydligt mer ingripande åtgärd än sådana besöksförbud som hittills hade kunnat meddelas varför kraven skulle sättas högre än för ordinära kontaktförbud. (Se prop. 2002/03:70 Ytterligare åtgärder för att motverka våld i nära relationer s. 30 och 34.)

Utredningen föreslår att det s.k. väsentlighetskravet, dvs. att skälen för ett kontaktförbud ska väga väsentligt tyngre än det men förbudet innebär för den mot vilken förbudet avses gälla, ska tas bort i syfte att öka möjligheterna att meddela kontaktförbud avseende gemensam bostad.

Regeringen instämmer, liksom remissinstanserna, i att det finns skäl att öka förutsättningarna för kontaktförbud avseende gemensam bostad i syfte att minska risken för att främst kvinnor och barn utsätts för brott. Mindre restriktiva krav för att besluta om kontaktförbud avseende en gemensam bostad är även, som *Jämställdhetsmyndigheten* anför, ett led i att göra lagstiftningen mer förenlig med de rekommendationer som Grevio har lämnat till Sverige.

Samtidigt måste även fortsättningsvis beaktas att ett kontaktförbud avseende en gemensam bostad är en betydligt mer ingripande åtgärd än ett ordinarie kontaktförbud. Det innebär att sökandens skäl för ett sådant kontaktförbud behöver vara starka. Kravet på att skälen för ett kontaktförbud ska väga väsentligt tyngre än skälen mot innebär dock, som utredningen framhåller, att det inte räcker med att skälen för beslutet väger tyngre än de typiskt sett mycket starka skälen mot, utan att det krävs någonting ytterligare. Det framstår som ett alltför högt ställt krav mot bakgrund av behovet av att stärka skyddet för kvinnor och barn som riskerar att utsättas för brott. I stället bör det vara tillräckligt att sökandens

Prop. 2020/21:217 skäl för ett kontaktförbud avseende en gemensam bostad är så starka att de väger tyngre än motpartens skäl.

Regeringen föreslår därför att väsentlighetskravet för meddelande av kontaktförbud avseende en gemensam bostad tas bort. Vid viktningen av skälen för och mot ett kontaktförbud avseende en gemensam bostad ska, som också utredningen anser, i stället göras en sedvanlig proportionalitetsbedömning.

Ett borttagande av väsentlighetskravet innebär alltså inte, som *Helsingborgs tingsrätt* befarar, att det inte längre kommer krävas starka skäl för att ett kontaktförbud avseende en gemensam bostad ska kunna beslutas.

Möjligheterna att avlägsna en misstänkt gärningsperson från en gemensam bostad bör inte utvidgas

Utredningens direktiv i denna del grundar sig på de rekommendationer som Grevio har lämnat till Sverige (se avsnitt 6.1.3). Grevio har i sin granskning av Sveriges genomförande av Istanbulkonventionen i och för sig ansett att Sverige har en ledande roll när det gäller att arbeta för att mäns våld mot kvinnor ska upphöra, vilket också avspeglas i den svenska lagstiftningen, men att det finns områden där skyddet kan stärkas ytterligare.

När det gäller genomförandet av artiklarna 52 och 53 (akuta förbudsåtgärder och besöksförbud) har Grevio rekommenderat de svenska myndigheterna att se över sitt system med kontaktförbud och ge den behöriga myndigheten befogenhet att i situationer av överhängande fara och som en akut skyddsåtgärd avlägsna den som utövar våld i nära relation från den bostad som personen delar med brottsoffret och låta detta fortsätta att gälla under lämplig tid för att brottsoffret ska känna sig trygg och för att kunna vidta andra åtgärder för att säkerställa säkerheten (se Grevio Baseline Evaluation Report Sweden, bilaga 1 Förteckning över Grevios synpunkter och förslag, svensk översättning). Grevios synpunkter i den här delen handlar alltså om att det i lagen om kontaktförbud inte finns en särskild bestämmelse om avlägsnande av en misstänkt gärningsperson från ett brottsoffrets bostad vid omedelbar fara och att fokus läggs på att brottsoffret ska flytta snarare än gärningspersonen (se Grevio Baseline Evaluation Report, Sweden p. 218–229).

Utredningen anser att det svenska rättssystemet måste betraktas som en helhet och att bestämmelserna om frihetsberövanden i form av gripande, anhållande och häktning kompletterar bestämmelserna om kontaktförbud på ett sådant sätt att den svenska lagstiftningen på ett effektivt sätt möjliggör ett avlägsnande av en misstänkt gärningsperson från en gemensam bostad.

Som utredningen för fram innebär reglerna om gripande, anhållande och häktning att den misstänkte frihetsberövas och alltså inte kan fortsätta att befinna sig fysiskt i den gemensamma bostaden. Sannolika skäl för misstanke om brott kan typiskt sett uppnås redan genom tillförlitliga och trovärdiga uppgifter från en målsägande eller annat vittne, eventuellt i kombination med viss stödbevisning. För häktning krävs misstanke om brott för vilket det är föreskrivet fängelse ett år eller däröver. Det krävs alltså inte att brottet, som *Socialstyrelsen* är inne på, har ett minimistraff om fängelse i ett år (24 kap. 1 § rättegångsbalken). Våld som utövas i nära

relation har i de allra flesta fall en straffskala som föreskriver fängelse ett år eller mer, t.ex. misshandel, olaga hot och ofredande (3 kap. 5 §, 4 kap. 5 § och 4 kap. 7 § brottsbalken).

I sammanhanget kan också följande framhållas. Om det kan antas att kontaktförbud avseende en gemensam bostad kommer att meddelas, är den mot vilken förbudet avses gälla 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 det av annan anledning är av vikt för utredningen att den mot vilken förbudet avses gälla följer med till förhör. Vägrar han eller hon utan giltig orsak, får polismannen ta med honom eller henne till förhöret. En polisman har även, när ett beslut om kontaktförbud avseende gemensam bostad har meddelats, rätt att avlägsna den mot vilken förbudet gäller från bostaden (6 och 13 a §§ lagen om kontaktförbud). En polisman får vidare, när det är nödvändigt för att avvärja en straffbelagd handling, avlägsna en person från visst område eller utrymme. Polismannen får också, om detta är otillräckligt, tillfälligt omhändertara personen (13 § polislagen [1984:387]).

Mot bakgrund av det anförda delar regeringen utredningens bedömning att det svenska systemet erbjuder tillräckliga möjligheter avlägsna en misstänkt gärningsperson från en gemensam bostad.

Några remissinstanser lyfter frågan om möjligheten att besluta om ett interimistiskt kontaktförbud, dvs. ett tillfälligt kontaktförbud som gäller till dess ett ordinarie kontaktförbud meddelats.

En möjlighet att meddela interimistiska beslut bygger regelmässigt på att fara i dröjsmål föreligger på så sätt att det inte går att avvakta det ordinarie beslutet. En förutsättning för att det ska finnas anledning att införa en möjlighet till interimistiska kontaktförbud är således att det finns tid att vinna med ett sådant. Med andra ord, hur mycket snabbare skulle handläggningen kunna gå om en möjlighet att meddela ett interimistiskt beslut infördes, jämfört med handläggningen av ordinarie kontaktförbud.

Frågor om kontaktförbud ska handläggas skyndsamt. Beslut avseende kontaktförbud avseende en gemensam bostad ska dessutom meddelas särskilt skyndsamt (6 a § lagen om kontaktförbud). Enligt de uppgifter utredningen fått kan ett kontaktförbud i många fall beslutas inom någon eller några dagar. Regeringen delar utredningens bedömning att det får antas vara svårt att åstadkomma en snabbare handläggning av ärenden om kontaktförbud än så även om en möjlighet till att besluta interimistiskt införs, eftersom det även vid interimistiska beslut finns vissa grundläggande förfaranderegler som måste upprätthållas.

