

Innehåll

1	Innehåll.....	11
2	Promemorians författningsförslag	13
2.1	Förslag till ändringar i lag	13
2.1.1	Förslag till lag om ändring i lagen (1988:688) om besöksförbud	13
2.1.2	Förslag till lag om ändring i rättegångsbalken	17
2.1.3	Förslag till lag om ändring i äktenskapsbalken	18
2.1.4	Förslag till lag om ändring i lagen (1987:232) om sambors gemensamma hem	20
2.2	Förslag till ändring i förordning	23
2.2.1	Förslag till förordning om ändring i förordningen (1988:691) om tillämpningen av lagen (1988:688) om besöksförbud	23
3	Inledning.....	25
3.1	Våld mot kvinnor.....	25
3.2	Besöksförbudslagen.....	25
3.3	Tidigare vidtagna åtgärder för att motverka våld mot kvinnor.....	26
3.4	Promemorians innehåll i korthet	29

4	Den s.k. Österrikemodellen samt pågående lagstiftning i Norge och Finland	33
4.1	Inledning.....	33
4.1.1	Närmare om det österrikiska regelverket	33
4.2	Lagstiftningsprojekt i Finland och Norge.....	35
4.2.1	Finland	35
4.2.2	Norge.....	36
4.3	Allmänna överväganden och vissa utgångspunkter för en svensk motsvarighet till österrikemodellen	36
5	Besöksförbudslagen	41
5.1	Utvidgat besöksförbud.....	41
5.1.1	Gällande rätt.....	41
5.1.2	Behovet av en reform.....	42
5.1.3	Finns det rättsliga förutsättningar för att ytterligare utvidga besöksförbudsreglerna?	43
5.1.4	Förutsättningar för att besöksförbud för större geografiska områden skall få meddelas	44
5.2	Tillfälligt besöksförbud	46
5.2.1	Gällande rätt, m.m.	46
5.2.2	Behovet av en reform.....	48
5.2.3	Förutsättningar för tillfälligt besöksförbud.....	50
5.2.4	Handläggningen hos polisen.....	52
5.3	Besöksförbud i egen bostad.....	54
5.3.1	Gällande rätt m.m.	55
5.3.2	Behovet av en reform.....	58
5.3.3	Finns det rättsliga förutsättningar för att meddela besöksförbud i egen bostad?.....	59
5.3.4	Förbudets innebörd	64
5.3.5	Förutsättningar för att meddela förbud.....	65
5.3.6	Vem skall kunna påkalla beslut om besöksförbud i egen bostad?.....	67

5.3.7	Förbudstidens längd	67
5.3.8	Beslutande myndighet och förfaranderegler	68
5.3.9	Domstolsprövning	71
5.3.10	Ombud eller biträde	73
5.4	Övriga frågor	73
5.4.1	Ersättningsbostad	73
5.4.2	Personliga tillhörigheter	75
5.4.3	Barn och umgänge	76
5.4.4	Stöd och hjälp till kvinnan	77
5.4.5	Utvärdering	78
5.5	Straffskalan för överträdelse av besöksförbud	78
6	Häktning	81
6.1	Bedömningsgrunderna vid häktning	81
7	Äktenskapsbalken och sambolagen	83
7.1	Äktenskapsbalken	83
7.2	Sambolagen	87
8	Övervakning med elektronisk kontroll i samband med besöksförbud	91
8.1	Intensivövervakning med elektronisk kontroll m.m.	91
8.2	Proposition om kvinnofrid	92
8.3	Brottsförebyggande rådets förstudie	94
8.4	Utgångspunkter för en rättslig lösning i Sverige	95
8.4.1	Inledning	95
8.4.2	Den rättsliga lösningen	97
8.4.3	Europakonventionen om skydd för de männliga fri- och rättigheterna	101

8.4.4	Övervakning av besöksförbud med elektronisk kontroll bör för närvarande inte införas	103
8.4.5	Övervakning med elektronisk kontroll som en påföljd för brott – en idéskiss	106
8.4.6	Sammanfattning	106
8.4.7	Motiv för att kombinera skyddstillsyn med en särskild föreskrift om övervakning av besöksförbud med elektronisk kontroll.....	106
8.4.8	Allmänna förutsättningar för övervakning av besöksförbud i kombination med skyddstillsyn...	108
8.4.9	Övervakningstidens längd.....	109
8.4.10	Föreskrift om övervakning av besöksförbud skall utgöra ett alternativ till ett fängelsestraff	110
8.4.11	Ytterligare om förutsättningarna för att döma till skyddstillsyn med föreskrifter om övervakning med elektronisk kontroll.....	111
8.4.12	En lämplighetsprövning bör göras i det enskilda fallet	112
8.4.13	Besöksförbud och övervakning med elektronisk kontroll i kombination med andra påföljder eller föreskrifter	114
8.4.14	Verkställighet av föreskrift om övervakning.....	115
8.4.15	Övervakningens närmare utformning.....	116
8.4.16	Reaktion vid misskötsamhet m.m.....	118
8.4.17	Stöd till den som skall skyddas av övervakningen.....	120
8.5	Besöksförbud i kombination med övervakning med elektronisk kontroll – kvalificerat besöksförbud – ytterligare en idéskiss.....	120
8.5.1	Sammanfattning	120
8.5.2	Förutsättningar för kvalificerat besöksförbud, m.m.	121
8.5.3	Ingreppet i den övervakades frihet bör vägas mot skälen för övervakningen.....	125
8.5.4	Kvalificerat besöksförbud efter villkorlig frigivning.....	126

8.5.5	Övervakning under permission från fängelsestraff.....	127
8.5.6	Övervakningstidens längd m.m.	129
8.5.7	Förfarandet i frågor om kvalificerat besöksförbud	130
8.5.8	Omprövning av beslut om kvalificerat besöksförbud	132
8.5.9	Verkställighet av övervakningen.....	134
8.5.10	Den verkställande myndigheten skall kunna utfärda föreskrifter om utgångsförbud	134
8.5.11	Stöd till den som skall skyddas av övervakningen.....	135
8.5.12	Häktning som tvångsmedel för att genomföra övervakningen.....	135
8.5.13	Handläggningen av häktningsfrågan.....	137
8.5.14	Omprövning av häktningsfrågan	138
8.5.15	Häktningstiden skall vara begränsad.....	138
8.5.16	Överträdelse av kvalificerat besöksförbud m.m.	139
8.6	Övervakning av besöksförbud med elektronisk kontroll – kvalificerat besöksförbud – som en särskild rättsverkan av brott – en tredje idéskiss	141
8.6.1	Sammanfattning.....	141
8.6.2	Motiv för att införa kvalificerat besöksförbud som en särskild rättsverkan av brott	142
8.6.3	Förutsättningar för kvalificerat besöksförbud som en särskild rättsverkan av brott	143
8.6.4	Kvalificerat besöksförbud bör inte förutsätta den tilltalades samtycke	144
8.6.5	Kvalificerat besöksförbud skall endast kunna kombineras med fängelse.....	145
8.6.6	Ingreppet i den övervakades frihet bör vägas mot skälen för övervakningen.....	146
8.6.7	Det kvalificerade besöksförbudet bör påverka straffmätningen.....	146
8.6.8	Övervakningstidens längd, m.m.	147

8.6.9 Omprövning av kvalificerat besöksförbud	148
8.6.10 Verkställighet av övervakningen	148
8.6.11 Överträdelse av kvalificerat besöksförbud.....	149
9 Ekonomiska konsekvenser och ikraftträdande	151
9.1 Förslagen om ändringar i besöksförbudslagen	151
9.2 Förslaget rörande bedömningsgrunderna vid häktning...	153
9.3 Förslagen om ändringar i äktenskapsbalken och lagen om sambors gemensamma hem	153
9.4 Ikraftträdande, m.m.....	154
10 Författningskommentar	155
10.1 Förslaget till ändring i lagen (1988:688) om besöksförbud	155
10.2 Förslaget till ändring i rättegångsbalken.....	164
10.3 Förslaget till lag om ändring i äktenskapsbalken.....	165
10.4 Förslaget till lag om ändring i lagen (1987:232) om sambors gemensamma hem	166
Bilagor	
Bilaga 1 Brottsförebyggande rådets rapport "Elektronisk övervakning vid besöksförbud – Teknikens möjligheter och begränsningar	169
Bilaga 2 Förslag till lag om försöksverksamhet med skyddstillsyn i kombination med övervakning av besöksförbud med elektronisk kontroll	189

Bilaga 3 Förslag till lag om försöksverksamhet med övervakning av besöksförbud med elektronisk kontroll – kvalificerat besöksförbud	193
Bilaga 4 Förslag till lag om försöksverksamhet med övervakning av besöksförbud med elektronisk kontroll som en särskild rättsverkan av brott	199
Bilaga 5 Förslag till lag om försöksverksamhet med övervakning med elektronisk kontroll under permission från fängelsestraff	203

1 Innehåll

I promemorian lämnas olika förslag som syftar till att motverka våld mellan närstående eller tidigare närstående.

Det förslås bl.a. en ändring i lagen (1988:688) om besöksförbud som innebär att ett besöksförbud skall kunna utvidgas till större områden än i dag. Vidare föreslås att ett besöksförbud skall kunna avse den egna bostaden om det på grund av särskilda omständigheter finns en påtaglig risk för att den person förbudet avses gälla kommer att begå brott mot en sammanboendes liv, hälsa, frihet eller frid. Polisen skall även få befogenhet att meddela interimistiska beslut om besöksförbud, s.k. tillfälligt besöksförbud.

Det föreslås en ändring i rättegångsbalkens bestämmelser om häktning. Ändringen innebär att det i 24 kap. 1 § första stycket rättegångsbalken uttryckligen anges att den misstänktes förhållande till målsäganden skall beaktas vid bedömningen av om någon av de särskilda häktningsförutsättningarna föreligger.

Promemorian behandlar även vissa familjerättsliga frågor. De ändringar som föreslås i äktenskapsbalken och sambolagen innebär att det blir möjligt för domstol att förordna om kvarsittanderätt och besöksförbud för en make eller sambo sedan parterna har separerat och fram till dess att bodelning har skett, och att ett sådan förordnande skall kunna ges även interimistiskt.

Slutligen behandlas de rättsliga förutsättningarna för att övervaka besöksförbud med elektronisk kontroll. Det presenteras tre olika modeller på hur en sådan övervakning skulle kunna regleras. Den första modellen innebär att skyddstillsyn

kombineras med en föreskrift om övervakning av besöksförbud med elektronisk kontroll. Modell nummer två går ut på att domstol i vissa fall skall kunna besluta om övervakning inom ramen för besöksförbudslagen, utan någon koppling till brottspåföljd. Den tredje modellen innebär ett system där domstol skall kunna besluta om övervakning som en särskild rättsverkan av överträdelse av besöksförbud. Modellerna utgör emellertid inte några färdiga förslag till en rättslig lösning, eftersom det har visat sig att det föreligger stora svårigheter att finna en lämplig rättslig lösning. I stället får modellerna betraktas som idéskisser som kan ligga till grund för fortsatt utredningsarbete.

Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 april 2003.

2 Promemorians författningsförslag

2.1 Förslag till ändringar i lag

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

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1988:688) om besöksförbud

dels att 2 och 4 §§ skall ha följande lydelse

dels att det i lagen skall införas sex nya paragrafer, 1 a och 1 b samt 22 a–d §§ av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 a §

Besöksförbud enligt 1 § får avse också förbud att uppehålla sig i eller i närheten av den egna bostaden om det på grund av särskilda omständigheter finns en påtaglig risk för att den mot vilken förbudet avses gälla kommer att begå brott mot en sammanboendes liv, hälsa, frihet eller frid.

Besöksförbud enligt första stycket får meddelas endast om

skälen för detta väger väsentligt tyngre än det intrång eller men i övrigt som förbudet innebär för den som förbudet avses gälla.

1 b §

När ett beslut enligt 1 a § har meddelats får polisman avlägsna den som har ålagts förbudet från bostaden.

2 §

Om det kan antas att ett besöksförbud 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.

Den som bryter mot ett besöksförbud enligt första stycket får meddelas förbud att uppehålla sig i en viss kommun eller i ett område i en viss kommun där den andra personen har sin bostad eller arbetsplats eller annars brukar vistas. Ett sådant förbud får meddelas även i annat fall, om det finns synnerliga skäl för det.

En utvidgning av besöksförbudet enligt andra stycket får ske endast om skälen för detta väger väsentligt tyngre än den inskränkning i rörelsefriheten som förbudet innebär för den som förbudet avses gälla.

4 §

Besöksförbud skall meddelas för viss tid, högst ett år.

Besöksförbudet gäller omedelbart, om inte annat bestäms.

Besöksförbudet får förlängas med högst ett år i taget.

Besöksförbud enligt 1 och 2 §§ skall meddelas för viss tid, högst ett år. *Besöksförbud enligt 1 a §* skall meddelas för viss tid, högst 30 dygn.

Besöksförbudet gäller omedelbart, om inte annat bestäms.

Ett besöksförbud enligt 1 och 2 §§ får förlängas med högst ett år i taget. *Ett besöksförbud enligt 1 a §* får, om det finns särskilda skäl för det, förlängas med högst 30 dygn.

22 a §

En polisman får tillfälligt meddela besöksförbud enligt 1 och 1 a §§ om avgörandet på grund av särskilda omständigheter inte kan uppskjutas i avvaktan på åklagarens handling.

22 b §

Ett tillfälligt besöksförbud gäller till dess åklagare har meddelat beslut i ärendet, dock längst 24 timmar.

För tillfälligt besöksförbud gäller i övrigt 3, 5 och 6 §§.

22 c §

När en polisman har meddelat ett tillfälligt besöks-

förbud skall ärendet skyndsamt överlämnas till åklagare som är behörig att meddela besöksförbud i ärendet.

För polisens handläggning i övrigt gäller bestämmelserna i 8 § andra stycket, 9 § andra stycket och 10–13 §§ i tillämpliga delar.

När en fråga om tillfälligt besöksförbud har väckts, är den som förbudet avses gälla på tillsägelse av en polisman skyldig att följa med till ett förhör som hålls omedelbart därefter. Väger han eller hon utan giltig orsak, får polismannen ta med honom eller henne till förhöret.

22 d §

Beslut om tillfälligt besöksförbud får inte överklagas.

Denna lag träder i kraft den 1 april 2003.

2.1.2 Förslag till lag om ändring i rättegångsbalken

Härigenom föreskrivs att 24 kap. 1 § rättegångsbalken skall ha följande lydelse

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

24 kap.

1 §¹

Den som på sannolika skäl är misstänkt för ett brott, för vilket är föreskrivet fängelse ett år eller däröver får häktas, om det med hänsyn till brottets beskaffenhet, den misstänktes förhållande eller någon annan omständighet finns risk för att han

Den som på sannolika skäl är misstänkt för ett brott, för vilket är föreskrivet fängelse ett år eller däröver får häktas, om det med hänsyn till brottets beskaffenhet, *den misstänktes förhållande till målsäganden*, den misstänktes förhållanden *i övrigt* eller någon annan omständighet finns risk för att han *eller hon*

1. avviker eller på något annat sätt undandrar sig lagföring eller straff,

2. genom att undanröja bevis eller på något annat sätt försvårar sakens utredning eller

3. fortsätter sin brottsliga verksamhet.

Är för brottet inte föreskrivet lindrigare straff än fängelse två år, skall häktning ske, om det inte är uppenbart, att skäl för häktning saknas.

Häktning får endast ske om skälen för åtgärden uppväger det intrång eller men i övrigt som åtgärden innebär för den misstänkte eller för något annat motstående intresse.

Kan det antas att den misstänkte kommer att dömas endast till böter, får häktning inte ske.

Denna lag träder i kraft den 1 april 2003.

¹ Senaste lydelse 1989:650.

2.1.3 Förslag till lag om ändring i äktenskapsbalken

Härigenom föreskrivs att 18 kap. 2 § äktenskapsbalken skall ha följande lydelse

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

18 kap.

2 §

Om handläggningen av ett mål om äktenskapsskillnad har avslutats utan att det har bestämts vem av makarna som skall ha rätt att bo kvar i deras gemensamma bostad till dess att bodelning har skett, får domstolen på ansökan av en av makarna meddela sådant förordnande. Domstolen får även ändra ett tidigare meddelat förordnande. Ansökan skall ges in till en tingsrätt som är behörig att pröva tvist om bodelning mellan makarna.

Om handläggningen av ett mål om äktenskapsskillnad har avslutats utan att det har bestämts vem av makarna som skall ha rätt att bo kvar i deras gemensamma bostad till dess att bodelning har skett, får domstolen på ansökan av en av makarna meddela sådant förordnande. *Domstolen får därvid även, för samma tid, på begäran av någon av makarna förbjuda makarna att besöka varandra.* Domstolen får även ändra ett tidigare meddelat förordnande. Ansökan skall ges in till en tingsrätt som är behörig att pröva tvist om bodelning mellan makarna.

Till samma tingsrätt inges ansökan om rättens tillstånd enligt 7 kap. 8 § eller om rättens förordnande enligt 9 kap. 8 § att egendom skall sättas under särskild förvaltning. Om ett mål om äktenskapsskillnad pågår, skall ansökan dock alltid ges in till den tingsrätt som har tagit upp målet.

På begäran av någon av makarna får domstolen förordna om vad som skall gälla enligt första stycket för tiden till dess

att frågan avgjorts genom beslut som har vunnit laga kraft.

Ett beslut enligt tredje stycket får verkställas och gäller på samma sätt som ett beslut som vunnit laga kraft. Beslutet får dock när som helst ändras av domstolen och skall omprövas när ärendet slutligt avgörs.

Innan domstolen meddelar beslut skall motparten *beredas* tillfälle att yttra sig.

Innan domstolen meddelar ett beslut skall motparten *få* tillfälle att yttra sig.

Överträder någon ett besöksförbud enligt första stycket, tillämpas 24 § lagen (1988:688) om besöksförbud.

Denna lag träder i kraft den 1 april 2003.

2.1.4 Förslag till lag om ändring i lagen (1987:232) om sambors gemensamma hem

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1987:232) om sambors gemensamma hem

dels att 21 och 24 §§ skall ha följande lydelse,

dels att det i lagen skall införas en ny paragraf, 25 §, med följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

21 §

På ansökan av en sambo skall domstolen i fråga om en bostad som enligt 5 § skall ingå i bodelning bestämma vem av samborna som skall ha rätt att bo kvar i bostaden till dess att bodelning har förrättats.

Ett förordnande om rätt att bo kvar i bostaden får på ansökan av den ena parten ändras av domstolen.

På ansökan av en sambo skall domstolen i fråga om en bostad som enligt 5 § skall ingå i bodelning bestämma vem av samborna som skall ha rätt att bo kvar i bostaden till dess att bodelning har förrättats. Domstolen får därvid även, för samma tid, på begäran av någon av samborna förbjuda samborna att besöka varandra. Domstolen får även ändra ett tidigare meddelat förordnande.

På begäran av någon av samborna får domstolen förordna om vad som skall gälla enligt första stycket för tiden till dess att frågan avgjorts genom beslut som har vunnit laga kraft.

Ett beslut enligt andra stycket får verkställas och gäller på samma sätt som ett beslut som vunnit laga kraft. Beslutet får dock när som helst ändras av domstolen och skall omprövas

när ärendet slutligt avgörs.

Innan domstolen meddelar ett beslut skall motparten få tillfälle att yttra sig.

Överträder någon ett besöksförbud enligt första stycket, tillämpas 24 § lagen (1988:688) om besöksförbud.

24 §

I mål om rätt att överta bostad enligt 16 § får domstolen, för tiden till dess att frågan har avgjorts genom dom som har vunnit laga kraft, på yrkande av någon av samborna bestämma vem av dem som skall ha rätt att bo kvar i bostaden. Om *sådan rätt* tillerkänns den sambo som inte har hyres- eller bostadsrätten, skall domstolen också på yrkande bestämma vad sambon skall betala till den andra sambon för nyttjandet av bostaden och vad den förstnämnda sambon i övrigt skall iakttas.

I mål om rätt att överta bostad enligt 16 § får domstolen, för tiden till dess att frågan har avgjorts genom dom som har vunnit laga kraft på yrkande av någon av samborna bestämma vem av dem som skall ha rätt att bo kvar i bostaden. *Domstolen får därvid även, för samma tid, på begäran av någon av samborna förbjuda samborna att besöka varandra.* Om rätt att bo kvar i bostaden tillerkänns den sambo som inte har hyres- eller bostadsrätten, skall domstolen också på yrkande bestämma vad sambon skall betala till den andra sambon för nyttjandet av bostaden och vad den förstnämnda sambon i övrigt skall iakttas.

Har den ena sambon berättigats att bo kvar i bostaden, är den andra sambon skyldig att genast flytta därifrån.

Ett beslut enligt första stycket får verkställas på ett beslut enligt första stycket får verkställas *och gäller*

samma sätt som en dom som har vunnit laga kraft. Beslutet får dock när som helst ändras av domstolen. När målet avgörs, skall domstolen ompröva beslutet.

Beträffande beslut enligt denna paragraf tillämpas 14 kap. 9 § äktenskapsbalken. Vad som sägs om makar skall därvid gälla sambor.

på samma sätt som en dom som har vunnit laga kraft. Beslutet får dock när som helst ändras av domstolen *och skall omprövas när målet avgörs.*

Innan domstolen meddelar ett beslut skall motparten få tillfälle att yttra sig.

Överträder någon ett besöksförbud enligt första stycket, tillämpas 24 § lagen (1988:688) om besöksförbud.

25 §

Meddelar domstolen under rättegången beslut i frågor som avses i 24 § första stycket, skall talan mot beslutet föras särskilt. Hovrättens beslut får aldrig överklagas.

Denna lag träder i kraft den 1 april 2003.

2.2 Förslag till ändring i förordning

2.2.1 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1988:691) om tillämpningen av lagen (1988:688) om besöksförbud

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (1988:691) om tillämpningen av lagen (1988:688) om besöksförbud

dels att 1, 4 a och 5 §§ skall ha följande lydelse

dels att det i förordningen skall införas en ny bestämmelse, 4 b §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 §

Har åklagare meddelat beslut enligt 12 eller 23 § lagen (1988:688) om besöksförbud, skall den som förbudet avses skydda underrättas om beslutet.

Har åklagare meddelat beslut enligt 12 eller 23 § lagen (1988:688) om besöksförbud, skall den som förbudet avses skydda underrättas om beslutet.

Detsamma skall gälla om en polisman har meddelat ett tillfälligt beslut om besöksförbud.

Har domstol beslutat i fråga om besöksförbud, skall den som förbudet avses skydda underrättas om beslutet.

Att beslut om besöksförbud skall delges den mot vilken förbudet avses gälla framgår av 5 § lagen (1988:688) om besöksförbud.

4 a §²

Om en domstol eller åklagare meddelar beslut om besöksförbud skall socialnämnden genast underrättas, om den mot vilket beslutet avses gälla och den som förbudet avses skydda har gemen-

Om en domstol eller åklagare meddelar beslut om besöksförbud skall socialnämnden genast underrättas, om den mot vilket beslutet avses gälla och den som förbudet avses skydda har gemen-

² Senaste lydelse 2001:233

samma barn under 18 år.

samma barn under 18 år. *För ett besöksförbud enligt 1 a § lagen (1988:688) om besöksförbud gäller att socialnämnden alltid skall underrättas.*

Underrättelse skall ske till socialnämnden på den ort där förbudet helt eller huvudsakligen skall gälla.

4 b §

När ett beslut om besöksförbud enligt 1 a § lagen (1988:688) om besöksförbud meddelas skall den beslutet avses skydda genast informeras om vilka myndigheter, organisationer och andra som kan lämna stöd och hjälp.

5 §

Ytterligare föreskrifter för tillämpningen av lagen (1988:688) om besöksförbud meddelas av riksåklagaren.

Ytterligare föreskrifter för tillämpningen av lagen (1988:688) om besöksförbud meddelas av riksåklagaren *och, när det gäller tillfälliga besöksförbud meddelade av en polisman, av Rikspolisstyrelsen.*

Myndigheterna skall samråda inför beslut om nya föreskrifter.

Denna förordning träder i kraft den 1 april 2003.

3 Inledning

3.1 Våld mot kvinnor

På senare år har våld mot kvinnor blivit allt mer uppmärksammat. Ett ökat engagemang kan märkas i samhället och lagstiftningen har ändrats på ett flertal punkter för att underlätta situationen för hotade och misshandlade kvinnor.

Samtidigt kan under den senaste tioårsperioden noteras ett ökande antal anmälningar om misshandel och sexuella övergrepp. Det gäller i synnerhet våldsbrott mot närstående kvinnor. Även om denna ökning i vart fall till viss del kan förklaras av minskad tolerans mot våld och därmed ökad anmälningsbenägenhet kan det inte uteslutas att det faktiska våldet har ökat. Våldet mot kvinnor utgör ett hinder för den enskilda kvinnans rättstrygghet. De utsatta kvinnornas livsvillkor och livskvalitet påverkas också i hög grad negativt. I många fall berörs inte bara den utsatta kvinnan utan också hennes barn och andra nära anhöriga. Mäns våldsbrott mot kvinnor utgör ett allvarligt samhällsproblem. Det är därför ett angeläget samhällsintresse att motverka våld mot kvinnor men också att erbjuda utsatta kvinnor skydd och stöd.

3.2 Besöksförbudslagen

Införandet av lagen (1988:688) om besöksförbud var ett viktig led i strävandena att skydda främst de kvinnor som utsätts för förföljelse och trakasserier av män som de tidigare sammanlevt

med. Genom lagen ges också andra utsatta personer motsvarande skydd. Antalet utfärdade besöksförbud har ökat kontinuerligt sedan lagen trädde ikraft. År 2000 uppgick antalet förbud till 2 960. Samtidigt har antalet överträdelser av besöksförbudet också ökat. Under år 2000 anmäldes 3 194 överträdelser. Samma år förekom 634 lagföringar för överträdelse. Det föreligger stora bevisvärigheter i mål om överträdelse av besöksförbud, eftersom kvinnas och mannens uppgifter ofta går isär. När någon döms för brott mot besöksförbudslagen är sådant brott i majoriteten av fallen inte huvudbrott. Den vanligaste situationen är att mannen begår andra brott mot kvinnan samtidigt som han bryter mot besöksförbudet. Det förekommer emellertid fall där mannen systematiskt bryter mot besöksförbudet och samtidigt på olika sätt trakasserar kvinnan utan att det faller in under någon annan straffbestämmelse än brott mot besöksförbudslagen. Detta leder naturligtvis till en stor psykisk belastning för kvinnan. I många fall begränsas hennes rörelsefrihet, eftersom hon ständigt är rädd för var mannen skall dyka upp nästa gång och för vad som då skall inträffa. Med anledning av det anförda har det från olika håll framförts krav på att besöksförbudet måste förstärkas för att förbättra skyddet för de utsatta kvinnorna och därmed öka deras trygghet.

3.3 Tidigare vidtagna åtgärder för att motverka våld mot kvinnor

Arbetet med att motverka våld mot kvinnor har pågått under en längre tid. Ett viktigt led i detta arbete har varit den av regeringen tillsatta *Kvinnovåldskommissionen* som 1993 påbörjade sitt uppdrag att utifrån ett kvinnoperspektiv göra en översyn av frågor som rör våld mot kvinnor. I sitt slutbetänkande *Kvinnofrid* (SOU 1994:56) lämnade kommissionen förslag till olika åtgärder för att förbättra stödet och hjälpen till kvinnor som utsätts för våld och andra övergrepp samt åtgärder för att förebygga våld mot kvinnor. Förslagen

behandlades i regeringens proposition Kvinnofrid (prop. 1997/98:55).

I samband med propositionen beslutade regeringen om en rad myndighetsgemensamma och myndighetsspecifika uppdrag som berörde utsatta kvinnor. Myndigheterna arbetar för närvarande med uppdragen.

Regeringen gav i regleringsbrevet för 1999 i uppdrag till Riksåklagaren att tillsammans med Rikspolisstyrelsen se över och förbättra rutinerna i ärenden om besöksförbud. Uppdraget redovisades till regeringen i februari 1999. Av rapporten framgår att det saknas klara och enhetliga rutiner för hur ärenden om besöksförbud skall hanteras hos polis och åklagare. Detta leder bl.a. till att ansökningar om besöksförbud inte alltid behandlas så skyndsamt som lagen förutsätter. I många fall förekommer det brister i polisens utredningar. Det gäller framför allt bedömningen av hot- och riskbilden i det enskilda fallet. Ett bättre innehåll i polisens utredningar skulle kunna främja en mer enhetlig rättstillämpning. Det skulle också kunna leda till att åklagarens bedömning i det enskilda fallet blir säkrare. Polis- och åklagare arbetar nu tillsammans för att ta fram enhetliga handläggningsrutiner. Av översynen framgår också att det föreligger brister när det gäller hur information om meddelade besöksförbud sprids inom polisen. Besluten är inte alltid kända hos de poliser som kan förväntas komma i kontakt med den som skall skyddas av beslutet. I rapporten föreslås inte några lagändringar, eftersom det fortfarande finns stora brister i tillämpningen av lagen. Det arbete som nu pågår hos polisen och åklagarna med anledning av rapporten bör leda till förbättringar för de kvinnor som skall skyddas av besöksförbud.

Även på *socialtjänstens område* pågår ett utvecklingsarbete, inte minst för att åstadkomma ett bättre omhändertagande av de kvinnor som utsätts för våld. I propositionen Kvinnofrid konstaterade regeringen att det fanns brister i socialtjänstens arbete på detta område. Bristerna ledde inte sällan till att kvinnor som utsätts för våld inte erbjöds några insatser från socialtjänstens sida. Regeringen föreslog därför att socialtjänstlagen (1980:620) skulle kompletteras med en särskild

bestämmelse om socialtjänstens ansvar för våldsutsatta kvinnor. Riksdagen beslutade i enlighet med regeringens förslag (prop. 1997/98:55, bet. 1997/98:JuU13, rskr. 1997/98:250). I 8 a § socialtjänstlagen angavs att Socialnämnden bör verka för att kvinnor som är eller har varit utsatta för våld eller andra övergrepp i hemmet får stöd och hjälp för att förändra sin situation. I regeringens proposition Stöd till brottsoffer (prop. 2000/01:79) föreslogs en ändring av 8 a §. Riksdagen beslutade i enlighet med regeringens förslag (prop. 2000/01:79, bet. 2000/01:JuU20, rskr. 2000/01:205). Av bestämmelsen framgår numera att Socialnämnden bör verka för att den som utsatts för brott och dennes anhöriga får stöd och hjälp och att det härvid särskilt bör beaktas att kvinnor som är eller har varit utsatta för våld eller andra övergrepp i hemmet kan vara i behov av stöd och hjälp för att förändra sin situation. I samband med propositionen om kvinnofrid gav regeringen dessutom Socialstyrelsen i uppdrag att leda ett utvecklingsarbete i frågor om våld mot kvinnor och att utarbeta allmänna råd för hur socialtjänsten bör arbeta med dessa frågor.

Brottsofferutredningen, som hade till uppgift att utvärdera de åtgärder som under den senaste tioårsperioden har vidtagits på brottsofferområdet, undersökte hur besöksförbudslagen fungerar. I sitt slutbetänkande *Brottsoffer. Vad har gjorts? Vad bör göras?* (SOU 1998:40) har utredningen anfört att lagen fungerar relativt väl. Några ändringar i besöksförbudslagen föreslogs därför inte. Utredningen föreslog däremot att beslut om besöksförbud i större utsträckning bör avpassas efter parternas förhållanden, särskilt när det har gemensamma barn. Utredningen föreslog också att underrättelse om besöksförbud skall skickas till socialnämnd när parterna har gemensamma barn, eftersom besöksförbud då kan innebära problem. I regeringens proposition Stöd till brottsoffer instämde regeringen i utredningens bedömning i denna del, men tillade också att ytterligare åtgärder måste vidtas för att förbättra skyddet för förföljda och våldsutsatta kvinnor.

3.4 Promemorians innehåll i korthet

De åtgärder som hittills har vidtagits för att förbättra situationen för kvinnor som utsätts för våld och allvarliga trakasserier av män har, tillsammans med det utvecklingsarbete som pågår hos olika myndigheter, medverkat till positiva effekter för utsatta kvinnor. Det finns dock fortfarande, vilket många tragiska händelser visat de senaste åren, behov av att ytterligare förstärka möjligheterna att förhindra våld mellan närstående. Det föreligger ett behov av förstärkta åtgärder mot framför allt män som inte kan förmås att respektera ett besöksförbud som ålagts dem i förhållande till en tidigare närstående kvinna. Det föreligger vidare ett stort behov av att ge polis och åklagare effektivare verktyg i deras brottsförebyggande verksamhet.

Denna promemoria syftar till att utgöra beredningsunderlag för lagstiftningsåtgärder som kan förebygga brott som begås av män mot närstående eller tidigare närstående kvinnor och därmed öka tryggheten för de utsatta kvinnorna. Den utgör alltså ytterligare ett led i arbetet med att motverka våld mot kvinnor och förbättra tryggheten för de utsatta kvinnorna. Även om förslagen är inriktade på att förbättra skyddet för kvinnor som utsätts för våld och allvarliga trakasserier från män är förslagen också ägnade att kunna tillämpas i andra relationer.

Även i andra länder pågår reformarbeten för att motverka våld mot kvinnor. Det kan bl.a. nämnas att både det norska och det finska justitiedepartementet nyligen har remitterat promemorior i vilka bl.a. föreslås att ett besöksförbud skall kunna omfatta den gemensamma bostaden.

I Österrike har polisen sedan flera år tillbaka befogenhet att i vissa fall omedelbart avlägsna en man, som utgör ett hot mot en kvinna som han sammanbor med, från den gemensamma bostaden samt förbjuda honom att återvända dit. En sådan ordning innebär alltså att pågående brott och allvarliga trakasserier från mannens sida omedelbart kan avbrytas och fortsatt brottslighet kan förebyggas. Fråga har uppkommit om en motsvarande ordning bör införas i Sverige. Den s.k. österrikemodellen behandlas i avsnitt 4.

I den allmänna debatten och i motioner till riksdagen har det framförts uppfattningar om hur de utsatta kvinnorna kan skyddas. Ett förslag har varit att utöka det område som ett besöksförbud kan omfatta. Frågan om utvidgning av besöksförbud till större geografiska områden behandlas i avsnitt 5.1. Andra förslag har gått ut på att kvinnan skall förses med s.k. skyddshundar, dvs. vakthundar som är tränade att hålla angripare på avstånd, att kvinnan skall få vapenlicens för tårgasspray och att kvinnan skall förses med livvaktsskydd. Möjligheter till skyddshund, vapenlicens och livvaktsskydd finns redan i dag. Det är en sak för polisen att bedöma när hot- och riskbilden är sådan det finns skäl att sätta in sådana åtgärder. Några lagstiftningsåtgärder krävs således inte i de nämnda frågorna.

I avsnitt 5 behandlas ändringar i bl.a. lagen (1988:688) om besöksförbud. Förslagen innebär bl.a. att en person skall kunna förbjudas uppehålla sig i sin egen bostad, om risk finns för brott mot en sammanboende. Det föreslås även – som nyss har nämnts – att ett besöksförbud skall kunna omfatta ett större geografiskt område än vad som i dag är möjligt. Vidare behandlas frågan om polisman bör ges möjlighet att i vissa fall besluta om besöksförbud samt åklagares och domstols prövning av besöksförbud.

I avsnitt 6 behandlas en ändring i häktningsbestämmelserna i rättegångsbalken. Förslaget innebär att det uttryckligen anges i 24 kap. 1 § första stycket rättegångsbalken, att den misstänktes förhållande till målsäganden skall beaktas vid bedömningen av om någon av de särskilda häktningsförutsättningarna föreligger. Exempel på sådana omständighet är t.ex. att den misstänkte och målsäganden nyss har separerat eller att den misstänkte sedan tidigare är misstänkt för upprepade brott mot målsäganden.

I avsnitt 7 behandlas ändringar i äktenskapsbalken och i lagen (1987:232) om sambors gemensamma hem. Dessa ändringar, som delvis innebär ett genomförande av förslag som framlagts av Samboendekommittén i dess betänkande Nya samboregler (SOU 1999:104), innebär att det införs utvidgade möjligheter att besluta om besöksförbud och kvarsittanderätt enligt dessa lagar

för en make eller sambo sedan parterna har separerat och fram till dess att bodelning har skett.

Kvinnoväldskommissionen, som i sitt slutbetänkande också framhöll att skyddet för de utsatta kvinnorna behöver förstärkas, föreslog att det skall inledas en försöksverksamhet med elektronisk kontroll av män som inte kan förmås att respektera meddelade besöksförbud. I samband med propositionen Kvinnofrid uppdrog regeringen till Brottsförebyggande rådet (BRÅ) att göra en förstudie om de praktiska och tekniska förutsättningarna för en försöksverksamhet med intensivövervakning med elektronisk kontroll av män som brutit mot besöksförbudet. I mars 1999 överlämnade BRÅ sin förstudie "Elektronisk övervakning vid besöksförbud – Teknikens möjligheter och begränsningar" till regeringen, jfr bilaga 1. I avsnitt 8 behandlas frågan om elektronisk övervakning.

4 Den s.k. Österrikemodellen samt pågående lagstiftning i Norge och Finland

4.1 Inledning

År 1997 trädde ett flertal nya bestämmelser i kraft i den österrikiska lagstiftningen, dels bestämmelser i polislagen, dels civilrättsliga bestämmelser. Dessa bestämmelser bildar tillsammans det regelverk som har kommit att kallas den österrikiska modellen. Den grundläggande tanken bakom regelverket är att staten ansett sig behöva ett effektivt instrument för att kunna intervensera i äktenskap och samboförhållanden där det förekommer våld.

Regelverket bygger på två principiella ställningstaganden. *För det första* att mäns våld mot kvinnor i nära relationer sällan är engångsföreteelser. Detta är ett synsätt som i den moderna kvinnoforskningen ibland kallas för normaliseringsprincipen. Våldet anses vara ett uttryck för mannens kontroll och kvinnans underordning i relationen. Det är en process i vilket våldet och vidmakthållandet av våldet gradvis blir ett normalt inslag i vardagen i de relationer där det förekommer. *För det andra* att det ankommer på staten att aktivt försöka förmå kvinnor att bryta upp från förhållanden i vilka det förekommer hot, våld och trakasserier.

4.1.1 Närmare om det österrikiska regelverket

Som redogjorts för ovan är det övergripande syftet med den s.k. österrikemodellen att förmå kvinnan att bryta upp från ett

destruktivt förhållande. Bestämmelserna i regelverket, såväl de offentlighetsrättsliga som de civilrättsliga, är anpassade till varandra för att underlätta en sådan process. Processen kan beskrivas i tre steg.

Det första steget innefattar användning av polisiära tvångsmedel. Med stöd av bestämmelser i polislagen kan polis omedelbart avlägsna en hotfull person från hans bostad och de närmaste omgivningarna samt förbjuda honom från att återvända dit om det kan antas att han utgör en fara för andra personer som han delar bostad med. Vid bedömningen av om sådan fara föreligger skall särskild vikt läggas vid om det har förekommit hot om våld. Befogenheten har framför allt betydelse i fall där en man utgör ett hot mot en kvinna som han delar bostad med. Det torde inte krävas att mannen är misstänkt för något brott. Förbudet att återvända till bostaden kan inte upprätthållas med tvång och gäller i högst tio dagar, om inte motparten, dvs. kvinnan, inom den tiden väcker talan vid domstol, en "familjedomstol", om en förlängning. Kvinnan kan inte på eget initiativ häva förbudet.

Det andra steget innefattar bl.a. aktivt påverkansarbete avseende kvinnan. Under den tid mannen är förbjuden från att kontakta kvinnan förväntas kvinnan komma till insikt om att hon behöver förändra sin situation, dvs. flytta isär och om de är gifta begära äktenskapsskillnad. Det innebär i de flesta fall att kvinnan omedelbart behöver stöd och råd från utomstående. I regelverket finns en bestämmelse som ålägger brottsoffer- och kvinnoorganisationer att lämna sådant stöd. Polisen är skyldig att underrätta kvinnan om vart hon kan vända sig. Polisen har också skyldighet att omedelbart informera en särskild myndighet – s.k. interventionscenter – som sedan kan ge kvinnan stöd, om beslutet att avlägsna mannen. Kvinnan skall alltså aktivt påverkas att ta beslutet att lämna mannen för att undvika att på nytt utsättas för hot och våld. Interventionscenter finns på flera platser i Österrike.