Regeringen delar därför inte *VKV – Västra Götalandsregionens kompetenscentrum om våld i nära relationers* synpunkt om att ett interimistiskt kontaktförbud skulle kunna utgöra ett kompletterande verktyg till reglerna om frihetsberövande.

6.5 Särskilt utvidgat kontaktförbud

<p>Regeringens förslag: Skälen för att meddela särskilt utvidgat kontaktförbud ska inte längre behöva väga väsentligt tyngre än den</p>
--

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

Regeringens bedömning: Bestämmelsen om särskilt utvidgat kontaktförbud bör inte ändras i fråga om geografiskt område eller omfattning.

Utredningens bedömning när det gäller geografiskt område stämmer överens med regeringens. När det däremot gäller väsentlighetsrekvisitet bedömer utredningen att det inte bör tas bort.

Remissinstanserna: Få remissinstanser uttalar sig särskilt om det geografiska området. Bland de som uttalar sig och delar utredningens bedömning finns bl.a. *Polismyndigheten* och *Åklagarmyndigheten*.

Länsstyrelsen i Östergötlands län framhåller vikten av att det geografiska området är så pass väl tilltaget att samtliga som utgör ett hot i största möjliga mån hindras från att komma åt skyddspersonen. *Malmö kommun* anser att den våldsutsattas liv begränsas till vissa områden och vill att utredningen i det fortsatta arbetet provar ett utvidgat kontaktförbud där hela kommunen kan vara kontaktförbudsområde. *Sveriges Kommuner och Regioner (SKR)* anför att bedömningen av det geografiska området måste vara beroende av omständigheterna i det enskilda fallet och att det i vissa särskilt svåra ärenden kan finnas skäl för att låta förbudet omfatta ett så stort område som en kommun.

När det gäller väsentlighetskravet anser *Riksorganisationen GAPF* att det bör slopas när det gäller särskilt utvidgat kontaktförbud då proportionalitetsbedömningen kan användas i dess ställe.

Skälen för regeringens förslag och bedömning

Det s.k. väsentlighetskravet tas bort

Den som har överträtt ett utvidgat kontaktförbud får meddelas förbud att uppehålla sig inom ett större område än som följer av ett sådant förbud, ett s.k. särskilt utvidgat kontaktförbud. Förbudet får omfatta ett eller flera områden i anslutning till sådana platser där den andra personen har sin bostad eller arbetsplats eller annars brukar vistas. Det får inte avse ett större område än vad som är nödvändigt. Ett beslut om särskilt utvidgat kontaktförbud ska förenas med villkor om elektronisk övervakning, om det inte finns särskilda skäl mot det. Särskilt utvidgat kontaktförbud får meddelas endast om skälen för ett sådant förbud väger väsentligt tyngre än den inskränkning i rörelsefriheten som förbudet innebär för den mot vilken förbudet avses att gälla (2 § andra stycket lagen om kontaktförbud).

Riksorganisationen GAPF framför att väsentlighetskravet avseende särskilt utvidgat kontaktförbud, i likhet med förslaget rörande kontaktförbud avseende en gemensam bostad, bör tas bort.

Utredningen lämnar i den här delen inte något förslag, men gör bedömningen att det är svårare att på ett allmänt plan värdera en persons intresse av att få besöka ett visst geografiskt område än personens intresse av att få bo kvar i sin bostad. Utredningen anser därför, till skillnad från när det gäller kontaktförbud för en gemensam bostad, att ett väsentlighetskrav som innebär att det krävs viss marginal till förmån för skälen för ett beslut har en plats att fylla.

Att begränsa en enskilds rätt att vistas inom ett större geografiskt område innebär i och för sig ett stort ingrepp i den enskildes rörelsefrihet.

Enligt regeringen saknas dock skäl att göra någon skillnad i förhållande till vad som gäller kontaktförbud avseende gemensam bostad och kräva något ytterligare än vad som redan krävs inom ramen för en sedvanlig proportionalitetsbedömning.

I likhet med vad som anges beträffande kontaktförbud för en gemensam bostad (se avsnitt 6.4) bör alltså viktningen av skälen för och mot ett särskilt utvidgat kontaktförbud kunna göras inom ramen för en vanlig proportionalitetsbedömning. I likhet med kontaktförbud avseende den gemensamma bostaden kräver ett särskilt utvidgat kontaktförbud att sökandens skäl för ett sådant kontaktförbud är starka. Om sökandens skäl är så starka att de väger tyngre än motpartens skäl, bör dock ett särskilt utvidgat kontaktförbud kunna meddelas.

Regeringen föreslår därför att väsentlighetskravet i bestämmelsen om särskilt utvidgat kontaktförbud ska tas bort.

Bestämmelsen om särskilt utvidgat kontaktförbud bör inte ändras i fråga om geografiskt område eller omfattning

Bakgrunden till möjligheten att meddela ett särskilt utvidgat kontaktförbud var bl.a. utgångspunkten att det är den som trakasserar eller som på annat sätt utgör ett hot mot en annan person som ska få tåla inskränkningar i sin rörelsefrihet och inte den som trakasseras (se prop. 2002/03:70 s. 26).

Utredningen har haft i uppdrag att analysera om det geografiska området vid särskilt utvidgat kontaktförbud bör utvidgas och vid behov föreslå förändringar i lagstiftningen. Utredningen bedömer att övervägande skäl talar mot en utvidgning av det geografiska området och pekar bl.a. på att en utvidgning av området i lagtexten till att t.ex. omfatta en viss kommun skulle kunna strida mot kravet på att ett påbud eller förbud måste vara konkretiserat och begränsat till det tillämpningsområde som kan motiveras med hänsyn till ett visst skyddsintresse.

I bestämmelsen om särskilt utvidgat kontaktförbud är det geografiska området inte reglerat på annat sätt än att det ska vara fråga om områden i anslutning till bostad, arbetsplats eller där personen annars brukar vistas. När det gäller omfattningen av det område som kan komma i fråga anges att det inte får avse ett större område än vad som är nödvändigt. Av förarbetena till bestämmelsen framgår att detta innebär betydande begränsningar i den omfattning som förbudsområdet får ha och att det normalt torde vara tillräckligt att beslutet gäller för visst kvarter eller stadsdel, men att det i vissa fall, för att förbudet ska få avsedd effekt, kan vara nödvändigt att utsträcka det till ett större område än så (se samma prop. s. 72).

Med utgångspunkt i förarbetsuttalandena kan lagtexten därmed inte anses hindra att också ett större område än t.ex. en stadsdel, i det fall det bedöms nödvändigt, omfattas av ett särskilt utvidgat kontaktförbud. Förbudsområdet bör dock alltid vara beroende av var skyddspersonen normalt befinner sig. Det finns mot den bakgrunden, som också utredningen anser, skäl som talar mot att i lagtexten särskilt reglera vilket geografiskt område eller vilken omfattning i övrigt ett särskilt utvidgat kontaktförbud kan avse.

Regeringen instämmer alltså i utredningens bedömning att bestämmelsen om särskilt utvidgat kontaktförbud för närvarande inte bör ändras i fråga om geografiskt område eller omfattning. Mot bakgrund av att utredningen inte lämnar något förslag om en sådan ändring finns det inte heller beredningsunderlag för att ändra i bestämmelsen. Att det geografiska området för ett särskilt utvidgat kontaktförbud kan vara tillräckligt stort för att utgöra ett reellt skydd för den utsatta personen oavsett var i landet personen bor är emellertid viktigt för att förebygga och förhindra fortsatt brottslighet. Det måste också finnas tillräckligt utrymme att beakta och tillgodose skyddsbehovet utifrån förutsättningarna i det enskilda fallet. Det finns därför anledning att säkerställa att lagen medger ett reellt skydd inom de ramar som fri- och rättighetsskyddet medger. För att åstadkomma det bör tillämpningen av bestämmelsen om särskilt utvidgat kontaktförbud följas upp kontinuerligt, särskilt när det gäller hur det geografiska området och omfattningen bestäms i besluten. Regeringen avser att i regleringsbrevet för 2022 ge Åklagarmyndigheten ett återrapporteringskrav som tar sikte på tillämpningen av särskilt utvidgade kontaktförbud. Mot bakgrund av regeringens bedömning i fråga om behovet av interimistiska kontaktförbud i avsnitt 6.4 bör även handläggningstiderna för beslut om kontaktförbud följas upp.