Det tredje steget i processen förutsätter aktivitet från kvinnans sida. Som nämnts ovan gäller ett av polisen utfärdat förbud att återvända till bostaden under högst tio dagar, om inte

motparten, dvs. kvinnan, inom den tiden väcker talan vid en "familjedomstol", om en förlängning. Domstolen kan förlänga förbudet att gälla i högst tre månader. Ett beslut om förlängning av förbudet förutsätter dock att mannens beteende har medfört att det är outhärdligt för kvinnan att leva med honom. Domstolen kan sedan förlänga förbudet att gälla längre än tre månader under förutsättning att kvinnan väcker talan om äktenskapsskillnad m.m.

En kvinna förmodas begära förlängning av förbudet endast om hon under den tid som förflutit blivit övertygad om att detta är det rätta i hennes fall.

Förfarandet i Österrike är administrativt. Det föreligger inte någon koppling till en brottmålsprocess. Det innebär bl.a. att kvinnan själv måste föra talan vid domstol, eftersom åklagaren inte för hennes talan. Den österrikiska modellen bygger på tanken att strafflagstiftningen är för omständlig och att den därför inte kan erbjuda skydd i en krissituation. Det är heller inte möjligt att häkta en brottsmisstänkt person på grund av risk för fortsatt brottslig verksamhet om offret bara har tillfogats en mindre fysisk skada. I Österrike har det bedömts utsiktslöst att söka få igenom en lagändring som skulle göra det möjligt att frihetsberöva en person som är misstänkt för våld eller hot om våld mot maka eller sambo.

4.2 Lagstiftningsprojekt i Finland och Norge

4.2.1 Finland

Den finländska lagstiftningen innehåller ett regelverk motsvarande den svenska besöksförbudslagen. Det finska justitiedepartementet remitterade under våren 2001 ett utredningsförslag i vilket det bl.a. föreslås att ett besöksförbud skall kunna omfatta den egna bostaden i de fall den förbudet avser och den förbudet avses skydda bor tillsammans. Vidare föreslås att en polisman kunna fatta ett tillfälligt beslut. Ett sådant beslut skall därefter, skyndsamt, prövas av domstol. Ett besöksförbud i det egna hemmet föreslås kunna

gälla i upp till tre månader. Enligt förslaget krävs inte misstanke om brott för att förbudet skall kunna meddelas. Däremot skall det vara fråga om en mer kvalificerad risk än vad som krävs vid "vanliga" besöksförbud.

Remisstiden har gått ut och majoriteten av remissinstanserna anges vara positiva till förslaget. Den finska regeringen räknar med att kunna lämna en proposition till riksdagen under våren 2002.

4.2.2 Norge

I Norge har nyligen remitterats ett liknande förslag. Enligt detta skall ett besöksförbud omfattande den egna bostaden kunna meddelas om det föreligger en närliggande risk för att den som förbudet avser kommer att begå en straffbar handling mot någon som han eller hon bor tillsammans med. Förbudet skall kunna gälla i tre månader. Till skillnad från det finska förslaget föreslås dock att dylika beslut skall vara förbehållna åklagare. Enligt gällande norsk rätt skall ett beslut om besöksförbud omprövas av domstol inom tre dygn. I promemorian föreslås, bl.a. av processekonomiska skäl, att regeln om obligatoriska domstolsprövning ersätts med en bestämmelse om att domstolsprövning endast skall ske efter begäran från parter.

Remisstiden går ut den 15 januari 2002.

4.3 Allmänna överväganden och vissa utgångspunkter för en svensk motsvarighet till österrikemodellen

Väld i samhället är ett allvarligt problem vare sig brotten begås av män eller kvinnor, unga eller gamla. Kvinnor som utsätts för våld av närstående män är emellertid särskilt utsatta, varför det finns anledning att överväga regler som särskilt fokuserar på detta problem. Av Brottsförebyggande rådets (BRÅ) kriminalstatistik framgår att det våld som kvinnor råkar ut för ser annorlunda ut

än det som män råkar ut för. Karaktäristiskt för kvinnoväldet är att det sker inomhus och att kvinnan är bekant med gärningsmannen. Väldet mot kvinnor är alltså "privat" i betydligt högre utsträckning än väldet mot män. Detta gör att det ofta är svårt för utomstående att både upptäcka väldet och vittna om det. Det är likaså känt att många av dessa kvinnor inte på egen hand förmår göra något åt sin situation. I den moderna kvinnoforskningen talar man ibland om en s.k. normaliseringsprocess. Väldet är ett uttryck för mannens kontroll och kvinnans underordning i relationen. Det är en process i vilket väldet och vidmakthållandet av väldet gradvis blir ett normalt inslag i vardagen i de relationer där det förekommer.

Av senast tillgänglig statistik från BRÅ framgår att antalet anmälda misshandelsbrott mot kvinnor, under perioden januari – juni 2001, uppgår till nära 9 700. I drygt 7 500 av dessa anmälningar är gärningsmannen bekant med offret. Nästan 6 200 av brotten avser misshandel inomhus. Under samma tidsperiod har dessutom drygt 700 anmälningar om grov kvinnofridskränkning gjorts. Vidare har under perioden 1 323 anmälningar om överträdelse av besöksförbud registrerats.

Väld i hemmet drabbar inte bara de kvinnor som utsätts för den direkta fysiska eller psykiska misshandeln. Många gånger finns det också barn med i bilden, som far mycket illa. Rädna Barnen har i en bok hösten 1999, "och han sparkade mamma ..." beskrivit tillvaron för barn som bevittnar våld i hemmet som oförutsägbar och kaotisk; hemmet som skall vara en trygg och säker plats blir det ställe där de mest skrämmande händelser utspelar sig. Rädna Barnen beräknar att mellan 85 000 och 190 000 barn växer upp i familjer där våld ingår som en del av vardagen.

Kunskapen om hur mäns våld mot kvinnor ser ut och kunskapen om att dessa kvinnor ofta har svårt att själva förändra sin situation kombinerat med vetskapen om att det finns ett mycket stort antal barn som far illa i dessa förhållanden gör att det framstår som en angelägen samhällelig uppgift att i större utsträckning än i dag ingripa med stöd och hjälp till våldsutsatta kvinnor och deras barn.

För att förebygga brott och för att skydda potentiella brottsoffer har den modell som tillämpas i Österrike stora fördelar. Pågående brott och allvarliga trakasserier från mannens sida mot kvinnan kan omedelbart avbrytas genom att mannen avlägsnas från den gemensamma bostaden. Fortsatt brottslighet kan förebyggas genom att mannen förbjuds att återvända dit. Kvinnan kan bo kvar i hemmet och får ett rådtrum då hon kan vidta åtgärder för att uppnå en separation från mannen. Hon kan känna viss trygghet genom att mannen har förbjudits att återvända till bostaden. Det är mannens rörelsefrihet som inskränks, inte kvinnans. Vidare innebär den ordning som tillämpas i Österrike en klar signal till alla berörda att samhället inte tolererar våld i hemmen.

En motsvarande ordning i Sverige skulle innebära att polisen fick ytterligare ett verktyg i sitt brottsförebyggande arbete. Det kan förutses att befogenheten att avlägsna någon från hans bostad och förbjuda honom att återvända dit skulle kunna användas i situationer där polisen i dag inte kan ingripa på ett effektivt sätt. Det skulle t.ex. röra sig om fall där polisen kallas till en bostad av kvinnan för att mannen är våldsam och kvinnan därför är rädd för honom men där det inte föreligger tillräckliga skäl för ett frihetsberövande av mannen. Ofta kan det vara svårt att omedelbart utreda vad som faktiskt har inträffat på platsen. Det finns kanske inte grund för brottsmisstanke. I sådana situationer som den nu skisserade skulle det ur kvinnans synvinkel många gånger vara en fördel om polisen hade befogenhet att omedelbart avlägsna mannen från bostaden och förbjuda honom att återvända dit.

Det är visserligen ett djupt ingrepp i den personliga friheten att avlägsna någon från hans bostad och förbjuda honom att återvända dit, men det kan vara befogat om det är den enda möjligheten att erbjuda kvinnan skydd. För att ett skyddsbehov skall anses föreligga krävs emellertid att det bedöms föreligga en påtaglig risk för att mannen skall handla på ett visst sätt i framtiden. Sådana bedömningar är alltid förenade med stor osäkerhet. Om ett beslut att avlägsna mannen från bostaden

skall grundas på en sådan bedömning måste det därför vara omgärdat av rättssäkerhetsgarantier.

Med hänsyn till att åtgärden att avlägsna en person från hans bostad och förbjuda honom att återvända dit är ett ingrepp i den personliga friheten kan det inte komma ifråga att den skulle vara gällande under en längre tid. Ett stort ansvar läggs därmed på kvinnan, eftersom hon på förhållandevis kort tid måste ta ställning till om hon vill vidta rättsliga åtgärder för att separera från mannen. Detta innebär, precis som man har funnit i Österrike, att kvinnan omedelbart behöver stöd från myndigheter, men också från frivilliga organisationer.

Eftersom nu aktuellt besöksförbud endast bör gälla under en kortare tid är det vidare angeläget att det finns civilrättsliga regler som, så att säga, kan ta vid efter ett offentlighetsrättsligt besöksförbud om kvinnan bestämmer sig för att bryta upp från mannen. I äktenskapsbalken och sambolagen finns redan i dag bestämmelser som gör det möjligt att i vissa situationer förordna om kvarsittanderätt i den gemensamma bostaden för den ena av makarna/samborna för tiden till dess bodelning skett. I äktenskapsbalken finns även en bestämmelse enligt vilken domstol, under det pågående äktenskapsskillnadsmalet, kan förbjuda makar att besöka varandra. Någon motsvarande möjlighet finns dock inte när domstol dömt till äktenskapsskillnad men bodelning ännu inte skett. Inte heller i sambolagen finns någon regel om besöksförbud. Behovet av att kunna förordna om kvarsittanderätt och besöksförbud för att förhindra ytterligare konflikter mellan makarna/samborna, när de eller en av dem bestämt sig för att bryta upp från förhållandet, kan givetvis vara lika stort när det gäller sambor som när det gäller makar. Samboendekommittén har, mot den bakgrunden, i sitt betänkande Nya samboregler (SOU 1999:104), bl.a. föreslagit en utvidgad möjlighet för domstol att meddela interimistiska beslut om kvarsittanderätt i vissa fall. Som ett led i arbetet med att motverka våld mot kvinnor i nära relationer bör nu övervägas om man genom denna och vissa ytterligare ändringar i äktenskapsbalken och sambolagen kan stärka skyddet

för makar och sambor som löper risk att drabbas av våld i sina nära relationer.

I följande avsnitt lämnas förslag på ändringar i lagen om besöksförbud, i äktenskapsbalken samt i lagen om sambors gemensamma hem som sedda i ett sammanhang påminner om det regelverk som finns i Österrike. Avgörande skillnader finns dock och den kanske mest framträdande är att det i Sverige inte görs någon skillnad på om ett våldsbrott förövats inom familjen eller inte. Är t.ex. en person på sannolika skäl misstänkt för ett våldsbrott mot en närstående så skall givetvis även fortsättningsvis nuvarande regler om gripande, anhållande och häktning kunna användas. Möjligheten att meddela besöksförbud i hemmet skall sålunda inte användas om förutsättningarna för häktning är uppfyllda. Tvärtom så föreslås i promemorian en ändring i 24 kap. 1 § rättegångsbalken av innebörd att domstolen, vid bedömningen av om det finns skäl för häktning skall beakta också förhållandet mellan den misstänkte och målsäganden.

Den andra avgörande skillnaden är att stöd och hjälp till kvinnan skall bygga på frivillighet. Sålunda föreslås ingen obligatorisk skyldighet för frivilligorganisationer och myndigheter att söka påverka kvinnan att lämna mannen. Kvinnan skall naturligtvis erbjudas stöd, men det bör ankomma på henne själv att avgöra om hon vill ha professionell hjälp och i så fall ifrån vem.

5 Besöksförbudslagen

5.1 Utvidgat besöksförbud

Förslag: Den som bryter mot ett utvidgat besöksförbud meddelat enligt nuvarande 2 § besöksförbudslagen, skall kunna förbjudas att uppehålla sig inom en viss kommun eller ett område inom en viss kommun där den andra personen har sin bostad eller arbetsplats eller där den personen annars brukar vistas. Ett sådant förbud skall kunna meddelas även i andra fall, om det föreligger synnerliga skäl.

En sådan utvidgning till större geografiska områden skall få göras endast om skälen för detta väger väsentligt tyngre än den frihetsinskränkning som förbudet innebär för den som förbudet avses gälla.

5.1.1 Gällande rätt

Genom besöksförbud kan en person förbjudas att besöka eller på annat sätt ta kontakt med en annan person eller att följa efter denne (1 §). Det som är förbjudet är alltså ett aktivt kontaktsökande, oavsett var den som förbudet avser att skydda befinner sig. Detta innebär att möten som sker oplanerat, t.ex. därför att båda råkar åka med samma buss eller gå på samma teaterföreställning, inte omfattas av förbudet, om inte den som har ålagts förbudet utnyttjar tillfället för att aktivt söka kontakt med den andra personen. Om det kan antas att ett besöksförbud

enligt 1 § inte är tillräckligt, kan ett utvidgat besöksförbud meddelas (2 §).

Ett utvidgat besöksförbud får enligt nu gällande bestämmelser innefatta förbud att uppehålla sig i närheten av den andra personens bostad eller arbetsplats eller på något annat ställe där den personen brukar vistas. Med annat ställe där den personen brukar vistas avses bl.a. sommarbostad och liknande, liksom även annans bostad där den som förbudet avses skydda mer eller mindre stadigvarande uppehåller sig, t.ex. föräldrars eller fästmans bostad. Ett utvidgat besöksförbud får inte utfärdas annat än när det är påkallat med hänsyn till omständigheterna och inte heller utsträckas geografiskt längre än vad som är nödvändigt. Förbudet kan omfatta exempelvis en viss fastighet. Undantagsvis bör ett förbud kunna omfatta ett något större område, t.ex. ett kvarter. Enligt förarbetena tar bestämmelserna om utvidgat besöksförbud närmast sikte på den situationen att den mot vilken förbudet avses gälla försöker skrämma den som förbudet avses skydda genom att ständigt dyka upp i hans eller hennes närhet, men utan att ta någon direkt kontakt. (Jfr prop. 1987/88:137 s. 42.)

5.1.2 Behovet av en reform

Det har visat sig önskvärt att i vissa fall möjliggöra en utvidgning av besöksförbudet till större geografiska områden. Personer som beviljats besöksförbud anser nämligen ofta att deras möjlighet att röra sig fritt inskränks, eftersom de känner sig trygga bara i bostaden eller på andra platser som omfattas av besöksförbudet. De undviker andra platser där de riskerar att möta den andra personen. Därför drar de sig för t.ex. att gå och handla i matbutiken i närheten där de bor, vistas i lekparken med sina barn eller besöka offentliga lokaler i närområdet, eftersom den andra personen ständigt dyker upp på dessa platser i syfte att skrämmas och fortsätta trakasserierna. Ett sätt att skapa större trygghet och rörelsefrihet för den som utsätts för upprepad förföljelse och andra upprepade allvarliga trakasserier är alltså att

utvidga besöksförbudet till större geografiska områden, t.ex. en viss kommun eller en viss stadsdel. Därmed skulle farliga situationer kunna undvikas i större utsträckning, vilket skulle verka brottsförebyggande.

5.1.3 Finns det rättsliga förutsättningar för att ytterligare utvidga besöksförbudsreglerna?

I 2 kap. regeringsformen finns bestämmelser som avser att tillförsäkra medborgarna rörelsefrihet inom riket. Enligt 8 § är varje medborgare gentemot det allmänna skyddad mot frihetsberövande. Han är även i övrigt tillförsäkrad frihet att förflytta sig inom riket och att lämna detta. Av 12 § framgår att bl.a. friheten att förflytta sig inom riket får begränsas genom lag. En sådan begränsning får dock endast göras för att tillgodose ett ändamål som är godtagbart i ett demokratiskt samhälle och får inte göras enbart på grund av politisk, religiös, kulturell eller annan åskådning. Den får aldrig gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som föranlett begränsningen, och inte sträcka sig så långt att den utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen såsom en av folkstyrelsens grundvalar.

När frågan om att möjliggöra en ytterligare utvidgning av besöksförbudet geografiskt övervägs måste det göras en avvägning mellan motstående intressen. Ett förbud som innebär att en person inte får vistas inom vissa geografiska områden innebär ett inte ringa ingrepp i han eller hennes rörelsefrihet. Detta måste vägas mot intresset att förebygga brott, förföljelse och andra allvarliga trakasserier. Det har visat sig att ett besöksförbud med den nuvarande innebörden inte i tillräcklig omfattning kan förebygga brott och allvarliga trakasserier. I en del fall fortsätter den som förbudet gäller att trakassera den andra personen på platser som inte omfattas av besöksförbudet. Begränsningarna i besöksförbudet kan också användas för att på ett utstuderat sätt få en kontakt som utåt kan framstå som oplanerad. Detta kan medföra att den andra personen anser sig trygg bara i bostaden och därmed upplever sin rörelsefrihet

inskränkt. Det är oacceptabelt att den som besöksförbudet skall skydda inte känner sig trygg i de närmaste omgivningarna runt bostaden eller arbetsplatsen. Starka skäl talar alltså för att möjliggöra en utvidgning av besöksförbudet till större geografiska områden. Inskränkningen av rörelsefriheten för den som förbudet avses gälla får godtas i fall där skälen för ett sådant förbud väger väsentligt tyngre än den frihetsinskränkning som förbudet innebär. Mot bakgrund av det anförda bör det införas en möjlighet att i vissa fall utvidga besöksförbudet till större geografiska områden.

5.1.4 Förutsättningar för att besöksförbud för större geografiska områden skall få meddelas

Vid bedömningen av om skälen för ett förbud väger väsentligt tyngre än den frihetsinskränkning som det innebär bör hänsyn tas till om trakasserierna varit systematiska eller särskilt hänsynslösa. Tidigare brottslighet hos den som förbudet avser att gälla mot den andra personen bör också vägas in i bedömningen. I fall där den tidigare brottsligheten är av särskilt allvarlig karaktär väger skälen för ett besöksförbud som omfattar större geografiska områden självfallet tyngre än i fall där brottsligheten är mindre allvarlig. Man måste emellertid också hålla i minnet att avsikten inte är att besöksförbudet skall ersätta eller komplettera de straffprocessuella tvångsmedlen i brottmål utan skall fylla ett helt annat syfte. Besöksförbud utgör inte en påföljd för ett brott, utan drabbar någon därför att det bedöms föreligga en risk för att han skall utföra vissa handlingar. Sådana förutsägelser är alltid osäkra. Därför måste försiktighet iakttas när det gäller frihetsinskränkningen för den som åläggs förbudet. Oavsett hur starka skälen för ett utvidgat besöksförbud är bör förbudet inte medföra en inskränkning av rörelsefriheten innebärande att den som åläggs förbudet i mer betydande mån hindras från att leva ett normalt liv. Förbudet bör aldrig medföra att den som åläggs förbudet tvingas byta bostad eller arbete eller

hindras från umgänge med sina barn, om inte besöksförbudet avser att skydda barnen.

Normalt bör i det enskilda fallet ett utvidgat besöksförbud enligt den nuvarande lydelsen av 2 § först utfärdas och erfarenheterna av detta avvaktas innan ett förbud som avser ett större geografiskt område övervägs. Åtgärden att utvidga besöksförbudet till större geografiska områden innebär, som anförts tidigare, ett inte ringa ingrepp i rörelsefriheten för den som förbudet avses gälla. En sådan åtgärd bör därför vidtas i första hand i de fall där dagens bestämmelser om besöksförbud inte är tillräckliga för att förebygga farliga situationer. Om det visar sig att det utvidgade besöksförbudet enligt den nuvarande lydelsen av 2 § inte är tillräckligt för att motverka brott, förföljelse eller andra allvarliga trakasserier bör det kunna komma ifråga att meddela besöksförbud omfattande ett större område. Den som har brutit mot ett utvidgat besöksförbud har visat att han eller hon inte respekterar besöksförbudet. Det skulle därför kunna ifrågasättas om ett förbud som avser större områden kan förhindra nya överträdelser. Ett sådant förbud kan dock vara lättare att upprätthålla. Därmed kan förbudet i större omfattning förebygga hotfulla och farliga situationer. Det medför att tryggheten för den som förbudet avses skydda ökar.

Det bör emellertid finnas ett visst utrymme för att meddela ett förbud som gäller ett större geografiskt område, utan att den som förbudet avses gälla tidigare har överträtt ett besöksförbud. Om det redan när frågan om besöksförbud första gången väcks kan bedömas att ett vanligt besöksförbud enligt 1 § eller ett utvidgat besöksförbud enligt den nuvarande lydelsen av 2 § inte är tillräckligt, bör ett förbud som omfattar ett större geografiskt område kunna utfärdas direkt. I fall där den som ålagts ett besöksförbud visserligen följer detta men fortsätter att trakassera den andra personen på platser som inte omfattas av besöksförbudet bör det finnas ett utrymme för att meddela förbud som gäller ett större geografiskt område. För att markera att möjligheten att meddela ett besöksförbud med den nu föreslagna innebörden skall användas restriktivt i fall där den som förbudet avses gälla inte tidigare har överträtt ett

besöksförbud, bör det i lagen anges att det krävs synnerliga skäl. I författningskommentaren utvecklas resonemanget om när synnerliga skäl får anses föreligga.

5.2 Tillfälligt besöksförbud

Förslag: En möjlighet för polisen att meddela tillfälligt besöksförbud införs.

Ett sådant förbud får meddelas av polisman, om det på grund av särskilda omständigheter finns en omedelbar risk för att den som förbudet avses gälla kommer att begå brott mot, förfölja eller på annat sätt allvarligt trakassera den som förbudet avses skydda. Beslut om tillfälligt besöksförbud förutsätter att avgörandet inte kan uppskjutas i avvaktan på åklagarens handläggning.

När polisman meddelat tillfälligt besöksförbud skall ärendet skyndsamt överlämnas till den åklagare som är behörig att meddela besöksförbud i ärendet. Beslutet gäller endast till dess åklagaren har meddelat beslut, dock längst 24 timmar.

När fråga om tillfälligt besöksförbud väcks, skall den som förbudet avses gälla på tillsägelse av polisman vara skyldig att följa med till ett förhör som hålls omedelbart därefter. Vägrar han eller hon utan giltig orsak, skall polismannen få ta med honom eller henne till förhöret.

5.2.1 Gällande rätt, m.m.

Frågor om besöksförbud prövas av åklagaren på begäran av den som förbudet avses skydda eller när det annars finns anledning till det (7 §). Det finns inte några formkrav för en sådan begäran utan det är tillräckligt med en muntlig framställan. Åklagaren får anlita biträde av polismyndighet för utredningen (9 §). Parterna i ärendet har, med de begränsningar som följer av 14 kap. 5 § sekretesslagen (1980:100), rätt att ta del av det som tillförts ärendet (10 §). Innan en fråga om besöksförbud prövas, skall den

mot vilket förbudet avses gälla samt den som förbudet avses skydda underrättas om uppgifter som tillförts ärendet genom någon annan än honom själv och beredas tillfälle att yttra sig över dem. Frågan får dock avgöras utan föregående kommunikation, om åtgärderna är uppenbart obehövliga, om det kan befaras att det skulle bli avsevärt svårare att genomföra beslutet i ärendet eller om avgörandet inte kan uppskjutas (11 §). Ett beslut varigenom åklagaren avgör ett ärende om besöksförbud skall vara skriftligt och ange den som förbudet avses skydda och den som förbudet avses gälla, förbudets innebörd och omfattning, de skäl som har bestämt utgången, åberopade lagrum, påföljden vid överträdelse av förbudet samt upplysning om möjligheten att få beslutet prövat av rätten och att begära omprövning (12 §). Beslutet skall delges den mot vilken förbudet avses gälla (5 §). Frågor om besöksförbud skall handläggas skyndsamt (6 §).

Enligt 9 § andra stycket är vissa bestämmelser i 23 kap. rättegångsbalken tillämpliga i fråga om utredningar i ärenden om besöksförbud. Det gäller 4 §, som innehåller bl.a. principen att åklagaren skall iaktta objektivitet och att en utredning inte får bedrivas på ett sådant sätt att någon i onödan utsätts för misstanke eller får vidkännas kostnader eller olägenhet. Vidare omfattar hänvisningen 6 §, enligt vilken förhör får hållas med var och en som kan antas lämna upplysningar. Dessutom omfattas reglerna om hämtning till förhör i 9 §. Hänvisning har också skett till reglerna i 10 § om förhörsvittne, bestämmelserna i 11 § om rätt att ställa frågor vid förhör m.m. och reglerna i 12 § om förhörsmetoder. Däremot är bestämmelsen om medtagande till förhör i 8 § inte tillämplig om inte brottsmisstanke föreligger. Föreligger brottsmisstanke är den som befinner sig på brottsplatsen enligt 8 § skyldig att på tillsägelse av polisman följa med till förhör som hålls omedelbart därefter. Vägrar han utan giltig orsak, får polismannen ta med honom till förhöret.

Åklagarens beslut i fråga om besöksförbud skall prövas av tingsrätten, om den som har ålagts besöksförbud eller den som förbudet avses skydda begär det (14 §).

I många fall aktualiseras en fråga om besöksförbud hos polisen. Den som ansöker om besöksförbud vänder sig nämligen ofta dit med sin begäran. Frågan kan också komma upp i samband med något polisingripande som inte resulterar i en anmälan om brott, eller vid ett förhör under förundersökning. Om en fråga om besöksförbud väcks hos polisen, skall åklagaren enligt 3 § förordningen (1988:691) om tillämpningen av besöksförbudslagen omedelbart underrättas.

I Riksåklagarens föreskrifter om besöksförbud (RÅFS 1997:07), som meddelats med stöd av 5 § förordningen (1988:691) om tillämpning av besöksförbudslagen, föreskrivs att beslut skall meddelas inom en vecka, om inte särskilda skäl föreligger med hänsyn till utredningens beskaffenhet eller andra omständigheter.

Rutinerna för handläggningen av ärenden om besöksförbud är inte lika hos alla polismyndigheter och åklagarmyndigheter. Handläggningstiderna varierar också. Innan ett ärende överlämnas till åklagaren har polisen i regel hållit förhör med den som förbudet avses skydda. Ibland har polisen också tagit fram vissa uppgifter om den som förbudet avses gälla, t.ex. uppgifter om tidigare domar, brottsanmälningar, vapeninnehav och liknande av betydelse för utredningen. Därefter överlämnas ärendet till åklagaren som beslutar om den fortsatta utredningen. Innan åklagaren meddelar beslut anlitas i regel polisen för att hålla förhöret med den som förbudet avses gälla. Det förekommer att ett ärende som väcks hos polisen inte omedelbart överlämnas till åklagare. Åklagare och polis samarbetar nu i ett projekt för att förbättra handläggningsrutinerna och förkorta handläggningstiderna, jfr avsnitt 3.3.

5.2.2 Behovet av en reform

Ett ärende om besöksförbud är till sin natur alltid brådskande. Det är av stor betydelse för den som besöksförbudet avser att skydda att handläggningen av frågan är snabb. Från rättssäkerhetssynpunkt är det emellertid angeläget att båda

parter får tillfälle att yttra sig innan beslut meddelas. Som framgått ger lagen dock utrymme för åklagaren, i fall där avgörandet inte kan uppskjutas, att omedelbart meddela besöksförbud utan föregående kommunikation. Det är alltså möjligt att med hänsyn till den som förbudet avses skydda fatta ett beslut om besöksförbud utan att först höra motparten, vilket kan ha betydelse i fall där det är önskvärt att genom ett beslut om besöksförbud omedelbart ingripa mot pågående allvarliga trakasserier.

I fall där frågan om besöksförbud väcks hos polisen innebär den nuvarande ordningen, dvs. att ärendet skall överlämnas till åklagare, en viss fördröjning. För den som förbudet avses skydda är det naturligtvis en nackdel att polisen inte omedelbart kan meddela besöksförbud utan måste lämna ärendet vidare till åklagare. En inte ovanlig situation är att polis kallas till plats av en kvinna som utsätts för trakasserier av en man som hon har eller har haft en relation med och att polisen inte kan vidta någon åtgärd, eftersom det inte föreligger misstanke om brott, eller det i och för sig föreligger brottsmisstanke men denna inte föranleder något frihetsberövande. Brottsmisstanken kan t.ex. avse ett brott som inte är så allvarligt att det föranleder ett gripande. Polisen har visserligen möjlighet att med stöd av 13 § polislagen (1984:387) avvisa eller avlägsna en person från ett visst område eller utrymme när det behövs för att en straffbelagd handling skall kunna avväjas, men i nuläget kan polisen inte vidta någon åtgärd för att förhindra att mannen återvänder till platsen.

För att öka tryggheten för den som skall skyddas av ett besöksförbud kan det ifrågasättas om inte polisens borde ha möjlighet att omedelbart meddela beslut och därigenom genast avbryta pågående förföljelse eller andra allvarliga trakasserier. Det gäller generellt när frågan väcks hos polisen men särskilt i den situation som nyss beskrivits. I den situationen är dessutom båda parter på plats och polisen har därför möjlighet att omedelbart hålla förhör med såväl den som förbudet avses gälla som den andra personen. Beslutet kan sedan genast delges den som beslutet avses gälla. Genom att omedelbart besluta om

tillfälligt besöksförbud blir det möjligt att mer effektivt förebygga hotfulla och farliga situationer och därigenom öka tryggheten för den som förbudet avses skydda.

I samband med införandet av besöksförbudslagen diskuterades möjligheten att låta polismyndighet fatta beslut i frågor om besöksförbud. Rättssäkerhetsaspekter talade dock emot en sådan ordning. De bedömningar som krävs är nämligen inte sällan av mer komplicerad natur och kan i stor utsträckning likna de överväganden som förekommer vid frågor om straffprocessuella tvångsmedel som reseförbud, anhållande och häktning. I dessa fall är befogenheten att besluta förbehållen åklagare och domstol. Mot den bakgrunden överlämnades till åklagare att besluta i besöksförbudsfrågor.

Det som framkom i samband med behandlingen av förslaget till besöksförbudslag gäller naturligtvis fortfarande. Huvudregeln bör även fortsättningsvis vara att åklagare skall besluta i besöksförbudsfrågor. De farhågor som uttalats skall emellertid inte överdrivas. Det måste anses otillfredsställande att polisen i vissa situationer inte har verktyg för att omedelbart avbryta pågående förföljelse eller andra allvarliga trakasserier. Starka skäl talar därför för att en möjlighet införs för polisen att meddela tillfälligt besöksförbud. Ett sådant förbud skulle vara provisoriskt och gälla endast under en kort tid innan åklagaren prövat frågan. Därför måste förbudet anses mindre ingripande för den enskilde än åklagarens beslut om besöksförbud. Det bör också beaktas att polisen i dag har möjlighet till gripande, ett tvångsmedel som är mer ingripande än vad ett tillfälligt besöksförbud kan anses vara.

5.2.3 Förutsättningar för tillfälligt besöksförbud

De materiella förutsättningarna för tillfälligt besöksförbud bör vara desamma som för ett vanligt besöksförbud meddelat av åklagare. Ett beslut om tillfälligt besöksförbud skall alltså grundas på en bedömning av om det på grund av särskilda omständigheter finns risk för att den som förbudet skall gälla

kommer att begå brott mot, förfölja eller på annat sätt allvarligt trakassera den andra personen. Med hänsyn till att det rör sig om ett provisoriskt beslut måste det dock accepteras att underlaget för polisens bedömning ofta kommer att vara mindre omfattande än det underlag som föreligger när åklagaren fattar beslut i saken. I regel bör dock polisen hålla förhör såväl med den som beslutet skall skydda som den andra personen. Det innebär att tillfälligt besöksförbud blir aktuellt främst i situationer där polisen ingriper mot den person som förbudet skall gälla. Beslutet kan då omedelbart delges honom eller henne. Liksom åklagaren bör polisen emellertid ha en möjlighet att besluta om besöksförbud även i fall där förhör med parterna inte ägt rum.

Ett tillfälligt besöksförbud bör dock endast få meddelas om avgörandet på grund av särskilda omständigheter inte kan uppskjutas i avvaktan på åklagarens handläggning. Särskilda omständigheter kan föreligga i de fall polismannen kommer till parets bostad och situationen är sådan att det finns skäl att omedelbart avlägsna mannen från bostaden och förbjuda honom att återvända samt åklagare inte är anträffbar. De materiella förutsättningarna för ett tillfälligt besöksförbud bör vara desamma som för ett besöksförbud meddelat av åklagare. Kan åklagarens handläggning avvaktas bör dock polismannen inte meddela ett tillfälligt besöksförbud utan avvakta åklagarens ställningstagande. Erforderliga krav på rättssäkerhet uppnås genom att polismannens beslut endast gäller i högst 24 timmar samt skyndsamt skall överlämnas till åklagaren för prövning.

Någon möjlighet för polisens att besluta om utvidgat besöksförbud enligt 2 § bör inte införas. Sådana beslut torde sällan brådska på samma sätt och kräver dessutom överväganden som endast bör göras av åklagare eller rätten.

Frågan om polisen skall kunna besluta om tillfälligt besöksförbud avseende den egna bostaden behandlas i avsnitt 5.3.8.

5.2.4 Handläggningen hos polisen

När tillfälligt besöksförbud har meddelats skall ärendet skyndsamt överlämnas till behörig åklagare. Det skulle i och för sig kunna uppställas en bortre tidsgräns för när ärendet skall överlämnas. Någon sådan tidsgräns gäller dock inte i dag för andra provisoriska beslut som polisen meddelar, t.ex. gripande. Det bör vara tillräckligt att ange överlämnandet skall ske skyndsamt. För att säkerställa att polisens provisoriska beslut om tillfälligt besöksförbud kommer att gälla under en kortare tid bör i lagen föreskrivas att polisens beslut gäller i längst 24 timmar och att åklagaren skall meddela sitt beslut inom 24 timmar från polisens beslut.

En fråga är om beslut skall kunna meddelas av polisman och inte enbart av polismyndighet. Med tanke på att avsikten är att bestämmelsen skall tillämpas i brådskande fall bör det ankomma på en enskild polisman att fatta sådana beslut på samma sätt som i dag gäller för t.ex. gripande och omhändertagande.

När en enskild polisman omhändertar en person med stöd av bestämmelser i polislagen skall han så skyndsamt som möjligt rapportera åtgärden till sin förman, i regel vakthavande befäl. Denne skall, om åtgärden inte redan har upphört, omedelbart pröva om den skall bestå, jfr 15 § polislagen. Förmansprövningen grundas i allmänhet på vad som framkommer vid en kortare utfrågning av den omhändertagne, på den omhändertagande polismannens uppgifter och på förmannens egna iakttagelser av den omhändertagnes uppförande och tillstånd. Fråga är om förmansprövning skall förekomma vid beslut om tillfälligt besöksförbud. Förmansprövning förutsätter emellertid ett omhändertagande och i regel också medtagande till polisstation. När fråga om tillfälligt besöksförbud uppkommer är det inte alltid aktuellt med omhändertagande. Det talar emot att införa förmansprövning vid beslut om tillfälligt besöksförbud. Dessutom kommer den enskilde polismannens beslut att gälla en mycket kort tid, längst 24 timmar. Mot bakgrund av det sagda föreslås inte någon bestämmelse om förmansprövning.

Med hänsyn till den korta tid som ett beslut om tillfälligt besöksförbud kommer att gälla bör det inte heller finnas en möjlighet att få beslutet överprövat.

De bestämmelser som gäller för åklagarens handläggning av ärenden om besöksförbud bör gälla också polisens handläggning i tillämpliga delar. Vad detta innebär anges närmare i författningskommentaren. Även de bestämmelser i 23 kap. rättegångsbalken som är tillämpliga i fråga om åklagarens utredning i ärenden om besöksförbud skall gälla för polisens utredning.

Enligt nu gällande bestämmelser finns det inte möjlighet att ta med den som ett besöksförbud avses gälla till förhör, om han eller hon inte är misstänkt för något brott. Föreligger brottsmisstanke är bestämmelsen i 23 kap. 8 § rättegångsbalken om medtagande till förhör tillämpliga. I annat fall måste förhör hållas på plats om den som förbudet avses gälla inte går med på att följa med till förhör. Situationer kan uppstå där det blir omöjligt att genomföra ett förhör i anslutning till ett polisingripande, eftersom den som förbudet avses gälla vägrar att kvarstanna för förhör eller följa med till förhör. Det kan leda till att möjligheterna att besluta om tillfälligt besöksförbud inte får den tillämpning som är önskvärd. Visserligen skall det finnas en möjlighet att meddela tillfälligt besöksförbud utan föregående förhör med parterna, men den möjligheten skall utnyttjas bara i undantagsfall. Dessutom torde det ofta först efter ett förhör med parterna föreligga ett tillräckligt omfattande beslutsunderlag för att beslut skall kunna meddelas. Med hänsyn till det anförda bör det införas en bestämmelse innebärande att när fråga om tillfälligt besöksförbud väcks är den mot vilken förbudet avses gälla på tillsägelse av polisman skyldig att medfölja till ett förhör som hålls omedelbart därefter. Om han eller hon utan giltig orsak vägrar att följa med skall polismannen få ta med honom eller henne till förhöret.

Förvaltningslagen (1986:223), som innehåller grundläggande regler om förvaltningsmyndigheters handläggning av ärenden, skall i princip tillämpas hos åklagarmyndighet och polismyndighet. I 32 § förvaltningslagen görs emellertid det

betydelsefulla undantaget att 8-30 §§ förvaltningslagen inte gäller åklagar- och polismyndigheternas brottsbekämpande verksamhet. Ärenden om besöksförbud utgör ett nytt inslag i polisens uppgifter. Det kan diskuteras om sådana ärenden omfattas av bestämmelsen i 32 § förvaltningslagen. Motsvarande gällde åklagarna när besöksförbudslagen infördes. För att undvika oklarheter på den punkten har för åklagarnas handläggning tagits in en uttrycklig bestämmelse i lagen om vilka regler i förvaltningslagen som är tillämpliga vid åklagarens handläggning av ärenden om besöksförbud. Även beträffande polisens handläggning bör hänvisning göras till vissa bestämmelser i förvaltningslagen.

5.3 Besöksförbud i egen bostad

Förslag: En person skall kunna förbjudas att uppehålla sig i sin egen bostad eller i närheten av den om det på grund av särskilda omständigheter finns en påtaglig risk för att den person förbudet avses gälla kommer att begå brott mot en sammanboendes liv, hälsa, frihet eller frid. Ett förbud får meddelas endast om skälen för detta väger väsentligt tyngre än det intrång eller men i övrigt som förbudet innebär för den som det avses gälla.

Förbudet skall gälla högst 30 dygn, med möjlighet till förlängning med ytterligare högst 30 dygn, om särskilda skäl föreligger. Efter det att beslut har meddelats får polisman avlägsna den som har ålagts förbudet från bostaden.

Polisman får meddela tillfälligt besöksförbud om avgörandet på grund av särskilda skäl inte kan uppskjutas i avvaktan på åklagarens handläggning. Beslutet gäller endast till dess åklagaren har meddelat beslut, dock längst 24 timmar.

Det införs en skyldighet för den som fattat beslut om besöksförbud i egen bostad att underrätta socialnämnd om beslutet. Vidare skall den som beslutet avses skydda informeras om vilket stöd som finns att få från myndigheter och frivilligorganisationer.

5.3.1 Gällande rätt m.m.

Besöksförbudslagens tillämpningsområde

Lagen om besöksförbud är generell och tillämplig oavsett vilken relation de inblandade personerna har till varandra. Lagen avser förbud för en person att besöka eller på annat sätt ta kontakt med en annan person eller att följa efter denna person (1 §). Förbudet får 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 (2 §). I lagen är inte särskilt reglerat eller undantaget de fall där den förbudet avses gälla och den person förbudet avses skydda är sammanboende. Enligt allmän uppfattning är emellertid lagen om besöksförbud i dag inte möjlig att tillämpa i de fall där den person beslutet avses gälla och den person beslutet avses skydda har gemensam bostad. Besöksförbudslagen kan sägas bygga på tanken att parterna har separerat innan någon av dem ansöker om besöksförbud.

Enligt svensk rätt finns i dag vissa möjligheter att avlägsna en man från hans bostad och sedan förbjuda honom att återvända dit. Med stöd av bestämmelserna i 24 kap. rättegångsbalken finns möjlighet att gripa, anhålla och häkta en man som på sannolika skäl är misstänkt för brott mot en närstående kvinna, om någon av de särskilda häktningsgrunderna är för handen. Därutöver finns bestämmelser i polislagen och i rättegångsbalken som medför en möjlighet att under vissa omständigheter avlägsna mannen från hans bostad.

Häktning m.m.

I 24 kap. 1 § första stycket rättegångsbalken finns tre särskilda häktningsgrunder. Samtliga förutsätter att någon är på sannolika skäl misstänkt för brott, för vilket är föreskrivet fängelse ett år eller däröver. Den misstänkte får häktas om det med hänsyn till brottets beskaffenhet, den misstänktes förhållande eller någon annan omständighet finns risk för att han avviker eller på något

annat sätt undandrar sig lagföring eller straff, genom att undanröja bevis eller på något annat sätt försvarar sakens utredning, eller fortsätter sin brottsliga verksamhet. Häktning får ske endast om skälen för åtgärden uppväger det intrång eller men i övrigt som åtgärden innebär för den misstänkte eller något annat motstående intresse. Kan det antas att den misstänkte kommer att dömas till endast böter, får häktning inte ske.

I 24 kap. 1 § andra stycket rättegångsbalken finns en bestämmelse om presumtion för häktning vid mycket allvarliga brott, s.k. obligatorisk häktning. Är för brottet inte föreskrivet lindrigare straff än fängelse i två år, skall häktning ske, om det inte är uppenbart att skäl till häktning saknas.

Om det finns skäl att häkta någon får han enligt 24 kap. 6 § första stycket rättegångsbalken anhållas i avvaktan på rättsens prövning av häktningsfrågan. Finns inte fulla skäl till häktning men är den misstänkte skäligen misstänkt för brottet, får han enligt samma paragrafs andra stycke anhållas, om det är av synnerlig vikt att han tas i förvar i avvaktan på ytterligare utredning. Om det finns skäl att anhålla någon, får en polisman enligt 24 kap. 7 § rättegångsbalken i brådskande fall gripa honom, även utan anhållningsbeslut.

Ingripanden enligt polislagen m.m.

Enligt 13 § polislagen har polisen befogenhet att ingripa genom att avvisa, avlägsna eller omhänderta den som gör sig skyldig till ordningsstörning eller betar sig på ett sådant sätt att det föreligger fara för att han skall begå brott. Om någon genom sitt uppträdande stör den allmänna ordningen eller utgör en omedelbar fara för denna får en polisman, när det är nödvändigt för att ordningen skall upprätthållas, avvisa eller avlägsna vederbörande från ett visst område eller utrymme. Detsamma gäller om en sådan åtgärd behövs för att en straffbelagd handling skall kunna avväjas. Om ett avvisande eller avlägsnande är otillräckligt för att det avsedda resultatet skall uppnås får den berörda personen tillfälligt omhändertas. Den som omhändertagits skall förhöras så snart som möjligt och därefter

friges. Den nu aktuella bestämmelsen i polislagen torde kunna tillämpas när polisen ingriper mot en man som befaras begå brott mot en kvinna som han delar bostad med. Med stöd av den bestämmelsen skulle alltså polisen kunna avlägsna mannen från bostaden och tillfälligt omhänderta honom. Den möjligheten utnyttjas emellertid sällan eller aldrig. Ett eventuellt polisiärt omhändertagande är dessutom kortvarigt och hindrar inte att mannen återvänder till bostaden.

Polisen har vidare möjlighet att med stöd av 23 kap. 8 § rättegångsbalken ta med mannen för förhör. Enligt den bestämmelsen är den som befinner sig på en plats, där ett brott har förövats, skyldig att medfölja till ett förhör som hålls omedelbart därefter. Vägrar han utan giltig orsak, får polismannen ta med honom till förhöret. Enligt 23 kap. 9 § rättegångsbalken är den som inte är anhållen eller häktad inte skyldig att kvarstanna för förhör längre än sex timmar. För den som är misstänkt för brott kan den tidsfristen förlängas ytterligare sex timmar, om det är av synnerlig vikt för utredningen.

Sammanfattning

De möjligheter som finns i dag för polisen att ingripa mot mannen genom att avlägsna honom och tillfälligt omhänderta honom innebär således i och för sig att mannen under vissa förutsättningar kan avlägsnas från den gemensamma bostaden.

Om det inte föreligger skäl för frihetsberövande medger reglerna dock inte att mannen kvarhålls någon längre tid eller förbjuds återvända till sin bostad. I fall där mannen inte blir föremål för frihetsberövande finns det således i dag inte någon laglig möjlighet att hindra honom från att uppehålla sig i sin och kvinnans gemensamma bostad.

5.3.2 Behovet av en reform

Kvinnojourerna tar varje år emot många kvinnor som lämnat sitt hem, ofta tillsammans med sina barn, därför att kvinnan är rädd för sin make eller sambo, som utsatt henne för brott eller andra allvarliga trakasserier. Mannen bor däremot ofta kvar i bostaden. Ibland inträffar det att han under kvinnans bortavaro utövar skadegörelse på det gemensamma bohaget och kvinnans personliga tillhörigheter. Det har från flera håll påtalats det önskvärda i en ordning som ger kvinnan möjlighet att bo kvar i bostaden och där mannen i stället får lämna hemmet.

Om mannen inte blir föremål för frihetsberövande finns alltså i dag inte någon laglig möjlighet att hindra honom från att uppehålla sig i sin och kvinnans gemensamma bostad. Om mannen inte kan förmås att självmant lämna hemmet står kvinnan i dag inför valet mellan att själv lämna bostaden eller att fortsätta leva i fara för nya övergrepp. Detta kan inte anses rimligt. I situationer där kvinnan riskerar att utsättas för våld eller hot av mannen bör det vara en självklar utgångspunkt att mannen och inte kvinnan bör tvingas lämna bostaden.

Genom att mannen avlägsnas från den gemensamma bostaden och förbjuds att återvända dit kan pågående brott från mannens sida omedelbart avbrytas. Vidare kan fortsatt brottslighet förebyggas. Kvinnan ges en möjlighet att bo kvar i hemmet och få ett rådrom för att vidta åtgärder för att uppnå en separation från mannen. En sådan ordning innebär även fördelar för barnen genom att dessa ges möjlighet att stanna kvar i hemmet i stället för att visats i en främmande miljö med risk att berövas möjlighet till skolgång och umgänge med kamrater.

Ett sätt att förebygga brott och ge polisen utökade möjlighet att omedelbart ingripa i hotfulla och farliga situationer för kvinnor vore att införa möjlighet att meddela beslut om förbud för en man att uppehålla sig i hans och kvinnans gemensamma bostad under viss tid om det finns risk för att han begår brott mot kvinnan.

5.3.3 Finns det rättsliga förutsättningar för att meddela besöksförbud i egen bostad?

Inledning

När en rättslig lösning att införa en möjlighet att förbjuda en person att uppehålla sig i sin egen bostad övervägs, måste beaktas dels grundlagarnas bestämmelser, dels de internationella konventioner om mänskliga fri- och rättigheter som Sverige har åtagit sig att följa. Utan anspråk på fullständighet presenteras här några utgångspunkter för en sådan analys.

Regeringsformen

I 2 kap. regeringsformen finns bl.a. bestämmelser som avser att tillförsäkra medborgarna rörelsefrihet inom riket. Enligt 8 § är varje medborgare gentemot det allmänna skyddad mot frihetsberövande. Han är även i övrigt tillförsäkrad frihet att förflytta sig inom riket och att lämna detta. Detta skydd för rörelsefriheten är begränsningsbart enligt 12 §, enligt vilken bl.a. friheten att förflytta sig inom riket får begränsas genom lag. En sådan begränsning får dock endast göras för att tillgodose ett ändamål som är godtagbart i ett demokratiskt samhälle och får inte göras enbart på grund av politisk, religiös, kulturell eller annan åskådning. Den får aldrig gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett begränsningen, och inte sträcka sig så långt att den utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen såsom en av folkstyrelsens grundvalar.

I 2 kap. 18 § regeringsformen finns en bestämmelse om skydd för egendomsrätten. Bestämmelsen ger skydd för äganderätten, men skyddar även rådighetsinskränkningar avseende fast egendom.

I detta sammanhang kan också nämnas 1 kap. 2 § regeringsformen enligt vilken det särskilt skall åligga det allmänna att trygga rätten till bostad.

Internationell rätt

Enligt art. 8 i den Europeiska konventionen (d. 4 nov. 1950) om skydd för den mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen), som gäller som lag här i landet sedan den 1 januari 1995, har var och en rätt till respekt för sitt privat- och familjeliv, sitt hem och sin korrespondens. Enligt samma artikel får offentlig myndighet inte inskränka åtnjutandet av denna rättighet annat än med stöd av lag och om det i ett demokratiskt samhälle är nödvändigt med hänsyn till statens säkerhet, den allmänna säkerheten, landets ekonomiska välbefinnande eller till förebyggande av oordning eller brott eller till skydd för hälsa eller moral eller för andra personers fri- och rättigheter. Intrånget i rättigheten får alltså göras under tre förutsättningar – intrånget måste ha stöd i lag, det måste ha ett av de legitima syften som anges i artikeln och det måste anses nödvändigt för att tillgodose detta syfte.

Primärt innebär artikeln att staten skall avhålla sig från ingrepp i den skyddade rättigheten utom i de särskilt angivna fallen. Men artikelns räckvidd är inte begränsad till detta. Staten är också i viss mån skyldig att vidta positiva åtgärder för att skydda den enskildes privatsfär. Sådana positiva åtgärder kan utgöras av lagstiftning, men också av skydd mot övergrepp i särskilda situationer. Även utan att det förekommit något ingripande från myndighet eller offentlig tjänsteman kan staten således under vissa förutsättningar anses ha brutit mot artikeln genom att tolerera en föreliggande situation eller genom att inte skapa ett tillräckligt rättslig skydd. (Danelius, Mänskliga rättigheter i europeisk praxis, upplaga 1:3, s. 221.)

Europadomstolen har tolkat de syften för vilka intrång tillåts tämligen extensivt, men kraven på vad som kan anses nödvändigt för att tillgodose ett i och för sig legitimt syfte desto strängare. Ett rättighetsintrång bedöms nödvändigt endast om det svarar mot ett mycket angeläget socialt behov och om det står i rimlig proportion till det syfte som skall uppnås.

Enligt art. 2 i protokoll nr 4 till Europakonventionen avseende erkännande av vissa andra rättigheter och friheter än dem som

redan finns i konventionen och i dess första tilläggsprotokoll har var och en som lagligen befinner sig inom en stats territorium rätt att fritt röra sig där och att fritt välja sin bosättningsort. Enligt samma artikel får utövande av dessa rättigheter inte underkastas sådana inskränkningar än sådana som är angivna i lag och som i ett demokratiskt samhälle är nödvändiga med hänsyn till statens säkerhet eller den allmänna säkerheten, för att upprätthålla den allmänna ordningen eller förhindra brott eller för att skydda hälsa eller moral eller annans fri- och rättigheter.

I FN:s internationella konvention om medborgerliga och politiska rättigheter (d. 16 dec. 1966) finns en artikel med liknande innebörd. Enligt art. 17 i nämnda konvention må ingen utsättas för godtyckliga eller olagliga ingripanden i sitt privat- eller familjeliv, sitt hem eller sin korrespondens, ej heller för olagliga angrepp på sin heder och sitt anseende. Envar har också rätt till lagens skydd mot sådana ingripanden eller angrepp. Med hem avses alla typer av bostäder oavsett huruvida denna innehas med äganderätt, hyresrätt, bostadsrätt etc. Med hem avses inte endast själva bostaden utan även t.ex. garage och trädgård. (Nowak, U.N. Covenant on Civil and Political Rights CCPR Commentary s. 302).

Vidare skall beaktas FN:s konvention (beslutad den 18 december 1979 genom resolution 34/180) om avskaffande av all slags diskriminering av kvinnor. Enligt denna åligger det medlemsstaterna, i syfte att avskaffa all diskriminering av kvinnor, att vidta alla lämpliga lagstiftnings- och andra åtgärder, vid behov innefattande påföljder, som förbjuder all diskriminering av kvinnor samt skapa rättsligt skydd för kvinnors rättigheter på samma grunder som för män och att genom behöriga nationella domstolar och andra offentliga institutioner säkerställa ett effektivt skydd för kvinnor mot varje diskriminerande handling (art. 2 b och c). Konventionsstaterna skall också vidta alla lämpliga åtgärder för att avskaffa diskriminering av kvinnor från enskilda, organisationers eller företags sida (art. 2 e).

Bedömning

När man överväger en ordning med förbud för en person att återvända till sin egen bostad måste alltså en avvägning göras mellan motstående intressen. Inskränkningen måste vidare stå i rimlig proportion till det syfte som skall tillgodoses genom inskränkningen.

Ett förbud som innebär att en person inte tillåts att uppehålla sig i sin egen bostad innebär en inskränkning i rätten till respekt för sitt privat- och familjeliv och sitt hem. Det måste också anses utgöra ett intrång i rörelsefriheten. Ett sådant förbud är mycket ingripande, särskilt om detta skall kunna ske utan samband med att ett brott har begåtts. Ingripandet i dessa rättigheter måste emellertid vägas mot intresset av att förebygga brott mot personer som i dag är tämligen skyddslösa.

Härvid bör bl.a. beaktas FN:s konvention (beslutad den 18 december 1979 genom resolution 34/180) om avskaffande av all slags diskriminering av kvinnor (se ovan). Mäns våld mot kvinnor måste betraktas som den yttersta formen av diskriminering av kvinnor och att kunna erbjuda ett så bra skydd som möjligt för kvinnor mot mäns våld måste ses som ett mycket angeläget samhälleligt behov liksom en samhällelig skyldighet.

Det kan konstateras att dagens möjligheter att skydda kvinnor från våld och hot från de män som de lever tillsammans med knappast är tillräckliga. För att skydda sig är det kvinnan som måste fly hemmet. Detta är inte acceptabelt. Målsättningen måste vara att det skall vara möjligt för den utsatta kvinnan att bo kvar medan mannen avlägsnas från den gemensamma bostaden. Utgångspunkten bör alltså vara att det är den kränkande och inte den kränkta rörelsefrihet som bör inskränkas. Om brottsmisstanke föreligger och skälen för häktning är för handen kan mannen enligt gällande lagstiftning i och för sig frihetsberövas. I många fall torde dock situationen kunna vara sådan att en kvinna kan befaras utsättas för brott, utan att en konkret misstanke om ett redan begånget brott som kan ligga till grund för ett frihetsberövande föreligger. I de fall

tillräckliga skäl för häktning saknas finns således inte någon laglig möjlighet i dag att hindra mannen från att uppehålla sig i bostaden till förebyggande av brottslig gärning.

Mot denna bakgrund talar starka skäl för att en ordning införs där förbud under vissa förutsättningar kan meddelas en person att uppehålla sig i sin egen bostad.

Syftena med en sådan ordning bör vara att öka skyddet för en mycket utsatt grupp och att verka brottsförebyggande. Våld eller hot mot kvinnan förhindras och kvinnan ges rådrum och möjlighet att med stöd och hjälp överväga vilka åtgärder som bör vidtas för att möjliggöra en separation från mannen. Åtgärder som kvinnan kan behöva vidta är exempelvis att väcka talan om äktenskapsskillnad, kvarsittanderätt och besöksförbud enligt äktenskapsbalken.

De möjligheter till skydd som en sådan ordning ger bör givetvis inte överskattas. Om mannen verkligen, oavsett konsekvenserna, har föresatt sig att skada kvinnan ger ett besöksförbud i egen bostad inte något effektivt skydd. I sådana fall måste besöksförbudet förenas med andra skyddsåtgärder såsom larpaket, livvakt eller motsvarande. Kvinnan kan under svårare omständigheter också behöva flytta till ett skyddat boende.

Även om ett förbud således inte ger skydd i alla situationer står det klart att det i många fall skulle innebära en väsentlig förbättring av skyddet i de situationer som kan vara aktuella. Det framstår därför, även med beaktande av det intrång det innebär för den person förbudet avses gälla, som väl motiverat att införa ett sådant förbud. Detta gäller givetvis under förutsättning att erforderliga rättssäkerhetsgarantier kan ställas.

Vid en samlad bedömning framstår intressena för ett införande av en möjlighet att meddela förbud för en person att uppehålla sig i sin egen bostad som så starka att de väger över de motstående intressena. En sådan ordning är mot den bakgrunden väl förenlig med såväl grundlag som med gällande internationella konventioner.

En så ingripande åtgärd som att förbjuda en person att uppehålla sig i sin egen bostad måste självfallet mycket tydligt

framgå av lag. Även om det kan finnas skäl för en särskild lag om besöksförbud i egen bostad talar praktiska skäl för att bestämmelser om sådant besöksförbud förs in i besöksförbudslagen och så långt möjligt anpassas till gällande ordning enligt besöksförbudslagen. Av pedagogiska och systematiska skäl bör så få nya bestämmelser samt ändringar i befintliga bestämmelser som möjligt införas.

5.3.4 Förbudets innebörd

Utgångspunkten är alltså att en person under vissa förutsättningar bör kunna förbjudas att uppehålla sig i sin egen bostad för en begränsad tid. För att den nya ordningen skall bli effektiv bör alla personer som bor tillsammans med någon annan person omfattas av förbudet, oavsett om dessa lever tillsammans i ett äktenskap eller under äktenskapsliknande förhållanden eller ej. I första hand torde dock förbudet skydda kvinnor som riskerar att utsättas för våld eller hot av den man de lever tillsammans med. Ett förbud är emellertid också tänkbart när vuxna barn utövar våld mot sina åldriga föräldrar eller i homosexuella förhållanden. Bestämmelsen bör därför vara könsneutral. Bestämmelsen inriktar sig i första hand på det som brukar benämnas "domestic violence" – våld mot närstående. Även om bestämmelsen blir formellt tillämplig också i de fall då t.ex. två kamrater delar bostad, torde bestämmelsen i dessa fall sällan eller aldrig komma att aktualiseras i praktiken.

För att uppnå avsedd verkan bör besöksförbudet i egen bostad lagtekniskt konstrueras så att sådant förbud aktualiseras samtidigt med frågan om ett vanligt besöksförbud (se 1 §). Det innebär att om grundläggande förutsättningar för ett besöksförbud föreligger och parterna har gemensam bostad, besöksförbud ändå kan meddelas om omständigheterna är kvalificerade. Besöksförbudet kommer då, utöver de inskränkningar som gäller för det vanliga besöksförbudet, att också avse det egna hemmet. Ett sådant besöksförbud bör också

– om det behövs för att skydda kvinnan – kunna kombineras med ett utvidgat besöksförbud (se 2 §, jfr avsnitt 5.1).

För att förbudet skall bli effektivt bör alla slags bostäder – oavsett deras juridisk karaktär – omfattas av bestämmelsen. Detta innebär att det saknar betydelse huruvida bostaden är fast egendom eller innehas med nyttjanderätt. Likaså saknar det betydelse huruvida bostaden skall ingå i en framtida bodelning eller ej. Om emellertid exempelvis den person som förbudet avses gälla är ensam ägare till bostaden bör detta dock kunna få betydelse vid den proportionalitetsbedömning som bör göras (se nedan avsnitt 5.3.5).

5.3.5 Förutsättningar för att meddela förbud

Ett besöksförbud som avser den egna bostaden kommer att utgöra en form av besöksförbud som är avsevärt mer ingripande än de slag av besöksförbud som hitintills har kunnat meddelas. Det framstår då som en naturlig utgångspunkt att förutsättningarna för att ett sådant besöksförbud skall kunna meddelas begränsas i så stor utsträckning som möjligt utan att effektiviteten av den nya ordningen påverkas negativt. Det är också viktigt att förutsättningarna för förbudet är så pass preciserade att de uppfyller grundläggande rättssäkerhetskrav.

Utgångspunkten bör vara att besöksförbud i den egna bostaden skall kunna meddelas endast i vissa kvalificerade situationer. För vanliga besöksförbud krävs enligt bestämmelserna i besöksförbudslagen bl.a. att det skall finnas en risk för att en person utsätts för brottslig gärning eller att denne på annat sätt förföljs eller trakasseras. Risken behöver alltså inte nödvändigtvis avse utsatthet för handlingar som är brottsliga. Det är naturligt att även besöksförbud som avser det egna hemmet bör aktualiseras av att det finns en risk för vissa kränkande handlingar. Kraven bör dock ställas högre än för vanliga besöksförbud. Det bör kunna ske dels genom att omfattningen av de handlingar som kan befaras begränsas, dels genom att graden av risk sätts högre.

För ett besöksförbud i den egna bostaden bör *för det första* krävas att det finns en risk för att en person av den sammanboende utsätts för brott. Att det från den sammanboendes sida kan befaras andra trakasserande handlingar som inte utgör brott bör inte utgöra en tillräcklig grund för sådant förbud. De brott som skall kunna befaras bör dessutom vara av ganska allvarligt slag; de bör rikta sig mot personens liv eller hälsa, frid eller frihet. Det kan t.ex. röra sig om fall där misshandel, olaga hot eller våldtäkt kan befaras. *För det andra* måste ytterligare en utgångspunkt vara att situationen skall vara någorlunda akut. Den lagtekniska utformningen av kravet på risk bör återspegla detta. En lämplig ordning kan vara att besöksförbud av nu aktuellt slag kan meddelas om det finns en *påtaglig* risk för brott av det slag som nyss har nämnts.

Den närmare innebörden av kravet på *påtaglig* risk behandlas i författningskommentaren. Allmänt kan sägas att riskbedömningar är vanskliga att göra och att bedömningen måste ske med stor respekt för de krav som av rättssäkerhetsskäl måste ställas. Så ingripande förbud som detta måste meddelas med stor restriktivitet. Av stor betydelse vid riskbedömningen är givetvis parternas relation, vad som tidigare hänt dem emellan samt huruvida mannen tidigare är lagförd för brott mot kvinnan eller någon annan, kanske tidigare närstående, person. Tidigare brott bör emellertid inte vara en förutsättning för att meddela besöksförbud i egen bostad. Det ligger dock i sakens natur att det vid bedömningen bör beaktas om den mot vilken förbudet avses gälla har begått brott mot den andra personens liv, hälsa, frihet och frid.

Även om det finns en påtaglig risk för brottslig gärning måste det intrång åtgärden innebär för den förbudet avses gällas stå i proportion till intresset av att skydda den person förbudet avses skydda. Åtgärden skall i fråga om art, styrka, räckvidd och varaktighet stå i rimlig proportion till vad som står att vinna med åtgärden. En proportionalitetsprincip motsvarande den som enligt rättegångsbalken gäller vid häktning bör därför införas för att tydliggöra att en proportionalitetsbedömning alltid skall göras. Bestämmelsen bör utformas så att det framgår att skälen

för ett förbud måste väga väsentligt tyngre än det intrång eller men i övrigt som förbudet innebär för den som förbudet avses gälla. Av betydelse vid bedömningen blir omständigheterna i det enskilda fallet. Exempel på omständigheter som kan vara av betydelse ges i författningskommentaren.

5.3.6 Vem skall kunna påkalla beslut om besöksförbud i egen bostad?

Besöksförbud kan meddelas på begäran av den som beslutet avses skydda eller annars när det finns anledning till det. Det finns ingen anledning att när det gäller besöksförbud i egen bostad reglera frågan på annat sätt. Ett besöksförbud i egen bostad bör kunna meddelas även om den beslutet avses skydda inte själv begär det. En uttrycklig begäran från den utsatta kvinnan att den man hon bor tillsammans med inte skall få uppehålla sig i parets gemensamma bostad skulle i många fall kunna innebära att en alltför tung börda läggs på den utsatta kvinnan. I exempelvis en situation där polis kallats till platsen med anledning av ett bråk är det sannolikt att kvinnan på grund av rädsla för mannen inte skulle våga framställa en sådan begäran. I sådana fall bör därför beslut kunna fattas utan uttrycklig begäran därom. Förbudet skall alltså kunna tas upp på begäran av den som förbudet avses skydda eller när det annars finns anledning till det. Någon ändring i besöksförbudslagen behövs inte för att uppnå detta.

5.3.7 Förbudstidens längd

Det övergripande ändamålet med besöksförbud är att förebygga brott, oftast utförda av en man mot en sammanboende kvinna. Det kan dock inte komma i fråga att låta ett så ingripande beslut som det här är fråga om gälla under någon längre tid, även om den påtagliga risken för brott givetvis kan föreligga under en lång tid. Syftena med att förbjuda mannen att återvända till

bostaden är, som tidigare nämnts, att dels avvärja den omedelbara faran, dels ge kvinnan visst rådrum för att kunna vidta de åtgärder som är nödvändiga i det enskilda fallet. Det kan t.ex. handla om att kvinnan skall hinna överväga sin situation och eventuellt ta ett första steg mot en separation från mannen. För att detta skall vara möjligt får inte den tid besöksförbudet skall gälla sättas allt för kort. Tiden bör dock inte sättas längre än vad som är absolut nödvändigt för att syftena med förbudet skall kunna uppnås.

En lämplig tid för besöksförbud i egen bostad bör mot denna bakgrund kunna vara högst 30 dygn. Under denna tid kan kvinnan med stöd och hjälp från socialtjänsten, men även från andra såsom exempelvis kvinnojour, advokat eller vänner ha möjlighet att överväga vilka åtgärder hon vill vidta. Kvinnan hinner – om hon önskar separera från mannen – vidta rättsliga åtgärder för äktenskapets eller samboförhållandets upplösning. Då kan frågan om kvarsittanderätt i bostaden aktualiseras. I dessa fall kan vidare ett besöksförbud enligt äktenskapsbalken eller sambolagen (mer om detta se avsnitt 7) alternativt ett besöksförbud grundat på de vanliga reglerna i besöksförbudslagen meddelas.

En absolut tidsgräns om 30 dygn kan i vissa fall ge upphov till problem. Det kan t.ex. tänkas att kvinnan vid domstol har yrkat kvarsittanderätt men att domstolen ännu inte har hunnit meddela ett sådant beslut. Om det finns särskilda skäl bör besöksförbudet därför kunna förlängas med ytterligare högst 30 dygn. Vid bestämmande av förbudets längd i det enskilda fallet bör syftet med det aktuella förbudet beaktas. Den proportionalitetsbedömning som alltid skall göras bör givetvis också få betydelse för förbudets längd i det enskilda fallet.

5.3.8 Beslutande myndighet och förfaranderegler

I dag är det åklagare som prövar frågor om besöksförbud. När det gäller så ingripande beslut som ett förbud att uppehålla sig i sin egen bostad kan diskuteras huruvida beslutet bör fattas av

domstol eller åklagare. Som tidigare har framhållits måste stora krav på rättssäkerhet ställas i dessa fall. Den som fattar beslut har inte sällan att ta ställning till tämligen komplicerade rätts- och bevisfrågor. De bedömningar som erfordras liknar de överväganden som förekommer vid frågor om straffprocessuella tvångsmedel som reseförbud, anhållande och häktning. Dessa skäl måste dock vägas mot vikten av att ett effektivt system tillskapas. Att avvakta en domstolsprövning torde ofta innebära alltför lång tidsutdräkt för att förbudet skall få avsedd effekt. Betydande fördelar nås om det rättsliga förfarande avseende besöksförbud i egen bostad så långt möjligt överensstämmer med det nu rådande förfarandet vid besöksförbud.

Det nu sagda ger vid handen att beslut om besöksförbud i egen bostad bör fattas av åklagare. Dessa är väl skickade att göra de bedömningar som erfordras. Ytterligare rättssäkerhet uppnås genom att åklagarens beslut alltid skall kunna prövas av domstol.

För att beslutet skall få avsedd effekt måste polisman omedelbart kunna avlägsna mannen från bostaden, om denne befinner sig där när beslutet meddelas. Utan denna möjlighet skulle polisen behöva avvakta att mannen överträdde besöksförbudet eller begick annan brottslig gärning innan sådan åtgärd kunde vidtas.

Med hänsyn härtill bör en bestämmelse om avlägsnanderätt införas.

I övrigt bör nu gällande regler i besöksförbudslagen om åklagarens prövning av besöksförbud tillämpas även när det gäller besöksförbud i egen bostad.

De situationer då ett besöksförbud avseende det egna hemmet kan bli aktuella torde kunna förete följande drag. I stor utsträckning kallas polis till en bostad i nära anslutning till en händelse som innebär risk för att mannen skall begå brott mot kvinnan. Händelser som dessa utspelar sig ofta sent på kvällen eller mitt i natten. Om det finns misstanke om brott kan polismannen ta med den misstänkte till förhör och i vissa mer allvarliga fall gripa denne. Är dessa omständigheter inte för handen gäller det i en brådskande situation för polismannen att relativt snart komma i kontakt med en åklagare som har

möjlighet att tämligen omgående överväga ett beslut om besöksförbud i egen bostad. Enligt 3 § förordningen (1988:691) om tillämpning av lagen (1988:688) om besöksförbud skall åklagaren omedelbart underrättas om en begäran om besöksförbud har gjorts hos polismyndigheten. Avvaktandet av åklagarens beslut kan dock i vissa fall innebära en tidsutdräkt som leder till att kvinnan inte kan ges det skydd hon är i behov av.

I avsnitt 5.2 föreslås en ordning där polisman under vissa förutsättningar kan meddela tillfälligt beslut om besöksförbud. I de fall åklagares handläggning inte kan avvaktas talar starka skäl för att polisman även när det gäller besöksförbud i egen bostad bör ha möjlighet att meddela ett tillfälligt besöksförbud. Ett tillfälligt besöksförbud bör dock endast få meddelas om avgörandet på grund av särskilda omständigheter inte kan uppskjutas i avvaktan på åklagarens handläggning. Sådana omständigheter kan föreligga i vissa fall när en polisman kommer till en bostad och situationen är sådan att det finns goda skäl att omedelbart avlägsna mannen från bostaden och förbjuda honom att återvända samt åklagare inte är anträffbar. Det vore otillfredsställande om sådana åtgärder inte skulle kunna få vidtas. En ordning bör därför införas som möjliggör för polisman att ingripa i dessa situationer.

De materiella förutsättningarna för ett tillfälligt besöksförbud beslutat av en polisman bör vara desamma som för ett besöksförbud meddelat av åklagare. Kan åklagarens handläggning avvaktas bör dock polismannen inte meddela ett tillfälligt besöksförbud. Det ligger i sakens natur att polismannens beslut om tillfälligt besöksförbud i egen bostad bara kan ha viss kortare varaktighet. I likhet med vad som föreslås gälla för vanliga besöksförbud som polisman tillfälligt fattar beslut om (se avsnitt 5.2) bör beslutet gälla i högst 24 timmar samt skyndsamt överlämnas till åklagaren för prövning.

Även för tillfälliga besöksförbud bör gälla att de skall delges den mot vilken förbudet gäller (jfr 5 § besöksförbudslagen). Eftersom beslutet endast bör gälla i 24 timmar måste ett eventuellt nytt beslut av åklagare ånyo delges den förbudet avses

gälla. Om kännedom om var mannen då befinner sig saknas kan delgivningen bli svår att verkställa. Mannen befinner sig ju inte i sin bostad. Beslutet gäller i normalfallet visserligen omedelbart, men innan delgivning skett kan överträdelse av besöksförbudet inte beivras. Vid bedömning av huruvida åklagares handläggning kan avvaktas bör därför även kommande delgivningsproblem med mannen beaktas. I annat fall bör ansträngningar göras för att tillse att delgivning kan ske av åklagarens beslut.

När det gäller polisens handläggning av frågor om tillfälligt besöksförbud hänvisas i övrigt till avsnitt 5.2.

5.3.9 Domstolsprövning

Ett besöksförbud i egen bostad är som tidigare nämnts av tämligen ingripande karaktär. Rättssäkerhetsaspekter medför därför att en snar domstolsprövning av åklagares beslut om sådant förbud alltid måste vara möjligt. Enligt de nu gällande allmänna bestämmelserna om besöksförbud skall åklagarens beslut i fråga om besöksförbud prövas av tingsrätten, om den som har ålagts besöksförbudet eller den som förbudet avses skydda begär det. Det kan emellertid diskuteras huruvida en lämplig ordning vore att åklagarens beslut om besöksförbud i egen bostad med automatik kunde prövas av domstol efter en viss, kortare, tid.

Enligt Europakonventionen skall var och en som är arresterad eller på annat sätt berövad friheten bl.a. på grund av misstanke om brott eller när det skäligen anses nödvändigt att hindra honom från att begå brott, utan dröjsmål ställas inför domare eller annan ämbetsman, som enligt lag får fullgöra dömande uppgifter och skall vara berättigad till rättegång inom skälig tid (se artikel 5 punkten 3). Vidare skall var och en vid prövningen av hans civila rättigheter och skyldigheter eller av en anklagelse mot honom för brott, vara berättigad till en rättvis och offentlig förhandling inom skälig tid (se artikel 6). Enligt 2 kap. 9 § regeringsformen skall om annan myndighet än domstol har berövat någon friheten med anledning av brott eller misstanke

om brott, denne kunna få saken prövad av domstol utan oskäligt dröjsmål.

Det kan först konstateras att ett besöksförbud avseende det egna hemmet – även om det är en ingripande åtgärd – inte kan likställas med ett frihetsberövande. Varken Europakonventionen eller regeringsformens bestämmelser om krav på en obligatorisk domstolsprövning gör sig därför gällande. Rättssäkerhetsskäl talar ändå med viss styrka för att domstolsprövning av åklagarens beslut bör ske omedelbart och vara obligatorisk. Ett sådant system skulle emellertid innebära ökade kostnader i form av beredskap i jourdomstol och skulle medföra ett antal praktiska problem av inte obetydlig grad. Som exempel på dessa svårigheter kan följande anges. Om den person som ålagts förbudet inte själv har begärt rättens prövning av åklagarens beslut minskar chansen att denne infinner sig vid domstolen eller på annat sätt tillför ärendet något. En domstolsprövning som lider av dessa brister är inte till fördel för rättssäkerheten. Vidare kan det vara svårt att få tag i den som ålagts besöksförbudet eftersom denne inte är anträffbar i sin bostad och kanske inte har uppgett någon alternativ adress. Till detta kommer att det är önskvärt att ett system med domstolsprövning av besöksförbud i egen bostad så långt möjligt överensstämmer med det system som för närvarande gäller överprövning av åklagares beslut om besöksförbud.

Erforderlig rättssäkerhet torde kunna uppnås genom att åklagarens beslut, precis som fallet är i dag, alltid skall prövas av domstol om den som har ålagts besöksförbud eller den som förbudet avses skydda begär det. Rättens prövning blir då inte heller begränsad i tiden. Om den som ålagts beslutet begär prövning ökar möjligheterna för åklagare och rätten att få kännedom om dennes tillfälliga adress, vilket kan medföra att dennes uppgifter i större utsträckning än annars kan tillföras ärendet samt att delgivning lättare kan ske.

En samlad bedömning leder till att någon ändring i gällande system med domstolsprövning av åklagares beslut om besöksförbud inte bör införas för besöksförbud avseende det egna hemmet.

Det är naturligtvis angeläget med skyndsamhet i förfarandet. Besöksförbudslagen innehåller redan bestämmelser om detta (se 6 §). Ytterligare bestämmelser erfordras inte.

5.3.10 Ombud eller biträde

Vid besöksförbud avseende den egna bostaden kan den person som förbudet avses behöva rättsligt biträde som bekostas av allmänna medel. Skälen för detta är flera. Eftersom det är fråga om en så ingripande åtgärd talar rättssäkerhetsskäl för att den förbudet avses gälla alltid bör kunna få möjlighet till kvalificerad juridisk hjälp.

Om den person förbudet avses gälla misstänks för ett brott kan försvarare förordnas. Den som är part har alltid en möjlighet att anlita ombud eller biträde i ett ärende om besöksförbud (47 § lagen om domstolsärenden). Såväl den förbudet avses gälla som den förbudet avses skydda har möjlighet att ansöka om rättshjälp enligt rättshjälpslagen (1996:1619). Om åklagaren har beslutat besöksförbud är han enligt 16 § besöksförbudslagen skyldig att på begäran av den som förbudet avses skydda föra dennes talan vid rätten, om inte särskilda skäl talar mot det.

Redan i dag finns alltså goda möjligheter för såväl den som förbudet avses gälla som den förbudet avses skydda till ombud eller biträde. Någon ytterligare reglering av frågan är därför inte påkallad.

5.4 Övriga frågor

5.4.1 Ersättningsbostad

Ett förbud att uppehålla sig i den egna bostaden medför naturligtvis en rad praktiska problem för den beslutet avser. Det kanske mest akuta problemet torde vara bostadsfrågan. Vart skall den som förbjuds återvända till bostaden ta vägen om ett sådant beslut meddelas nattetid? Skall det ankomma på det allmänna att tillhandahålla en ersättningsbostad eller skall

personen ifråga själv få lösa detta? Skall en eventuell ersättningsbostad tillhandahållas under första dygnet eller under hela den tid som förbudet gäller?

Att en person plötsligt kan bli försatt i en situation där ett akut behov av en bostad uppstår är inte något helt ovanligt. Uppbrott mellan personer som lever tillsammans förekommer varje dag, antingen frivilligt eller därför att den ena parten t.ex. av domstol har tillerkänts kvarsittanderätt till bostaden. Vid varje sådant tillfälle, oavsett anledning, måste utgångspunkten vara att bostadsfrågan löses av parterna själva. Oftast torde bostadsfrågan också kunna lösas genom att ett tillfälligt boende anordnas hos släkt eller andra bekanta.

Att införa en särreglering om rätt till ersättningsbostad för dem som förbjudits återvända till sin bostad därför att de bedömts utgöra en fara för annan i bostaden framstår inte som mer motiverat än tillskapa motsvarande regler för andra som av en eller annan orsak plötsligt befinner sig i ett akut behov av bostad. Utgångspunkten bör därför vara att det skall ankomma på den som förbudet avser att själv ordna sin bostadssituation. För den händelse detta i det enskilda fallet visar sig omöjligt får allmänna regler om kommunernas ansvar för dem som vistas i kommunen och bistånd enligt socialtjänstlagen träda in.

Att det ankommer på den som förbudet avser att i första hand själv ordna sin bostadssituation betyder inte att denne bör lämnas helt utan stöd. Polisen bör givetvis efterhöra om han behöver hjälp med att kontakta anhöriga eller andra bekanta. Polisen bör också hjälpa till med att kontakta socialtjänsten om ett sådant behov finns. Det kan här erinras om att det redan i dag åligger polisen att underrätta socialtjänsten om förhållanden som bör föranleda någon åtgärd av den (se 3 § polislagen [1984:387]). Många gånger kan det också vara lämpligt att polisen försöker fastställa var den avlägsnade personen kommer att befinna sig, för att möjliggöra delgivning med denne av fortsatta beslut om besöksförbud.

På många orter runt om i landet finns mansjourer. I en akut situation kan det tänkas att en sådan frivilligorganisation exempelvis kan erbjuda både natthärbärg och terapeutiska

samtal. Ett etablerat samarbete med mansjourer, socialtjänst och polisen, motsvarande det som på många orter redan finns med kvinnojourer, skulle utifrån flera utgångspunkter vara bra. Det är naturligtvis så att det inte bara är den som trakasseras och utsätts för våld som är i behov av stöd och hjälp. Även förövarna behöver stöd och hjälp, bl.a. för att förändra sitt beteende. En dialog om hur ett eventuellt sådant samarbete skulle kunna etableras bör därför inledas med företrädare för jourerna.