Om utfallet av myndighetens redovisning ger anledning till det kan regeringen komma att initiera ytterligare förändringar i lagstiftningen.

6.6 Förslagets förhållande till grundläggande fri- och rättigheter

Regeringens bedömning: Förslagen är förenliga med grundläggande fri- och rättigheter.

Utredningens bedömning stämmer överens med regeringens. Utredningen redovisar dock bara en uttrycklig bedömning när det gäller förslaget om att kunna förena ett utvidgat kontaktförbud med elektronisk övervakning som en förstahandsåtgärd.

Remissinstanserna: När det gäller förslaget om utvidgat kontaktförbud med elektronisk övervakning som en förstahandsåtgärd och dess förenlighet med grundläggande fri- och rättigheter anför *Länsstyrelsen i Skåne län* att ett kontaktförbud som kombineras med elektronisk övervakning inte handlar om en ytterligare inskränkning av gärningsmannens rörelsefrihet utan snarare om myndigheternas möjligheter att kontrollera att kontaktförbudet efterlevs. *Sveriges advokatsamfund* framhåller att kontaktförbud med elektronisk övervakning innebär ett avsevärt ingrepp i den personliga integriteten varför ingripanden av detta slag bara bör ske i särskilt påkallade fall. Samfundet anser dock att nuvarande förslag är väl avvägt utifrån att skyddspersonens lidande till följd av överträdelser måste väga tyngre än det ingripande det innebär för den som meddelats ett sådant kontaktförbud. *Åklagarmyndigheten* påtalar att förslaget innebär att ett tämligen betydande ingrepp i den personliga integriteten kommer till stånd på ett mycket tidigt utredningsstadium och således på ett emellanåt begränsat beslutsunderlag.

Skälen för regeringens bedömning: I 2 kap. regeringsformen (RF) finns bestämmelser om grundläggande fri- och rättigheter. Varje svensk medborgare är t.ex. tillförsäkrad frihet att förflytta sig inom riket och att lämna det (2 kap. 8 § RF). Var och en är dessutom gentemot det allmänna skyddad mot betydande intrång i den personliga integriteten, om det sker utan samtycke och innebär övervakning eller kartläggning av den enskildes personliga förhållanden (2 kap. 6 § andra stycket RF). Enligt artikel 8 i den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen) som gäller som lag i Sverige (lagen [1994:1219] om den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna) har var och en även rätt till respekt för sitt privat- och familjeliv, sitt hem och sin korrespondens. Enligt artikel 2 i fjärde tilläggsprotokollet till Europakonventionen har dessutom den som lagligen befinner sig på en stats område rätt att där röra sig fritt och välja bostättningsort. Lag eller annan föreskrift får inte meddelas i strid med Sveriges åtaganden på grund av Europakonventionen (2 kap. 19 § RF).

I såväl regeringsformen som Europakonventionen ges möjlighet att under vissa förutsättningar inskränka nämnda rättigheter. Enligt regeringsformen får rättigheterna inskränkas genom lag och endast om det sker för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle. Begränsningen får dock aldrig gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den och inte göras enbart på grund av politisk, religiös, kulturell eller annan sådan sådan åskådning (2 kap. 20 och 21 §§ RF). Enligt Europakonventionen får rätten till privat- och familjeliv, sitt hem och korrespondens inskränkas i lag om det i ett demokratiskt samhälle är nödvändigt för bl.a. förebyggande av brott eller för andra personers fri- och rättigheter. Även rörelsefriheten enligt Europakonventionen får begränsas under motsvarande förutsättningar. Enligt både regeringsformen och Europakonventionen måste en begränsning således vara proportionerlig.

När det inledningsvis gäller möjligheten att kombinera ett utvidgat kontaktförbud med ett villkor om elektronisk övervakning utgör detta en kontroll av kontaktförbudets efterlevnad. Liksom utredningen anser regeringen inte att förslaget att ett utvidgat kontaktförbud ska kunna förenas med elektronisk övervakning som en förstahandsåtgärd i sig innebär någon inskränkning av rörelsefriheten. Att det införs ökade möjligheter att meddela beslut om elektronisk övervakning och om kontaktförbud avseende en gemensam bostad kan dock, som *Åklagarmyndigheten* påtalar, leda till förhållandevis betydande inskränkningar i den enskildes rätt till skydd mot betydande intrång i den personliga integriteten och i dennes rätt till skydd för sitt privat- och familjeliv samt sitt hem. Beslutet fattas vidare ofta i ett tidigt utredningsstadium då beslutsunderlaget kan vara begränsat. Förslaget om att ta bort det s.k. väsentlighetskravet för ett särskilt utvidgat kontaktförbud aktualiserar vidare frågan om en inskränkning av rörelsefriheten.

Vid bedömningen av förslagets förhållande till de grundläggande fri- och rättigheterna måste dock förslagets syfte beaktas. Samtliga förslag är avsedda att förbättra möjligheten att förebygga brott och skydda personer som förföljs och trakasseras av personer de har eller har haft en nära relation till. Regeringen bedömer, liksom bl.a. *Sveriges advokatsamfund*,

Prop. 2020/21:217 att förslagen får anses väl avvägda sett till den risk skyddspersonen står inför och det lidande det innebär att vara utsatt för våld eller andra kränkningar jämfört med den inskränkning det innebär för den som meddelats ett kontaktförbud. När det gäller den utökade möjligheten att förena ett utvidgat kontaktförbud med elektronisk övervakning innebär alltså regeringens förslag ett annat utfall av den intresseavvägning som tidigare gjorts (se prop. 2017/18:81 s. 20 och 27). Som regeringen framhåller i avsnitt 4 och 6.2 har det dock visat sig finnas ett behov av att ytterligare förstärka skyddet mot våld och andra kränkningar i nära relationer. Möjligheten att kombinera ett utvidgat kontaktförbud med elektronisk övervakning som en förstahandsåtgärd kan antas bidra till det.

Förslagen får mot den bakgrunden anses tillgodose ett ändamål som är godtagbart i ett demokratiskt samhälle och inte gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett begränsningen. Förslagen bedöms därför enligt regeringen vara proportionerliga och förenliga med regeringsformen och Europakonventionen.

7 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Regeringens förslag: Lagändringarna ska träda i kraft den 1 januari 2022.

Regeringens bedömning: Några särskilda övergångsbestämmelser behövs inte.

Utredningens förslag och bedömning stämmer överens med regeringens.

Remissinstanserna yttrar sig inte särskilt i frågan.

Skälen för regeringens förslag och bedömning: Lagändringarna bör träda i kraft så snart som möjligt. Det föreslås därför att ändringarna ska träda i kraft den 1 januari 2022.

Några särskilda övergångsbestämmelser behövs inte. Av 5 § första och andra stycket lagen (1964:163) om införande av brottsbalken följer att lagändringarna inte får tillämpas på ett sådant sätt att de ges retroaktiv verkan till den tilltalades nackdel.

8 Konsekvenser av förslagen

Regeringens bedömning: Förslagen om höjning av minimistrafvet för fridskränkningssbrotten och om skärpning av straffskalan för överträdelse av kontaktförbud medför ökade kostnader för Kriminalvården som kan beräknas uppgå till 29 miljoner kronor årligen. Kostnaderna kan hanteras inom ramen för befintligt anslag.