5.4.2 Personliga tillhörigheter

Den som förbjuds återvända och uppehålla sig i sin bostad måste få tillgång till sina personliga tillhörigheter, exempelvis kläder och hygienartiklar. Hur detta skall ordnas rent praktiskt torde vara avhängigt förhållandena i den enskilda situationen. Meddelas exempelvis förbudet när den förbuden avser befinner sig i sin bostad så bör denne ges möjlighet att ta med sig de personliga tillhörigheter som han uppger sig behöva under de närmaste dygnet. Han måste därefter kunna få tillgång till ytterligare personliga tillhörigheter under den tid förbudet gäller. Eftersom personen i fråga inte själv har rätt att vara aktiv och ta kontakt med den förbuden avser skydda måste en utomstående hjälpa till att arrangera detta. Detta bör rimligtvis kunna ordnas genom att en släkting eller bekant tillåts hämta sakerna, eller genom biträde av socialtjänsten.

Det är i och för sig möjligt att tänka sig situationer där konflikten mellan parterna är så allvarlig att den som bor kvar i bostaden vägrar medverka till att den andre får tillgång till sina personliga tillhörigheter. Detta skulle kunna motivera en särskild reglering av denna fråga. Av besöksförbudslagen framgår dock redan i dag att ett besöksförbud inte omfattar kontakter som med hänsyn till särskilda omständigheter är uppenbart befogade (1 §). Skulle den som meddelats ett besöksförbud inte ges någon möjlighet att vid ett eller ett par tillfällen låta hämta personliga tillhörigheter så bör denna regel vara tillämplig. Någon särreglering är sålunda inte nödvändig.

5.4.3 Barn och umgänge

Reglerna om besöksförbud utgår från förutsättningen att ett besöksförbud i princip gäller generellt, dvs. omfattar alla typer av kontakter. Enligt 3 § besöksförbudslagen skall emellertid besöksförbudet förses med de begränsningar och undantag som är påkallade i det enskilda fallet. Det kan t.ex. röra sig om tillåtna kontakter som föranleds av frågor rörande gemensamma barn (se prop. 1987/88:137 s. 73). Vidare framgår av 1 § fjärde stycket att kontakter som med hänsyn till särskilda omständigheter är uppenbart befogade, aldrig omfattas av besöksförbudet. Exempel på sådana kontakter kan, förutom frågor som rör gemensamma barn, vara t.ex. nödvändiga kontakter i samband med äktenskapsskillnad och bodelning.

Som framhålls i regeringens proposition Stöd till brottsoffer är det angeläget att beslut om besöksförbud anpassas efter parternas förhållanden, särskilt när de har gemensamma barn (prop. 2000/01:79 s. 44 ff.). Om hänsyn inte tas till att det finns barn i förhållandet kan besöksförbudet i praktiken även innebära ett umgängesförbud, trots att förbudet (vanligtvis) inte omfattar barnen. Barnen har rätt att träffa den som förbudet avser, dock inte i den gemensamma bostaden eller inom det område som besöksförbudet i övrigt omfattar. Utgångspunkten måste alltid vara att ett umgänge är till barnets bästa.

Oavsett hur ett besöksförbud utformas torde det emellertid innebära problem av olika slag när parterna har gemensamma barn. I förordningen (1988:691) om tillämpningen av lagen (1988:688) om besöksförbud har därför nyligen införts en bestämmelse av innebörd att socialnämnd alltid skall underrättas om beslut om besöksförbud när parterna har gemensamma barn. Genom att socialtjänsten får vetskap om beslutet kan hjälp med bl.a. umgänge erbjudas.

Det finns inte anledning att se annorlunda på umgängesfrågan i de fall den ena parten förbjuds uppehålla sig i hemmet. Den gemensamma bostaden är fortfarande barnens bostad och eftersom den ene föräldern inte får uppehålla sig där så måste eventuellt umgänge, förutsatt att besöksförbudet inte också

avser att skydda barnen, ske på annan plats. Hur umgänget rent praktiskt skall komma till stånd lämpar sig inte för en särskild reglering utan måste lösas i varje enskilt fall. I de fall barnet eller barnen är tillräckligt gamla torde de på egen hand kunna komma överens om en lämplig ordning. I andra fall måste socialtjänsten eller annan verka för att umgänget fungerar.

5.4.4 Stöd och hjälp till kvinnan

Att kvinnor som utsätts för trakasserier, hot och våld av närstående män kan vara i behov av stöd och hjälp för att förändra sin situation har uppmärksammats allt mer under senare år. Ideella kvinnoorganisationer har i och för sig arbetat med detta under en mycket lång tid, men det var i egentligen först i och med Kvinnokommissionens arbete som frågan om vilken roll och vilket ansvar det allmänna bör ha kom riktigt i fokus. Frågan behandlades ingående i regeringens proposition Kvinnofrid och resulterade i att det i Socialtjänstlagen infördes en särskild bestämmelse (8a §) av innebörd att socialnämnden bör verka för att kvinnor som är eller har varit utsatta för våld eller andra övergrepp i hemmet får stöd och hjälp för att förändra sin situation (prop. 1997/98:55).

Socialtjänsten bör således redan i dag aktivt erbjuda hjälp åt kvinnor i misshandelssituationer. Det är dock många gånger svårt för socialtjänsten att få vetskap om att en misshandelssituation föreligger. Det bör därför, genom en ändring i förordning (1988:691) om tillämpning av lagen (1988:688) om besöksförbud, införas en regel om att socialnämnden skall underrättas när ett beslut om besöksförbud i den egna bostaden har meddelats. Det bör vidare införas en skyldighet för den som fattat beslut om besöksförbudet att upplysa den utsatte om vilka möjligheter till stöd och hjälp som finns att få. Eftersom den föreslagna ordningen med möjlighet för en polisman att fatta tillfälligt besöksförbud medför att ett sådant förbud kan meddelas vid flera tidpunkter och av olika myndigheter uppkommer frågan av vem och när informationen

skall ges. Utgångspunkten bör härvid vara att det är tillräckligt att informationen lämnas vid ett tillfälle. När det gäller underrättelse till socialnämnd bör detta även fortsättningsvis i första hand ske genom åklagarens försorg. I fråga om information till den utsatte ter sig emellertid situationen annorlunda. Där bör informationen förmedlas i omedelbar anslutning till att besöksförbudet meddelas. Om en polisman har fattat ett tillfälligt besöksförbud och informerat om vilken stöd och hjälp som finns att få, behöver naturligtvis inte denna information upprepas när åklagaren fattar sitt beslut.

5.4.5 Utvärdering

De föreslagna reglerna om besöksförbud i egen bostad bör ha karaktären av försökslagstiftning. Det är därför angeläget att regeringen noga följer och successivt utvärderar tillämpningen. Reglerna bör omprövas senast tre år efter införandet.

Som underlag för regeringens fortsatta överväganden i frågan bör det uppdras åt Brottsförebyggande rådet att följa tillämpningen av regelverket och, inför en omprövning, analysera reglernas effekter samt att göra en analys av behovet av eventuella förändringar.

5.5 Straffskalan för överträdelse av besöksförbud

Bedömning: Straffskalan för överträdelse av besöksförbud ändras inte.

Skälen för bedömningen: Den som bryter mot ett besöksförbud döms enligt 24 § lagen om besöksförbud för överträdelse av besöksförbud till böter eller fängelse i högst ett år. I ringa fall skall inte dömas till ansvar. I lagens ursprungliga lydelse var straffskalan böter eller fängelse i högst sex månader. Genom en lagändring år 1990 höjdes straffmaximum till fängelse i högst ett år. Justitieutskottet uttalade att visserligen bör

straffet för överträdelse av besöksförbud i normalfallet bli böter men att det under bestämmelsen faller även mycket allvarliga överträdelser vars straffvärde ligger över fängelse i sex månader. (Jfr bet. 1989/90:JuU5 s. 16 f.) Det kan enligt utskottet vara fråga om t.ex. ofta förekommande överträdelser med starka inslag av passivt hot som pågått under lång tid. Något annat som talade för en höjning av straffmaximum var att en sådan höjning skulle göra det möjligt att avbryta en serie allvarliga överträdelser genom att häkta den som överträder förbudet.

Brottsofferutredningen redovisar i sitt betänkande att brottsoffer- och kvinnojourer har uppgett att samhällets reaktion vid överträdelser av besöksförbud är för lindrig. Enligt betänkandet har polisen framfört att synen på överträdelse av besöksförbud liksom straffet bör skärpas. Utredningen menade dock att det inom ramen för straffskalan finns utrymme för att döma till förhållandevis långa fängelsestraff för mer allvarliga överträdelser av besöksförbudet. Slutsatsen från utredningens sida blev därför att inte finns någon anledning att skärpa straffet för överträdelse av besöksförbud.

Det finns anledning att i detta sammanhang på nytt överväga frågan om straffskalan bör skärpas.

Antalet besöksförbud har ökat kontinuerligt sedan lagen trädde i kraft. Även antalet överträdelser mot besöksförbudet är många. År 2000 utfärdades 2 960 besöksförbud i landet och antalet anmälda brott mot lagen var samma år 3 194. Kriminalstatistiken visar att i majoriteten av de fall där någon döms för överträdelse av besöksförbud döms han eller hon också för något annat brott. När det samtidigt föreligger en överträdelse av besöksförbud och ett annat brott skall det normalt dömas till ansvar i brottskonkurrens, dvs. gärningsmannen skall dömas till ansvar både för överträdelsen och för det andra brottet. Den senaste kriminalstatistiken visar också att fängelse och böter är ungefär lika vanligt förekommande som påföljd vid överträdelse av besöksförbud. År 2000 lagfördes 133 personer för överträdelse av besöksförbud som huvudbrott. Av dessa fick 37 personer fängelse, tre personer rättspsykiatrisk vård, 16 personer skyddstillsyn, åtta personer

villkorlig dom, 37 personer böter samt sex personer strafföreläggande, dvs. i normalfallet föreläggande om böter. Beträffande åtta personer förordnade domstolen att en tidigare utdömd påföljd skulle avse också överträdelsen av besöksförbud. Övriga 18 personer meddelades åtalsunderlåtelse. Fängelsestraffens längd varierade huvudsakligen mellan en och sex månader. I genomsnitt var strafftiden 2,5 månader.

Det är tveksamt om en skärpning av straffskalan skulle öka tryggheten för dem som skyddas av besöksförbud. Det förefaller visserligen som att ändringen av straffskalan 1990 har haft den effekten att straffen höjts, men det finns inte något som tyder på att antalet överträdelser har minskat efter ändringen. Besöksförbudslagen är avsedd att utgöra ett komplement till de straffrättsliga och straffprocessuella reglerna. Ett besöksförbud kan därför aldrig ensamt täcka det skyddsbehov som kan föreligga i det enskilda fallet. Som Brottsofferutredningen anfört finns inom den nu gällande straffskalan ett utrymme för att döma till förhållandevis långa fängelsestraff för mer allvarliga överträdelser. Lagens straffbestämmelse har främst betydelse för sådana handlingar som inte är straffbelagda enligt andra lagrum. Mot bakgrund av det anförda bör straffskalan inte skärpas.

Det finns anledning att betona, som brottsofferutredningen har gjort, att det är viktigt att polisen ingriper snabbt vid en anmälan om överträdelse av besöksförbud. Vidare är det angeläget att reaktionen på överträdelsen är snabb, dvs. att det inte förflyter för lång tid mellan anmälan och dom. Polisen måste dessutom i varje enskilt fall ta ställning till vilka skyddsåtgärder som bör sättas in från polisens sida. En sådan åtgärd kan vara att tillhandahålla den utsatta personen ett s.k. trygghetspaket. Tryggheten för den som besöksförbudet avser att skydda kan också förbättras genom att ett generellt besöksförbud ändras till ett utvidgat besöksförbud. Sådana åtgärder som nu nämnts kan inte bara öka tryggheten för den som förbudet avser att skydda utan även få den som förbudet avser att gälla att inse allvaret av förbudet.

6 Häktning

6.1 Bedömningsgrunderna vid häktning

Förslag: Det bör uttryckligen anges i 24 kap. 1 § första stycket rättegångsbalken att även den misstänktes förhållande till målsäganden skall beaktas vid bedömningen av om någon av de särskilda häktningsförutsättningarna föreligger.

Skälen för förslaget: Från brottsoffersynpunkt är det inte sällan önskvärt att den som är misstänkt för brott mot liv och hälsa eller för brott som i övrigt kränker den personliga integriteten frihetsberövas för att skapa trygghet och undvika fortsatta brottsliga angrepp. Detta gäller särskilt då den misstänkte och målsäganden är eller har varit närstående till varandra, t.ex. då de är makar eller sambor. Brottsoffrets behov av skydd är ett viktigt samhällsintresse som talar för att frihetsberövande skall ske i de aktuella situationerna. Många gånger finns det också i dessa fall än större risk än annars för att den misstänkte om han är på fri fot under utredningen otillbörligt påverkar målsäganden så att bevisningen i målet äventyras. En grundläggande princip inom brottmålsprocessen är dock att den misstänkte skall betraktas som oskyldig till dess fällande dom föreligger. Det måste därför föreligga starka skäl för att beröva en person friheten under brottmålsprocessen. Bestämmelserna om frihetsberövande återspeglar lagstiftarens avvägningar mellan de olika intressena.

Praxis synes variera i mål där en man är misstänkt för brott mot en närstående kvinna. Det förekommer att domstolar är restriktiva med att häkta på grund av återfallsrisk om mannen

inte tidigare har dömts för liknande brott mot kvinnan. Andra ser mer till omständigheterna vid det aktuella brottet och kan därmed komma till slutsatsen att återfallsrisk kan föreligga trots att mannen inte dömts tidigare.

För att åstadkomma en mer tillfredsställande tillämpning skulle det kunna övervägas om det vore möjligt att för brott, som riktas mot en närstående eller tidigare närstående person, sänka kraven när det gäller risken för att den misstänkte fortsätter sin brottsliga verksamhet. Det torde emellertid vara förenat med stora svårigheter att i lag formulera olika grader av risk för återfall i brott. Sådana formuleringar kan leda till tillämpningssvårigheter. Till detta kommer att det inte finns något som tyder på att det krävs en mer genomgripande ändrad tillämpning hos domstolarna, även om det kan finnas fog för påstående att domstolarna ibland kan vara allt för restriktiva med frihetsberövande i de aktuella situationerna. Det anförda leder till slutsatsen att tröskeln för häktning vid risk för fortsatt brottslighet inte bör sänkas vid brott mot närstående.

Det kan dock finnas skäl att markera att om det finns någon form av relation mellan den misstänkte och målsäganden så bör denna omständighet tillmätas betydelse. Typiskt sett finns det vid misstanke om brott mot närstående en större risk än annars att den misstänkte fortsätter sin brottslighet. Detta är särskilt uttalat om de lever tillsammans. Som nyss har nämnts finns det i dessa situationer i allmänhet också en större risk för att den misstänkte skall söka försvåra utredningen, exempelvis genom otillbörlig påverkan av målsäganden.

Bestämmelsen i 24 kap. 1 § första stycket rättegångsbalken är visserligen redan i dag utformad så att den misstänktes relation till målsäganden kan beaktas vid bedömningen av om någon av de särskilda häktningsgrunderna föreligger. Som nämnts synes dock domstolarnas benägenhet att tillmäta den omständigheten betydelse variera. Det bör därför i lagtexten uttryckligen anges att en av utgångspunkterna vid bedömningen av om någon av de särskilda häktningsförutsättningarna föreligger skall vara den misstänktes förhållande till målsäganden.

7 Äktenskapsbalken och sambolagen

7.1 Äktenskapsbalken

Förslag: Domstolen ges möjlighet att förordna interimistiskt om kvarsittanderätt samt att besluta om förbud för makar att besöka varandra också när dessa frågor prövas i särskild ordning sedan handläggningen av ett mål om äktenskapsskillnad har avslutats. Därmed kan risken för konfrontationer mellan makarna minskas. Det innebär att den ordning som i dag gäller under pågående äktenskapsskillnadsmål kommer att gälla också när handläggningen av målet har avslutats och ända till dess att bodelning har skett.

Skälen för förslaget

Rätt att bo kvar i den gemensamma bostaden

I mål om äktenskapsskillnad får domstol enligt 14 kap. 7 § första stycket 1 äktenskapsbalken på yrkande av någon av makarna bestämma vem av makarna som skall ha rätt att bo kvar i deras gemensamma bostad för tiden till dess att frågan har avgjorts genom dom som har vunnit laga kraft, dock längst för tiden till dess att bodelning har skett.

Det förhållandet att ett mål om äktenskapsskillnad pågår är i sig tillräckligt för att domstolen på yrkande av den ena maken skall kunna bestämma vem av dem som skall få bo kvar i bostaden. Ett yrkande om kvarsittanderätt framställs i det pågående äktenskapsskillnadsmålet. Domstolen kan fatta särskilt

beslut i frågan under rättegången. Talan mot ett sådant beslut skall enligt 18 kap. 3 § föras särskilt. Ett beslut om rätt att bo kvar i den gemensamma bostaden får verkställas på samma sätt som en dom som har vunnit laga kraft. Beslutet kan dock när som helst ändras av domstolen. Den andra maken skall beredas tillfälle att yttra sig över yrkandet innan domstolen meddelar ett beslut om kvarsittanderätt.

Om handläggningen av ett mål om äktenskapsskillnad avslutats utan att det har bestämts vem av makarna som skall ha rätt att bo kvar i den gemensamma bostaden till dess att bodelning har skett, får domstolen enligt 18 kap. 2 § första stycket äktenskapsbalken på ansökan av en av makarna förordna om kvarsittanderätt för en av dem. Frågan om vem som skall ha rätt att bo kvar i det gemensamma hemmet handläggs i detta fall som ett domstolsärende enligt lagen (1996:242) om domstolsärenden (ärendelagen). Handläggningen av ett domstolsärende är i allmänhet skriftlig men en enskild part har rätt till sammanträde när han begär det. Sedan en ansökan inkommit till domstolen skall domstolen ge motparten tillfälle att svara inom viss tid. Domstolen får även förelägga en part att inkomma med yttrande. Domstolens beslut kan verkställas först när det vunnit laga kraft.

Enligt 26 § ärendelagen får domstolen om det är av synnerlig vikt för tiden intill dess att ärendet har avgjorts besluta om sådana åtgärder som säkerställer det ärendet gäller. Enligt motiven till bestämmelsen är det främst åtgärder av den typ som anges i 15 kap. 3 § andra stycket rättegångsbalken som kan komma i fråga, dvs. t.ex. ett förbud vid vite att utöva en viss verksamhet eller företa en viss handling. Utrymmet för att besluta interimistiskt om kvarsittanderätt enligt 18 kap. 2 § äktenskapsbalken torde däremot vara begränsat.

Besöksförbud

I mål om äktenskapsskillnad får domstolen enligt 14 kap. 7 § andra stycket äktenskapsbalken på yrkande av någon av makarna

förbjuda makarna att besöka varandra för tiden till dess att skillnadsfrågan har avgjorts genom dom som har vunnit laga kraft.

Det förhållandet att ett mål om äktenskapsskillnad pågår är i sig tillräckligt för att domstolen på yrkande av den ena maken skall kunna besluta om besöksförbud. Ett yrkande om sådant förordnande framställs i det pågående äktenskapsskillnadsmålet. Domstolen kan fatta särskilt beslut i frågan under rättegången. Talan mot ett sådant beslut skall föras särskilt. Ett beslut om besöksförbud gäller på samma sätt som en dom som har vunnit laga kraft. Beslutet får dock när som helst ändras av domstolen. Den andra maken skall beredas tillfälle att yttra sig över yrkandet innan rätten meddelar ett beslut. Överträder någon ett förbud enligt 14 kap. 7 § andra stycket, tillämpas 24 § lagen om besöksförbud.

Bestämmelsen om besöksförbud, som fördes över till äktenskapsbalken från giftermålsbalken, fyllde ursprungligen funktionen att hindra att den med hemskillnadsinstitutet (avskaffat år 1973) avsedda särlevnaden inte skulle saboteras. I sitt yttrande över förslaget till äktenskapsbalk anmärkte Lagrådet, som anslöt sig till förslaget att besöksförbud även i fortsättningen skulle kunna föreskrivas, att möjligheten att ge föreskrift om besöksförbud alltjämt torde för en del fall svara mot ett praktiskt behov, i dagens läge av uteslutande integritetsbetonad natur (se prop. 86/87:1 s. 338).

I 18 kap. 2 § äktenskapsbalken finns inte någon bestämmelse om besöksförbud motsvarande den nu beskrivna i 14 kap. 7 § andra stycket.

Förslag till ändringar

När en make i dag ansöker om att få rätt att bo kvar i den gemensamma bostaden enligt 18 kap. 2 § äktenskapsbalken, dvs. sedan ett mål om äktenskapsskillnad har avslutats, finns det alltså bara mycket begränsade möjligheter att få till stånd ett interimistiskt förordnande, eftersom handläggningen sker enligt

ärendelagens regler. Enligt 26 § ärendelagen kan domstolen förordna interimistiskt endast om det är av synnerlig vikt att besluta om sådana åtgärder som säkerställer det som ärendet gäller. Som framgår av det tidigare sagda är det därvid främst åtgärder av den typ som anges i 15 kap. 3 § andra stycket rättegångsbalken som kan komma i fråga. Det är svårt att se att denna skillnad, jämfört med vad som gäller när frågan prövas i ett pågående äktenskapsskillnadsmål, är sakligt motiverad. Även om ett ärende angående kvarsittanderätt enligt 18 kap. 2 § äktenskapsbalken avgörs snabbare än ett äktenskapsskillnadsmål, kan det ändå finnas behov av att förordna interimistiskt i avvaktan på att ärendet slutligt avgörs. Samma möjligheter att förordna om detta bör därför finnas oavsett om frågan tas upp i äktenskapsskillnadsmålet eller sedan äktenskapsskillnadsmålet avslutats som ett domstolsärende.

Bestämmelsen om besöksförbud i 14 kap. 7 § andra stycket har inte någon motsvarighet för det fall att frågan om rätt till den gemensamma bostaden prövas enligt 18 kap. 2 §. När frågan om kvarsittanderätt blir aktuell sedan handläggningen av ett mål om äktenskapsskillnad har avslutats, torde det dock så gott som alltid röra sig om situationer där det finns en konflikt mellan makarna och där det därmed kan finnas ett lika stort behov av att hålla dem åtskilda. Bestämmelsen om besöksförbud i 14 kap. 7 § tillkom ursprungligen för att värna om särlevnaden under hemskillnadstiden men får numera anses utgöra en praktisk möjlighet att undvika konfrontationer mellan makar under tiden fram till dess att en bodelning kommit till stånd. Det finns mot den bakgrunden skäl att införa en möjlighet att även när kvarsittandefrågan prövas enligt 18 kap. 2 § samtidigt förordna om förbud för de tidigare makarna att besöka varandra.

När en domstol under rättegången meddelar beslut i frågor som avses i 14 kap. 7 §, dvs. bland annat förordnar om kvarsittanderätt eller besöksförbud, skall enligt 18 kap. 3 § talan mot beslutet föras särskilt. Hovrättens beslut i frågor som avses i 14 kap. 7 § får inte överklagas till Högsta domstolen. Ett beslut om kvarsittanderätt enligt 18 kap. 2 § torde i dag endast kunna ha formen av ett slutligt beslut som kan överklagas enligt 36 §

ärendelagen. När domstolen nu skall kunna besluta interimistiskt om kvarsittanderätt och besöksförbud enligt 18 kap. 2 §, kommer handläggningen att ske enligt ärendelagens regler. Det innebär att sådana beslut får överklagas särskilt enligt 37 § första stycket 3 ärendelagen.

7.2 Sambolagen

Förslag: Domstolen ges möjlighet att förordna interimistiskt om kvarsittanderätt i fråga om en bostad som skall ingå i bodelning när ett samboförhållande upphör samt att besluta om förbud för sambor att besöka varandra under tiden till dess att bodelning har förrättats. Därmed kan risken för konfrontationer mellan samborna minskas. Det innebär att bestämmelserna i sambolagen anpassas till vad som gäller för makar i samband med en äktenskapsskillnad.

Skälen för förslaget

Rätt att bo kvar i den gemensamma bostaden

När ett samboförhållande upphör skall enligt 5 § lagen (1987:232) om sambors gemensamma hem (sambolagen) på begäran av någon av samborna, deras gemensamma bostad och bohag fördelas mellan dem genom bodelning om egendomen har förvärvats för gemensamt begagnande. För att en domstol skall kunna pröva en ansökan om rätt för den ena sambon att ensam disponera den gemensamma bostaden förutsätts således att samboförhållandet upphört.

Definitionen av sambors gemensamma bostad är densamma som enligt 7 kap. 4 § äktenskapsbalken gäller beträffande makars gemensamma bostad. Utöver de förutsättningar som är gemensamma med äktenskapsbalken krävs enligt 5 § sambolagen att egendomen har förvärvats för gemensamt begagnande.

När det gäller en gemensam bostad som *inte ingår* i bodelningen och som innehas av den ena sambon med hyresrätt

eller bostadsrätt har den andra sambon i vissa fall rätt att överta bostaden när samboförhållandet upphör (16 §). Detta gäller framför allt en bostad som samborna har använt som gemensam bostad men som inte har förvärvats för gemensamt begagnande. Frågan om rätt att överta bostaden handläggs som ett tvistemål. I ett sådant mål kan domstolen meddela interimistiskt beslut om kvarsittanderätt med stöd av 24 §. Har den ena sambon berättigats att bo kvar i bostaden, är den andra sambon skyldig att genast flytta därifrån. Ett sådant förordnande får verkställas på samma sätt som en dom som har vunnit laga kraft men kan när som helst ändras av domstolen. När målet avgörs skall domstolen ompröva beslutet. Enligt 24 § tillämpas 14 kap. 9 § äktenskapsbalken beträffande ett sådant beslut, vilket innebär att den andra sambon skall ges tillfälle att yttra sig över yrkandet innan rätten meddelar ett beslut om kvarsittanderätt.

När det gäller en gemensam bostad som *ingår* i bodelningen skall domstolen enligt 21 § sambolagen på ansökan av en sambo förordna vem av samborna som skall ha rätt att bo kvar i bostaden till dess att bodelning har skett. Förebilden till den bestämmelsen finns i 18 kap. 2 § äktenskapsbalken. Ett sådant förordnande kan på ansökan av den ena parten ändras av domstolen. Frågan om kvarsittanderätt handläggs som ett domstolsärende enligt ärendelagen. Enligt 26 § ärendelagen får domstolen om det är av synnerlig vikt för tiden intill dess att ärendet har avgjorts besluta om sådana åtgärder som säkerställer det ärendet gäller. De åtgärder som då främst avses är, som angetts ovan, sådana som anges i 15 kap. 3 § andra stycket rättegångsbalken.

Besöksförbud

Sambolagen innehåller ingen bestämmelse motsvarande den ovan beskrivna regeln i 14 kap. 7 § andra stycket äktenskapsbalken om förbud för makar att besöka varandra.

Förslag till ändringar

I dag finns det enligt sambolagen alltså inte någon särskild möjlighet för domstol att meddela interimistiska beslut om kvarsittanderätt beträffande en gemensam bostad som *ingår* i bodelningen. Förebilden till bestämmelsen om kvarsittanderätt i 21 § sambolagen finns i 18 kap. 2 § första och andra meningarna äktenskapsbalken. Som har angetts ovan beträffande den bestämmelsen handläggs kvarsittandefrågan enligt ärendelagens regler men ärendelagen ger inte annat än begränsade möjligheter att få till stånd ett interimistiskt förordnande. Samboendekommittén föreslår i sitt betänkande Nya samboregler (SOU 1999:104) att sambolagen skall ge möjlighet för domstolen att meddela interimistiska beslut om kvarsittanderätt även beträffande bostad som ingår i bodelningen. Som kommittén konstaterar kan det uppstå problem när en sambo efter en separation skall flytta från den gemensamma bostaden. Om vederbörande vägrar flytta, finns det i dag inte alltid tillräckligt effektiva medel att genomdriva flyttningen inom rimlig tid. Kommitténs förslag i denna del bör därför nu genomföras.

Sambolagen innehåller inte heller någon bestämmelse som gör det möjligt att besluta om förbud för sambor att besöka varandra. Som framgått ovan har bestämmelsen om besöksförbud i 14 kap. 7 § andra stycket äktenskapsbalken sitt ursprung i en äldre bestämmelse som avsåg att upprätthålla särlevnaden mellan makar när hemskillnadsinstitutet alltjämt existerade. När den fördes över till äktenskapsbalken, motiverades detta med att den alltjämt ansågs svara mot ett praktiskt behov av integritetsbetonad natur. Samma behov kan finnas när ett samboförhållande upplöses. Anledning saknas att behandla sambor annorlunda än makar i detta avseende. Liksom när det gäller makar bör det därför införas en möjlighet för domstol att som ett komplement till ett beslut om kvarsittanderätt också förordna om förbud för sambor att besöka varandra.

Som har beskrivits ovan kan domstolen i ett mål om rätt att överta bostad enligt 16 § sambolagen meddela interimistiskt

beslut om kvarsittanderätt med stöd av 24 §. Samboendekommittén diskuterar frågan om möjligheten att överklaga ett interimistiskt beslut enligt 24 §. Kommittén konstaterar, mot bakgrund av ett avgörande från Svea hovrätt (RH 1998:11), att det saknas någon bestämmelse som ger en sambo rätt att överklaga ett sådant beslut särskilt. Som kommittén föreslår bör sambor ha rätt att överklaga interimistiska beslut om kvarsittanderätt särskilt, både när det gäller bostad som inte ingår i bodelningen (24 §) och bostad som ingår i bodelningen (21 §). Därmed skulle sambolagens reglering komma att överensstämma med vad som gäller enligt äktenskapsbalken.

För att göra det möjligt att överklaga ett beslut enligt 24 § särskilt bör det i sambolagen införas särskilda bestämmelser som anger att så kan ske.

När det gäller beslut enligt 21 § krävs däremot inte några särskilda bestämmelser i sambolagen. På samma sätt om ovan beskrivits när det gäller beslut om kvarsittanderätt enligt 18 kap. 2 § äktenskapsbalken torde ett beslut om kvarsittanderätt enligt 21 § i dag endast kunna ha formen av ett slutligt beslut. Ett sådant beslut kan överklagas enligt 36 § ärendelagen. När domstolen nu skall kunna besluta interimistiskt om kvarsittanderätt och besöksförbud enligt 21 §, kommer handläggningen att ske med tillämpning av ärendelagens förfaranderegler. Det innebär att sådana beslut, på samma sätt som gäller för beslut enligt 18 kap. 2 § äktenskapsbalken, får överklagas särskilt enligt 37 § första stycket 3 ärendelagen. Eftersom ett särskilt överklagande med stöd av denna regel är tillåtet även när det gäller ett beslut som tillkommit med stöd av bestämmelser i annan lag än ärendelagen, när det inte finns särbestämmelser om förbud mot särskilt överklagande, saknas det skäl att i sambolagen reglera denna fråga.

8 Övervakning med elektronisk kontroll i samband med besöksförbud

8.1 Intensivövervakning med elektronisk kontroll m.m.

Den 1 augusti 1994 inleddes i Sverige en försöksverksamhet med intensivövervakning med elektronisk kontroll (jfr prop. 1993/94:184, bet. 1993/94:JuU28, rskr. 1993/94:322, lagen [1994:451] om försöksverksamhet med elektronisk kontroll samt förordningen [1994:1060] om försöksverksamhet med elektronisk kontroll). Försöksverksamheten innebar inledningsvis att den som dömts till fängelse i högst två månader och var bosatt inom något av fem utvalda frivårdsdistrikt kunde få verkställa sitt fängelsestraff genom intensivövervakning med elektronisk kontroll. Försöksverksamheten utvidgades den 1 januari 1997 till att gälla hela landet och fängelse upp till tre månader (jfr prop. 1995/96:156). Försöksverksamheten permanentades den 1 januari 1999 (jfr prop. 1997/98:96).

Verkställigheten genom intensivövervakning med elektronisk kontroll sker under ledning av den lokala kriminalvårdsmyndigheten, i praktiken frivården. Verkställigheten innebär att den dömda förbjuds att lämna sin bostad annat än för vissa av frivården bestämda ändamål. Sådana ändamål kan vara arbete, studier, behandling eller deltagande i kriminalvårdens programverksamhet. Det krävs att den dömda har någon form av sysselsättning som kan schemaläggas. Efterlevnaden av utgångsförbudet kontrolleras med elektroniska hjälpmedel och av frivårdens hembesök.

Det elektroniska kontrollsystemet består av tre delar – en sändare som den övervakade bär runt fotleden, en mottagare som placeras i den övervakades bostad och ansluts till telenätet samt en centraldator hos kriminalvården. Om den övervakade, under den tid då han eller hon har utgångsförbud, avlägsnar sig längre från mottagaren än sändarens räckvidd medger informerar mottagaren via telenätet centraldatorn om det inträffade. Frivården kan då vidta erforderliga åtgärder. Tekniken syftar alltså till att kontrollera om den övervakade följer det i förväg fastställda schemat om när han eller hon skall befinna sig i bostaden.

Erfarenheterna från intensivövervakningen med elektronisk kontroll är mycket positiva. Regeringen har nu för riksdagen föreslagit att en treårig försöksverksamhet skall inledas med verkställighet genom intensivövervakning med elektronisk kontroll som ett led i förberedelserna för frigivning från anstalt. Den som avtjänar fängelse i lägst två år skall efter ansökan och individuell prövning kunna medges att verkställa högst fyra månader av straffet, omedelbart för villkorlig frigivning, genom intensivövervakning med elektronisk kontroll. (Jfr prop. 2000/01:76.)

8.2 Proposition om kvinnofrid

Kvinnoväldskommissionen förslår i sitt slutbetänkande Kvinnofrid (SOU 1994:56) att det genomförs en försöksverksamhet med intensivövervakning med elektronisk kontroll av män som inte kan förmås att respektera meddelade besöksförbud. I sitt resonemang konstaterar kommissionen att överträdelser av besöksförbud inte är ovanliga och att det även förekommer att män, efter lagföring för överträdelse av besöksförbud, fortsätter sitt beteende. För dessa män skulle enligt kommissionen ett besöksförbud, i vilket också ingår att mannen skall stå under särskild övervakning, vara lämpligt.

De remissinstanser som yttrade sig i saken tillstyrkte i huvudsak förslaget eller hade inte något att erinra.

Domstolsverket anförde dock att övervakningen är att jämställa med en frihetsberövande påföljd och avstyrkte därför förslaget om det skulle innebära att övervakning kan komma att användas utan att mannen dessförinnan dömts till ansvar för brott. Kriminalvårdsstyrelsen kritiserade också förslaget.

I propositionen 1997/98:55 Kvinnofrid behandlade regeringen kommissionens förslag. Regeringen anförde därvid följande.

Kommissionen har i sitt betänkande föreslagit elektronisk övervakning av "män som inte respekterar besöksförbud". Vilka närmare förutsättningar som skulle gälla för en sådan intensivövervakning har emellertid inte berörts. Den tanke som presenteras synes dock vara att en åklagare eller en domstol under vissa förutsättningar skall kunna förena ett besöksförbud med ett förordnande av elektronisk övervakning. Den aktuella övervakningen skulle gå till så att såväl den presumtive angriparen som offret bär på en mottagarutrustning kring handleden eller vristen, vilket för offrets del naturligtvis endast kommer i fråga på frivillig grund. Om parterna kommer för nära varandra skulle en varningssignal utlösas.

Eftersom de män som skulle komma i fråga för elektronisk övervakning är sådana som inte respekterar besöksförbud när de är på fri fot, kan det som Kriminalvårdsstyrelsen har gjort, sättas i fråga i vilken utsträckning en elektronisk boja skulle hindra dessa män från att upprepa överträdelserna. Den ökade upptäcktsrisk som övervakningen innebär kan dock verka avskräckande även för den aktuella kategorin män i sådan grad att övervakningen, i kombination med annan skyddsutrustning, skulle innebära en ökad trygghet för kvinnan. Detta är i sin tur skäl nog för att tekniken skall vara intressant för fortsatta överväganden.

Regeringen uppdrog åt BRÅ att göra en förstudie om de praktiska och tekniska förutsättningarna för en försöksverksamhet med intensivövervakning med elektronisk kontroll av män som brutit mot besöksförbud.

8.3 Brottsförebyggande rådets förstudie

I mars 1999 överlämnade BRÅ sin förstudie "Elektronisk övervakning vid besöksförbud – Teknikens möjligheter och begränsningar" till regeringen, jfr bilaga 1. BRÅ har studerat och utvärderat den teknik som i dag används i USA för att övervaka besöksförbud. Sammanfattningsvis innebär tekniken följande. Mannens åläggs att bära en sändare runt fotleden, en sk. elektronisk fotboja. I kvinnans bostad placeras en mottagare. Signalens räckvidd är ca 150 meter. Om mannen kommer i närheten av kvinnans bostad, går ett larm om detta till en centraldator och polis kallas till platsen. Larmet ljuder också i bostaden. Det är möjligt att manipulera med en vanlig elektronisk fotboja så att signalerna inte sänds ut, t.ex. genom att vira några lager aluminiumfolie runt bojan. För att förebygga att mannen på detta sätt oupptäckt kan närma sig kvinnans bostad, har den fotboja som används vid besöksförbud därför en speciell konstruktion som gör det möjligt att vid en senare kontroll avslöja att signalerna har blockerats. Fotbojan kontrolleras med jämna mellanrum. I flertalet av fallen placeras också en mottagare i mannens hem som kan avläsa signalerna från fotbojan. Utrustningen kan kompletteras med en larmdosa, som kvinnan kan bära med sig och använda för att aktivera mottagarens larmsignal till centraldatorn. En förutsättning är dock att kvinnan befinner sig på ett avstånd om 40 meter från mottagaren. Ibland förses kvinnan med en bärbar mottagare. Den är helt fristående från mottagaren i bostaden och det automatiska larmet till centraldatorn. Den bärbara mottagaren aktiveras när mannen befinner sig inom en radie på 100 meter.

Mottagaren kan alltså varna kvinna om mannen befinner sig i närheten av henne.

BRÅ anför att elektronisk övervakning vid besöksförbud används på ett mycket begränsat antal i orter i USA. Anledningen till det är att man inte anser det möjligt att använda tekniken utanför tätorter, eftersom systemets trovärdighet kräver att polisen snabbt är på plats efter ett larm. BRÅ uppskattar antalet enheter som är i bruk i USA till högst 1 500.

I sin samlade bedömning av förutsättningarna för den elektroniska övervakningen anför BRÅ att den teknik som används i USA är mycket tillförlitlig och att den skulle kunna bidra till att öka antalet uppklarade överträdelser av besöksförbud. Bevisningen i mål om överträdelse av besöksförbud skulle nämligen kunna förenklas. En ökad risk för upptäckt verkar enligt BRÅ avskräckande för många män som i annat fall skulle bryta mot besöksförbudet. BRÅ framför uppfattningen att den tekniska utrustningen sålunda kan bidra till att minska antalet överträdelser mot besöksförbud. Vidare konstaterar BRÅ att en effekt av detta också är att kvinnor i mindre utsträckning blir utsatta för trakasserier av olika slag och deras trygghet därmed ökar. Utrustningen har dock enligt BRÅ sådana brister att den inte kan användas som ett tillförlitligt skydd för kvinnor som är utsatta för brott och trakasserier.

I sin förstudie gör BRÅ också den bedömningen att behovet av personligt stöd för de kvinnor som skyddas av den elektroniska övervakningen är stort. Vidare finns det enligt BRÅ anledning att inom ramen för en försöksverksamhet diskutera behovet av och formerna för individuella behandlings- och programinsatser för de män som blir föremål för övervakning.

8.4 Utgångspunkter för en rättslig lösning i Sverige

8.4.1 Inledning

Det har visat sig att besöksförbud inte är ett tillräckligt skydd för kvinnor som utsätts för brott eller på annat sätt allvarligt

trakasseras av män. Det finns därför behov av förstärkta åtgärder. Sådana åtgärder är särskilt angelägna mot män som inte kan förmås att respektera det besöksförbud som ålagts dem. BRÅ:s förstudie visar att den teknik som finns i dag möjliggör en användning av elektronisk övervakning av besöksförbud. Sådant övervakning kan bidra till att antalet brott mot besöksförbudslagen minskar och att tryggheten för de kvinnor som blir föremål för detta skydd därmed ökar. Fotbojan skulle dessutom utgöra en ständig påminnelse för mannen om allvaret i besöksförbudet. Systemet med fotboja kan ha ett symbolvärde för kvinnan som, enligt de erfarenheter man har i USA, därigenom upplever att samhället gör något konkret och tar ställning för henne. Möjligheten att direkt komma i kontakt med polis kan också bidra till att kvinnan upplever sin situation som mer trygg än annars. Det anförda talar för att tekniken bör prövas även i Sverige.

Samtidigt är det viktigt att inse teknikens begränsningar. Erfarenheten från USA visar visserligen att den teknik som används är mycket tillförlitlig. Det är emellertid angeläget att understryka att den elektroniska övervakningen inte utgör något egentligt skydd mot män som har bestämt sig för att skada eller på annat sätt trakassera kvinnan. Ett annat problem är att de vinster som kan uppnås genom övervakningen uppnås bara så länge mannen faktiskt bär fotbojan och så länge den fungerar. Om mannen tar av sig fotbojan eller manipulerar med den så att signalerna blockeras kan han självfallet inte heller övervakas. Det måste därför finnas ett sätt att kontrollera fotbojans funktion.

Som BRÅ vidare har konstaterat i sin förstudie finns det visserligen i dag modeller och prototyper för utrustning som med hjälp av satellit kan följa en mans rörelser var han än befinner sig, och i det fall han bryter mot förbudet att komma i närheten av kvinnan, sänder ett larm till en central så att polisen kan rycka ut till platsen. De överväganden som görs i den här promemorian måste emellertid ha sin utgångspunkt i den teknik som i dag används för ändamålet. Tekniken utvecklas ständigt. Därför kan det i framtiden bli nödvändigt att göra nya överväganden.

8.4.2 Den rättsliga lösningen

Syftet med övervakning med elektronisk kontroll i samband med besöksförbud skulle vara att förebygga överträdelse av besöksförbud och därigenom öka tryggheten för den utsatta kvinnan. För att syftet skall uppnås krävs att systemet för övervakningen upplevs som trovärdigt såväl av den som övervakas som den skyddade personen. Det innebär att övervakningen måste genomföras utan allt för många tekniska misslyckanden och att överträdelser av besöksförbudet eller brott mot föreskrifterna för övervakningen måste leda till en kännbar reaktion. Dessa aspekter måste beaktas när den rättsliga lösningen övervägs.

Ett problem som är förknippat med trovärdighetsfrågan är att det inte kan anses försvarligt att övervaka alla besöksförbud med elektronisk kontroll och att det därför skulle komma ifråga att endast övervaka dem som redan har brutit mot besöksförbudet. Det kan naturligtvis ifrågasättas i vilken utsträckning övervakning skulle hindra dessa personer från att upprepa överträdelsen. Med hänsyn till att det alltså rör sig om ett klientel som på detta sätt är svårhanterligt finns det anledning att befara att övervakning med elektronisk kontroll av besöksförbud inte i tillräcklig utsträckning skulle hindra överträdelser. Det finns därigenom en risk för att systemet inte skulle upplevas som trovärdigt. Mot den bakgrunden måste det finnas starka incitament för den övervakade att följa besöksförbudet och de föreskrifter som meddelas för övervakningen. Reaktionen på en överträdelse eller åsidosättande av föreskrifterna måste vara så kännbar att den i största möjliga utsträckning avskräcker från överträdelse. Frihetsberövande torde vara den enda reaktion som är tillräckligt kännbar. I det här sammanhanget är det svårt att finna något alternativ till frihetsberövande. Det anförda leder till att den rättsliga lösningen måste ha ett inslag som innebär att en överträdelse av ett övervakat besöksförbud eller åsidosättande av föreskrifter leder till en frihetsberövande påföljd. Samtidigt måste den lösning som väljs tillgodose de krav som måste ställas på proportionalitet, rättvisa, klarhet och förutsebarhet.

För att i största möjliga utsträckning undvika misslyckanden bör det i den rättsliga lösning som väljs också finnas ett utrymme för att på förhand göra en lämplighetsprövning i det enskilda fallet. Prövningen skulle innebära att det görs en bedömning av om det finns en rimlig möjlighet att den som skall övervakas kommer att följa besöksförbudet och föreskrifterna i övrigt för övervakningen. För att en sådan prövning skall vara meningsfull krävs att det finns ett alternativ till att anordna övervakning med elektronisk kontroll i de fall där det föreligger hög risk för att övervakningen inte skulle förhindra överträdelse av besöksförbudet. Det enda alternativ som är rimligt i sammanhanget är frihetsberövande.

Även i ett annat avseende är det av stor vikt att det finns ett alternativ i det enskilda fallet till övervakning med elektronisk kontroll. Eftersom det inte är möjligt att anordna övervakningen om den som skall övervakas inte medverkar till detta, måste det i varje enskilt fall föreligga ett alternativ till övervakningen som är mindre attraktivt för den som skall övervakas. Ett sådant alternativ kan knappast utgöras av något annat än ett frihetsberövande.

Övervakningen av besöksförbudet går ut på att kontrollera att den övervakade inte befinner sig på en plats där han har förbjudits att uppehålla sig. Det är då ett stort problem att den övervakade upptäckt kan närma sig platsen genom att ta av sig fotbojan eller blockera signalerna från den. Visserligen möjliggör tekniken att det i efterhand går att upptäcka om den övervakade har blockerat signalen, men det måste finnas en möjlighet att fortlöpande kontrollera fotbojan. Det skulle kunna ske genom att den övervakade åläggs att anmäla sig till den myndighet som verkställer övervakningen för en kontroll av fotbojan. En sådan kontroll är emellertid knappast effektiv. Den övervakade vet nämligen då i förväg när han måste kunna visa upp en fungerande fotboja och har alltså möjlighet att manipulera med den vid andra tillfällen. Ett alternativ skulle vara att myndigheten ges möjlighet att utan föransmälan söka upp den övervakade för att kontrollera fotbojan. För att den kontrollen skall vara tillräckligt effektiv krävs dock att den genomförs någorlunda regelbundet,

vilket innebär att den blir mycket resurskrävande. Den enda kontroll som kan göras tillräckligt effektiv med rimliga medel torde vara att det placeras en mottagare, som kan avläsa signalerna från fotbojan, i den övervakades bostad. Samtidigt skulle den övervakade åläggas att befinna sig i bostaden vid vissa tidpunkter för att fotbojan skall kontrolleras, dvs. övervakningen kombineras med ett utgångsförbud. Även med en sådan kontroll finns det emellertid utrymme för den övervakade att manipulera med fotbojan. Därför måste han eller hon relativt frekvent befinna sig i bostaden. Det innebär att övervakningen kommer att utgöra ett kännbart ingrepp i den övervakades frihet. Även om övervakningen kombineras med en sådan kontroll som nu beskrivits kan övervakningen inte utgöra något egentligt skydd för den utsatta kvinnan.

En annan fråga som måste besvaras är hur länge en elektronisk övervakning skall pågå. Utgångspunkten bör vara att den skall pågå så länge som besöksförbudet pågår. Ett besöksförbud kan gälla under ett år i taget och sedan bli föremål för förlängning. Det kan knappast komma ifråga att låta övervakningen pågå under ett års tid eller längre. Vid intensivövervakning som ett alternativ till fängelsestraff kan övervakningen pågå i högst två månader. Det motiveras bl.a. av att längre tider av intensivövervakning skulle innebära stora påfrestningar för den dömda och att det skulle vara svårt att upprätthålla de rigorösa regler som gäller för verkställigheten under en längre tid. Risker för brott mot föreskrifterna kan befaras öka om övervakningen pågår längre. Därmed kan systemets trovärdighet riskeras. Riksdagen har nyligen beslutat att intensivövervakning skall kunna vara ett alternativ till fängelse omedelbart före villkorlig frigivning under högst fyra månader (se prop. 2000/01:76, bet. 2000/01:JuU21, rskr. 2000/01:198). Motivet för att tiden för övervakningen har kunnat sättas längre är att andelen övervakad tid är mindre och att den minskar fortlöpande. Övervakning av besöksförbud skulle i och för sig kunna pågå ännu längre, eftersom den övervakade tiden är mindre. Om man väljer den lösning som innebär att övervakningen kombineras med utgångsförbud torde det dock vara förenat med svårigheter att

ha en övervakningstid som pågår längre än sex månader. Risken för överträdelse av besöksförbudet torde dessutom ha minskat betydligt om den övervakade inte har överträtt besöksförbudet under den tiden.

När den rättsliga lösningen övervägs måste man också ha med i beräkningen att det är en fördel om övervakningen kan förenas med föreskrifter för den övervakade att delta i behandlings- och programinsatser. Sådana insatser skulle vara inriktade på att avhålla den övervakade från att trakassera den person som skall skyddas. Om det är möjligt att meddela föreskrifter av det slaget finns det nämligen större förutsättningar för att den övervakade inte kommer att överträda besöksförbudet, vilket i sig kan öka tryggheten för den som skall skyddas.

Som BRÅ har framhållit kan det också finnas behov av olika insatser för de personer som skall skyddas av besöksförbudet och övervakningen. Den som känner att han eller hon är skyddad bara i sitt hem kan nämligen uppleva bostaden som ett fängelse. Det är därför viktigt att det finns någon som den skyddade kan vända sig till för att diskutera sin situation. Under övervakningen är det särskilt viktigt att den som skall skyddas inte tar kontakt med den övervakade. För att minska risken för sådana kontakter kan den som skall skyddas också behöva stöd.

Av BRÅ:s rapport framgår att övervakning av besöksförbud med elektronisk kontroll i USA vanligtvis tillämpas som ett alternativ till frihetsberövande. Övervakningen kan t.ex. utgöra en föreskrift vid villkorlig frigivning eller som ett alternativ till häktning. Den kan också vara en föreskrift i samband med en dom på villkorligt fängelse. Det finns således ett starkt incitament för den övervakade att delta i projektet och att följa meddelade föreskrifter. Reaktionen på en överträdelse av besöksförbudet eller en underlåtenhet att följa meddelade föreskrifter blir mycket kännbar. Majoriteten av dem som har meddelats besöksförbud med övervakning står också under intensivövervakning och har därmed också utgångsförbud. Det medför bl.a. att det finns en mottagare i den övervakades bostad, som kontrollerar att fotbojans signaler inte blockeras eller att fotbojan avlägsnas. Det svenska straffsystemet skiljer sig

väsentligt från motsvarande system i USA. I Sverige förekommer t.ex. inte villkorligt fängelse. Det är inte heller möjligt att förena villkorlig frigivning med villkor om elektronisk övervakning av besöksförbud, eftersom det i dag inte finns några fakultativa inslag i den villkorliga frigivningen. Mot bakgrund av det sagda är det inte möjligt att direkt överföra den modell som används i USA till Sverige.

8.4.3 Europakonventionen om skydd för de mänskliga fri- och rättigheterna

När en rättslig lösning för övervakning av besöksförbud med elektronisk kontroll övervägs, måste de internationella konventioner om mänskliga fri- och rättigheter som Sverige har åtagit sig att följa beaktas. En lagstiftning på området måste alltså föregås av en närmare analys av övervakningens överensstämmelse med dessa konventioner, framför allt den europeiska konventionen den 4 november 1950 angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna jämte vissa tilläggsprotokoll (Europakonventionen). Europakonventionen gäller som svensk lag. Här presenteras endast utgångspunkterna för en analys.

Den personliga friheten skyddas i Europakonventionen genom bestämmelser som tar sikte på dels frihetsberövanden, dels andra typer av inskränkningar i den personliga friheten. Skyddet mot frihetsberövanden är betydligt starkare än skyddet mot andra frihetsinskränkningar. Första steget för att avgöra om ett ingrepp är konventionsenligt eller inte är att ta ställning till om ingreppet utgör ett frihetsberövande eller en mindre inskränkning av rörelsefriheten. Var gränsen mellan dessa båda typer av åtgärder går är emellertid svårt att generellt uttala sig om. Det finns emellertid anledning att utgå ifrån att ett besöksförbud som övervakas med elektronisk kontroll och kombineras med utgångsförbud vid en prövning enligt Europakonventionen skulle betraktas som ett frihetsberövande.

I Europakonventionens artikel 5 garanteras var och en rätt till personlig frihet och säkerhet. Enligt punkt 1 i artikeln får ingen berövas friheten utom i de fall och i den ordning som beskrivs i en uttömmande uppräkningslista i sex olika punkter under a–f. Eftersom det rör sig om undantag från den allmänna rätten till personlig frihet, måste de fall som anges där ges en restriktiv tolkning. I artikel 5 punkt 1a anges att det är tillåtet att beröva någon friheten efter en fällande dom av en behörig domstol. Artikeln i denna del har den betydelsen att ett frihetsberövande måste ha sin grund i en tidigare meddelad brottmålsdom, vilket innebär ett krav på ett visst kausalsamband mellan domen och frihetsberövandet (Jfr Hans Danelius, Europadomstolens domar 1961–1990 – en rättsfallsöversikt, svensk Juristtidning 1991, s. 264 f.)

I punkt 2 i samma artikel anges att det är tillåtet med frihetsberövande när någon är lagligen arresterad eller på annat sätt berövad friheten, antingen därför att han underlåtit att uppfylla en domstols lagligen meddelade föreläggande eller i syfte att säkerställa ett fullgörande av någon i lag föreskriven skyldighet, jfr punkt 1b.

Övriga punkter i artikeln torde sakna betydelse för en analys av övervakningens överensstämmelse med konventionen.

För att ett system med övervakning av besöksförbud med elektronisk kontroll skall anses överensstämma med artikel 5 punkt 1a torde det för det första krävas att beslut om övervakningen meddelas av domstol. Det torde således inte vara möjligt att låta åklagare besluta om övervakning. För det andra måste det föreligga ett tillräckligt starkt samband mellan övervakningen och en brottmålsdom. Hur ett sådant samband närmare skall utformas för att vara konventionsenligt är svårt att ange. Det är knappast möjligt att med någon större grad av säkerhet ange hur Europadomstolen för mänskliga rättigheter skulle bedöma en viss rättslig ordning. Det krävs dock att övervakningen har sin grund i en brottmålsdom.

Det kan vidare konstateras att konventionen inte torde lägga hinder i vägen för en ordning som innebär att det ges en möjlighet att frihetsberöva den som vägrar att underkasta sig

övervakning under förutsättning att övervakningen beslutats av domstol, vilket också har betydelse för den rättsliga lösningen.

8.4.4 Övervakning av besöksförbud med elektronisk kontroll bör för närvarande inte införas

Bedömning: Svårigheterna med att finna en lämplig rättslig lösning för övervakning av besöksförbud med elektronisk kontroll gör att det inte läggs fram något förslag till en lösning. I stället presenteras tre olika idéskisser som måste bli föremål för vidare utredning om man trots svårigheterna nu vill lagstifta om övervakning av besöksförbud.

Skälen för bedömningen: I de följande avsnitten presenteras tre olika rättsliga modeller för övervakning av besöksförbud med elektronisk kontroll. Den första, som skulle kunna tillämpas parallellt med de båda andra, innebär att skyddstillsyn skulle kombineras med en särskild föreskrift om övervakning av besöksförbud med elektronisk kontroll. De två andra modellerna, som är alternativa till varandra, innebär att övervakningen inte skulle utgöra en påföljd för brott. Modell nummer två går ut på att domstol i vissa fall skulle kunna besluta om övervakning inom ramen för besöksförbudslagen. Den tredje modellen innebär ett system där domstol skulle kunna besluta om övervakning som en särskild rättsverkan av överträdelse av besöksförbudslagen. Samtliga modeller förutsätter att det bedrivs en försöksverksamhet under en period som blir föremål för utvärdering innan lagstiftningen permanentas.

Utgångspunkten för modellerna är de ramar för en rättslig lösning, som har beskrivits i avsnitt 6.4.2. Modellerna utgör emellertid inte några fullständiga lösningar, utan får ses som idéskisser på hur övervakning av besöksförbud med elektronisk kontroll skulle kunna regleras. Vid arbetet med modellerna har det nämligen visat sig att det är förenat med stora svårigheter att finna en lösning som passar i det svenska rättssystemet. En tillfredsställande lösning måste självfallet uppfylla sådana

grundläggande krav på proportionalitet, klarhet och rättvisa som måste ställas på all lagstiftning som innebär inskränkningar av den enskildes frihet. Inte någon av modellerna kan anses till fullo uppfylla dessa krav. Idéskisserna presenteras trots detta för att åskådliggöra vilka problem som föreligger och vilka frågor som måste utredas närmare om man trots svårigheterna vill lagstifta om övervakning av besöksförbud.

Ett grundläggande problem är att övervakning av besöksförbud med elektronisk kontroll kombinerat med utgångsförbud är en åtgärd som innebär ett djupt ingrepp i den enskildes frihet. Åtgärden är närmast att jämställa med ett frihetsberövande. Besöksförbud i sig är en brottsförebyggande åtgärd som kan tillämpas i fall där det finns risk för att den som skall omfattas av förbudet kan komma att agera på ett visst sätt i framtiden. Om besöksförbudet kombineras med övervakning med utgångsförbud, innebär det i princip att den övervakade blir föremål för frihetsberövande i brottsförebyggande syfte. En sådan lösning skulle strida mot bl.a. Europakonventionen. Med hänsyn till det anförda kan övervakning av besöksförbud med elektronisk kontroll knappast komma ifråga annat än som en påföljd för brott eller som ett led i en påföljd för brott. För att övervakningen skall kunna verkställas som en påföljd krävs vidare att den utgör ett alternativ till ett fängelsestraff. Det alternativa fängelsestraffet skulle nämligen kunna utgöra ett incitament för den som skall övervakas att medverka till verkställigheten. Detta innebär emellertid i sin tur att det kan starkt ifrågasättas om tryggheten för den som skall skyddas av övervakningen förbättras, jfr avsnitt 6.5.6. Tryggheten måste nämligen anses bättre om den dömda avtjänar ett fängelsestraff. Som kommer att framgå av presentationen av modellen med skyddstillsyn i kombination med föreskrift om övervakning av besöksförbud skullen modellen medföra även andra svårigheter. En sådan svårighet är att det alltid är komplicerat att göra ändringar i det gällande påföljdssystemet utan att det får verkningar för hela systemet.

Det skulle möjligen kunna hävdas att intresset att skydda personer som utsätts för brott, allvarliga trakasserier och

förföljelser är så starkt att när det nu finns en teknik som kan påverka deras trygghet positivt så måste kraven på rättssäkerhet för den som skall övervakas i viss mån ge vika. Om man skulle acceptera ett sådant resonemang återstår emellertid andra problem som måste lösas för att det skall vara möjligt att införa övervakning av besöksförbud. Det gäller bl.a. svårigheten att inom det gällande rättssystemet skapa lämpliga incitament för den som skall övervakas att medverka till övervakningen och att följa föreskrifterna för övervakningen. På grund härav måste det anses föreligga en överhängande risk för att det i många fall inte skulle vara möjligt att genomföra övervakning av de personer som i och för sig skulle komma ifråga för övervakning. Dessa och andra problem beskrivs i de kommande avsnitten.

Sammantaget är det alltså förenat med stora svårigheter att finna en tillfredsställande rättslig lösning för övervakning av besöksförbud. Till det kommer, som framhållits tidigare, att tekniken inte innebär något egentligt skydd mot brott och trakasserier. Med hänsyn till dessa omständigheter kan det ifrågasättas om möjligheterna att införa övervakning av besöksförbud med elektronisk kontroll skall utredas vidare. Som anförts finns det i dag prototyper för teknik som innebär att det är möjligt att med hjälp av satellit följa en persons rörelser var han än befinner sig. Den tekniken skulle i framtiden eventuellt kunna användas för att övervaka ett meddelat besöksförbud utan att övervakningen kombineras med utgångsförbud. Det kan därför finnas anledning att framöver återkomma till frågan om elektronisk övervakning av besöksförbud.

Med hänsyn till att det inte här lämnas något färdigt förslag på hur övervakningen skall regleras lämnas inte heller något förslag på hur en försöksverksamheten skall bedrivas. Någon analys av ekonomiska konsekvenser eller författningskommentar presenteras inte heller. Lagtexten till de olika modellerna, som även den är skissartad, återfinns däremot i bilagorna 2-5.

8.4.5 Övervakning med elektronisk kontroll som en påföljd för brott – en idéskiss

8.4.6 Sammanfattning

I detta avsnitt presenteras en modell med innebörden att skyddstillsyn skall kunna kombineras med en särskild föreskrift om att ett meddelat besöksförbud skall övervakas med elektronisk kontroll. Skyddstillsyn förenad med en sådan föreskrift skall vara ett alternativ till fängelse. En förutsättning för föreskriften är att den bedöms vara av avgörande betydelse för att rätten skall kunna döma till skyddstillsyn i stället för fängelse. Det krävs också att den dömde förklarar sig villig att medverka till verkställigheten av övervakningen. För att övervakningen skall komma ifråga måste de allmänna förutsättningarna för skyddstillsyn vara uppfyllda. Det skall alltså finnas anledning att anta att påföljden kan bidra till att den tilltalade avhåller sig från fortsatt brottslighet. Påföljden skall kunna undanröjas om den dömde överträder besöksförbudet eller underlåter att följa föreskrifter som är förenade med övervakningen. Övervakningen skall verkställas av kriminalvården.

8.4.7 Motiv för att kombinera skyddstillsyn med en särskild föreskrift om övervakning av besöksförbud med elektronisk kontroll

Syftet med att övervaka besöksförbud med elektronisk kontroll är att förebygga brott och allvarliga trakasserier mot den som skall skyddas av förbudet. Om syftet uppnås har tryggheten för den som skall skyddas påverkats positivt. Det förekommer att män som döms för brott mot en närstående kvinna på nytt begår brott mot henne i samband med lagföring och straffverkställighet. Ett övervakat besöksförbud kan därför utgöra ett särskilt betydelsefullt inslag i samhällets stöd till brottsoffret i

samband med lagföring och straffverkställighet. I många fall förhåller det sig dessutom så att den dömda inte är farlig för andra personer än målsäganden. Ett övervakat besöksförbud som kombineras med en icke frihetsberövande påföljd kan därför vara ett godtagbart alternativ till fängelsestraff för den kategori av gärningsmän som det är frågan om. Det finns alltså skäl som talar för att det bör vara möjligt att kombinera övervakningen av besöksförbud med en straffpåföljd. Förutom de hittills framförda skälen måste det tas i beaktande att övervakningen med elektronisk kontroll utgör ett kännbart ingrepp i den övervakades frihet, särskilt om den kombineras med ett utgångsförbud. Åtgärden är därmed närmast att betrakta som ett frihetsberövande. För att åtgärden att övervaka besöksförbudet med elektronisk kontroll skall anses överensstämma med Europakonventionen måste den därför beslutas av domstol och stå i ett visst samband med en dom i ett brottmål, jfr avsnitt 6.4.3. Detta är möjligt att uppnå om övervakningen kombineras med en straffpåföljd.

Genom att kombinera övervakningen med en påföljd för brott finns det dessutom möjlighet att tillgodose flertalet av de krav som måste ställas på ett system med övervakning av besöksförbud. Det finns således möjlighet att tillgodose behovet av kännbara reaktioner i fall där den övervakade överträder besöksförbudet eller annars bryter mot föreskrifterna för övervakningen. Vidare kan man bygga in incitament som kan förmå den som skall övervakas att medverka till verkställigheten av övervakningen. En lämplighetsprövning kan göras inom ramen för ett påföljdsval. Sammantaget finns det alltså fördelar med att låta övervakningen utgöra ett led i en straffverkställighet jämfört med andra alternativ.

Syftet med övervakningen med elektronisk kontroll vid skyddstillsyn skulle som tidigare nämnts vara att förebygga nya brott eller allvarliga trakasserier mot målsäganden. Påföljden skyddstillsyn innebär i sig att den dömda ställs under övervakning som syftar till att avhålla honom från fortsatt brottslighet. Även i andra avseenden är påföljden uppbyggd kring intresset av att rehabilitera den dömda. Under

övervakningen kan den dömda åläggas att genomgå program som syftar till att motivera honom till att upphöra med trakasserier mot brottsoffret. Samtidigt ökar tryggheten för brottsoffret om den dömda övervakas med elektronisk kontroll. Skyddstillsyn är alltså en påföljd som kan vara lämplig att kombinera med besöksförbud och elektronisk övervakning. Lagtekniskt skulle den valda lösningen ha stora likheter med vad som gäller för föreskrift om samhällstjänst vid skyddstillsyn.

8.4.8 Allmänna förutsättningar för övervakning av besöksförbud i kombination med skyddstillsyn

Förutsättningen för att meddela föreskrift om övervakning med elektronisk kontroll bör vara att det redan finns ett besöksförbud. Den prövningen skulle göras av åklagare i enlighet med besöksförbudslagen. Omfattningen av besöksförbudet skulle också bestämmas i enlighet med den lagen. Förbudet skulle dock inte ses som ett inslag skyddstillsynen. Det nya är att domstolen när den dömer till skyddstillsyn skulle kunna föreskriva att besöksförbudet skall övervakas med elektronisk kontroll.

För att så många som möjligt skall omfattas av övervakningen bör påföljden kunna dömas ut inte bara när den dömda har överträtt ett besöksförbud utan också när den dömda begått andra brott mot en närstående eller tidigare närstående person. En koppling mellan de brott som den dömda döms för och det meddelade besöksförbudet är emellertid nödvändig.

De allmänna förutsättningarna för skyddstillsyn, som anges i 30 kap. 9 § brottsbalken, bör vara uppfyllda. Rätten skall alltså som skäl för skyddstillsyn beakta om det finns anledning att anta att den påföljden kan bidra till att den tilltalade avhåller sig från fortsatt brottslighet.

Föreskrift om övervakning med elektronisk kontroll i kombination med skyddstillsyn bör vidare meddelas endast om den dömda inför domstolen förklarar sig villig att medverka till verkställighet av övervakningen. Som anförts tidigare är det

nämligen nödvändigt att den dömda samarbetar för att övervakningen skall kunna komma till stånd. Det finns också bättre förutsättningar för att den dömda skall följa besöksförbudet och föreskrifterna för övervakningen om han har förklarat att han är villig att medverka.

I fall där den dömda inte vill medverka till övervakningen torde det över huvudtaget inte finnas förutsättningar för att döma till kriminalvård i frihet. Om domstolen gör bedömningen att förutsättning för skyddstillsyn är att den dömda underkastar sig elektronisk övervakning, bör det alltså inte komma ifråga att döma till skyddstillsyn i kombination med samhällstjänst eller kontraktsvård. Den dömda skall med andra ord inte kunna välja mellan elektronisk övervakning och annan icke frihetsberövande påföljd.

8.4.9 Övervakningstidens längd

Besöksförbud meddelas för viss tid, högst ett år. Det får förlängas med ett år i taget. Med hänsyn till att syftet med övervakning av besöksförbudet är att förbättra möjligheterna att förebygga brott och därmed öka tryggheten för det presumtiva brottsoffret måste utgångspunkten vara att övervakningen skall pågå så länge det finns skäl för besöksförbud. Som anförts i avsnitt 6.4.2 är det dock inte rimligt att låta övervakningen pågå längre än sex månader. Föreskrift om övervakning av besöksförbud i samband med skyddstillsyn skulle således gälla i högst sex månader. Detta är självfallet ett problem eftersom behovet av övervakning kan kvarstå därefter. I sådana fall skulle det få ankomma på polisen att vidta andra åtgärder för att förstärka besöksförbudet.

Domstolen skulle således få en möjlighet att besluta om övervakning under en tid upp till sex månader. En fråga som inställer sig är vilka omständigheter som skall vara avgörande för övervakningstidens längd. En grundläggande princip för straffsystemet är det skall föreligga proportionalitet mellan brott och straffpåföljd. Med hänsyn härtil borde alltså över-

vakningstidens längd styrs av straffvärdet av de brott som den tilltalade döms för. Om man väljer en sådan lösning finns det emellertid en överhängande risk för att syftet med övervakningen, nämligen att i största möjliga utsträckning förbättra tryggheten för det presumtiva brottsoffret, åsidosätts. Det nu framförda resonemanget visar att det inte är problemfritt att genomföra en modell med skyddstillsyn i kombination med föreskrift om övervakning av besöksförbud. En lösning på problemet skulle kunna vara att låta behovet av att förebygga brott och förbättra tryggheten för målsäganden få styra övervakningstidens längd medan proportionalitet i den nya påföljden får skapas genom att det blir möjligt att kombinera den med andra åtgärder. Sådana möjligheter beskrivs i avsnitt 6.5.8.

8.4.10 Föreskrift om övervakning av besöksförbud skall utgöra ett alternativ till ett fängelsestraff

Behovet av att förebygga brott och öka tryggheten för det presumtiva brottsoffret är inte beroende av brottets straffvärde eller vilken påföljd gärningsmannen döms till. Det skulle därför i och för sig finnas anledning att förespråka att den påföljd som nu föreslås skall kunna komma ifråga såväl när rätten annars skulle döma till en ren skyddstillsyn som när rätten annars skulle döma till fängelse. För att den nya påföljden skall vara möjlig att verkställa i praktiken krävs emellertid att den utgör ett alternativ till fängelse. Som anförts tidigare är det nämligen inte möjligt att genomföra den elektroniska övervakningen om inte den dömde medverkar till åtgärden. Det måste alltså finnas ett alternativ till kontrollen som är tillräckligt kännbart för att den dömde skall medverka. Vidare måste det finnas en möjlighet för rättsväsendet att omedelbart och med kraft reagera mot ett brott mot de föreskrifter som är förenade med den elektroniska kontrollen. En sådan reaktion är frihetsberövande påföljd. Mot bakgrund av det anförda bör skyddstillsyn i kombination med föreskrift om övervakning med elektronisk kontroll av meddelat besöksförbud

förekomma endast i fall där påföljden annars skulle bestämts till fängelse.

Längden av det alternativa fängelsestraffet bör anges i domslutet. Därigenom markeras att det endast är i situationer där rätten annars skulle ha dömt till fängelse som det kan komma ifråga att välja den nya påföljden. Dessutom fyller uppgiften i domslutet den funktionen att det görs klart för den dömda vad han har att vänta om han inte följer besöksförbudet och föreskrifterna för övervakningen

8.4.11 Ytterligare om förutsättningarna för att döma till skyddstillsyn med föreskrifter om övervakning med elektronisk kontroll

Skyddstillsyn med föreskrift om övervakning av besöksförbud med elektronisk kontroll bör alltså utgöra ett alternativ till fängelse. En förutsättning för den nya påföljden skulle därför vara att föreskriften bedöms vara av avgörande betydelse för att rätten skall döma till skyddstillsyn i stället för fängelse.

Innebörden av att den nya påföljden skulle utgöra ett alternativ till fängelse är att denna skulle kunna komma ifråga i fall där brottets straffvärde, den tilltalades tidigare brottslighet eller brottets art gör att fängelse normalt bör utdömas. En presumtion för fängelse kan sägas föreligga i fall där straffvärdet motsvarar ett års fängelse eller mer. Som framgått tidigare har överträdelse av besöksförbud i regel ett betydligt lägre straffvärde. Brottet överträdelse av besöksförbud kan inte heller betraktas som ett s.k. artbrott. Vare sig motivuttalanden i samband med införandet av besöksförbudslagen eller domstolspraxis talar för att överträdelse av besöksförbud är ett brott av sådan art att endast fängelse kan komma ifråga som påföljd. Det sagda innebär att den nya påföljden enligt den modell som här beskrivs inte skulle kunna komma ifråga vid överträdelse av besöksförbud, om inte den tilltalades tidigare brottslighet talar för ett fängelsestraff. Många gärningsmän som man skulle vilja ha möjlighet att övervaka skulle alltså inte komma ifråga för den

nya påföljden. Det nu framförda resonemanget pekar på ytterligare problem som måste lösas om man önskar lagstifta om skyddstillsyn i kombination med föreskrift om övervakning av besöksförbud.

Mot den modell som här behandlas kan det också invändas att den i vissa fall inte skulle öka tryggheten för den som skall skyddas av ett besöksförbud, utan snarare påverka tryggheten negativt. I fall där den tilltalade döms till fängelse och verkställer fängelsestraffet är skyddet under verkställigheten naturligtvis större än om den tilltalade döms till skyddstillsyn med föreskrift om övervakning av besöksförbud. För att det skall kunna hävdas att brott kan förebyggas och att tryggheten ökar krävs därför att övervakningstiden är längre än den tid som den övervakade annars skulle ha verkställt fängelsestraff. Det innebär att skyddstillsyn med föreskrift om övervakning av besöksförbud kan vara alternativ endast till kortare fängelsestraff. Mot bakgrund av att övervakning med elektronisk kontroll föreslås pågå i högst sex månader bör den föreslagna formen av skyddstillsyn kunna komma ifråga endast i fall där straffvärdet inte överstiger fängelse i sex månader. Om straffvärdet i det enskilda fallet är högre skulle övervakningen med elektronisk kontroll nämligen komma att pågå kortare tid än verkställighet av ett alternativt fängelsestraff. I sådant fall minskar möjligheterna att förebygga brott.

8.4.12 En lämplighetsprövning bör göras i det enskilda fallet

Straffsystemets trovärdighet torde vara beroende av att utdömda påföljder också kan genomföras. För att syftet med den nya påföljden skall uppnås måste, som tidigare anförts, övervakningen upplevas som trovärdig av såväl den dömde som av målsäganden. Det är alltså nödvändigt att undvika allt för många misslyckanden. Mot denna bakgrund är det nödvändigt att det finns ett visst utrymme för lämplighetsprövning i det enskilda fallet. Det måste göras en bedömning av om det finns en rimlig

möjlighet att den dömda kommer att följa besöksförbudet och föreskrifterna för övervakningen. Därför bör det ankomma på domstolen att med utgångspunkt i vad som är känt om den tilltalades personliga förhållanden göra en bedömning av hans möjligheter att följa besöksförbudet och föreskrifterna för övervakningen. Därvid bör naturligtvis hänsyn tas till den tilltalades egen inställning till påföljden. Missbruksproblem hos den tilltalade bör inte omedelbart diskvalificera honom från att dömas till en påföljd som innefattar föreskrift om övervakning med elektronisk kontroll, utan en bedömning måste göras utifrån relevanta förhållanden.

Med hänsyn till det anförda är det av stor vikt att rätten har tillgång till ett fullödigt underlag. Det bör ankomma på den lokala kriminalvårdsmyndigheten att ett i varje enskilt fall på domstolens begäran utarbeta ett sådant underlag.

En annan fråga är hur återfall i brott skall beaktas när rätten överväger att bestämma påföljden till skyddstillsyn i kombination med elektronisk övervakning av besöksförbud. Påföljdssystemet utesluter inte att den som redan tidigare dömts till skyddstillsyn åter döms till samma påföljd. I fall där nya brott begåtts under prövotid för skyddstillsyn kan rätten nämligen enligt 34 kap. 1 § första stycket 1 brottsbalken förordna att den tidigare påföljden skall omfatta även det nya brottet. Det är således i och för sig inget som hindrar att den som tidigare dömts till skyddstillsyn och som återfaller i brott under prövotid blir föremål för en föreskrift om övervakning med elektronisk kontroll.

Möjligheten förordna att den tidigare påföljden skall omfatta även det nya brottet bör utnyttjas restriktivt i fall där den om meddelats föreskrift om övervakning med elektronisk kontroll bryter mot besöksförbudet eller föreskrifterna för övervakningen under prövotiden. Beslut med det innehållet bör komma ifråga endast då brottet kan anses bagatellartat. I andra fall bör skyddstillsynen undanröjas och påföljden för båda brotten bestämmas till fängelse. Annars riskeras trovärdigheten för den nya påföljden.

Även när en tidigare skyddstillsyn som innefattar övervakning med elektronisk kontroll är till fullo verkställd bör iakttagelse återhållsamhet med att på nytt döma till en sådan påföljd. Inte allt för kort tid bör förflyta efter prövotidens utgång för att den tilltalade på nytt skall komma ifråga för sådan påföljd.

8.4.13 Besöksförbud och övervakning med elektronisk kontroll i kombination med andra påföljder eller föreskrifter

Skyddstillsyn i kombination med elektronisk övervakning skulle som ovan anförts utgöra ett alternativ till fängelse. Därför bör det inte vara möjligt att kombinera påföljden med fängelse enligt 28 kap. 3 § brottsbalken. Detta bör komma till klart uttryck i lagen. Däremot bör det vara möjligt att kombinera påföljden med dagsböter om gärningens straffvärde kräver detta. Någon uttrycklig bestämmelse om detta torde inte vara nödvändigt eftersom det redan av 28 kap. 2 § brottsbalken framgår att skyddstillsyn får förenas med dagsböter.

En annan fråga är om det skall vara möjligt att vid en dom på skyddstillsyn meddela både föreskrift om elektronisk övervakning och kontraktsvård eller föreskrift om elektronisk övervakning och samhällstjänst. Det som skulle kunna tala emot en sådan ordning är att föreskrift om kontraktsvård respektive samhällstjänst liksom föreskrift om elektronisk övervakning utgör alternativ till fängelse. Tillämpningsområdet för kontraktsvård och elektronisk övervakning kan emellertid sammanfalla. Den som är kvalificerad för kontraktsvård kan också ha meddelats besöksförbud och uppfylla förutsättningarna för elektronisk övervakning. I sådana fall bör det inte vara uteslutet att förstärka besöksförbudet med övervakning för att förebygga brott och öka tryggheten för det presumtiva brottsoffret. Vid bedömningen av om de båda åtgärderna skall kombineras måste rätten emellertid beakta att såväl kontraktsvård som övervakning med elektronisk kontroll kan utgöra relativt djupa ingrepp i den

dömdes frihet. Det torde därför inte komma ifråga att kombinera åtgärderna när det alternativa fängelsestraffet är kort.

Föreskrift om samhällstjänst vid skyddstillsyn i kombination med föreskrift om övervakning av besöksförbud skulle kunna tillämpas för att skapa proportionalitet i den nya påföljden. Som framgår av avsnitt 6.5.4 föreligger det annars svårighet med att finna en lämplig lösning för proportionaliteten mellan påföljden föreskrift om övervakning av besöksförbud och brottslighetens straffvärde. Påföljden bör inte vara densamma när det alternativa fängelsestraffet är en månad som när det är fyra månader. En lösning skulle alltså kunna vara att öppna för möjligheten att kombinera den nya påföljden med föreskrift om samhällstjänst när det är påkallat med hänsyn till brottslighetens straffvärde eller den tilltalades tidigare brottslighet. Den närmare utformningen av en sådan ordning måste övervägas vidare innan frågan kan bli föremål för lagstiftning.

Det bör inte gälla några begränsningar i möjligheterna att kombinera skyddstillsyn med såväl föreskrift om övervakning med elektronisk kontroll som föreskrift om skyldighet att underkasta sig viss behandling (jfr avsnitt 6.5.10).

När rätten bestämmer påföljden måste den självfallet alltid göra en bedömning av vilken grad av ingripande påföljden medför sammantaget för den tilltalade.

8.4.14 Verkställighet av föreskrift om övervakning.

Övervakningen skall vara kopplad till skyddstillsyn. Det är därför naturligt att den lokala kriminalvårdsmyndighet som verkställer skyddstillsynen också verkställer övervakningen.

Av 28 kap. 5 § brottsbalken framgår att en dom på skyddstillsyn går i verkställighet omedelbart, om inte domstolen förordnar om motsatsen. Övervakningen tar alltså sin början omedelbart. Motivet för att domens laga kraft inte skall avvaktas är att det är viktigt att övervakningen kommer igång snabbt med hänsyn till att risken för att återfall är särskilt stor i början av påföljdstiden och att den dömde i många fall är särskilt

behandlingsmotiverad i början av påföljdstiden. Samma motiv talar för att övervakning av besöksförbud med elektronisk kontroll bör påbörjas omedelbart efter domen, utan att man avvaktar att domen vinner laga kraft. För målsägandens trygghet är det dessutom angeläget att övervakningen påbörjas genast. Det bör dock finnas ett utrymme för domstolen att förordna att övervakningen skall anstå till dess domen vunnit laga kraft. Om domen överklagas bör högre rätt ha möjlighet att förordna att övervakningen skall avbrytas.