Förslagen kommer att bidra till det jämställdhetspolitiska delmålet om att mäns våld mot kvinnor ska upphöra. Förslaget om höjning av

minimistrafvet för grov fridskränkning och grov kvinnofridskränkning kommer även att förbättra möjligheterna för Kriminalvården att arbeta återfallsförebyggande.

Prop. 2020/21:217

Utredningens bedömning stämmer överens med regeringens.

Remissinstanserna: *Åklagarmyndigheten* framför att de föreslagna ändringarna i lagen om kontaktförbud kommer att medföra ökade kostnader för myndigheten. Detta då fler förundersökningar av ringa fall av överträdelse kommer att bedrivas samt då det på sikt kommer att meddelas fler kontaktförbud med villkor om elektronisk övervakning. *Malmö kommun* anser att förslaget som rör kontaktförbud i den gemensamma bostaden kan komma att påverka socialtjänsten och deras arbete då personer riskerar att stå utan bostad och vara i behov av insatser för att avhjälpa hemlöshet.

Skälen för regeringens bedömning

Ekonomiska konsekvenser

Förslaget om höjning av minimistrafvet för fridskränkingsbrotten från fängelse i nio månader till fängelse i ett år medför ökade kostnader för Kriminalvården avseende fler och längre anstaltsvistelser. Med utgångspunkt i utredningens beräkning bedöms de ökade kostnaderna uppgå till drygt 25 miljoner kronor per år. Även förslaget om skärpning av straffskalan för överträdelse av kontaktförbud innebär att något fler personer kommer att dömas till fängelse än vad som är fallet i dag. Med utgångspunkt i utredningens beräkning bedöms de ökade kostnaderna uppgå till knappt 4 miljoner kronor per år. Sammantaget bedöms förslagen således medföra ökade kostnader för Kriminalvården med cirka 29 miljoner kronor årligen. Dessa kostnader kan hanteras inom myndighetens befintliga anslag. De kostnader för rättsväsendets myndigheter i övrigt som kan uppkomma med anledning av förslagen avseende kontaktförbud kan förväntas bli så begränsade att de kan hanteras inom ramen för myndigheternas befintliga anslag.

Regeringen utesluter inte att förslaget om utökade möjligheter till kontaktförbud avseende den gemensamma bostaden i enstaka fall kan komma att medföra en ytterligare belastning för socialtjänsten. Detta bedöms dock kunna hanteras av socialtjänsten i deras befintliga verksamhet.

Övriga konsekvenser

De förslag som regeringen lämnar avser att förstärka skyddet mot våld och andra kränkningar i nära relation. Av Brottsförebyggande rådets senaste kartläggning på området framgår att utsattheten är relativt jämnt fördelad mellan kvinnor och män även när man studerar de olika brottstyperna (Brottsförebyggande rådets rapport 2014:8 Brott i nära relation – en nationell kartläggning). De mest markanta skillnaderna i utsatthet kan man observera bland dem som har utsatts för hot och för sexualbrott där kvinnor är mer utsatta. Kvinnor är också enligt kartläggningen i högre utsträckning utsatta för grövre våld som innebär att de behövt uppsöka hälso- och sjukvården samt har behov av hjälp och stödinsatser. Kvinnor och män, flickor och pojkar ska ha samma rätt och möjlighet till kroppslig integritet

Prop. 2020/21:217 Förslagen kommer således bidra till det jämställdhetspolitiska delmålet om att mäns våld mot kvinnor ska upphöra. Delmålet omfattar även hedersrelaterat våld och förtryck samt mäns och pojks våldsutsatthet och kroppsliga integritet.

Förslaget om höjning av minimistrafvet för grov fridskränkning och grov kvinnofridskränkning kommer även förbättra möjligheterna för den dömda att genomgå behandlingsinsatser i Kriminalvården som verkar för att minska återfall i brott.

9 Författningskommentar

9.1 Förslaget till lag om ändring i brottsbalken

4 kap.

4 a § Den som begår brottsliga gärningar enligt 3 eller 4 kap., 5 kap. 1 eller 2 §, 6 eller 12 kap. eller enligt 24 § lagen (1988:688) om kontaktförbud mot en närstående eller tidigare närstående person, döms, om var och en av gärningarna utgjort led i en upprepad kränkning av personens integritet och gärningarna varit ägnade att allvarligt skada personens självkänsla, för grov fridskränkning till fängelse i lägst ett och högst sex år.

Har gärningar som anges i första stycket 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, ska han i stället dömas för grov kvinnofridskränkning till samma straff.

Paragrafen reglerar straffansvar för grov fridskränkning och grov kvinnofridskränkning. Paragrafen ändras på så sätt att tillämpningsområdet utvidgas till att även innefatta förtal och grovt förtal enligt 5 kap. 1 och 2 §§. Vidare höjs straffminimum från fängelse i nio månader till fängelse i ett år. Övervägandena finns i avsnitt 5.2–5.3.

Liksom hittills krävs för straffansvar att var och en av de ingående gärningarna utgjort ett led i en upprepad kränkning av den utsatta personens integritet och att gärningarna varit ägnade att allvarligt skada personens självkänsla. Det kan i regel förutsättas att förtal och grovt förtal, som bestämmelsen utvidgas till att omfatta, utgör en kränkning av den personliga integriteten och att en sådan integritetskränkning typiskt sett också skadar självkänslan hos den utsatta personen. Huruvida det är fråga om allvarlig skada får avgöras i det enskilda fallet.

Minimistrafvet ett års fängelse anger brottets straffvärde på en lägsta nivå när gärningarna utgör grov fridskränkning eller grov kvinnofridskränkning. Höjningen av minimistrafvet syftar till en höjd straffnivå för brottstypen men avser inte att påverka tillämpningen av straffbestämmelsen i övrigt. Straffvärdet för fridskränkingsbrott bör hamna på straffminimum eller i den nedersta delen av straffskalan enbart när det rör sig om fall där de brottsliga gärningarna utgörs av ett mindre antal förhållandevis lindriga brott. Ju allvarligare eller ju fler gärningar som ingår i brottet, desto högre ska straffvärdet anses vara.

1. misshandel enligt 3 kap. 5 § eller försök till sådant brott som inte är ringa,
2. olaga tvång enligt 4 kap. 4 § första stycket,
3. olaga hot enligt 4 kap. 5 § första stycket,
4. hemfridsbrott eller olaga intrång enligt 4 kap. 6 §,
5. kränkande fotografering enligt 4 kap. 6 a §,
6. olovlig identitetsanvändning enligt 4 kap. 6 b §,
7. olaga integritetsintrång enligt 4 kap. 6 c §,
8. ofredande enligt 4 kap. 7 §,
9. uppmaning till självmord eller oaktsam uppmaning till självmord enligt 4 kap. 7 a §,
10. förtal eller grovt förtal enligt 5 kap. 1 eller 2 §,
11. sexuellt ofredande enligt 6 kap. 10 §,
12. skadegörelse enligt 12 kap. 1 § eller försök till sådant brott,
13. ringa skadegörelse enligt 12 kap. 2 §, eller
14. överträdelse av kontaktförbud med elektronisk övervakning eller överträdelse av kontaktförbud enligt 24 § lagen (1988:688) om kontaktförbud döms, om var och en av gärningarna har utgjort led i en upprepad kränkning av personens integritet, för olaga förföljelse till fängelse i högst fyra år.

Paragrafen reglerar straffansvar för olaga förföljelse. Paragrafen tillförs en ny punkt, *punkt 10*, som utvidgar tillämpningsområdet till att även omfatta gärningar enligt straffbestämmelserna om förtal och grovt förtal i 5 kap. 1 och 2 §§. Liksom för övriga brottsliga gärningar av det slag som bestämmelsen avser kan det i regel förutsättas att förtal och grovt förtal, när gärningarna ingår i en serie brott mot en och samma person, utgör en kränkning av den personliga integriteten. Om gärningarna sammantaget inte kan anses ha utgjort led i en upprepad kränkning av den utsattes integritet ska domstolen i stället döma särskilt för de enskilda brotten (se prop. 2010/11:45 s. 77). Övervägandena finns i avsnitt 5.3.

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

1 a § Kontaktförbud enligt 1 § får avse också förbud att uppehålla sig i en bostad som brukas gemensamt med annan, om det på grund av särskilda omständigheter finns risk för att den mot vilken förbudet avses gälla kommer att begå brott mot en sammanboendes liv, hälsa, frihet eller frid (kontaktförbud avseende gemensam bostad).

Kontaktförbud avseende gemensam bostad får meddelas endast om

1. skälen för ett sådant förbud väger tyngre än det intrång eller men i övrigt som förbudet innebär för den mot vilken förbudet avses gälla, och
2. den som förbudet avses skydda förbinder sig att medverka till att den mot vilken förbudet avses gälla i rimlig utsträckning får tillgång till sina personliga tillhörigheter.

Paragrafen reglerar förutsättningarna för kontaktförbud avseende en gemensam bostad. Övervägandena finns i avsnitt 6.4.

Andra stycket 1 ändras på så sätt att det inom ramen för den proportionalitetsbedömning som ska göras inte längre är ett krav för kontaktförbud avseende en gemensam bostad att skälen för ett sådant förbud väger väsentligt tyngre än det intrång eller men i övrigt som förbudet innebär för den mot vilken förbudet avses gälla. Det innebär att

Prop. 2020/21:217 skälen för att besluta kontaktförbud avseende en gemensam bostad inte behöver vara lika starka som enligt den hittillsvarande lydelsen och ökar förutsättningarna för sådana kontaktförbud. Vid proportionalitetsbedömningen ska beaktas att ett kontaktförbud som rör den gemensamma bostaden är en ingripande åtgärd. Om skälen för ett kontaktförbud avseende en gemensam bostad är så starka att de väger tyngre än skälen mot, ska dock ett kontaktförbud avseende den gemensamma bostaden kunna meddelas. När det gäller vilka skäl som kan beaktas vid proportionalitetsbedömningen kan tidigare förarbetsuttalanden alltså ge ledning vid bedömningen (jfr prop. 2002/03:70 s. 71).

2 § Om det kan antas att ett kontaktförbud enligt 1 § inte är tillräckligt, får förbudet utvidgas till att avse förbud att uppehålla sig i närheten av en annan persons bostad eller arbetsplats eller annat ställe där den personen brukar vistas (utvidgat kontaktförbud). Ett beslut om utvidgat kontaktförbud får förenas med villkor om elektronisk övervakning. Om den mot vilken förbudet avses gälla har överträtt ett kontaktförbud, ska beslutet förenas med villkor om elektronisk övervakning, om det inte finns särskilda skäl mot det.

Den som har överträtt ett utvidgat kontaktförbud får meddelas förbud att uppehålla sig inom ett större område än som följer av första stycket (särskilt utvidgat kontaktförbud). Förbudet får omfatta ett eller flera områden i anslutning till sådana platser där den andra personen har sin bostad eller arbetsplats eller annars brukar vistas. Det får inte avse ett större område än vad som är nödvändigt. Ett beslut om särskilt utvidgat kontaktförbud ska förenas med villkor om elektronisk övervakning, om det inte finns särskilda skäl mot det.

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

Paragrafen reglerar förutsättningarna för utvidgat och särskilt utvidgat kontaktförbud samt när dessa kan förenas med villkor om elektronisk övervakning. Övervägandena finns i avsnitt 6.2 och 6.5.

Paragrafens första stycke ändras på så sätt att ett beslut om utvidgat kontaktförbud får förenas med villkor om elektronisk övervakning även om en tidigare överträdelse inte skett. Regleringen är inte tvingande, dvs. ett utvidgat kontaktförbud får, men måste inte förenas med elektronisk övervakning. En proportionalitetsbedömning ska alltid göras (se prop. 2017/18:81 s. 49). Ett beslut om utvidgat kontaktförbud får alltså kombineras med elektronisk övervakning endast om behovet av övervakning överväger det intrång och men det innebär för den som beslutet avser. Vid avvägningen bör dock beaktas att förutsättningarna för att besluta om ett utvidgat kontaktförbud vilar på bedömningen att ett kontaktförbud enligt 1 § inte är tillräckligt. Skyddsbehovet kan därför ofta förväntas medföra att det finns skäl för att kombinera förbudet med elektronisk övervakning.

Vid bedömningen av om ett utvidgat kontaktförbud bör förenas med elektronisk övervakning eller inte kan de generella omständigheter som redan i dag kan beaktas vid bedömningen av om ett kontaktförbud ska meddelas eller inte vara relevanta (jfr prop. 1987/88:137 s. 41). Vidare kan parternas bostads- och arbetsförhållanden få betydelse samt att den som kontaktförbudet avses gälla före det att beslutet meddelats gett uttryck för att denne inte avser att respektera beslutet.

Regleringen om att ett utvidgat kontaktförbud ska förenas med elektronisk övervakning när en överträdelse har skett, som hittills funnits i andra meningen, flyttas utan några ändringar i sak till tredje meningen.

Tredje stycket ändras på så sätt att det inom ramen för den proportionalitetsbedömning som ska göras inte längre är ett krav för ett särskilt utvidgat kontaktförbud att skälen för ett sådant förbud väger väsentligt tyngre än den inskränkning i rörelsefriheten som förbudet innebär för den mot vilken förbudet avses gälla. Det innebär att skälen för att besluta ett särskilt utvidgat kontaktförbud inte behöver vara lika starka som enligt den hittillsvarande lydelsen och ökar förutsättningarna för att besluta sådana kontaktförbud. Vid proportionalitetsbedömningen ska beaktas att ett särskilt utvidgat kontaktförbud är en ingripande åtgärd. Om skälen för ett särskilt utvidgat kontaktförbud är så starka att de väger tyngre än skälen mot, ska dock ett särskilt utvidgat kontaktförbud kunna meddelas. När det gäller vilka skäl som kan beaktas vid proportionalitetsbedömningen kan tidigare förarbetsuttalanden alltså ge ledning vid bedömningen (jfr prop. 2002/03:70 s. 72).

Övriga ändringar är endast språkliga.

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

Om ett brott som avses i första stycket är ringa, döms till böter.

Paragrafen innehåller bestämmelser om straff för överträdelse av kontaktförbud med elektronisk övervakning och överträdelse av kontaktförbud. Övervägandena finns i avsnitt 6.3.

Paragrafens *första stycke* ändras på så sätt att straffskalan för överträdelse av kontaktförbud ska vara fängelse i högst ett år i stället för böter eller fängelse i högst ett år. Böter tas alltså bort ur straffskalan. Borttagandet av böter i straffskalan innebär att straffnivån höjs generellt för alla gärningar.

Paragrafens *andra stycke* ändras på så sätt att den ansvarsfrihetsregel som finns i den hittillsvarande lydelsen tas bort och ersätts med en reglering som innebär att ringa fall ska medföra ett bötesstraff.

Någon förändring av vilka fall som ska anses som ringa är inte avsedd. Tidigare förarbetsuttalanden och praxis kan alltså alltså ge ledning vid bedömningen. Till exempel kan en överträdelse som sker under omständigheter där parterna har försonats och båda vill få förbudet upphävt vara straffbar efter ändringen (jfr prop. 1987/88:137 s. 52). Kontakter som på grund av särskilda omständigheter är uppenbart befogade är dock inte att anse som överträdelser och är således inte straffbara (se 1 § fjärde stycket).