Det är svårt att nu förutse hur lång tid de praktiska förberedelserna av övervakningen kan ta från det att domen har meddelats. Med hänsyn till målsägandens trygghet bör det emellertid finnas en möjlighet att frihetsberöva den dömde till dess övervakningen kan påbörjas. Bestämmelser därom skulle kunna utformas efter samma mönster som bestämmelserna i 24 kap. 21 § rättegångsbalken om prövning av häkningsfrågan i samband med rättens avgörande av ett mål. Om den dömde är häktad, skulle rätten alltså enligt de grunder som anges i 24 kap. rättegångsbalken, pröva om den dömde skall stanna kvar i häkte till dess övervakningen kan påbörjas. I fall där den dömde inte är häktad skulle rätten få en möjlighet att förordna att han eller hon skall häktas. Prövningen av häkningsfrågan torde i regel utmynna i att det finns skäl för häktning, eftersom det i de flesta fall torde föreligga risk för att den dömde fortsätter sin brottsliga verksamhet genom att överträda besöksförbudet.

8.4.15 Övervakningens närmare utformning

Utgångspunkten för utformningen av övervakningen med elektronisk kontroll är att syftet med åtgärden är att övervaka att ett meddelat besöksförbud följs. Övervakningen skall inte vara mer ingripande än vad detta syfte kräver. Det skulle kunna innebära att kontrollen endast går ut på att den övervakade inte närmar sig den plats som omfattas av besöksförbudet, vanligen den skyddades bostad. En övervakning som är utformad på det sättet skulle alltså utgöra ett relativt begränsat ingrepp i den

personliga friheten för den dömd. Som framhållits i avsnitt 6.4.2 måste det emellertid finnas en möjlighet att fortlöpande kontrollera signalerna från fotbojan, eftersom det föreligger risk för att den övervakade blockerar signalerna från fotbojan och oupptäckt närmar sig den plats som omfattas av besöksförbudet. Det enda effektiva sättet att kontrollera fotbojan är att placera en mottagare för fotbojans signaler i den övervakades bostad. En sådan kontroll förutsätter att den övervakade regelbundet och frekvent befinner sig i bostaden enligt ett i förväg fastställt schema. Vid verkställighet av fängelsestraff i form av intensivövervakning förenas fängelsestraffet med ett förbud för den dömd att vistas utanför bostaden annat än på särskilt angivna tider och för bestämda ändamål. En så omfattande övervakning kan inte komma ifråga i det här sammanhanget. Den dömd bör dock kunna åläggas att befinna sig i bostaden under en kortare tid varje dag, dvs. ett slags utgångsförbud. Det får ankomma på kriminalvårdsmyndigheten att utfärda närmare föreskrifter om utgångsförbudet. Föreskriften bör utformas på sådant sätt att ingreppet i den dömdes frihet inte blir större än vad ändamålet kräver. Det måste alltså ske en avvägning mellan behovet av att kontrollera fotbojan och ingreppet i den dömdes frihet. Den dömd måste ha möjlighet att utföra sitt arbete och även för andra beaktansvärda ändamål befinna sig utanför bostaden. Föreskriften bör omprövas fortlöpande. Beroende på omständigheterna i det enskilda fallet kan det finnas skäl att efter hand minska kontrollen av fotbojan.

Bestämmelserna om verkställighet av skyddstillsyn i 28 kap. brottsbalken bör gälla även i de fall skyddstillsynen kombineras med föreskrift om övervakning med elektronisk kontroll av meddelat besöksförbud. Den som är dömd till skyddstillsyn med föreskrift om övervakning av besöksförbud bör alltså i regel också stå under sådan övervakning som gäller vid vanlig skyddstillsyn. Det innebär bl.a. att en övervakare bör förordnas. Vidare bör rätten kunna meddela föreskrifter i enlighet med 28 kap. 6 § jämfört med 26 kap. 15 § brottsbalken. Det innebär bl.a. att rätten skall kunna meddela föreskrift om läkarvård,

nykterhetsvård eller annan vård eller behandling i eller utanför sjukhus eller annan dylik inrättning (jfr avsnitt 6.5.8).

För att påföljden skall ha ett reellt innehåll och kunna utgöra ett trovärdigt alternativ till fängelse bör den dömda under verkställigheten av skyddstillsynen regelmässigt delta i sådana program som syftar till att påverka honom eller henne att inte återfalla i brott.

8.4.16 Reaktion vid misskötsamhet m.m.

För skyddstillsyn gäller i dag enligt 28 kap. 7 § brottsbalken att om den dömda inte iakttar vad som åligger honom till följd av domen på skyddstillsyn får övervakningsnämnden, utom att meddela föreskrifter enligt 26 kap. 15 § brottsbalken om bl.a. vistelseort, bostad, arbetsanställning, vård eller behandling, besluta att varning skall meddelas den dömda eller besluta om övervakning av den dömda under viss tid efter det att ett år förflutit, dock längst till provotidens utgång. Har den dömda allvarligt åsidosatt sina åligganden och kan det antas att åtgärder som övervakningsnämnden får vidta blir utan verkan, skall nämnden enligt 28 kap. 8 brottsbalken begära att åklagare vid domstol för talan om att skyddstillsynen skall undanröjas. Även utan sådan framställning från nämnden får sådan talan väckas, om den dömda åsidosatt vad som åligger honom enligt en behandlingsplan för kontraktsvård.

De bestämmelser som gäller för misskötsamhet vid skyddstillsyn bör i princip tillämpas även när påföljden kombineras med föreskrift om övervakning med elektronisk kontroll. Som framhållits är det dock av största vikt att fall där den dömda åsidosätter vad som åligger honom enligt föreskrifter för elektronisk övervakning leder till snabba och kännbara reaktioner. Överträdelse av besöksförbudet skall naturligtvis alltid leda till att en brottsutredning inleds. Brottet bör föranleda att påföljden undanröjs och att den nya påföljden bestäms till fängelse, jfr avsnitt 6.5.7. Om den dömda i något annat avseende åsidosätter föreskrifterna för övervakningen på ett sätt som gör

att övervakningen omöjliggörs eller försvåras bör detta alltid betraktas som ett allvarligt åsidosättande av den dömdes åligganden. I fall där den dömden blockerar signalerna från fotbojan eller inte följer föreskrifterna om utgångsförbud bör talan i regel föras i domstol om påföljdens undanröjande. För att frågan om undanröjande snabbt skall komma under rättens prövning bör åklagaren kunna föra talan utan framställning från övervakningsnämnden.

Domstolens prövning av frågan om undanröjande av skyddstillsynen regleras i 28 kap. 9 § brottsbalken. Undanröjs skyddstillsynen, skall rätten bestämma annan påföljd för brottet. Därvid skall skälig hänsyn tas till vad den dömden undergått till av domen till följd av skyddstillsyn. I fall där skyddstillsyn med föreskrift om samhällstjänst eller kontraktsvård skall undanröjas skall domstolen vid fängelsestraffets längd beakta det alternativa fängelsestraff som angetts i den ursprungliga domen. Det alternativa straff som har satts ut i domen skall därvid vara normgivande. En bedömning av omständigheterna i det enskilda fallet måste naturligtvis göras. Domstolen måste också ta hänsyn till vad den dömden undergått till följd av skyddstillsynen. Motsvarande bestämmelser bör gälla när fråga uppkommer att undanröja skyddstillsyn som kombinerats med föreskrift om elektronisk övervakning.

Övervakningsnämnden eller rätten skall kunna besluta om omhändertagande i avvaktan på rättens prövning. Jfr 28 kap. 11 § brottsbalken.

En förutsättning för skyddstillsyn i kombination med elektronisk övervakning är att det finns ett besöksförbud. Om skäl för sådant förbud inte längre föreligger faller naturligtvis föreskriften om elektronisk övervakning. Ett exempel är att den som skall skyddas själv tar kontakt med den dömden. Det kan också förekomma fall där övervakningen och den elektroniska kontrollen bör avslutas av andra skäl, t.ex. fall där den dömden tagits in för vård. I sådana fall kan det komma ifråga att undanröja skyddstillsynen och bestämma en ny påföljd. I regel torde det dock inte finnas skäl att bestämma den nya påföljden till fängelse om den dömden har skött sina åligganden. Det är

lämpligt att övervakningsnämnden i sådana fall får ta ställning till om det finns skäl att föra talan vid domstol om påföljdens undanröjande.

8.4.17 Stöd till den som skall skyddas av övervakningen

Erfarenheterna från USA visar att den som skyddas av ett övervakat besöksförbud behöver personligt stöd. Skyddet kan nämligen medföra att personen ifråga upplever trygghet bara i bostaden och känner rädsla för att vistas på andra platser. Det kan innebära att han eller hon får svårigheter med att leva ett normalt liv. Hur stödet skall utformas kommer det att finnas skäl att återkomma till när frågan om elektronisk övervakning utreds vidare. Ansvaret för att förmedla kontakter med myndigheter och organisationer som skall bistå den enskilde bör emellertid läggas på den verkställande myndigheten, dvs. kriminalvården. Den verkställande myndigheten kommer nämligen att ha bäst kännedom om den skyddade personens förhållanden.

8.5 Besöksförbud i kombination med övervakning med elektronisk kontroll – kvalificerat besöksförbud – ytterligare en idéskiss

8.5.1 Sammanfattning

I det här avsnittet presenteras en modell som innebär att den elektroniska övervakningen inte skall utgöra en brottspåföljd. Modellen går i stället ut på att domstol skall kunna besluta om övervakning inom ramen för besöksförbudslagen, om det med hänsyn till omständigheterna i det enskilda fallet finns risk för att den som har ålagts ett vanligt besöksförbud kommer att överträda detta. Vid riskbedömningen skall särskilt beaktas om den som skall övervakas tidigare har överträtt ett meddelat besöksförbud och överträdelsen inte har varit ringa. Övervakning med elektronisk kontroll får dock inte komma

ifråga om övervakningen med hänsyn till den övervakades förhållanden skulle innebära ett allvarligt men för den övervakade och detta inte uppvägs av skälen för åtgärden. Ett besöksförbud som övervakas med elektronisk kontroll skulle benämnas kvalificerat besöksförbud för att skilja det från ett besöksförbud som inte övervakas. Om den som skall övervakas vägrar att medverka till verkställigheten skulle han få häktas. Övervakningen skall kunna kombineras med föreskrift om utgångsförbud. Den som överträder ett kvalificerat besöksförbud eller underlåter att iaktta föreskrifterna för övervakningen på ett annat sätt än genom att bryta mot utgångsförbudet, döms för överträdelse av kvalificerat besöksförbud till fängelse i lägst sex månader högst två år. Den som bryter mot utgångsförbudet döms också till straffpåföljd. Övervakningen skall verkställas av kriminalvården.

8.5.2 Förutsättningar för kvalificerat besöksförbud, m.m.

Övervakning med elektronisk kontroll är, som tidigare konstaterats, ett kännbart ingrepp i individens personliga frihet. Det gäller i synnerhet om övervakningen kombineras med någon form av utgångsförbud. Starka skäl talar därför för att åtgärden bör komma ifråga endast som ett led i en påföljd för brott. Det är emellertid komplicerat att göra ett ingrepp i påföljdssystemet utan att det får följdverkningar för hela systemet. Kombinationen straffpåföljd och elektronisk övervakning är också problematisk ur andra synvinklar, bl.a. kan det ifrågasättas om övervakningen verkligen innebär ökad trygghet för det presumtiva brottsoffret, jfr avsnitt 6.5.6. Ur rättslig synvinkel skulle det vara mindre komplicerat att i besöksförbudslagen införa bestämmelser om övervakning av besöksförbud med elektronisk kontroll. För att markera att ett sådant besöksförbud är förenat med restriktioner som inte förekommer vid ett vanligt besöksförbud kan det benämnas kvalificerat besöksförbud.

Om man väljer att införa kvalificerat besöksförbud bör en grundläggande förutsättning för ett sådant förbud vara att det

finns skäl att meddela besöksförbud enligt besöksförbudslagen. Lagens rekvisit för besöksförbud måste alltså vara uppfyllda. Som anförts tidigare kan det emellertid inte komma ifråga att övervaka alla besöksförbud, eftersom många meddelade besöksförbud följs utan vidare åtgärder från rättsväsendets sida. Kvalificerat besöksförbud bör därför tillgripas endast när det med hänsyn till särskilda omständigheter i det enskilda fallet finns risk för att den som meddelas förbudet skall överträda detta. Sådan risk måste anses föreligga i fall där den som meddelats ett besöksförbud redan tidigare har överträtt detta. Överträdelse av tidigare meddelat besöksförbud är alltså en omständighet som särskilt bör beaktas vid riskbedömningen. Det är dock inte alla överträdelser som bör tas med i bedömningen. Förutsättningen bör vara att överträdelsen avser ett besöksförbud som meddelats för att skydda samma person som skall skyddas av det aktuella besöksförbudet. Överträdelsen får inte heller ligga allt för långt tillbaka i tiden. I fall där den tidigare överträdelsen har bedömts som ringa eller som en engångsföreteelse bör den inte heller ligga till grund för riskbedömningen.

Utöver de fall där den som åläggs förbudet tidigare har överträtt ett besöksförbud kan det finnas andra fall där det bedöms föreligga en risk för att besöksförbudet skall överträdas. Det gäller t.ex. fall där besöksförbud inte tidigare har meddelats men där den som kan komma ifråga för besöksförbud har begått upprepade brott mot den andra personen eller är misstänkt för upprepade brott. Det skulle därför vara önskvärt med ett visst utrymme för att meddela kvalificerat besöksförbud även om den som skall övervakas inte tidigare har överträtt ett vanligt besöksförbud.

Det kan diskuteras om det i lagen borde ställas ytterligare villkor för att kvalificerat besöksförbud skall komma ifråga. Ett villkor som innebär att övervakning skall tillämpas endast i de fall där övervakningen kan antas förhindra överträdelse av besöksförbudet kan medföra att risken för misslyckade fall av övervakning minskade. Det skulle alltså kunna påverka systemets trovärdighet positivt. Samma sak gäller om det fanns en

möjlighet att göra en prövning av om den övervakades förhållanden lämpar sig för övervakning. Sådana villkor som de nu nämnda förutsätter emellertid att det finns ett alternativ till övervakningen i de fall där villkoren inte är uppfyllda. Några alternativ är dock knappast tänkbara. Det är t.ex. inte möjligt att i förebyggande syfte frihetsberöva den som inte uppfyller villkoren. Ett sådant förfarande torde nämligen stå i strid med Europakonventionen. Slutsatsen är alltså att det inte är möjligt att ställa ytterligare villkor för att övervakning av besöksförbud med elektronisk kontroll skulle komma ifråga. Det innebär att det föreligger en överhängande risk för att en del personer som kommer att övervakas har sämre förutsättningar för att följa föreskrifterna för övervakningen. Det kan t.ex. röra sig om missbrukare. Detta kan i sin tur leda till att det blir en del överträdelser som kan komma att undergräva trovärdigheten för systemet. Eftersom det inte finns något alternativ till övervakningen kan den också komma att omfatta personer som kanske inte har de praktiska förutsättningarna för övervakningen, t.ex. personer som inte har någon bostad. Det innebär att berörda myndigheter måste göra en insats för att hjälpa den som skall övervakas att ordna den praktiska situationen.

Bestämmelserna i besöksförbudslagen som gäller övriga förutsättningar för besöksförbud, m.m. skulle självfallet gälla även kvalificerat besöksförbud. Det innebär bl.a. att bestämmelserna om att besöksförbud inte får meddelas om syftet med förbudet kan tillgodoses genom mindre ingripande åtgärd och att förbudet inte omfattar kontakter som med hänsyn till särskilda omständigheter är uppenbart befogade, jfr 1 § tredje och fjärde stycket besöksförbudslagen skulle tillämpas. Ett kvalificerat besöksförbud skulle också förses med de begränsningar och undantag som är påkallade med hänsyn till förhållandena i det enskilda fallet, jfr 3 § samma lag. I praktiken skulle det dock att vara omöjligt att meddela sådana undantag från kvalificerat besöksförbud som ger den övervakade möjlighet att befinna sig på den plats där mottagaren är placerad, eftersom larmet då utlöses.

Utvidgat besöksförbud enligt den nu gällande bestämmelsen i 2 § besöksförbudslagen skulle i vissa fall kunna övervakas med elektronisk kontroll. Det är nämligen möjligt att placera mottagare av fotbojans signaler på flera olika platser, t.ex. både i bostaden till den som skall skyddas och på den personens arbetsplats. Däremot skulle det inte vara möjligt att med den teknik som används för ändamålet i dag elektroniskt övervaka ett besöksförbud som gäller större geografiska områden, t.ex. en del av en kommun eller en hel kommun.

Modellen med kvalificerat besöksförbud har som framhålls inledningsvis uppenbara fördelar jämfört med en modell där övervakning kombineras med en påföljd för brott. Utöver de fördelar som tidigare framhållits finns det också anledning att anta att övervakningen inom ramen för besöksförbudslagen skulle kunna omfatta fler personer. Övervakning skulle nämligen kunna komma ifråga för att förstärka ett besöksförbud oavsett vilken påföljd som ådöms den som överträtt ett besöksförbud. Kvalificerat besöksförbud skulle också kunna tillämpas under förundersökning av brott och efter villkorlig frigivning. Det innebär att det med fog kan hävdas att tryggheten för det presumtiva brottsoffret ökar.

Modellen har emellertid också svagheter. Den främsta invändningen som kan riktas mot det kvalificerade besöksförbudet är att det inte kan betraktas som en påföljd för brott men att det ändå utgör ett kännbart ingrepp i den övervakades frihet. Ur rättssäkerhetssynpunkt är det tveksamt att vidta en sådan frihetsinskränkande åtgärd enbart i brottsförebyggande syfte. Det skulle naturligtvis kunna hävdas att samhällets intresse att finna nya sätt att förstärka besöksförbudet och därmed öka tryggheten för presumtiva brottsoffer väger tyngre än dessa invändningar. När frågan om den beskrivna modellen kan ligga till grund för lagstiftning övervägs, måste man emellertid beakta det kvalificerade besöksförbudets förhållande till Europakonventionen, jfr avsnitt 6.4.3. Det är synnerligen tveksamt om modellen kan anses stå i överensstämmelse med konventionens krav på samband mellan frihetsberövande och en fällande brottmålsdom. Det är

emellertid svårt att på förhand avgöra hur Europadomstolen skulle bedöma konventionsenligheten av ett kvalificerat besöksförbud. Om man trots tveksamheterna när det gäller överensstämmelse med Europakonventionen önskar lagstifta om kvalificerat besöksförbud, skulle man möjligen kunna hävda att det i vart fall i situationer där den som skall övervakas tidigare har dömts för överträdelse av besöksförbud föreligger ett visst samband mellan en brottmålsdom och övervakningen.

8.5.3 Ingreppet i den övervakades frihet bör vägas mot skälen för övervakningen

Om man väljer att införa modellen med kvalificerat besöksförbud, är det nödvändigt att försäkra sig om att det i varje enskilt fall kommer att föreligga proportionalitet mellan ingreppet i friheten för den övervakade och intresset av att skydda den andra personen. Åtgärden att övervaka någon med elektronisk kontroll utgör, som tidigare konstaterats, ett betydande ingrepp i den övervakades frihet. Det gäller i synnerhet om åtgärden kombineras med andra frihetsinskränkande föreskrifter, t.ex. utgångsförbud. En lagfäst princip innebärande att skälen för övervakningen skall ställas i relation till de olägenheter som de innebär för den som skall övervakas skulle utgöra en särskild rättssäkerhetsgaranti vid tillämpningen av kvalificerat besöksförbud. Den principen kan uttryckas så att besöksförbud med övervakning inte får meddelas, om åtgärden med hänsyn till den övervakades förhållanden skulle innebära ett allvarligt men för den som förbudet avses gälla med hänsyn till dennes förhållanden och detta inte uppvägs av skälen för åtgärden. Med den utformningen betonas att intresset att skydda den som beviljats ett besöksförbud bör tillåtas väga tungt i sammanhanget. Ett exempel på ett allvarligt men är att den som skall övervakas har ett arbete som han eller hon omöjligen kan utföra med en fotboja.

Tillämpningen av bestämmelsen om proportionalitet skulle aktualiseras i första hand vid prövningen av frågan om kvalificerat besöksförbud skall meddelas. Regeln skulle emellertid vara tillämplig under hela den tid som övervakningen pågår. Den skulle ha betydelse inte minst i samband med att frågan om övervakningen blev föremål för omprövning, jfr avsnitt 6.6.8.

I fall där proportionalitetsprincipen medför att övervakning är utesluten skulle det inte föreligga något alternativt sätt enligt besöksförbudslagen att skydda ett presumtivt brottsoffer. Det skulle i dessa fall vara en uppgift för polisen att ordna ett godtagbart skydd.

8.5.4 Kvalificerat besöksförbud efter villkorlig frigivning

Många brottsoffer upplever otrygghet i samband med att gärningsmannen frigges från fängelsestraff. Detta gäller inte minst kvinnor som utsatts för brott från närstående eller tidigare närstående män. I många fall torde det i dag finns ett gällande besöksförbud när gärningsmannen lämnar fängelset. Risken för att gärningsmannen skall överträda ett gällande besöksförbud och begå nya brott mot målsäganden i samband med frigivningen kan emellertid i vissa fall anses vara förhöjd. Målsäganden kan därför vara i behov av förstärkt skydd. Det hade därför varit en fördel om besöksförbudet kunde övervakas med elektronisk kontroll efter villkorlig frigivning. Om man inför ett kvalificerat besöksförbud skulle det kunna kombineras med en bestämmelse innebärande att fråga om sådant förbud alltid skall prövas i samband med att den som dömts för brott som riktats mot närstående eller tidigare närstående villkorligt frigges från fängelsestraff som dömts ut för brottet. I fall där det på grund av särskilda omständigheter finns risk för att den frigivne kommer att överträda ett besöksförbud, skulle det alltså finnas en möjlighet att meddela kvalificerat besöksförbud under viss tid. Sådana omständigheter kan t.ex. vara att den frigivne under verkställighet av fängelsestraffet fortsatt att trakassera

målsäganden. Med hänsyn till hur bestämmelserna om villkorlig frigivning är utformade är det emellertid inte möjligt att uppställa övervakning av besöksförbud som ett villkor för frigivningen.

Övervakning av besöksförbudet efter villkorlig frigivning skulle kunna vara ett sätt att öka tryggheten för den som skyddas av förbudet. Ett problem är emellertid att övervakningen kan komma att försvåra den dömdes återanpassning i samhället. Det kan inte uteslutas att övervakning och en därmed sammanhängande inskränkning av friheten efter frigivning kan medföra att den dömda under straffverkställigheten blir mindre motiverad att delta i arbete som syftar till att förbereda honom eller henne för frigivningen. En annan risk är att den som har skött sig under verkställigheten känner sig orättvist behandlad, om han eller hon ställs under övervakning med elektronisk kontroll efter frigivningen. Övervakningen kan också komma att upplevas som en förlängning av fängelsestraffet.

8.5.5 Övervakning under permission från fängelsestraff

För att underlätta anpassningen i samhället kan en intagen i kriminalvårdsanstalt enligt 32 § lagen om kriminalvård i anstalt beviljas tillstånd att lämna anstalten för viss kort tid (normalpermission), om det inte finns påtaglig fara för att fortsatt brottslig verksamhet eller avsevärd fara för annat missbruk. Permission kan också beviljas, om det finns någon annan särskild anledning (särskild permission). För normalpermission och särskild permission får ställas de villkor som kan anses nödvändiga när det gäller vistelseort, anmälningsskyldighet eller annat. Att villkor kan ställas när det gäller vistelseort innebär bl.a. att den intagne kan förbjudas att vistas på en viss ort eller besöka en viss adress, t.ex. ett tidigare brottsoffers adress. Om noggrann tillsyn behövs, kan det föreskrivas att den intagne under permissionen skall vara ställd under bevakning.

I debatten har övervakning med elektronisk kontroll framförts som ett alternativ när det gäller att höja graden av kontroll under permission. Den tanken har avvisats i regeringens prop. 2000/01:76 om åtgärder för att förbättra frigivningsförberedelser. Skälen för detta ställningstagande är att systemet med intensivövervakning inte medger någon möjlighet till kontroll av den dömdes förehavanden på sådan tid som inte omfattas av ett utgångsförbud och att det därför inte utgör något hinder mot att begå brott. Vidare anfördes att den utredning som måste föregå intensivövervakningen och installationen av det tekniska systemet är resurskrävande och torde inte stå i proportion till de vinster som eventuellt kan uppnås jämfört med andra alternativ.

En övervakning av att besöksförbud efterlevs är en direkt brottsförebyggande åtgärd. Övervakningen medger sålunda en möjlighet till kontroll av den dömdes förehavande när det gäller efterlevnaden av ett besöksförbud. Systemet kan visserligen inte direkt förhindra brott men upptäcktsrisken kan verka avskräckande i sådan mån att det kan vara värt att pröva det som en åtgärd för att höja graden av kontroll under permission.

Lagregleringen av permissionsfrågorna innebär att kriminalvården redan i dag kan förbjuda den intagne att besöka brottsoffrets bostad. Det torde också vara förenligt med lagen att besluta att den intagne inte heller får besöka andra platser där brottsoffret vistas. En möjlighet skulle därför kunna vara att lagstifta om att kriminalvården kan besluta att övervaka villkor om vistelseort med elektronisk kontroll. Någon koppling till ett meddelat besöksförbud skulle därmed inte föreligga. Bedömningen i det enskilda fallet huruvida det finns skäl för villkor om vistelseort och övervakning med elektronisk kontroll skulle överlätas på kriminalvården. Bestämmelser om övervakning skulle föras in i en särskild lag om försöksverksamhet med övervakning med elektronisk kontroll under permission. En skiss till en sådan lag finns i bilaga 5. Den närmare utformningen av lagen får utredas vidare.

Ett alternativ till den nu föreslagna ordningen skulle vara att koppla övervakningen till ett meddelat kvalificerat besöksförbud.

Det skulle innebära att det först ankom på åklagare att bedöma om det fanns skäl för ett sådant förbud och att kriminalvården därefter kunde besluta att uppställa övervakningen som villkor för permissionen. En sådan ordning skulle emellertid vara onödigt komplicerad och skilja sig från vad som i dag gäller för beslut i permissionsfrågor. Därför bör det alternativet inte komma ifråga.

Om man önskar lagstifta om övervakning med elektronisk kontroll av villkor om vistelseort under permission får en försöksverksamhet utvisa om syftet med att införa en sådan övervakning uppnås, dvs. om övervakningen kan förebygga brott och därmed öka tryggheten för brottsoffer. Det torde föreligga en risk för att möjligheten till övervakning kan bidra till att fler intagna som utgör en fara för det presumtiva brottsoffret beviljades permission. Detta skulle i sin tur kunna medföra att antalet fall där den intagne missköter sin permission genom att bryta mot villkor om vistelseort blir fler. Därmed skulle tryggheten för presumtiva brottsoffer inte öka.

En förutsättning för att införa elektronisk övervakning av villkor om vistelseort under permission torde vara att man inför övervakning av besöksförbud. Att bygga upp ett system för övervakning som enbart skulle gälla under permission från fängelsestraff torde vara allt för kostnadskrävande. Den frågan får emellertid utredas vidare.

8.5.6 Övervakningstidens längd m.m.

Besöksförbud meddelas för viss tid, högst ett år. Det får förlängas med ett år i taget. (Jfr 4 § besöksförbudslagen). Skäl för kvalificerat besöksförbud kan naturligtvis föreligga under hela den tid som besöksförbudet gäller eller för delar av den tiden. Som anförts i avsnitt 6.4.2 är det dock inte rimligt att låta elektronisk övervakning pågå längre tid än sex månader. Det kvalificerade besöksförbudet skulle alltså gälla i högst sex månader. Det skulle vara en viktig uppgift för polisen att följa upp de fall där ett kvalificerat besöksförbud är på väg att gå ut

för att överväga andra skydd för den utsatta personen, t.ex. trygghetspaket.

Det bör inte finnas några begränsningar i hur ofta ett kvalificerat besöksförbud kan meddelas. Om den som ålagts förbudet kort tid efter det att förbudet har upphört att gälla på nytt överträder ett besöksförbud eller begär andra brott mot den som skall skyddas, kan det alltså komma ifråga att åter besluta om kvalificerat besöksförbud. Omständigheter som ligger längre tillbaka i tiden än det första beslutet om kvalificerat besöksförbud bör dock inte ligga till grund för riskbedömning.

Kvalificerade besöksförbud skulle komma att meddelas i situationer där det föreligger risk för överträdelse av besöksförbud eller annat brott. Ett beslut om sådant förbud skulle därför gälla genast och verkställas genast. Av praktiska skäl skulle viss tid komma att förflyta från det att beslutet meddelades till dess verkställigheten kunde börja. För att förebygga brott under den tiden bör den som skall övervakas kunna bli föremål för någon form av frihetsberövande. Hur ett sådant frihetsberövande skall utformas måste utredas vidare.

8.5.7 Förfarandet i frågor om kvalificerat besöksförbud

Det är åklagaren som i dag beslutar om besöksförbud. Besöksförbud initieras i regel efter ansökan från den som skall skyddas av förbudet. En sådan ansökan är emellertid inte en förutsättning för besöksförbud. Det finns inte heller några formella krav för ansökan utan den kan framställas muntligt. Frågan kan också väckas av någon annan än den som skall skyddas av förbudet, t.ex. en myndighet. (Jfr 7 § besöksförbudslagen.) Åklagarens beslut kan enligt 14 § besöksförbudslagen prövas av tingsrätten, om den som har ålagts förbudet eller den som förbudet avses skydda begär det.

Om man väljer att införa kvalificerat besöksförbud uppkommer frågan om sådant förbud också skall prövas av åklagare eller om prövningen skall göras av domstol. Till förmån för alternativet att åklagare skall pröva frågan talar framför allt

behovet av att i akuta situationer snabbt få fram ett beslut om kvalificerat besöksförbud. Som anförts tidigare utgör kvalificerat besöksförbud ett betydande ingrepp i den enskildes personliga frihet. Ingreppet är närmast att jämföra med ett frihetsberövande. Rättssäkerhetsaspekter talar därför med styrka för att frågan alltid skall prövas av domstol. En sådan ordning torde också bättre överensstämma med Sveriges åtaganden i Europakonventionen, jfr avsnitt 6.4.3. Mot bakgrund av det anförda bör alltså prövningen av frågor om kvalificerat besöksförbud ankomma på domstol.

Det måste anses uteslutet att införa en ordning som innebär att parterna i frågan om kvalificerat besöksförbud åläggs att åstadkomma erforderlig utredning i saken och att väcka talan vid domstol. En sådan ordning skulle nämligen innebära en uppenbar risk för att många skulle dra sig för att begära kvalificerat besöksförbud. Förfarandet bör i stället utformas så att åklagaren föranstaltar om utredning och för talan vid domstol om kvalificerat besöksförbud. För det talar också att frågan vanligtvis torde uppkomma under åklagarens utredning av ett vanligt besöksförbud. Det finns alltid skäl för åklagaren att överväga ett besöksförbuds närmare utformning. I det bör också ingå ett övervägande huruvida det krävs särskild övervakning av förbudets efterlevnad. Fråga om kvalificerat besöksförbud bör naturligtvis alltid övervägas i samband med att någon har gjort sig skyldig till överträdelse av besöksförbud.

Bestämmelser om behörig åklagare och domstol bör utformas i enlighet med motsvarande bestämmelser i besöksförbudslagen, jfr 8 § och 15 §.

Det närmare förfarandet hos åklagaren och i domstolen måste bli föremål för vidare utredning, om modellen med kvalificerat besöksförbud skall införas. Det ligger emellertid nära till hands att utforma bestämmelser därom i nära anslutning till förfarandebestämmelserna i besöksförbudslagen. Det innebär bl.a. att bestämmelserna i 9 § om åklagarens utredning, och 18-21 §§ om förfarandet i rätten bör tillämpas i ärenden om kvalificerat besöksförbud. Det bör också införas en bestämmelse om att frågan om kvalificerat besöksförbud får prövas i ett

brottmål, om den som förbudet avses gälla är misstänkt för brott (jfr 22 § besöksförbudslagen). Frågan om kvalificerat besöksförbud torde nämligen oftast uppkomma i samband med misstanke om överträdelse av besöksförbud. Det kvalificerade besöksförbudet bör då prövas i brottmålet.

Kriminalvården kommer att få en betydelsefull roll när det gäller frågor om besöksförbud i samband med villkorlig frigivning från fängelse. Det är oftast kriminalvården som har de upplysningar om den dömda och hans situation som vara av betydelse för frågan om kvalificerat besöksförbud. Därför bör det ankomma på den kriminalvårdsmyndighet som verkställer fängelsestraffet att underrätta åklagaren om det kan antas att det finns skäl för kvalificerat besöksförbud efter villkorlig frigivning. Förslaget i denna del innebär att samarbetet mellan polis, åklagare och kriminalvård måste förstärkas. Det kan i sin tur medföra att myndigheterna gemensamt kan göra bättre hot- och riskbedömningar. Detta kan leda till att förutsättningar för att meddela korrekta beslut i besöksförbudsfrågor över huvudtaget kommer att öka.

8.5.8 Omprövning av beslut om kvalificerat besöksförbud

För besöksförbud gäller i dag att beslut om besöksförbud får ändras eller hävas av åklagaren, om det på grund av ändrade förhållande finns skäl till det, jfr 23 § besöksförbudslagen. Detta gäller dock inte när beslutet är föremål för rättens prövning. Bestämmelsen innebär att beslutet kan ändras eller hävas på begäran av parterna men också att det föreligger en skyldighet för åklagaren att ex officio ompröva beslutet, om omständigheterna föranleder det.

Ett beslut om kvalificerat besöksförbud kan komma att gälla för en tid upp till sex månader. Under den tiden kan det inträffa omständigheter som förändrar situationen när det gäller förutsättningar för besöksförbud och risken för överträdelse av förbudet. Med hänsyn till det anförda måste det finnas ett system för omprövning av förbudet. Den närmare utformningen

av ett sådant system måste bli föremål för en mer ingående utredning, om man väljer att lagstifta om kvalificerat besöksförbud. Det torde vara nödvändigt med ett system som innebär att såväl rätten som åklagaren kan meddela beslut i saken. I likhet med vad som gäller för beslut om häktning enligt 24 kap. rättegångsbalken bör rätten därvid ha en skyldighet att häva ett beslut om kvalificerat besöksförbud, om det inte längre finns skäl till det (jfr 24 kap. 20 § rättegångsbalken). Omfattningen av förbudet måste också kunna ändras av rätten om omständigheterna kräver det. Om åklagaren får kännedom om omständigheter som har betydelse för ett gällande kvalificerat besöksförbud, bör även denne ha en möjlighet att ändra eller häva beslutet utan att avvakta rättens prövning. Det skulle nämligen utgöra en garanti för att ett beslut om kvalificerat besöksförbud som inte längre är påkallat snabbare kommer under omprövning. I fall där åklagaren häver ett beslut om kvalificerat besöksförbud måste den som förbudet var avsett att skydda ha en möjlighet att begära rättens prövning av åklagarens beslut. Om åklagaren ändrar ett beslut om kvalificerat besöksförbud bör såväl den som ålagts förbudet som den som förbudet avses skydda kunna begära rättens prövning.

Beslut om kvalificerat besöksförbud bör för övrigt följas kontinuerligt av berörda myndigheter. Den verkställande myndigheten kommer att ha kännedom om den övervakades situation och situationen för den som skall skyddas av förbudet. Det kan därvid framkomma omständigheter som kan föranleda att beslut om kvalificerat besöksförbud skall omprövas. Hos polis och åklagare finns i dag i regel inte något system för uppföljning av meddelade besöksförbud, vilket måste betraktas som en brist. Detta innebär bl.a. att det läggs ett stort ansvar på den skyddade personen när det gäller att anmäla överträdelser av besöksförbud och att lämna upplysningar som kan vara av vikt för bedömningen av besöksförbudets omfattning. Det är en fördel om det hos polis och åklagare skapas rutiner för uppföljning av besöksförbud.

8.5.9 Verkställighet av övervakningen

Det är kriminalvården som i dag är den myndighet som har erfarenhet av övervakning med elektronisk kontroll. Det talar för att kriminalvården även bör verkställa övervakning av besöksförbud. Mot detta kan invändas att kriminalvårdens uppgift är att verkställa häktning och påföljder för brott och att den nu föreslagna formen av övervakning inte utgör en påföljd. Det skulle emellertid vara kostsamt och tidskrävande att hos t.ex. polisen nu bygga upp en organisation för övervakning. Under försöksverksamheten bör därför kriminalvården verkställa övervakningen. I samband med att försöksverksamheten blir föremål för utvärdering får frågan prövas på nytt.

8.5.10 Den verkställande myndigheten skall kunna utfärda föreskrifter om utgångsförbud

Utgångspunkten för utformningen av övervakningen med elektronisk kontroll är att syftet med densamma är att övervaka att ett meddelat besöksförbud följs. Övervakningen skall inte vara mer ingripande än vad detta syfte kräver. Risken för att den övervakade skall ta av sig fotbojan eller blockera signalerna från den för att sedan oupptäckt närma sig den plats som omfattas av besöksförbudet medför dock att fotbojans funktion måste kontrolleras regelbundet. Som anförts i avsnitt 6.4.2 är det enda effektiva sättet att kontrollera fotbojan att placera en mottagare för fotbojans signaler i den övervakades bostad. En sådan kontroll förutsätter att den övervakade frekvent befinner sig i bostaden enligt ett i förväg fastställt schema. Precis som när det gäller modellen med elektronisk övervakning i kombination med skyddstillsyn får det ankomma på kriminalvårdsmyndigheten att utfärda närmare föreskrifter för om när den dömda skall befinna sig i bostaden, jfr avsnitt 6.5.10.

Föreskrifterna bör utformas på ett sådant sätt att ingreppet i den dömdes frihet inte blir större än vad ändamålet kräver. Det

måste alltså ske en avvägning mellan behovet att kontrollera fotbojan och ingreppet i den dömdes frihet. Den dömde måste ha möjlighet att utföra sitt arbete och även för andra beaktansvärda ändamål befinna sig utanför bostaden. Föreskrifterna bör omprövas fortlöpande. Beroende på omständigheterna i det enskilda fallet kan det finnas skäl att efter hand minska kontrollen av fotbojan.

8.5.11 Stöd till den som skall skyddas av övervakningen

Erfarenheterna från USA visar att den som skyddas av ett övervakat besöksförbud behöver personligt stöd. Skyddet kan nämligen medföra att personen ifråga upplever trygghet bara i bostaden och känner rädsla för att vistas på andra platser. Det kan innebära att han eller hon får svårigheter med att leva ett normalt liv. Hur stödet skall utformas kommer det att finnas skäl att återkomma till när frågan om elektronisk övervakning utreds vidare. Ansvaret för att förmedla kontakter med myndigheter och organisationer som skall bistå den enskilde bör emellertid läggas på någon av de myndigheter som handlägger frågor om kvalificerat besöksförbud, dvs. åklagare, domstol eller verkställande myndighet. Av dessa myndigheter torde den verkställande myndigheten, dvs. kriminalvården, vara bäst lämpad för uppgiften. Den verkställande myndigheten kommer nämligen att ha bäst kännedom om den skyddade personens förhållanden.

8.5.12 Häktning som tvångsmedel för att genomföra övervakningen

Övervakningen förutsätter att den som skall övervakas medverkar till verkställighet av övervakningen. Om den som skall övervakas vägrar att medverka blir nämligen övervakningen omöjlig att genomföra. Det måste därför finnas ett starkt incitament för den som skall bli föremål för övervakning att

medverka till verkställigheten. I de fall där han eller hon vägrar att medverka måste det alltså finnas ett alternativ till övervakningen som är mer kännbart än övervakningen. Som anförts i det inledande avsnittet, jfr 6.4.2, torde frihetsberövande vara det enda alternativ som är möjligt i sammanhanget.

Om man väljer att lagstifta om kvalificerat besöksförbud enligt den modell som nu har beskrivits, torde endast häktning komma ifråga som ett påtryckningsmedel för den som skall övervakas att medverka till övervakningen. Modellens utformning ger nämligen inte utrymme för att ersätta övervakningen med en frihetsberövande brottspåföljd. Att tillgripa häktning är naturligtvis en mycket drastisk åtgärd men detta får vägas mot intresset av att förstärka besöksförbudet med elektronisk övervakning och därigenom i någon mån öka tryggheten för den som skall skyddas av övervakningen. Häktning sker redan i dag i vissa fall med stöd av andra bestämmelser än de som finns i rättegångsbalken. Sålunda kan häktning ske enligt 2 kap. 12 § och 6 kap. 9 § konkurslagen (1987:672) som ett tvångsmedel mot en konkursgäldenär och enligt 2 kap. 16 § utsökningensbalken som ett tvångsmedel mot en gäldenär.

En fråga som måste besvaras är om en möjlighet till häktning skulle stå i överensstämmelse med Europakonventionen. Under förutsättning att det kvalificerade besöksförbudet beslutas av domstol torde artikel 5:1b ge utrymme för att frihetsberöva den som vägrar att medverka till verkställighet av övervakningen. Där anges nämligen att den som underlåtit att uppfylla en domstol lagligen meddelade föreläggande får berövas friheten, jfr avsnitt 6.4.3.

Det kan ifrågasättas om det bör finnas en möjlighet att göra undantag för häktning i fall där den övervakade gör gällande att han har godtagbara skäl för att vägra medverka till övervakningen. Vid bedömningen av om det finns skäl att besluta om kvalificerat besöksförbud skall det emellertid göras en avvägning mellan intrånget i den övervakades frihet och intresset att skydda den andra personen. I samband därmed har den som skall övervakas möjlighet att föra fram skäl som talar

emot ett beslut om övervakning. Om det senare skulle uppkomma skäl som gör att beslutet om kvalificerat besöksförbud bör ändras till vanligt besöksförbud har han eller hon möjlighet att begära omprövning av beslutet. Mot bakgrund av det anförda bör det inte göras något undantag från möjligheten att häkta när den som skall övervakas vägrar att medverka till verkställighet av övervakningen.

Syftet med att införa möjlighet till häktning är givetvis att den som skall övervakas skall medverka till verkställigheten av den elektroniska övervakningen. Man bör kunna utgå från att häktning i praktiken skall behöva tillämpas i endast sällsynta fall.

8.5.13 Handläggningen av häktningsfrågan

Häktningsfrågan bör prövas av domstol på talan av åklagaren. Det får därvid ankomma på den verkställande myndigheten att göra en anmäla till åklagaren i fall där den som skall övervakas vägrar att medverka till verkställigheten av övervakningen. Ett alternativ kunde i och för sig vara att den verkställande myndigheten går direkt till domstol. Det är emellertid åklagarna som har kompetens och erfarenhet av att föra talan i domstol i liknande frågor. Därför bör åklagaren vara den som för talan i häktningsfrågan.

För att tillgodose rättssäkerheten för den som skall övervakas bör han höras muntligen inför rätten när frågan om häktning skall prövas. Rätten skall alltså hålla förhandling i häktningsfrågan. Till förhandlingen skall såväl åklagaren som den som skall övervakas kallas. I regel torde den som skall övervakas vara föremål för omhändertagande eller någon annan form av frihetsberövande efter beslutet om kvalificerat besöksförbud (jfr avsnitt 6.6.6). I fall där han eller hon inte är omhändertagen skall han eller hon inte kunna undgå häktning genom att utebli från förhandlingen. Prövning av häktningsfrågan skall alltså inte kunna hindras av att den som skall övervakas inte inställer sig till förhandlingen.

Vid prövningen av häktningsfrågan skall rätten ta ställning till om det alltjämt föreligger skäl för kvalificerat besöksförbud. I övrigt har rätten endast att konstatera om den som skall övervakas vägrar att medverka till verkställigheten av övervakningen.

8.5.14 Omprövning av häktningsfrågan

För att tillgodose rimliga rättssäkerhetskrav bör häktningen omprövas av rätten var fjortonde dag. Förhandling bör hållas inför omprövningen. Om rätten vid en sådan prövning finner att det inte längre föreligger skäl för häktning skall den häktade omedelbart frigges. Det innebär i praktiken att om rätten finner att det inte längre föreligger förutsättningar för kvalificerat besöksförbud skall den häktade frigges. Åklagaren bör emellertid ha en skyldighet att frige den häktade om skäl för häktning inte längre föreligger. Därför torde det bli synnerligen ovanligt att rätten vid en omprövning kommer fram till att den häktade skall frigges.

I fall där häktningsbeslutet upphävs på grund av att den övervakade går med på att medverka till verkställigheten är det angeläget att verkställigheten kan påbörjas genast när den som skall övervakas försätts på fri fot. Han eller hon bör därför kunna vara föremål för omhändertagande till dess övervakningen kan verkställas.

8.5.15 Häktningstiden skall vara begränsad

Det är självklart att häktningen inte skall bestå om skälen för kvalificerat besöksförbud upphör. Även i andra fall är det emellertid nödvändigt att sätta upp en tidsgräns för hur länge häktningen skall pågå. I fall där den som skall övervakas fortsätter att motsätta sig verkställighet av övervakningen när man ändå till slut en tidpunkt när det inte längre är skäligt att hålla honom eller henne häktad. Tiden som häktning skall kunna

pågå bör emellertid inte vara allt för kort, eftersom häktningen skall framstå som ett avskräckande alternativ till övervakningen. En lämplig avvägning mellan dessa motstridiga intressen kan vara en häktningstid som pågår högst tre månader. Därefter skall alltså den häktade frigges oberoende av om övervakningen kan komma till stånd. Som tidigare anförts torde det bli frågan om häktning av endast i sällsynta fall. Än mer ovanligt torde det bli att någon sitter häktade så länge som tre månader för vägran att medverka till verkställighet av övervakning.

8.5.16 Överträdelse av kvalificerat besöksförbud m.m.

Den som bryter mot ett besöksförbud döms enligt 24 § besöksförbudslagen för överträdelse av besöksförbud till böter eller fängelse i högst ett år. I ringa fall skall inte dömas till ansvar.

Den som åläggs ett kvalificerat besöksförbud har i regel redan överträtt ett gällande besöksförbud. Som anförts tidigare kan det därför ifrågasättas i vilken utsträckning elektronisk övervakning skulle kunna hindra den som övervakas från att upprepa överträdelsen. För att systemet skall vara trovärdigt och i största möjliga utsträckning avhålla den som övervakas från att överträda besöksförbudet, måste reaktionen på överträdelse vara kännbar så att den utgör ett mycket starkt incitament för den aktuella målgruppen att följa förbudet. Därmed är det uteslutet att låta böter ingå i straffskalan. Vidare måste det vara möjligt att döma ut fängelsestraff som är längre än de straff som i dag kan dömas ut för överträdelse av vanligt besöksförbud. Mot bakgrund av det anförda bör den som överträder ett kvalificerat besöksförbud kunna dömas till fängelse i högst två år.

När någon är misstänkt för överträdelse av ett kvalificerat besöksförbud torde det vanligen föreligga risk för fortsatt brottslig verksamhet, varför häktning av den misstänkte bör övervägas.

Tidigare har beskrivits att ett problem som finns i systemet med elektronisk övervakning är att den som övervakas kan

komma att sabotera övervakningen genom att ta av sig fotbojan eller på blockera signalerna från bojan, jfr avsnitt 6.4.1. Därmed omöjliggörs övervakningen. Den teknik som används i USA gör det möjligt att i efterhand konstatera att den övervakade har handlat på detta sätt. Om den övervakade på det sätt som nu nämnts omöjliggör övervakningen under längre eller kortare tid måste det betraktas som ett allvarligt sabotage mot verkställigheten. Reaktionen på ett sådant handlande måste självfallet vara kännbar. Om övervakningen kombineras med en icke frihetsberövande påföljd för brott enligt den modell som beskrivits i avsnitt 6.5 är det möjligt att inom ramen för påföljdssystemet skapa en sådan reaktion. Om övervakningen inte skall kombineras med en påföljd finns det inte någon annan möjlighet än att införa en straffbestämmelse för de fall där den övervakade manipulerar med fotbojan. För att straffet skall vara tillräckligt avskräckande bör straffskalan vara densamma som för överträdelse av besöksförbudet.

Ett annat problem är att det måste finnas en möjlighet att reagera kraftfullt om den övervakade åsidosätter ett utgångsförbud som meddelats honom eller henne. Ett sådant åsidosättande utgör nämligen också ett sabotage mot övervakningen. Det kan kanske inte alltid betraktas som lika allvarligt som de fall där det konstateras att den övervakade har manipulerat med fotbojan. Det är emellertid svårt att inom ramen för besöksförbudslagen reagera mot ett åsidosättande av utgångsförbudet på annat sätt än med en straffpåföljd. För att systemet skall vara trovärdigt krävs dessutom att reaktionen är kännbar. Det skulle dock vara orimligt att i ringa fall inte kunna döma ut bötesstraff. I fall där den övervakade på ett mer flagrant sätt bryter mot besöksförbudet bör det emellertid finnas möjlighet att döma till fängelse. För att möjliggöra häktning bör fängelse ett år föreskrivas för brottet.

Den kriminalvårdsmyndighet som verkställer övervakningen bör ha en skyldighet att omedelbart underrätta åklagaren om den övervakade bryter mot besöksförbudet eller föreskrifter som är förenade med detta.

8.6 Övervakning av besöksförbud med elektronisk kontroll – kvalificerat besöksförbud – som en särskild rättsverkan av brott – en tredje idéskiss

8.6.1 Sammanfattning

Som ett alternativ till modellen med kvalificerat besöksförbud som presenteras i det föregående avsnittet presenteras här en modell av innebörden att kvalificerat besöksförbud skall kunna utgöra en särskild rättsverkan av brott. I samband med att någon döms för överträdelse av besöksförbud skall domstol kunna besluta att besöksförbudet skall övervakas med elektronisk kontroll, kvalificerat besöksförbud. Sådant förbud skall meddelas endast om den tilltalade döms till fängelse och det med hänsyn till samtliga omständigheter finns en risk för att den som ålagts ett besöksförbud kommer att överträda detta. Kvalificerat besöksförbud får dock inte komma ifråga om övervakningen med hänsyn till den övervakades förhållanden skulle innebära ett allvarligt men för den övervakade och detta inte uppvägs av skälen för åtgärden. Vid straffmätningen i målet om överträdelse av besöksförbud skall rätten utöver brottets straffvärde i skälig omfattning beakta om den tilltalade meddelas kvalificerat besöksförbud. Rätten skall därvid kunna sätta ned eller efterge påföljden. Övervakningen skall kunna kombineras med föreskrift om utgångsförbud. Den som bryter mot ett kvalificerat utgångsförbud, vägrar att medverka till att övervakningen verkställs eller underlåter att iaktta föreskrifterna för övervakningen på ett annat sätt än genom att bryta mot utgångsförbudet, skall kunna dömas till fängelse i högst två år. Den som bryter mot utgångsförbudet döms också till straffpåföljd. Övervakningen skall verkställas av kriminalvården.

Framställningen är koncentrerad på modellens olikheter med den modell som presenteras i det föregående avsnittet. Åtskilliga bestämmelser skulle kunna utformas på samma sätt som de bestämmelser som har beskrivs där. Det gäller t.ex. bestämmelser om övervakningstidens längd, ändring av beslut om besöksförbud, verkställighet av övervakningen och reaktioner på

överträdelse av besöksförbudet. Därför saknas det anledning att här på nytt behandla dessa frågor.

8.6.2 Motiv för att införa kvalificerat besöksförbud som en särskild rättsverkan av brott

Modellen med kvalificerat besöksförbud som presenteras i det föregående avsnittet har framför allt den fördelen att den inte kräver några större ingrepp i det gällande straff- och påföljdssystemet. Kvalificerat besöksförbud enligt den modellen kan vidare tillämpas oberoende av om den övervakade döms för något brott, vilket innebär bl.a. att förbudet kan komma ifråga på förundersökningsstadiet och efter villkorlig frigivning. Det grundläggande problemet med modellen är emellertid att det kan ifrågasättas om den överensstämmer med Europakonventionen. Det måste anses föreligga en överhängande risk för att det kvalificerade besöksförbud, som måste betraktas som ett frihetsberövande, vid en prövning enligt Europakonventionen inte skulle anses konventionsenligt på grund av att sambandet mellan förbudet och fällande dom i brottmål inte skulle anses tillräckligt starkt (jfr avsnitt 6.4.3). Mot den bakgrunden finns det anledning att undersöka om det är möjligt att införa en ordning där det kvalificerade besöksförbudet har ett närmare samband med en fällande dom i brottmål. En väg skulle kunna vara att lagstifta om att när någon döms för överträdelse av besöksförbud får rätten en möjlighet att besluta om kvalificerat besöksförbud som en särskild rättsverkan av brott. Därmed torde sambandet med en fällande brottmålsdom vara tillräckligt starkt för att förbudet skulle kunna anses stå i överensstämmelse med Europakonventionen.

Som kommer att framgå är det emellertid inte heller problemfritt att införa kvalificerat besöksförbud som en särskild rättsverkan av brott. De främsta svårigheterna ligger i att finna tillräckliga incitament för den som skall övervakas att medverka till verkställigheten och att följa föreskrifterna för övervakningen.

8.6.3 Förutsättningar för kvalificerat besöksförbud som en särskild rättsverkan av brott

En grundläggande förutsättning för att rätten skall kunna förordna om kvalificerat besöksförbud skulle vara att den tilltalade döms för överträdelse av besöksförbud. Det skulle kunna ifrågasättas om inte kvalificerat besöksförbud skulle kunna meddelas i samband med att någon döms för andra brott mot en närstående eller tidigare närstående person. Gärningsmannen har kanske inte tidigare ålagts ett besöksförbud men i samband med brottet agerat på ett sätt som indikerar att det finns risk för att han inte kommer att följa ett besöksförbud. Om en sådan ordning skulle väljas torde den emellertid kräva överväganden om ändringar av gällande bestämmelser i brottsbalken om bl.a. straffmätning och bestämmelser om förändring av påföljd. Därför är det en fördel att man i vart fall inledningsvis under en försöksperiod tillämpar det kvalificerade besöksförbudet endast då den tilltalade har överträtt ett besöksförbud.

Kvalificerat besöksförbud som en särskild rättsverkan av brott bör vidare komma ifråga endast om det i det enskilda fallet finns risk för överträdelse av besöksförbudet. Det är nämligen i dessa fall som det finns anledning att öka tryggheten för det presumtiva brottsoffret med övervakning. Ett alternativ skulle vara att övervakning fick komma ifråga när det kan antas att den kan bidra till besöksförbudet följs i fortsättningen. Det skulle innebära att övervakning var utesluten dels i fall där det över huvud taget inte finns någon risk för överträdelse av förbudet, dels i fall där det står klart att den tilltalade inte kommer att låta sig avskräckas av övervakningen. En sådan ordning skulle alltså innebära att det fanns ett utrymme för en lämplighetsprövning i det enskilda fallet. Fall som inte lämpar sig för övervakning skulle därmed inte komma ifråga för övervakning, vilket skulle påverka systemets trovärdighet i positiv riktning. Problemet är emellertid att det i de fall där det inte skulle finnas lämpligt med övervakning inte skulle föreligga något alternativ till övervakningen. Den tilltalade skulle visserligen kunna ådömas

ett längre fängelsestraff än han skulle ådömts om han meddelades ett kvalificerat besöksförbud. Det påverkar dock inte nämnvärt tryggheten för det presumtiva brottsoffret. Mot bakgrund av det anförda bör övervakning komma ifråga i samtliga fall där det finns risk för överträdelse av besöksförbud. När den tilltalade redan har överträtt ett gällande besöksförbud torde sådan risk oftast föreligga.

8.6.4 Kvalificerat besöksförbud bör inte förutsätta den tilltalades samtycke

Som framhållits tidigare är det inte möjligt att verkställa övervakningen utan medverkan från den som skall övervakas. Det skulle därför i och för sig vara lämpligt med ordning som innebar att den tilltalade inför rätten förklarade sig villig att medverka till verkställighet av övervakningen. Kvalificerat besöksförbud som en särskild rättsverkan av brott utgör emellertid en tvångsåtgärd som har stora likheter med en påföljd för brott. Det är inte lämpligt att en sådan åtgärd görs beroende av samtycke från den som skall underkasta sig åtgärden. En bestämmelse därom bör därför inte införas. Om man önskar införa kvalificerat besöksförbud som en särskild rättsverkan av brott måste man därför finna tillräckligt starka incitament för den dömda att ändå medverka till verkställigheten. Som också framhållits tidigare är det förenat med svårigheter att finna andra lämpliga incitament än hot om ett frihetsberövande. Mot bakgrund härav måste det inom ett system för kvalificerat besöksförbud som en särskild rättsverkan av brott finnas en möjlighet att döma den som vägrar att medverka till att övervakningen verkställs till ett fängelsestraff. Det bör alltså införas en straffbestämmelse som innebär att den som ålagts kvalificerat besöksförbud och vägrar att medverka till verkställigheten döms för brott till fängelse. Ett svårhanterligt problem är emellertid att en sådan ordning är främmande för det svenska straffsystemet. Det skulle strida mot grundläggande tankar bakom det svenska straffsystemet att straffa någon för att

han eller hon vägrar att medverka till en tvångsätgärd. Sådana straffbestämmelser förekommer inte på andra områden inom straffsystemet. Det är t.ex. inte möjligt att döma någon till straffpåföljd för att han eller hon vägrar att verkställa ett fängelsestraff eller rymmer från verkställighet av ett fängelsestraff. Inte heller finns det någon möjlighet att döma den som vägrar att medverka till att ett beslut om utvisning för brott verkställs. Problemet måste lösas om man ändå vill lagstifta om kvalificerat besöksförbud som en särskild rättsverkan av brott.

8.6.5 Kvalificerat besöksförbud skall endast kunna kombineras med fängelse

Kvalificerat besöksförbud som en särskild rättsverkan av brott bör inte komma ifråga när den tilltalade döms till böter. Det måste nämligen föreligga en proportionalitet mellan det brott som tilltalade döms för och det ingrepp i den personliga friheten som det kvalificerade besöksförbudet innebär. Det kan inte anses rimligt att ett brott som endast föranleder böter också skall föranleda kvalificerat besöksförbud.

En fråga som inställer sig är om kvalificerat besöksförbud som en särskild rättsverkan av brott bör kunna kombineras med såväl fängelse som icke frihetsberövande påföljder. Det som skulle kunna tala för en sådan ordning är att fler skulle kunna omfattas av kvalificerat besöksförbud än om åtgärden endast kombinerades med fängelse. Den ordningen torde dock medföra problem. Beslut om kvalificerat bör besöksförbud nämligen beaktas vid straffmätningen i brottmålet, eftersom möjligheten att få ett kortare fängelsestraff skulle utgöra ett incitament för den tilltalade att medverka till verkställigheten av övervakningen. Detta förutsätter således att den tilltalade döms till fängelse. I fall där han eller hon döms till villkorlig dom eller skyddstillsyn föreligger inte detta incitament. Mot bakgrund av det anförda bör det vara möjligt att beslut om kvalificerat besöksförbud endast i fall där den tilltalade döms till fängelse.

8.6.6 Ingreppet i den övervakades frihet bör vägas mot skälen för övervakningen

Om man väljer att införa kvalificerat besöksförbud som en särskild rättsverkan av brott är det, liksom när det gäller kvalificerat besöksförbud enligt modellen i det föregående avsnittet, nödvändigt att försäkra sig om att det kommer att föreligga proportionalitet mellan ingreppet i friheten för den övervakade och intresset av att skydda det presumtiva brottsoffret. I denna del hänvisas därför till vad som anförts i avsnitt 6.6.3.

8.6.7 Det kvalificerade besöksförbudet bör påverka straffmätningen

Att den som döms för överträdelse av besöksförbud ställs under övervakning med elektronisk kontroll torde regelmässigt innebära ett men för honom eller henne. Övervakningen skulle alltså komma att utgöra en negativ följd av brottet vid sidan av den av domstolen ådömda påföljden. Den dömda drabbas därmed av sk. sanktionskumulation. I brottsbalken finns bestämmelser som ger rätten en möjlighet att beakta sanktionskumulation vid straffmätning (29 kap. 5 §). En sådan möjlighet bör också finnas när rätten beslutar om kvalificerat besöksförbud som en särskilt rättsverkan av brott. Möjligheten till strafflindring skulle nämligen kunna utgöra ett incitament för den dömda att medverka till verkställighet av övervakning av besöksförbud med elektronisk kontroll. En bestämmelse om strafflindring skulle kunna formuleras så att rätten vid straffmätningen utöver brottes straffvärde i skälig omfattning skall beakta om den tilltalade kommer att ställas under övervakning.

Det torde vara en överhängande risk för att utsikten till en strafflindring inte skulle utgöra ett tillräckligt incitament för att förmå den som skulle omfattas av ett kvalificerat besöksförbud att medverka till verkställighet av övervakningen. Som framgått

å döms ofta relativt korta fängelsestraff vid överträdelse av besöksförbud. Straffet kan dessutom i många fall avtjänas i bostaden genom intensivövervakning. I många fall torde detta vara ett betydligt mer attraktivt alternativ för den dömda än att underkasta sig övervakning av besöksförbud med elektronisk kontroll under en tid upp till sex månader. Om man trots det väljer att prova den beskrivna modellen får en försöksverksamhet visa hur väl den fungerar i praktiken.

En sådan ordning som nu beskrivits leder också till frågan vilka åtgärder som skall vidtas om den dömda vägrar att medverka. En möjlig åtgärd är att låta straffmätningen på nytt komma under rättens prövning. Den nya prövningen skulle då leda till straffskärpning, vilket alltså skulle utgöra ett incitament för den dömda att medverka. Ett sådant system skulle emellertid bli svårhanterligt. Det skulle bl.a. leda till att verkställigheten fördröjdes. Dessutom är det tveksamt om hotet om straffskärpning skulle kunna förmå den dömda att medverka till verkställigheten. Det är dock svårt att finna andra lämpliga reaktioner på att den dömda efter domen vägrar att medverka till verkställighet.

8.6.8 Övervakningstidens längd, m.m.

Övervakningen bör pågå i högst sex månader. Skälen är desamma som framförts i avsnitten 6.4.2 och 6.6.6.

8.6.9 Omprövning av kvalificerat besöksförbud

Ett beslut om kvalificerat besöksförbud som en särskild rättsverkan av brott kan komma att gälla upp till sex månader. Under den tiden kan omständigheter inträffa som förändrar situationen när det gäller förutsättningar för besöksförbud och risken för överträdelse av förbudet. I det föregående avsnittet om kvalificerat besöksförbud finns i 6.6.8 en skiss för ett system för omprövning av beslut om övervakning. Systemet innebär att såväl rätten som åklagaren skall kunna ompröva ett beslut om omständigheterna i det enskilda fallet föranleder det. Om man väljer att genomföra kvalificerat besöksförbud som en särskild rättsverkan av brott bör en motsvarande ordning för omprövning gälla. Det är nämligen inte rimligt att låta övervakning med elektronisk kontroll fortgå om skälen för övervakning inte längre föreligger. Det skulle kunna hävdas att frågan om straffmätning på nytt skall komma under rättens prövning om det kvalificerade besöksförbudet hävs av åklagaren. Detta torde emellertid skapa merarbete för domstolar och åklagare som inte skulle stå i proportion till eventuella fördelar av en omprövning av straffets längd. Därför bör en sådan ordning troligen inte genomföras.

8.6.10 Verkställighet av övervakningen

Av skäl som framförts i avsnitt 6.6.9 bör övervakningen verkställas av kriminalvården. Kriminalvården skall kunna utfärda föreskrifter om utgångsförbud, jfr avsnitt 6.6.10.

Övervakningen skall påbörjas när domen vunnit laga kraft. Någon särskild bestämmelse om detta torde inte vara nödvändig. Om den dömda omedelbart efter domen börjar avtjäna ett fängelsestraff, bör övervakningen påbörjas först efter frigivningen. Det innebär att övervakning kan komma ifråga under villkorlig frigivning från fängelsestraff som ådömts för överträdelse av besöksförbud, vilket torde påverka tryggheten för den som skall skyddas av förbudet i positiv riktning.

Modellen med kvalificerat besöksförbud som en särskild rättsverkan av brott möjliggör dock inte övervakning under villkorlig frigivning i andra fall.

För att syftet med övervakningen skall uppnås, nämligen att förebygga nya överträdelser av besöksförbudet, bör det finnas en möjlighet att frihetsberöva den som skall bli föremål för övervakning till dess domen vunnit laga kraft. Är den dömd redan häktad i målet om överträdelse av besöksförbud skall rätten därför kunna besluta att han eller hon skall kvarstanna i häkte till dess domen vunnit laga kraft. Frågan om kvarhållande i häkte skall prövas enligt de grunder som anges i 24 kap. rättegångsbalken. Vad som anges i rättegångsbalken beträffande risk för att den misstänkte undandrar sig straff skall i detta sammanhang gälla även i de fall där det finns risk för att den misstänkte undandrar sig verkställighet av övervakning. Det sagda innebär alltså att den dömd kan kvarhållas i häkte om det finns risk för att han undrar sig övervakningen eller om det finns risk för att han fortsätter sin brottsliga verksamhet. Om den dömd inte redan är häktad skall rätten ha en möjlighet att beslut om häktning enligt samma förutsättningar. Den ordning som här beskrivits gäller i dag i fall där det kan komma ifråga att utvisa den dömd på grund av brott, jfr 24 kap. 21 § rättegångsbalken.

8.6.11 Överträdelse av kvalificerat besöksförbud

Behovet av kännbara reaktioner på överträdelse av kvalificerat besöksförbud och underlåtenhet att följa föreskrifterna för förbudet har framhållits i avsnitt 6.6.16. De reaktioner som där beskrivs bör gälla även när någon har ålagts ett kvalificerat besöksförbud som en särskild rättsverkan av brott. Dessutom bör den som vägrar att medverka till verkställigheten dömas på samma sätt som den som överträder besöksförbudet eller inte följer föreskrifterna för övervakningen, jfr avsnitt 6.7.4.

9 Ekonomiska konsekvenser och ikraftträdande

9.1 Förslagen om ändringar i besöksförbudslagen

Förslaget i avsnitt 5.1 om utvidgat besöksförbud

Förslaget innebär att åklagare och domstol får möjlighet att meddela besöksförbud som omfattar större geografiska områden än i dag. Det kan innebära ett visst merarbete för polis och åklagare att utreda vilken omfattning ett besöksförbud skall ha. Antalet ärenden där parterna begär att domstol skall pröva vilken omfattning förbudet skall ha kan också förväntas öka något som en följd av ändringen. Det kan nämligen förutses att personer som meddelats besöksförbud för större områden och därmed fått vidkännas en begränsning av sin rörelsefrihet önskar få beslutet prövat av domstol i högre grad än vad som gäller i dag för beslut om besöksförbud. Antalet ärenden där fråga uppkommer att utvidga förbudet till större områden är svårt att beräkna, men det kommer troligen inte att röra sig om något större antal. Bl.a. med hänsyn härtill måste de merkostnader som kan uppstå för polis, åklagare och domstolar bedömas vara så små att man i detta sammanhang kan bortse från dem.

Förslaget i avsnitt 5.2 om tillfälligt besöksförbud

De föreslagna ändringarna innebär att polisen får befogenhet att meddela interimistiskt beslut om besöksförbud och i vissa fall ta med den som förbudet avses gälla till förhör. Det medför ett visst merarbete för polisen, men den kostnadsökning som detta

kan medföra torde därför vara av marginell betydelse och därför rymmas inom givna ramar. Även åklagarna kan drabbas av visst merarbete, eftersom de tillfälliga beslut som skall kunna meddelas av polisen skall prövas inom 24 timmar. Inte heller för åklagarna torde eventuella kostnadsökningar vara annat än marginella. Förslagen i denna del kräver således inte heller något resurstillskott.

Förslaget i avsnitt 5.3 om besöksförbud i egen bostad

Förslaget innebär att en person skall kunna förbjudas att uppehålla sig i sin egen bostad om det på grund av särskilda omständigheter finns en påtaglig risk för att den person förbudet avses gälla kommer att begå brott mot en sammanboendes liv, hälsa, frihet eller frid.

Om det skulle införas en obligatorisk skyldighet för det allmänna att erbjuda den som förbjudits uppehålla sig i sin bostad en ersättningsbostad skulle en sådan ordning naturligtvis medföra kostnadsökningar. Som utvecklats i avsnitt 5.4.1 är emellertid utgångspunkten att det skall ankomma på den som förbudet avser att själv ordna sin bostadssituation. Skulle detta i det enskilda fallet visa sig omöjligt kommer dock allmänna regler om kommunernas ansvar för dem som vistas i kommunen och bistånd enligt socialtjänstlagen att aktualiseras.

Det är svårt att uppskatta hur många besöksförbud i egen bostad som kan komma att meddelas per år. Med tanke på att det skall vara fråga om mycket kvalificerade risksituationer torde antalet dock bli relativt få. Det kan vidare diskuteras huruvida det totala antalet situationer där en person kan komma att behöva hjälp med ett tillfälligt boende kommer att öka. Problemet finns ju redan i dag. Skillnaden är att i dag är det vanligtvis den kränkta som får lämna sin bostad. Regeringens bedömning är att de budgetära konsekvenserna av förslaget är marginella och därför kan hanteras inom ramen för befintliga resurser.

Som framgår av avsnitt 5.4.5 skall aktuellt regelverk ha karaktären av försökslagstiftning. Regeringen kommer noga följa

tillämpningen och genomföra en utvärdering efter tre år. Om det därvid visar sig att regelverket har lett till annat än marginella kostnadsökningar för kommunerna aktualiseras finansieringsprincipen.

9.2 Förslaget rörande bedömningsgrunderna vid häktning

Förslaget i avsnitt 6 rörande bedömningsgrunderna vid häktning

Förslaget innebär att domstolen vid sin prövning av om någon av de särskilda häktningsförutsättningarna föreligger, skall beakta den misstänktes förhållande till målsäganden.

En författningsändring i enlighet med förslaget bör leda till att häktning tillämpas i fler fall än i dag. Den bör därmed också leda till att polisen i större utsträckning kommer att gripa den som är misstänkt för brott mot närstående. Om förslaget genomförs, torde det alltså medföra kostnadsökningar för hela rättskedjan; polis, åklagare, domstol och kriminalvård. Det är emellertid svårt att mer exakt förutse i vilken utsträckning ändringen kommer att leda till en ökad användning av frihetsberövande. Därför är det inte möjligt att ange hur stora kostnadsökningarna kommer att bli. Med hänsyn till att förslaget alltså inte innebär en sänkning av de beviskrav som gäller vid häktning, är en trolig utveckling att antalet frihetsberövanden ökar marginellt. Mot den bakgrunden bör kostnadsökningarna rymmas inom givna ramar. Inte heller förslaget i denna del medför alltså något ökat resursbehov.

9.3 Förslagen om ändringar i äktenskapsbalken och lagen om sambors gemensamma hem

Ändringarna i äktenskapsbalken och i lagen (1987:232) om sambors gemensamma hem beräknas inte få några beaktansvärda kostnadskonsekvenser.

9.4 Ikraftträdande, m.m.

År 2002 skall riksdagsval hållas. Detta betyder ändrade tider för riksdagens behandling av propositioner m.m. Med hänsyn därtill torde de föreslagna ändringarna kunna träda i kraft först den 1 april 2003.

Några övergångsbestämmelser behövs inte.

10 Författningskommentar

10.1 Förslaget till ändring i lagen (1988:688) om besöksförbud

1 a §

Bestämmelsen är ny. Skälen för bestämmelsen utvecklas närmare i avsnitt 5.3.3. Bestämmelsen innebär att ett besöksförbud enligt 1 § också får avse den egna bostaden.

Även om det inte tidigare uttryckligen har framgått av lagen har det ansetts att ett besöksförbud inte kan komma i fråga i sådana fall där den person beslutet avser gälla och den beslutet avses skydda har gemensam bostad. Den nya ordningen innebär att om det finns skäl för ett besöksförbud enligt 1 § och parterna har gemensam bostad, besöksförbud ändå kan meddelas i vissa kvalificerade situationer. Gemensamt för dessa är att risken för brott mot den som förbudet skall skydda är större än annars. Besöksförbudet kommer då att avse den egna bostaden. Om omständigheterna inte är av detta kvalificerade slag, kan besöksförbud – i likhet med hittills – inte meddelas.

Ett förbud för en person att uppehålla sig i sin egen bostad får meddelas om det på grund av särskilda omständigheter finns en påtaglig risk för att den mot vilket förbudet avses gälla kommer att begå brott mot en sammanboendes liv, hälsa, frihet eller frid, vilken sammanboende förbudet avses skydda. Bestämmelsen är könsneutral. I första hand torde dock förbudet skydda kvinnor som riskerar att utsättas för våld av den man de lever tillsammans med. Bestämmelsen omfattar emellertid inte enbart personer

som lever tillsammans i ett äktenskap eller under äktenskapsliknande förhållanden, utan även andra personer som bor tillsammans. Ett förbud kan således vara tänkbart t.ex. när barn utövar våld mot sina föräldrar eller i homosexuella relationer. Den proportionalitetsbedömning som skall ske bör dock innebära att underåriga barn bara undantagsvis utestängs från föräldrahemmet. I dessa fall bör i stället möjligheterna till omhändertagande med stöd av lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU) i första hand övervägas. Det gäller i synnerhet i fråga om barn under 15 år.

För att ett besöksförbud skall kunna avse den egna bostaden skall det finnas en *risk för brott mot liv, hälsa, frihet eller frid*. Härvid avses i första hand brott såsom misshandel, olaga hot, våldtäkt och liknande brott. Det skall kunna befaras att den person förbudet avses gälla kommer att utsätta den person förbudet avses skydda för sådan brottslig gärning. Riskerna skall vara *påtaglig*, vilket innebär att sannolikhetsövervikt inte är tillräckligt. Det är emellertid inte möjligt att närmare precisera kravet på bevisningens styrka och vilka omständigheter som kan ligga till grund för riskbedömningen. Av stor betydelse är givetvis parternas relation, vad som tidigare hänt dem emellan samt t.ex. huruvida mannen tidigare är lagförd för brott mot kvinnan eller någon annan, kanske tidigare närstående, person. Tidigare brott utgör emellertid inte en förutsättning för att meddela besöksförbud i den egna bostaden.

Det ligger i sakens natur att det är av särskild betydelse vid riskbedömningen om den mot vilket förbudet avses gälla har begått brott mot den sammanboendes liv, hälsa, frihet eller frid (jfr 1 § andra stycket andra meningen). Innebörden av detta finns redovisad i prop. 1987/88:137 s. 18-19 och 41.

Begreppet *påtaglig risk* förekommer i flera olika lagar, bl.a. i 2 § lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU) och lagen (1994:466) om särskilda tvångsätgärder i beskattningshänseende (5 §). Begreppet förekom tidigare också i lagen (1974:203) om kriminalvård i anstalt (26 kap. 7 §). Gemensamt för de bestämmelser där begreppet förekommer är att de avser situationer där det skall ske en bedömning av en risk

som är särskilt betydande. Av motivuttalandena till 2 § LVU framgår t.ex. att det inte kan vara fråga om någon ringa risk för skada. Övergående eller mindre betydande risk för skada är inte tillräckligt för ingripande (se prop. 1989/90:28).

Som har framgått av kommentaren ovan så innebär den nya ordningen att om det finns skäl för ett besöksförbud enligt 1 § och parterna har gemensam bostad, besöksförbud ändå kan meddelas om förutsättningarna i förevarande paragraf är uppfyllda. Besöksförbudet enligt 1 § innebär ett allmänt förbud att besöka eller annars kontakta den andra personen. Besöksförbud som avser den egna bostaden kommer därutöver innefatta förbud att uppehålla sig i eller i närheten av bostaden. För de situationer som avses med bestämmelsen har detta ansetts utgöra den minsta omfattning som förbudet rimligen bör ha. För att ge den person förbudet avses skydda ett mer heltäckande skydd mot den person förbudet avses gälla kan ett besöksförbud i egen bostad i vissa situationer behöva förenas med ett mer eller mindre utvidgat besöksförbud enligt 2 §.

Paragrafen avser den egna *bostaden*. Alla slags bostäder – oavsett dess karaktär – omfattas av begreppet. Detta innebär att det saknar betydelse huruvida bostaden utgör fast egendom som ägs helt eller delvis av den som förbudet riktar sig mot eller om bostaden innehas med tomträtt, bostadsrätt eller hyresrätt etc. Likaså saknar det betydelse huruvida bostaden skall ingå i en framtida bodelning eller ej. Det centrala är att den förbudet avses gälla och den förbudet avses skydda är sammanboende på den aktuella adressen. Vem som är rättighetsinnehavare till bostaden är alltså utan betydelse i och för sig. Ensam äganderätt kan dock ha betydelse vid den proportionalitetsbedömning som alltid skall göras, se nedan.

Enligt paragrafens *andra stycke* får besöksförbud meddelas endast om skälen för detta väger väsentligt tyngre än det intrång eller men som förbudet innebär för den som förbudet avses gälla. En proportionalitetsbedömning skall alltså göras. Det intrång och men i övrigt som förbudet kan medföra för den förbudet avses gälla skall stå i proportion till intresset av att skydda den andra personen. Vid bedömningen skall beaktas bl.a. allvaret i de

brottsliga gärningar eller trakasserier det finns påtaglig risk för, förbudets längd, huruvida den som förbudet avser skydda önskar eller har begärt åtgärden, huruvida den person förbudet avses gälla är ensam ägare till bostaden, huruvida den personen har någonstans att ta vägen i form av alternativbostad samt huruvida den personen har sin arbetsplats i hemmet eller annars kan få svårt att försörja sig på grund av förbudet. Av betydelse blir också i vilken utsträckning den person som åläggs förbudet stadigvarande vistas i den gemensamma bostaden.

Från rättssäkerhetssynpunkt är det viktigt att den förbudet avses gälla på förhand kan bedöma var någonstans förbudet gäller. Det är därför viktigt att det av beslutet klart framgår vilken adress som avses.

Det bör också påpekas att den allmänna begränsningen i 1 § tredje stycket att ett besöksförbud inte får meddelas om syftet med besöksförbudet kan tillgodoses genom någon mindre ingripande åtgärd naturligtvis även skall beaktas när det gäller besöksförbud i egen bostad. När det gäller innebörden av detta hänvisas till prop. 1987/88:137 s. 20.

Även bestämmelsen i 1 § fjärde stycket om befogade kontakter skall givetvis gälla vid förbud enligt 1 a §. Därvid bör observeras att det oftare kan vara uppenbart befogat med kontakter innefattande besök i den egna bostaden än kontakter på andra ställen.

Det bör avslutningsvis framhållas att en överträdelse av ett besöksförbud avseende den egna bostaden inte kan medföra ansvar för hemfridsbrott. Därmed aktualiseras inte frågan om eventuell brottskonkurrens.

1 b §

Bestämmelsen är ny och motiveras i avsnitt 5.3.8. Bestämmelsen innebär att polis får möjlighet att efter det att besöksförbud enligt 1 a § har meddelats avlägsna den som har ålagts förbudet från den personens bostad. Polisen får alltså föra bort personen från bostaden sedan åklagare fattat ett beslut om besöksförbud eller polisman ett beslut om tillfälligt besöksförbud enligt 22 a §.

Härutöver har polisen möjlighet att redan när frågan om besöksförbud har väckts, ta med den förbudet avses gälla till förhör om det behövs för utredningen (se 22 c § tredje stycket).

Polismans befogenheter att använda våld för att avlägsna någon framgår av 10 § första stycket punkten 4 polislagen (1984:387).

Det skall framhållas att åtgärden, att med stöd av denna bestämmelse avlägsna någon från den gemensamma bostaden, endast kan komma i fråga vid ett tillfälle. Om den som förbudet avser vid en senare tidpunkt återvänder till bostaden innebär detta en överträdelse av besöksförbudet, varvid generella regler för polisiärt ingripande aktualiseras.

2 §

Två nya stycken har lagts till paragrafen. Tillägget, som motiveras i avsnitt 5.1, innebär att besöksförbud skall kunna meddelas för större geografiska områden än i dag.

Det nya *andra stycket* innehåller regler om när besöksförbud för större geografiska områden skall kunna meddelas. Möjligheten att besluta om ett sådant besöksförbud skall främst utnyttjas i fall där någon har brutit mot ett besöksförbud, som meddelats med stöd av paragrafens första stycke. Om det föreligger *synnerliga skäl*, skall ett förbud som avser ett större område få meddelas även i andra fall. Sådana skäl får anses föreligga när den som förbudet avses gälla har begått upprepade brott mot den andra personens liv, hälsa, frihet eller frid, dvs. sådana brott som skall beaktas vid riskbedömningen enligt 1 §. I likhet med vad som gäller ifråga om bedömningen av om besöksförbud överhuvudtaget skall meddelas, bör det emellertid inte krävas att det kan styrkas att den som förbudet avses gälla begått brott mot den andra personen, jfr prop. 1987/88:137 s.18. Det innebär bl.a. att det skall vara möjligt att beakta att den som förbudet avses gälla är misstänkt för brott som ännu inte hunnit utredas och där det i viss mån är oklart om det går att styrka brott. Synnerliga skäl skall vidare kunna utgöras av att den som

förbudet avses gälla har utsatt den andra personen för upprepade förföljelser eller andra upprepade allvarliga trakasserier.