Utdrag ur sammanfattningen av betänkandet Ett särskilt hedersbrott (SOU 2020:57)

Utredningens uppdrag

[...]

Vi har också haft i uppdrag att

- analysera om minimistraflet för grov kvinnofridskränkning och grov fridskränkning bör höjas, samt
- lämna förslag på en höjning av minimistraflet oavsett ställningstagande i sak.

Slutligen har vi haft i uppdrag att

- överväga vilka förändringar i lagstiftningen avseende kontaktförbud som bör genomföras med anledning av två tillkännagivanden från riksdagen och lämna förslag på nödvändiga författningsändringar,
- analysera och vid behov föreslå de ytterligare förändringar på detta område som är lämpliga med anledning av den utvärdering av Sverige som Europarådets expertgrupp Grevio genomfört i fråga om artiklarna 52 och 53 i Istanbulkonventionen, samt
- analysera om det geografiska området vid särskilt utvidgat kontaktförbud bör utvidgas och vid behov föreslå förändringar i lagstiftningen.

Utgångspunkter för en reform

Våra överväganden och förslag bygger på följande allmänna utgångspunkter:

- Straffrätt handlar ytterst om statens utövande av sitt våldsmonopol. Staten har tagit på sig uppgiften att se till att ordning och säkerhet råder och medborgarna anses i gengäld acceptera eller underkasta sig att staten har den exklusiva rätten – och en skyldighet – att straffa den som begår vissa i lag definierade gärningar. Med tanke på straffsystemets speciella natur måste mycket höga krav ställas på dess utformning – och på att rationell argumentation ligger till grund för lagstiftningen.
- Kriminalisering ska tillgripas av lagstiftaren i sista hand, om det inte går att motverka det oönskade beteendet på ett mindre ingripande sätt. Vid kriminalisering av ett beteende måste den s.k. legalitetsprincipen beaktas. Legalitetsprincipen är en grundläggande rättssäkerhetsprincip. Den innefattar bl.a. krav på att straffrättsliga regler ska framgå av skriven lag, som ska vara klart och tydligt utformad. Lagen får inte tillämpas vare sig på gärningar som begåtts före ikraftträdandet eller i större utsträckning än vad ordalydelsen ger stöd för.
- Påföljdssystemet bygger på en uppfattning av rättvisa som innebär att de straffrättsliga påföljdernas stränghet, exempelvis antalet dagsböter eller antalet månader eller år i fängelse, ska spegla brottets eller brottslighetens allvar. Utgångspunkten är alltså att lika allvarliga brott

ska bestraffas lika hårt och att ett mer allvarligt brott ska leda till en strängare påföljd än ett mindre allvarligt brott. Hur allvarligt ett brott är bedöms utifrån vilken skada, kränkning eller fara som brottet har orsakat. Att straffets stränghet ska stå i proportion till brottets allvar måste beaktas såväl när lagstiftaren på ett abstrakt plan bestämmer straffskalan för en brottstyp som när domstolen i ett konkret fall bestämmer påföljd för ett brott. En skärpning av straffet för en viss brottstyp kräver alltså att skärpningen kan motiveras med rättviseskäl.

- Förändringar i påföljdssystemet är i allmänhet av begränsad betydelse för den allmänna brottsnivån i samhället. En utgångspunkt för våra överväganden är därför att de förslag som vi lämnar, utifrån de inriktningar som anges i våra direktiv, måste ses i ljuset av ett behov av åtgärder också på andra områden än det straffrättsliga.
- Även vid övervägandena i fråga om förutsättningarna för att meddela olika former av kontaktförbud måste grundläggande konstitutionella bestämmelser om mänskliga rättigheter och grundläggande friheter beaktas.

Ett särskilt hedersbrott

[...] Samtidigt föreslår vi att 4 a § första stycket och nuvarande 4 b § ändras på så sätt att förtals- och förolämpningsbrott enligt 5 kap. brottsbalken kan ingå även i en grov fridskränkning eller en grov kvinnofridskränkning respektive en olaga förföljelse. [...]

Straffskalor och straffprocessuella frågor

Straffskalor

När brottstyperna grov fridskränkning och grov kvinnofridskränkning infördes i brottsbalken 1998 angavs i bestämmelsen om grov fridskränkning att straffet skulle vara fängelse i lägst sex månader och högst sex år. Bestämmelsen om grov kvinnofridskränkning infördes i samma paragraf och hänvisade i fråga om straffskala tillbaka till vad som gällde grov fridskränkning. Paragrafen har därefter ändrats bl.a. på så sätt att straffskalan för de båda brottstyperna nu är fängelse i lägst nio månader och högst sex år.

Det som vi har övervägt är om straffminimum nu borde höjas till fängelse i ett år eller inte. Polismyndigheten har, innan vi inledde vårt utredningsarbete, föreslagit en sådan höjning i syfte att ge polis och åklagare bättre verktyg för att kunna samla in nödvändig stödbevisning i form av läkarjournaler och rättsintyg i de fall målsäganden inte ger sitt samtycke till detta. Polismyndigheten har också angett att ett höjt straffminimum bättre skulle avspegla brottets allvarliga karaktär.

Vi gör bedömningen att straffskalan för grov fridskränkning och grov kvinnofridskränkning inte bör ändras. Straffet för såväl dessa brottstyper som det föreslagna nya hedersbrottet ska vara fängelse i lägst nio månader och högst sex år. Med hänvisning till våra allmänna utgångspunkter för en reform konstaterar vi att en skärpning av straffet för en viss brottstyp måste kunna motiveras med att personer som begår sådana brott därigenom gör

sig förtjänta av ett strängare straff än enligt nu gällande straffskala. Förtjänsten ska i sin tur bedömas i termer av hur stor skada, kränkning eller fara som den brottsliga gärningen innebär, exempelvis för brottsoffret. Intresset av att få tillgång till straffprocessuella verktyg utgör inte ett rationellt skäl för en höjning av straffminimum. Frågan har alltså varit om en skärpning av straffminimum för de s.k. fridskränkingsbrotten kan motiveras med förtjänstrelaterade skäl.

Vi gör bedömningen att redan dagens straffskala för de s.k. fridskränkingsbrotten, med ett minimistraff på fängelse i nio månader, innebär att den som döms för grov fridskränkning eller grov kvinnofridskränkning får ett flera gånger så strängt straff som om han eller hon i stället skulle ha dömts för var och en av de brottsliga gärningar, exempelvis ett fall av misshandel av normalgraden, ett fall av olaga tvång och ett fall av ofredande, som annars skulle ha ingått i fridskränkingsbrottet. Det är inte motiverat att öka den skillnaden, så att straffet för brottsliga gärningar som begås mot annan än den som kan anses som närstående blir endast en bråkdel av straffet för motsvarande brottsliga gärningar begångna mot närstående.

Vidare konstaterar vi att ett skärpt straffminimum för de s.k. fridskränkingsbrotten kan leda till att domstolarna undviker att tillämpa bestämmelserna och i stället dömer för de ingående underbrotten i de, relativt sett, minst straffvärda fallen. Det skulle i sin tur innebära en risk för att en höjning av straffminimum motverkar bestämmelsernas syfte.

Trots ställningstagandet i sak lämnas, i enlighet med uppdraget, ett alternativt förslag till straffskala för grov fridskränkning och grov kvinnofridskränkning som innebär att straffminimum höjs från fängelse i nio månader till fängelse i ett år. Det alternativa förslaget omfattar även det föreslagna nya särskilda hedersbrottet.

[...]

Kontaktförbud

Straffet för överträdelse av kontaktförbud

Vi föreslår att straffskalan för överträdelser av kontaktförbud enligt 24 § första stycket andra meningen lagen (1988:688) om kontaktförbud ändras från böter eller fängelse i högst ett år till fängelse i (lägst 14 dagar och) högst ett år samtidigt som den nuvarande ansvarsfrihetsregeln i andra stycket i samma paragraf ersätts med en bestämmelse om att straffet i ringa fall ska vara böter.

Vi anser att brottets allvar motiverar en höjning av normalstraffet för överträdelse av kontaktförbud till ett straff som ligger på fängelsenivå, dvs. är strängare än böter.

När det gäller de ringa fallen leder dessa i dag till ansvarsfrihet. Vi bedömer att den skärpta synen på normalfallet av överträdelse av kontaktförbud bör medföra en skärpt syn även på de ringa fallen. Den som har fått ett kontaktförbud meddelat mot sig ska alltså inte kunna gå fri från ansvar med hänvisning till att han eller hon blivit bjuden hem till skyddspersonen eller liknande. Vi anser att böter är ett rimligt straff för sådana fall, i vilka gärningen kanske inte inneburit någon direkt skada,

kränkning eller fara för skyddspersonen. Även i dessa fall har den som fått förbudet meddelat mot sig haft att rätta sig efter förbudet och – genom att bryta mot detta – begått ett brott mot staten.

I denna del har vi valt att understryka särskilt att ”kontakter som med hänsyn till särskilda omständigheter är uppenbart befogade” är undantagna från kontaktförbud redan enligt 1 § första stycket i lagen om kontaktförbud.

Övriga överväganden i fråga om kontaktförbud

Vi föreslår att ett beslut om utvidgat kontaktförbud ska – oavsett om den mot vilken förbudet avses gälla har överträtt ett tidigare meddelat kontaktförbud eller inte – kunna förenas med villkor om elektronisk övervakning. Om den mot vilken förbudet avses gälla har överträtt ett tidigare meddelat kontaktförbud, och det inte finns särskilda skäl mot det, ska förbudet förenas med villkor om elektronisk övervakning.

I dag gäller, enligt 1 a § andra stycket i lagen om kontaktförbud, att ett kontaktförbud avseende gemensam bostad får meddelas endast om skälen för ett sådant förbud väger väsentligt tyngre än det intrång eller men i övrigt som förbudet innebär för den mot vilken förbudet avses gälla. Vi föreslår att detta väsentlighetskrav slopas, så att bedömningen i stället gäller frågan om skälen för ett sådant förbud väger tyngre än det intrång eller men i övrigt som förbudet innebär för den mot vilken förbudet avses gälla. Skälet för detta förslag är att det redan vid en vanlig proportionalitetsavvägning, av skälen för och mot ett förbud om kontaktförbud avseende gemensam bostad, måste beaktas att den som förbudet är tänkt att meddelas mot typiskt sett har starka skäl för att få besöka och bo i sin bostad. Ett krav på väsentligt tyngre skäl är därför överflödigt och kan riskera att för högt ställda krav i praktiken uppställs för att ett kontaktförbud avseende gemensam bostad ska meddelas.

I fråga om den svenska regleringens effektivitet anser vi att det svenska rättssystemet måste betraktas som en helhet. Bestämmelserna om frihetsberövanden i form av häktning, anhållande och gripande kompletterar bestämmelserna om kontaktförbud på ett sådant sätt att den svenska lagstiftningen på ett effektivt sätt möjliggör ett avlägsnande av en misstänkt gärningsperson från en gemensam bostad.

Vi gör också bedömningen att bestämmelsen om särskilt utvidgat kontaktförbud inte bör ändras med avseende på geografiskt område eftersom det redan i dag är möjligt att besluta om skydd i ett så stort geografiskt område som är nödvändigt.

Konsekvenser av utredningens förslag

[...] När det särskilt gäller ekonomiska konsekvenser berör övervägandena och förslagen i första hand Kriminalvården. [...]

Den årliga kostnadsökningen för Kriminalvården av att genomföra våra förslag i fråga om skärpt straffskala för överträdelse av kontaktförbud kan uppskattas till cirka 4,2 miljoner kronor.

Prop. 2020/21:217
Bilaga 1

De ökade kostnader som våra förslag medför är så pass begränsade att de kan finansieras genom omfördelningar inom kostnadsområdet för rättsväsendet.

De föreslagna ändringarna i lag kan träda i kraft den 1 januari 2022 och det krävs inte några särskilda övergångsbestämmelser.

Förslag till lag om ändring i brottsbalken (1962:700)

Härigenom föreskrivs i fråga om brottsbalken (1962:700)

dels att nuvarande 4 kap. 4 b–d §§ ska betecknas 4 kap. 4 c–e §§,

dels att [...] 4 kap. 4 a § [...] ska ha följande lydelse,

[...]

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

4 kap.

4 a §¹

Den som begår brottsliga gärningar enligt 3, 4, 6 eller 12 kap. eller enligt 24 § lagen (1988:688) om kontaktförbud mot en närstående eller tidigare närstående person, döms, om var och en av gärningarna utgjort led i en upprepad kränkning av personens integritet och gärningarna varit ägnade att allvarligt skada personens självkänsla, för grov fridskränkning till fängelse i lägst nio månader och högst sex år.

Den som begår brottsliga gärningar enligt 3, 4, 5, 6 eller 12 kap. eller enligt 24 § lagen (1988:688) om kontaktförbud mot en närstående eller tidigare närstående person, döms, om var och en av gärningarna utgjort led i en upprepad kränkning av personens integritet och gärningarna varit ägnade att allvarligt skada personens självkänsla, för grov fridskränkning till fängelse i lägst nio månader och högst sex år.

Har gärningar som anges i första stycket 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, ska han i stället dömas för grov kvinnofridskränkning till samma straff.

4 c §²

Den som förföljer en person genom brottsliga gärningar som utgör 1. misshandel enligt 3 kap. 5 § eller försök till sådant brott som inte är ringa,

2. olaga tvång enligt 4 kap. 4 § första stycket,
3. olaga hot enligt 4 kap. 5 § första stycket,
4. hemfridsbrott eller olaga intrång enligt 4 kap. 6 §,
5. kränkande fotografering enligt 4 kap. 6 a §,
6. olovlig identitetsanvändning enligt 4 kap. 6 b §,
7. olaga integritetsintrång enligt 4 kap. 6 c §,
8. ofredande enligt 4 kap. 7 §,

9. förtal enligt 5 kap. 1 §,

10. grovt förtal enligt 5 kap. 2 §,

11. förolämpning enligt 5 kap.

3 §,

¹ Senaste lydelse 2013:367.

² Senaste lydelsen av tidigare 4 b § 2018:409.

9. sexuellt ofredande enligt
6 kap. 10 §,
10. skadegörelse enligt 12 kap.
1 § eller försök till sådant brott,
11. ringa skadegörelse enligt
12 kap. 2 §, eller
12. överträdelse av kontakt-
förbud med elektronisk övervak-
ning eller överträdelse av
kontaktförbud enligt 24 § lagen
(1988:688) om kontaktförbud

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

12. sexuellt ofredande enligt
6 kap. 10 §,
13. skadegörelse enligt 12 kap.
1 § eller försök till sådant brott,
14. ringa skadegörelse enligt
12 kap. 2 §, eller
15. överträdelse av kontakt-
förbud med elektronisk övervak-
ning eller överträdelse av
kontaktförbud enligt 24 § lagen
(1988:688) om kontaktförbud

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

Prop. 2020/21:217
Bilaga 2

Härigenom föreskrivs att 1 a, 2 och 24 §§ lagen (1988:688) om kontaktförbud ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 a §¹

Kontaktförbud enligt 1 § får avse också förbud att uppehålla sig i en bostad som brukas gemensamt med annan, om det på grund av särskilda omständigheter finns risk för att den mot vilken förbudet avses gälla kommer att begå brott mot en sammanboendes liv, hälsa, frihet eller frid (kontaktförbud avseende gemensam bostad).

Kontaktförbud avseende gemensam bostad får meddelas endast om

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

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

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

2 §²

Om det kan antas att ett kontaktförbud enligt 1 § inte är tillräckligt, får förbudet utvidgas till att avse förbud att uppehålla sig i närheten av en annan persons bostad eller arbetsplats eller annat ställe där den personen brukar vistas (utvidgat kontaktförbud). Ett beslut om utvidgat kontaktförbud ska förenas med villkor om elektronisk övervakning, om den mot vilken förbudet avses gälla har överträtt ett kontaktförbud och det inte finns särskilda skäl mot det.

Om det kan antas att ett kontaktförbud enligt 1 § inte är tillräckligt, får förbudet utvidgas till att avse förbud att uppehålla sig i närheten av en annan persons bostad eller arbetsplats eller annat ställe där den personen brukar vistas (utvidgat kontaktförbud). Ett beslut om utvidgat kontaktförbud får förenas med villkor om elektronisk övervakning. Om den mot vilken förbudet avses gälla har överträtt ett *tidigare meddelat* kontaktförbud och det inte finns särskilda skäl mot det *ska förbudet förenas med ett sådant villkor*.

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

¹ Senaste lydelse 2013:974.

² Senaste lydelse 2018:408.

Prop. 2020/21:217 Bilaga 2 kontaktförbud ska förenas med villkor om elektronisk övervakning, om det inte finns särskilda skäl mot det.

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

24 §³

Den som bryter mot ett kontaktförbud med villkor om elektronisk övervakning döms för överträdelse av kontaktförbud med elektronisk övervakning till fängelse i högst två år. Den som i övrigt bryter mot ett kontaktförbud döms för överträdelse av kontaktförbud till böter eller fängelse i högst ett år.

I ringa fall ska det inte dömas till ansvar.

Den som bryter mot ett kontaktförbud med villkor om elektronisk övervakning döms för överträdelse av kontaktförbud med elektronisk övervakning till fängelse i högst två år. Den som i övrigt bryter mot ett kontaktförbud döms för överträdelse av kontaktförbud till fängelse i högst ett år.

Om brottet är ringa, döms till böter.

Författningsförslag som inte följer av ställningstagandena

Prop. 2020/21:217
Bilaga 2

Alternativt förslag till lag om ändring i brottsbalken (1962:700)

Härigenom föreskrivs i fråga om brottsbalken (1962:700) att 4 kap. 4 a § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

4 kap.

4 a §

Den som begår brottsliga gärningar enligt 3, 4, 6 eller 12 kap. eller enligt 24 § lagen (1988:688) om kontaktförbud mot en närstående eller tidigare närstående person, döms, om var och en av gärningarna utgjort led i en upprepad kränkning av personens integritet och gärningarna varit ägnade att allvarligt skada personens självkänsla, för *grov fridskränkning* till fängelse i lägst *nio månader* och högst sex år.

Den som begår brottsliga gärningar enligt 3, 4, 5, 6 eller 12 kap. eller enligt 24 § lagen (1988:688) om kontaktförbud mot en närstående eller tidigare närstående person, döms, om var och en av gärningarna utgjort led i en upprepad kränkning av personens integritet och gärningarna varit ägnade att allvarligt skada personens självkänsla, för *grov fridskränkning* till fängelse i lägst *ett* och högst sex år.

Har gärningar som anges i första stycket 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, ska han i stället dömas för *grov kvinnofridskränkning* till samma straff.

Observerat att den nya hänvisningen till 5 kap. brottsbalken ingår även i vårt författningsförslag i avsnitt 1. Det är alltså endast straffskalan som skiljer detta alternativ från det författningsförslag i avsnitt 1 som följer av våra ställningstaganden.

Förteckning över remissinstanserna

Efter remiss har yttrande över betänkandet lämnats av Barnombudsmannen, Botkyrka kommun, Brottsförebyggande rådet, Brottsofferjouren Sverige, Brottsoffermyndigheten, Burlövs kommun, Diskrimineringsombudsmannen, Domstolsverket, ECPAT Sverige, Fagersta kommun, Falu tingsrätt, Fredrika Bremer Förbundet, Föreningen Sveriges Ungdomsmottagningar, Helsingborgs tingsrätt, Hovrätten för Västra Sverige, Justitiekanslern, Jämställdhetsmyndigheten, Kils kommun, Kriminalvården, Kvinnors nätverk, Linköpings universitet (Barnafrid – Nationellt kunskapscentrum), Lunds kommun, Länsstyrelsen i Gävleborgs län, Länsstyrelsen i Norrbottens län, Länsstyrelsen i Skåne län, Länsstyrelsen i Stockholms län, Länsstyrelsen i Östergötlands län, Malmö kommun, Migrationsverket, Mjölby kommun, Myndigheten för delaktighet, Myndigheten för familjerätt och föräldraskapsstöd, Myndigheten för stöd till trossamfund, Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor, Mölndals kommun, Nässjö kommun, Origo, Polismyndigheten, Region Stockholm, Region Värmland, Riksförbundet för homosexuella, bisexuella, transpersoners och queeras rättigheter, Riksorganisationen för kvinnojourer och tjejjourer i Sverige, Riksorganisationen GAPF – Glöm aldrig Pela och Fadime, Rädda Barnen, Rättsmedicinalverket, Socialstyrelsen, Stiftelsen Allmänna Barnhuset, Stockholms kommun, Stockholms tingsrätt, Stockholms universitet, Svea hovrätt, Sveriges advokatsamfund, Sveriges Kommuner och Regioner, Säkerhetspolisen, Sätters kommun, Tjejers rätt i samhället, Umeå tingsrätt, Unizon, Uppsala kommun, Uppsala universitet (Nationellt centrum för kvinnofrid), Varken hora eller kuvad, VKV – Västra Götalandsregionens kompetenscentrum om våld i nära relationer, Västra Götalandsregionen, Åklagarmyndigheten och Örebro universitet.

Yttrande har också inkommit från Kvinnofronten, Riksförbundet för sexuell upplysning, Fryshuset och Sveriges ambassad i Nairobi.

Delegationen mot segregation, Region Uppsala, Riksdagens ombudsmän, Statens skolinspektion, Statens skolverk och Trollhättans kommun har avstått från att yttra sig.

Följande remissinstanser har inte inkommit med något yttrande. Barnens rätt i samhället, Borgholms kommun, Båstads kommun, Dorotea kommun, Emmaboda kommun, Flens kommun, Funktionsrätt Sverige, Göteborgs kommun, Kalix kommun, MÄN, Nationella Nätverket för Samordningsförbund, Norrtälje kommun, Piteå kommun, Region Skåne, Riksförbundet Internationella Föreningar för Invandrarkvinnor, Sandvikens kommun, Simrishamns kommun, Skövde kommun, Storumans kommun, Sunne kommun, Terrafem – nätverket för kvinnors rätt mot mäns våld, Umeå kommun, Unicef, Vännäs kommun och Västerviks kommun.

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 2021-06-16

Närvarande: F.d. justitierådet Ella Nyström samt justitieråden Per Classon och Stefan Johansson

Skärpta straff för våld och andra kränkningar i nära relationer

Enligt en lagrådsremiss den 10 juni 2021 har regeringen (Justitiedepartementet) beslutat inhämta Lagrådets yttrande över förslag till

1. lag om ändring i brottsbalken,
2. lag om ändring i lagen (1988:688) om kontaktförbud.

Förslagen har inför Lagrådet föredragits av kanslirådet Cecilia Eneman och rättssakkunniga Rezanne Marouf.

Lagrådet lämnar förslagen utan erinran.

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 22 juli 2021

Närvarande: statsråden Bolund, Johansson, ordförande, Shekarabi, Ygeman, Ekström, Dahlgren, Ernkrans, Olsson Fridh

Föredragande: statsrådet Johansson

Regeringen beslutar proposition Skärpta straff för våld och andra kränkningar i nära relationer