I det nya *tredje stycket* har det intagits en regel som innebär att det i varje enskilt fall måste göras en avvägning mellan intresset att förebygga brott eller allvarliga trakasserier och den grundlagsstadgade rätten att röra sig fritt. Ett besöksförbud som avser ett större geografiskt område får nämligen enligt förslaget godtas endast i fall där skälen för ett sådant förbud väger väsentligt tyngre än den inskränkning i rörelsefriheten som förbudet innebär.

Hur stort område som skall omfattas av ett besöksförbud får avgöras från fall till fall. Därvid måste det också göras en avvägning mellan intresset att förebygga brott eller allvarliga trakasserier och rätten att röra sig fritt. Om den som förbudet avses gälla har sin bostad och arbetsplats i en annan kommun än den där den andra personen bor och arbetar kan det finnas skäl att meddela förbud som omfattar en hel kommun. I bedömningen om förbud skall meddelas för en hel kommun bör det emellertid vägas in om den som förbudet avses gälla har andra naturliga skäl att vistas i den kommunen. Om parterna däremot bor och arbetar i samma kommun kan förbudet gälla kvarter eller vissa andra områden. Området för förbudet skall självfallet inte vara större än vad som är påkallat av omständigheterna. Från rättssäkerhetssynpunkt är det väsentligt att den som förbudet avses gälla på förhand kan bedöma var någonstans förbudet gäller. Det är därför viktigt är att det av beslutet klart framgår vilket geografiskt område eller vilka geografiska områden som avses.

4 §

Vissa tillägg har gjorts till paragrafens första och tredje stycken. Tilläggen kommenteras närmare i avsnitt 5.3.7.

Av *första stycket* följer att besöksförbud enligt 1 a § får meddelas för viss tid, dock högst 30 dygn. Hur lång tid förbudet skall gälla måste avgöras av åklagaren från fall till fall med beaktande av syftet med förbudet samt övriga omständigheter i

det enskilda fallet. Den proportionalitetsbedömning som enligt 1 a § andra stycket alltid skall göras, har givetvis också betydelse för förbudets längd.

Av paragrafens *tredje stycke* följer att ett besöksförbud enligt 1 a § får, om särskilda skäl föreligger, förlängas med ytterligare högst 30 dygn. Särskilda skäl kan föreligga om den besöket avses gälla har inlett ett rättsligt förfarande vid domstol om exempelvis kvarsittanderätt och besöksförbud, men något interimistiskt eller slutligt beslut ännu inte har hunnit meddelas. Självfallet måste också de allmänna förutsättningarna för ett besöksförbud fortfarande vara för handen.

22 a §

Skälen för bestämmelsen har redovisats i avsnitt 5.2 och 5.3.

I paragrafen regleras förutsättningarna för att polisen skall få meddela beslut om tillfälligt besöksförbud. Tillfälligt besöksförbud enligt 1 och 1 a §§ får meddelas endast om avgörandet på grund av särskilda omständigheter inte kan uppskjutas i avvaktan på åklagarens handläggning. I synnerhet när det gäller besöksförbud enligt 1 a § bör beaktas kommande delgivningsproblem med den person förbudet avses gälla (se avsnitt 5.3.8). Ett tillfälligt besöksförbud får inte avse utvidgat besöksförbud enligt 2 §.

22 b §

Paragrafens *första stycke* innehåller en reglering som innebär att polisens beslut om tillfälligt besöksförbud gäller till dess behörig åklagare har meddelat beslut i ärendet. Beslut om tillfälligt besöksförbud begränsas alltså i tid. Enligt 5 § skall visserligen beslut om besöksförbud delges den som beslutet avses gälla, men av 4 § följer att beslut om besöksförbud gäller omedelbart, om inte annat bestäms. Åklagarens beslut ersätter alltså omedelbart polisens beslut om tillfälligt besöksförbud. Har åklagarens beslut inte meddelats inom ett dygn från det att polisens beslut om

tillfälligt besöksförbud meddelades upphör polisens beslut automatiskt att gälla.

Av *andra stycket* framgår att de bestämmelser som reglerar förutsättningar för besöksförbud m.m., jfr 3, 5 och 6 §§, också gäller tillfälliga besöksförbud. Däremot får tillfälligt besöksförbud inte utvidgas på sätt som anges i 2 §. Genom *andra stycket* blir besöksförbudslagens bestämmelser om överträdelse av besöksförbud också tillämpliga, jfr 24 §.

22 c §

Paragrafen innehåller bestämmelser om polisens handläggning av ärenden om tillfälligt besöksförbud.

Av *första stycket* framgår att polismannen skyndsamt skall överlämna ärendet till behörig åklagare. Någon bortre tidsgräns för när polisen skall överlämna ärendet till åklagare har inte angetts. I praktiken måste dock polisen överlämna ärendet till åklagare inom ett dygn. Som anförts i kommentaren till 22 b §, upphör nämligen polisens beslut om tillfälligt besöksförbud automatiskt att gälla om åklagarens beslut i ärendet inte har meddelats inom denna tid.

Av paragrafens *andra stycke* framgår att de bestämmelser som gäller för åklagarens handläggning i tillämpliga delar också gäller för polisens handläggning. Det innebär bl.a. att parterna i ärendet har rätt att ta del av utredningen (10 §). Vidare innebär det att förhör i regel skall hållas med parterna innan beslut meddelas men att polisen skall ha samma möjligheter som åklagaren att meddela beslut utan föregående förhör (11 §). Samma formkrav skall gälla för beslutets utformning (12 §). De bestämmelser i 23 kap. rättegångsbalken, som är tillämpliga på åklagarens handläggning av ärenden om besöksförbud gäller också för polisens handläggning (9 § *andra stycket*). Vidare har genom 13 § vissa av förvaltningslagens regler gjorts tillämpliga på förfarandet hos polisen. Det gäller bl.a. reglerna om tolk, muntlig handläggning och motivering av beslut.

Bestämmelsen i det *tredje* stycket om skyldighet för den som tillfälligt besöksförbud avses gälla att följa med till förhör kommenteras närmare i avsnitt 5.2.

22 d §

I paragrafen har tagits in en bestämmelse om att beslut om tillfälligt besöksförbud inte skall få överklagas. Bestämmelsen kommenteras närmare i avsnitt 5.2.

10.2 Förslaget till ändring i rättegångsbalken

24 kap. 1 §

Ett tillägg har gjorts i första stycket. Genom tillägget framgår det uttryckligen av lagtexten att domstolen, vid sin prövning av om någon av de särskilda häktningsförutsättningarna föreligger, skall beakta den misstänktes förhållande till målsäganden. Syftet med tillägget är att förtydliga att domstolen även skall fästa vikt vid omständigheter som är att hänföra till förhållandet mellan den misstänkte och målsäganden. En sådan omständighet kan vara att det är klarlagt att kvinnan har uttryckt att hon vill separera från mannen och han har motsatt sig detta. Den omständigheten att den misstänkte och brottsoffret delar bostad bör också tas in i bedömningen. Även överträdelse av besöksförbud är en omständighet som bör beaktas. Skälen utvecklas ytterligare i avsnitt 6.1.

Tilläggen i lagtexten är avsett att leda till att häktning tillgrips i fler fall än i dag vid misstanke om brott mot närstående eller tidigare närstående person. Att häktning kan förekomma i större utsträckning innebär också att polisen får utökade möjligheter att gripa en misstänkt person. Som har framgått av allmänmotiveringen är syftet främst att förbättra skyddet för kvinnor som är utsatta för brott av män som de delar bostad med. Polisen skall vid ingripande i de inblandades gemensamma bostad ha större möjlighet än i dag att gripa mannen för att på det sättet omedelbart avbryta pågående hot och våld mot kvinnan. Bestämmelsen är emellertid tillämplig även i fall där de inblandade har en annan relation, t.ex. fall där äldre föräldrar utsätts för brott från vuxna barn.

10.3 Förslaget till lag om ändring i äktenskapsbalken

18 kap. 2 §

I paragrafen ges anvisningar om hur domstol skall hantera en ansökan om kvarsittanderätt i makars gemensamma bostad sedan ett mål om äktenskapsskillnad har avslutats. För att göra det möjligt för en domstol att förordna om besöksförbud också när en make ansöker om att få rätt att bo kvar i den gemensamma bostaden sedan ett mål om äktenskapsskillnad har avslutats har en ny andra mening lagts till paragrafens första stycke. Den nya meningen motsvarar bestämmelsen i 14 kap. 7 § andra stycket. Ett förordnande om besöksförbud förutsätter att domstolen samtidigt beslutar om kvarsittanderätt och gäller för samma tid, dvs. längst till dess att bodelning har skett. På samma sätt som i dag gäller enligt 14 kap. 7 § är en överträdelse av besöksförbudet sanktionerad. Detta sker genom ett nytt femte stycke i paragrafen som hänvisar till 24 § lagen om besöksförbud.

Med 14 kap. 7 § som förebild har vidare införts två nya stycken i paragrafen som gör det möjligt för en domstol att också när dessa frågor prövas enligt 18 kap. 2 § förordna interimistiskt angående kvarsittanderätt och besöksförbud. Handläggningen sker i dessa fall enligt bestämmelserna i lagen (1996:242) om domstolsärenden (ärendelagen). Som beskrivits i avsnitt 7.1, innebär det att ett interimistiskt beslut får överklagas särskilt enligt 37 § första stycket 3 ärendelagen.

10.4 Förslaget till lag om ändring i lagen (1987:232) om sambors gemensamma hem

21 §

Paragrafen reglerar frågan om rätt till kvarsittande i en gemensam bostad som *ingår* i bodelningen. En ny andra mening har lagts till paragrafens första stycke. Den innebär att det blir möjligt för en domstol att förordna om besöksförbud i samband med ett förordnande om kvarsittanderätt, på samma sätt som kan ske enligt äktenskapsbalkens regler. Liksom enligt 14 kap. 7 § och 18 kap. 2 § äktenskapsbalken är en överträdelse av besöksförbudet sanktionerad. Detta sker genom ett nytt fjärde stycke som hänvisar till 24 § lagen om besöksförbud.

I två nya stycken i paragrafen har införts bestämmelser som gör det möjligt för en domstol att förordna interimistiskt angående kvarsittanderätt och besöksförbud. De har utformats med 14 kap. 7 § och 18 kap. 2 § äktenskapsbalken som förebild.

Handläggningen sker med tillämpning av bestämmelserna i ärendelagen. Ett interimistiskt beslut kan därmed överklagas särskilt enligt 37 § första stycket 3 den lagen.

24 §

En ny andra mening har tillagts paragrafens första stycke. Domstolen ges därmed möjlighet att i mål om rätt att överta bostad enligt 16 § även förordna interimistiskt om förbud för samborna att besöka varandra. Tillägget har föranlett vissa redaktionella ändringar av paragrafen. I ett nytt femte stycke hänvisas, på samma sätt som i 21 §, till straffbestämmelsen i lagen om besöksförbud. Det nya fjärde stycket, som motsvarar det tidigare fjärde stycket innebär inte någon ändring i sak. För handläggningen gäller, på samma sätt som enligt 14 kap. 7 § äktenskapsbalken, rättegångsbalkens regler. Efter den senaste ändringen av 14 kap. 9 § äktenskapsbalken framstår det som

lagtekniskt lämpligt att kommunikationsskyldigheten anges direkt i paragrafen.

25 §

Genom denna nya paragraf införs en rätt att föra särskild talan mot beslut enligt 24 §. Motiven för ändringen finns i avsnitt 7.2 ovan. Sambor ges därmed samma möjlighet som makar att överklaga interimistiska beslut om kvarsittanderätt och besöksförbud.

Brottsförebyggande rådets rapport ”Elektronisk övervakning vid besöksförbud - Teknikens möjligheter och begränsningar”

Inledning

Brottsförebyggande rådet (BRÅ) har regeringens uppdrag att göra en förstudie om de praktiska och tekniska förutsättningarna för en försöksverksamhet med elektronisk övervakning av män som begått brott mot besöksförbudslagen. Uppdraget är en del av det myndighetsgemensamma uppdrag för att bekämpa våld mot kvinnor som regeringen beslutade om år 1997 (1997-12-16).

I uppdraget påpekas att det krävs att den teknik som finns är tillförlitlig och att övervakningen över huvud taget är praktiskt genomförbar, för att ett vidare lagstiftningsarbete om grunderna för en förordning om elektronisk övervakning vid besöksförbud skall vara meningsfullt. Denna redovisning av uppdraget begränsar sig därför till de tekniska och praktiska förutsättningarna för en sådan verksamhet. Sålunda behandlas inte de rättsliga förutsättningarna med anledning av en eventuell försöksverksamhet.

Våld mot kvinnor

Antalet polisanmälda våldsbrott har under de senaste tio åren ökat med över 40 procent. Ökningen gäller såväl det våld som riktas mot män som det som riktas mot kvinnor. Av statistiken liksom från flera andra datakällor framgår dock att våld mot män och våld mot kvinnor delvis har olika struktur. I nästan åtta av tio fall (78%) av de under år 1997 polisanmälda våldsbrotten mot kvinnor är gärningsmannen sedan tidigare bekant för offret. Vid våld mot män är motsvarande andel 35 procent. Det är också betydligt vanligare att det våld som riktas mot kvinnor utspelas inomhus än vad fallet är när män faller offer för misshandel. I

mer än sju av tio fall av kvinnomisshandel begås brottet inomhus, medan motsvarande andel för män är fyra av tio fall.

Det är således betydligt vanligare att kvinnor utsätts för våld av någon med vilken de har eller har haft någon form av relation och att det sker inomhus, många gånger utan att andra än gärningsmannen och offret är närvarande.

Kvinnomisshandel begås ofta av en man som kvinnan är socialt, känslomässigt och ekonomiskt beroende av. Mörkertalet vid våld som sker inomhus och mellan personer som har en nära relation till varandra är stort eftersom benägenheten att anmäla sådant våld är mindre än när det är en okänd person som begår brottet. Hur stort mörkertalet är, är av naturliga skäl mycket svårt att närmare bestämma. Det är dock utan tvekan så att majoriteten av det våld som riktas mot kvinnor inte kommer till polisens kännedom och därför inte noteras i statistiken över anmälda brott. Redan en mindre förändring i kvinnors benägenhet att anmäla våld som riktas mot dem kan således få relativt stort utslag på brottskurvan. Mycket talar också för att en stor del av brottsökningen beträffande våld mot kvinnor under de senaste tio åren kan förklaras av en ökad benägenhet att anmäla våld.

Besöksförbudslagen

År 1988 trädde en lag i kraft vars syfte är att "...ge ett bättre skydd för dem som förföljs och trakasseras..." och som är "...ett led i strävandena att förbättra skyddet framförallt för kvinnor som utsätts för misshandel och andra övergrepp". Lagen (1988:688) kom att kallas besöksförbudslagen.

Om det föreligger en risk för en person att utsättas för brott eller förföljelser, eller på annat sätt allvarligt trakasseras, kan åklagare utfärda besöksförbud för den som hotar eller förföljer. Besöksförbudet innebär att mannen (det är oftast män som får besöksförbud) förbjuds att besöka eller på annat sätt ta kontakt med eller förfölja den förbudet skall skydda (vilket nästan alltid är en kvinna). Om inte detta anses tillräckligt kan

besöksförbudet utvidgas till att omfatta också förbud att uppehålla sig i närheten av den andra personens bostad eller arbetsplats eller annat ställe där den personen brukar vistas (s.k. utvidgat besöksförbud).

Besöksförbud får meddelas för högst ett år och kan förlängas med högst ett år i taget. Efter en lagändring år 1990 kan den som bryter mot förbudet dömas till böter eller fängelse i högst ett år. Tidigare var straffmaximum sex månaders fängelse.

Som framgår av figur 1 har antalet utfärdade besöksförbud ökat kontinuerligt sedan lagen trädde i kraft.

Figur 1. Antal utfärdade besöksförbud, 1988-1998.

0
500
1000
1500
2000
2500
1988
1989
1990
1991
1992
1993
1994
1995
1996
1997
1998

Även antalet anmälda brott mot besöksförbudslagen är många (se figur 2). År 1997 utfärdades totalt 1 880 besöksförbud i landet och antalet anmälda brott mot lagen var samma år 2 428 (fördelade på sammanlagt 1 526 anmälningar). I de flesta fall stannar brottet vid att mannen misstänks ha befunnit sig i närheten av och eventuellt hotat/trakasserat kvinnan, men det förekommer också fall av misshandel och t.o.m. i något fall våld med dödlig utgång.

Figur 2. Antal brott mot besöksförbudslagen, 1989-1997.

0
500
1000
1500
2000
2500
3000
1989
1990
1991
1992
1993
1994
1995
1996
1997

År 1997 lagfördes 321 personer för brott mot besöksförbudslagen. I 118 av lagföringarna var brott mot besöksförbudslagen huvudbrott, vilket innebär att i majoriteten av fallen ingick också ett eller flera brott med strängare straff i straffskalan. Normalstraffet för brott mot besöksförbudslagen är fängelse i en eller två månader.

Uppklaringsprocenten vid brott mot besöksförbudslagen har minskat kraftigt under 1990-talet. År 1997 anmäldes 2 428 brott och 1 403 klarades upp, dvs. andelen uppklarade brott uppgick till 45 procent. Motsvarande andel år 1990 var 82 procent. Den numera låga uppkläringen vid brott mot besöksförbudslagen har bl.a. satts i samband med att i många av de anmälda fallen står ord mot ord, dvs. kvinnan hävdar att mannen brutit mot förbudet medan mannen nekar tillanklagelsen. Någon ytterligare bevisning föreligger inte, varför brottet förblir ouppklarat. Detta är naturligtvis inte tillfredsställande.

Behov av förstärkt skydd

I flera undersökningar, liksom i utredningar och motioner i ämnet, påpekas att besöksförbudet inte är ett tillräckligt effektivt skydd för kvinnor som hotas av män. Det finns därför, enligt t.ex. Kvinnovaldscommissionens betänkande (Kvinnofrid, SOU 1995:60), ett behov av förstärkta åtgärder. Sådana åtgärder, menar man, är särskilt angelägna mot män som inte kan förmås respektera det besöksförbud som ålagts dem.

Förslagen om hur man kan förstärka skyddet för kvinnor är många. Bland dessa märks utökad möjlighet för förföljda kvinnor att erhålla livvaktsskydd och att ge dessa kvinnor rätt till vapenlicens för tårgasspray. Det har också föreslagits att det område som män kan förbjudas vistas inom utökas markant ("till en hel kommun") respektive att män skall kunna åläggas att vistas endast inom ett visst område ("bostadsplikt"). Vidare har förslag om skyddshundar lagts fram, liksom om att män som återkommande bryter mot besöksförbud skall "punktmarkeras".

Många av de åtgärder som i dag vidtas, liksom många av de förslag som lagts fram om förstärkt skydd, är av sådan karaktär att åtgärden inkräktar på kvinnans integritet. Kvinnovaldscommissionen menar i sina överväganden och förslag, att det är angeläget att finna skyddsmetoder som i första hand inskränker de hotande männens, inte kvinnornas, rörelsefrihet. I det sammanhanget föreslås en försöksverksamhet med intensivövervakning med elektronisk kontroll beträffande män som inte kan förmås respektera meddelade besöksförbud. Man hänvisar till att tekniken redan finns och att den används i flera delstater i USA.

I samband med det myndighetsgemensamma uppdraget för att bekämpa våld mot kvinnor som regeringen beslutade om år 1997 (1997-12-16) fick BRÅ i uppdrag att göra en förstudie om de praktiska och tekniska förutsättningarna för en försöksverksamhet med elektronisk övervakning av män som brutit mot besöksförbudet. BRÅ:s uppdrag nämns i flera av de motioner som följde med anledning av regeringens proposition Kvinnofrid (1997/98:55). I samtliga fall är man positivt inställd till själva

idén med en försöksverksamhet där den elektroniska tekniken används i samband med besöksförbud.

I förarbetet till föreliggande redovisning av uppdraget ingick genomläsning av det som fanns publicerat i Sverige om hur elektronisk övervakning kan användas vid besöksförbud. Antalet initierade beskrivningar av hur tekniken fungerar visade sig vara mycket litet. Det handlar om endast en artikel, publicerad i Brottsförebyggande rådets tidskrift Apropå (nr 5-6/93). I den internationella litteraturen finns endast korta beskrivningar av att tekniken existerar. Någon utvärdering är inte publicerad. I ljuset av hur den tekniska utrustningen faktiskt fungerar, är slutsatsen att det som i övrigt är skrivet (reportage i massmedier, riksdagstext m.m.) ofta vilar på missuppfattningar av hur tekniken fungerar och vilka möjligheter till skydd den erbjuder för de hotade kvinnorna.

Visserligen finns i dag modeller och prototyper för utrustning som med hjälp av satellit kan följa en mans rörelser var han än befinner sig och, i det fall han bryter mot förbudet att komma i närheten av kvinnan, sänder ett larm till en central så att polisen kan rycka ut till platsen. Men den teknik som faktiskt används i dag har betydligt mer begränsade funktioner än så. I syfte att beskriva teknikens möjligheter och begränsningar vad gäller att skydda kvinnor för män som trakasserar och förföljer dem, redovisas i följande avsnitt i viss detalj vilken typ av utrustning som i dag finns att tillgå.

Den tekniska utrustningen

Innan den elektroniska teknik som i USA används vid besöksförbud beskrivs, kan det vara på sin plats att kort redogöra för funktionen hos den utrustning som sedan år 1994 används i Sverige i samband med intensivövervakning med elektronisk kontroll, dvs. vid verkställighet av korta fängelsestraff. Den grundläggande funktionen är nämligen i stort sett densamma.

Intensivövervakning med elektroniska hjälpmedel

Sedan snart fem år har vi i Sverige använt elektronisk övervakning som ett alternativ för dem som vill avtjäna ett utdömt fängelsestraff utanför anstalt. Att döma av de utredningar som bl.a. BRÅ gjort har verksamheten slagit mycket väl ut. Frågan är om tekniken också går att använda för att kontrollera män som meddelats besöksförbud.

Den teknik som i dag används i Sverige har egentligen endast en funktion, nämligen att kontrollera om den dömda följer ett i förväg avtalat schema om när han eller hon skall befinna sig i bostaden. Runt vristen bär den dömda en sändare (fotboja) som kontinuerligt sänder ut en signal med en räckvidd på ca 40 meter. När den dömda lämnar hemmet tar den i bostaden placerade mottagaren inte längre emot signalerna från fotbojan. Ett meddelande om detta sänds då över telenätet till en centraldator. Detsamma gäller när den dömda återkommer till bostaden. Centraldatorn "ser" när personen har anlänt. Vid brott mot utgångsförbudet, t.ex. att den dömda inte återkommer till bostaden i avtalad tid, skickas ett larm till kriminalvårdsmyndigheten.

Besöksförbud med elektroniska hjälpmedel

I princip fungerar den elektroniska övervakningsteknik som används i USA vid besöksförbud, på samma sätt som den som i dag används i Sverige för personer dömda för brott. I kvinnans hem placeras en mottagare och mannen åläggs att bära en fotboja. Signalens räckvidd är ca 150 meter. Kommer mannen i närheten av kvinnans hem går ett larm om detta till en centraldator och polis kallas till platsen. Larmet ljuder också i bostaden. Precis som med den teknik som används i Sverige, utgörs alltså det grundläggande inslaget av att avgöra om en person befinner sig i ett visst område (dvs. i närheten av kvinnans hem) eller inte.

Sändare

Den utrustning som används vid besöksförbud har dock kompletterats med vissa finesser. Det går nämligen att manipulera den "vanliga" fotbojan så att signalerna inte sänds ut. Detta kan t.ex. ske genom att några lager aluminiumfolie viras runt fotbojan. För att hindra att mannen på detta sätt upptäckt kan närma sig kvinnans bostad, har den fotboja som används vid besöksförbud en speciell konstruktion som gör att det vid en senare kontroll går att avslöja om signalerna har blockerats. Detta, liksom att mannen helt enkelt bryter förseglingen för att avlägsna fotbojan från vristen, utgör ett brott mot de regler som gäller. Sändaren kontrolleras därför med jämna mellanrum, eller så placeras en mottagare också i mannens hem vilken kontinuerligt kan avläsa sådana regelbrott.

Mottagare och bandspelare

Mottagaren som finns placerad i kvinnans hem, fungerar i princip som den som för närvarande används vid elektronisk övervakning i Sverige. När den person som bär fotbojan kommer så nära kvinnans bostad att signalerna från sändaren uppfattas av mottagaren, skickas ett meddelande om detta till centraldatoren. Mottagaren är kopplad till elnätet men är också försedd med ett batteri som aktiveras vid strömavbrott. I det fall telefonnätet skulle slås ut, sparas informationen i mottagaren och kan avläsas vid ett senare tillfälle.

I en av de två typer av utrustning som blivit föremål för BRÅ:s undersökning, är dessutom mottagaren försedd med en mikrofon som aktiveras när larmet går till centraldatoren. Mikrofoner kan också placeras ut i olika delar av bostaden. Allt ljud i bostaden sänds direkt till en larmcentral där det avlyssnas och sparas.

När centraldatoren tar emot ett larm, kontaktas omedelbart polisen som så snabbt som möjligt skall komma till den adress som larmcentralen har angett. Kvinnan kan komma i personlig

kontakt med larmcentralen via telefon. Hon kan dock inte på egen hand eller genom att begära det per telefon, få uttryckningen att avbrytas. Polisen är instruerad att komma till platsen även om kvinnan lyckas övertyga personalen vid larmcentralen att det är fråga om ett falsklarm. Som en säkerhetsåtgärd för att hindra att mannen tvingar eller på annat sätt förmår kvinnan att avbryta larmet och polisens ankomst, är det endast polisen som kan avbryta den bandinspelning som pågår i larmcentralen. Detta gör polisen genom att till larmcentralen uppge en särskild kod. Polisen kommer således alltid till platsen.

Bärbar larmdosa

Utrustningen kan också kompletteras med en larmdosa ("panic-button") som kvinnan kan använda för att aktivera mottagarens larmsignal till centraldatorn. En förutsättning är dock att hon då befinner sig inom ett avstånd på ca 40 meter från bostaden. Larmdosa är bärbar och stor som ett cigarettpaket. Den används i de fall när mannen närmar sig kvinnans bostad utan att mottagaren noterar det, t.ex. om mannen avlägsnat fotbojan. För att förebygga att kvinnan aktiverar larmet av misstag är den bärbara larmdosan försedd med två knappar som måste tryckas ned samtidigt för att mottagaren skall uppfatta signalen.

Bärbar mottagare

Den huvudsakliga funktionen hos den elektroniska övervakningsteknik som används i USA vid besöksförbud, är således att avgöra om mannen bryter mot förbudet att närma sig kvinnans bostad eller inte. Som ett komplement, men helt fristående från mottagaren och det automatiska larmet till centraldatorn, finns en bärbar mottagare. Den bärbara mottagaren, som väger strax över 500 gram, aktiveras när mannen kommer inom en radie på ca 100 meter. När mannen är i

närheten ljuder, eller om den är så inställd, vibrerar, den bärbara mottagaren. Kvinnan vet då att mannen är i närheten och kan sätta sig i säkerhet eller kalla på hjälp.

Övrig utrustning m.m.

I flera av de projekt som BRÅ kommit i kontakt med i USA, förekommer det att kvinnan också förses med en mobiltelefon. Telefonen går endast att använda för utgående samtal och det är endast ett nummer som går att använda, nämligen det till polisen.

I somliga projekt ingår också att kvinnan erbjuds att delta i ett stödprogram, som anordnas av någon frivilligorganisation eller av en lokal myndighet, bl.a. för att diskutera fram individuella lösningar på konkreta problem och situationer som kan uppstå. Även mannen skall (i vissa av försöksorterna är det på frivillig grund) delta i ett s.k. stabiliseringsprogram, som har till syfte att få deltagaren att upphöra med sina trakasserier av kvinnan, men också att motivera honom att söka mer långsiktig hjälp för de problem som eventuellt kan identifieras under stabiliseringsprogrammet.

Avgifter

I samtliga projekt som BRÅ varit i kontakt med har mannen fått erlägga en avgift för att delta i programmet. I det sammanhanget är det viktigt att komma ihåg att elektronisk övervakning vanligtvis används som ett alternativ till ett frihetsberövande. Elektronisk kontroll i samband med ett besöksförbud kan t.ex. utgöra en föreskrift vid villkorlig frigivning (parole) eller som ett alternativ till häktning. Det finns således ett starkt incitament för mannen att delta i projektet, och att betala den avtalade kostnaden. De principer som ligger till grund för vilken kostnad som skall erläggas varierar. I vissa projekt skall mannen svara för den kostnad som den lokala kriminalvårds- (eller polis-)

myndigheten har för själva utrustningen (vilket enligt de uppgifter BRÅ har, uppgår till mellan 10 och 20 dollar per dygn), i andra erläggs en dygnskostnad som är relaterad till mannens inkomst.

Teknikens tillförlitlighet

Erfarenheterna från USA ger vid handen att den teknik som används är mycket tillförlitlig. BRÅ:s uppgiftslämnare pekar i detta sammanhang på att utdrag från centraldatorn, som visar att en man varit i närheten av en kvinnas bostad och därmed brutit mot besöksförbudet, använts som bevismedel i domstol och legat till grund för fällande domar.

Visserligen förekommer det falsklarm (enligt en uppgift är ca vart femte larm falskt), men mycket sällan är orsaken att tekniken fallerar. Vanligtvis beror ett falsklarm på att kvinnan, som i den pressade och utsatta situation hon befinner sig i, har reagerat på ett misstänkt ljud eller en person som kanske liknar den man hon känner sig hotad av och därför (i onödan) aktiverar mottagaren med hjälp av den bärbara larmdosan.

Kvinnan har, som beskrivits tidigare, själv ingen möjlighet att stänga av larmet och telefonmeddelande från kvinnan till larmcentralen om att larmet var ett misstag ignoreras. Polis måste komma till platsen för att kontrollera att allt står rätt till och det är endast polis som kan avbryta larmet. Av naturliga skäl är man därför mycket mån om att så långt möjligt minimera antalet falsklarm. Projektets trovärdighet är ju delvis beroende av att polisen upprätthåller en hög beredskap och snabbt kommer till platsen. Ofta förekommande falsklarm riskerar att underminera förtroendet för projektet och leda till att polisen nedprioriterar dessa larm. För att förebygga falsklarm är det därför regelmässigt så att den lokala myndigheten som har att avgöra om den elektroniska tekniken skall användas eller inte, gör en bedömning (screening) av inte bara om mannen är en lämplig deltagare utan också om kvinnan är det.

Möjligheter och begränsningar

Ingen garanti för kvinnans säkerhet

Som torde ha framgått av beskrivningen av den teknik som finns i USA utgör elektronisk övervakning vid besöksförbud inget egentligt skydd mot män som har bestämt sig för att skada eller på annat sätt trakassera en kvinna. Detta är man också mycket noga med att påpeka från dem som tillverkar utrustningen. I broschyrer och annat skriftligt material från tillverkarna understryks att tekniken endast är till hjälp för att avläsa om en person närmar sig ett specifikt område (kvinnans bostad) och, i det fall ett larm går, att bidra till att avgöra vad som eventuellt inträffat. För det fysiska skyddet svarar den polis, väktare eller annan som kallas till platsen. Utryckningen påskyndas visserligen av att larmcentralen automatiskt får uppgift om ett brott mot besöksförbudet, men vad som sker efter ett larm avgörs av vad som överenskommits mellan den lokala kriminalvårdsmyndigheten och polis eller annan som skall rycka ut till bostaden.

Även inom ramen för de olika projekt som BRÅ har varit i kontakt med, är man noga med att påpeka för kvinnan att utrustningen inte utgör någon garanti för hennes säkerhet. Kvinnan får, innan utrustningen installeras i bostaden, skriva under ett bevittnat avtal där det i den första av sju punkter står att hon har förstått att programmet inte kan erbjuda fysiskt skydd. Vidare avtalar kvinnan att inte på något sätt själv ta kontakt med mannen eller på något sätt förmå honom att kontakta henne. Om mannen tar kontakt med kvinnan, skall hon enligt en av punkterna i avtalet genast meddela detta till den lokala kriminalvårdsmyndigheten eller till polisen. Följer kvinnan inte regeln att inte ta kontakt med mannen, eller att inte meddela myndigheterna om mannen tar kontakt med henne, riskerar hon att uteslutas ur programmet.

Även mannen får underteckna ett avtal med den lokala kriminalvårdsmyndigheten. Detta avtal föregås av en riskbedömning av huruvida mannen är en lämplig kandidat eller

inte. I riskbedömningen vägs faktorer som tidigare kriminell historia in, liksom det brott för vilket mannen är åtalad (när besöksförbud används som en föreskrift vid alternativ till häkte) eller dömd (vid villkorlig frigivning) och andra faktorer som av tidigare erfarenhet har visat sig ha betydelse för risken att mannen skall bryta mot de regler som gäller.

Majoriteten av de män som har besöksförbud som övervakas med elektroniska hjälpmedel, har också utgångsförbud som övervakas på samma sätt som i den verksamhet som förekommer i Sverige vid intensivövervakning med elektronisk kontroll. Man är därför från de lokala kriminalvårdsmyndigheternas sida mån om att domare och allmänhet inte skall förväxla eller blanda ihop projektet med elektronisk övervakning vid besöksförbud med det som handlar om elektronisk kontroll vid husarrest. Den förra verksamheten ses som ett större risktagande, varför man anser det viktigt att göra noggranna riskbedömningar av dem som skall delta.

En begränsning som är viktig att lyfta fram är den geografiska aspekten. För att skydda kvinnan skall polisen så snabbt som möjligt efter att ett larm går ta sig till platsen. I tätorter där avståndet till närmaste polisstation är begränsat kan det ske, men på en stor del av landets orter begränsas denna möjlighet av att de geografiska avstånden är så stora. Samtidigt får nog den möjlighet som tidigare nämnts, att mannen manipulerar med utrustningen genom att t.ex. helt enkelt ta av fotbojan, ses som ett betydligt mer svårhanterligt problem.

Huvudman för verksamheten är vanligtvis den lokala kriminalvårdsmyndigheten. Personal från myndigheten ansvarar för det praktiska arbetet. Däri ingår att genomföra lämplighetsbedömningar av såväl mannen som kvinnan och, när domstolen (eller annan myndighet som kan besluta om elektronisk övervakning av besöksförbud som en föreskrift vid t.ex. villkorligt medgiven frihet från anstalt) så beslutar, att installera utrustningen. Någon gång i månaden genomför personalen hembesök hos såväl mannen som kvinnan, då också utrustningen kontrolleras. Vid larm om att mannen brutit mot besöksförbudet är det polisens uppgift att åka till platsen, men

samtidigt får frivårdspersonalen (som oftast är beväpnad) meddelande om detta och beger sig till platsen även de.

En annan viktig uppgift för kriminalvårdspersonalen är att utbilda dem som i sitt arbete kommer i kontakt med den elektroniska tekniken. Det gäller dels domstolspersonal och andra som har rätt att besluta om föreskrifter vid t.ex. villkorlig frigivning, dels polispersonal som vid utryckning med anledning av ett larm kommer i direkt kontakt med utrustningen.

Ökad trygghet

I USA pekar man på att den elektroniska övervakningstekniken bidrar till att öka kvinnans upplevda trygghet på två sätt. Det ena är att de män som brutit mot besöksförbudet men kommit undan påföljd genom att ingen annan bevisning än kvinnans ord föreligger, med teknikens hjälp kan bli avskräckta från att begå dessa brott. Den elektroniska övervakningen avslöjar om mannen bryter mot förbudet. Straffet för ett sådant regelbrott är mycket kännbart eftersom det vanligtvis rör sig om män som är villkorligt frigivna från anstalt eller häkte, eller som tidigare dömts till ett villkorligt fängelsestraff. Tekniken kan alltså ha en avskräckande funktion. Fotbojan utgör dessutom en ständig påminnelse för männen om allvaret i besöksförbudet. Ingen utvärdering av verksamheten har gjorts, men de personer som BRÅ varit i kontakt med uppger att tekniken bidragit till att antalet överträdelser minskat.

Systemet med fotbojan kan också ha ett symbolvärde för kvinnan som enligt de erfarenheter man har i USA, därigenom upplever att samhället "gör något konkret" och tar ställning för henne. Hembesök från bl.a. ideella organisationer ingår ofta som en del av detta stöd. Möjligheten att direkt komma i kontakt med polis bidrar också till att kvinnan upplever sin situation som mer trygg än annars.

I de fall mannen dessutom är under intensivövervakning med elektronisk kontroll (dvs. har utgångsförbud) meddelas såväl

polis som kvinnan omedelbart om mannen avviker från hemmet eller inte anländer till sin bostad i föreskriven tid.

Att kvinnan genom den elektroniska tekniken uppmärksammas på att mannen är i närheten av bostaden, gör det naturligtvis möjligt för henne att vidta åtgärder som hindrar eller i vart fall försvårar för mannen att ta sig in i bostaden. Kvinnan slipper bli överraskad vilket i sig är en positiv effekt, men det förutsätter att mannen inte tagit av fotbojan eller, om så är fallet, att hon upptäcker honom i tid för att kunna larma med hjälp av den bärbara larmdosan. Eftersom tekniken inte fungerar utanför bostaden kan, å andra sidan, bostaden i värsta fall komma att upplevas som ett fängelse för kvinnor som känner sig hotade.

När kvinnan är utanför hemmet finns den bärbara mottagaren att tillgå. Mottagarens funktion är att varna kvinnan om mannen är i närheten, antingen genom att mottagaren vibrerar eller ger ifrån sig en larmsignal. Larmcentralen får, som påpekats tidigare, inget automatiskt meddelande om detta, utan kvinnan är hänvisad till att själv ta kontakt med polisen med användning av den mobiltelefon som tillhör utrustningen.

Elektronisk övervakning vid besöksförbud används på ett mycket begränsat antal orter i USA. Anledningen till det är att man inte anser det möjligt att använda tekniken utanför tätorter, eftersom systemets trovärdighet kräver att polisen snabbt är på plats efter ett larm. Dessa larm måste prioriteras före i stort sett allt annat. Exakt hur många enheter som är i bruk är det svårt att få någon närmare uppgift om, men att det skulle röra sig om fler än 1 500 enheter (varav en inte ringa del används vid annat än besöksförbud, t.ex. som förstärkt vittnesskydd) är inte troligt.

Elektronisk skyddsutrustning som används i dag - trygghetsväskan

En fråga som måste besvaras innan några slutsatser kan dras är hur den elektroniska teknik som i dag redan används i Sverige står sig i förhållande till den teknik som beskrivits ovan. Vilket mervärde ger den elektroniska övervakningstekniken i förhållande till den utrustning som finns i den s.k. trygghetsväskan?

Vid samtliga polismyndigheter finns möjlighet för personer som känner sig förföljda eller hotade, att efter en behovsbedömning som görs av polisen, låna hela eller delar av den utrustning som finns i trygghetsväskan. I dag finns ca 400 sådana trygghetsväskor i landet. Väskans innehåll består av fyra delar, varav två har ungefär samma funktioner som delar av den elektroniska övervakningstekniken.

I trygghetsväskan finns en s.k. trygghetstelefon som kan installeras i kvinnans bostad. Om kvinnan känner sig hotad kan hon genom att trycka på en knapp som är ansluten till telefonen, larma polisens ledningscentral som sänder personal till platsen. Larmet kan också aktiveras med hjälp av en fjärrkontroll som har en räckvidd på ca sju meter. Fjärrkontrollen kan kvinnan enkelt fästa runt armen. Hos polisen finns sedan tidigare viss information om kvinnan, hennes bostadsadress, lägenhetens utformning m.m. inprogrammerad. Vid larm aktiveras även en högtalartelefon med vilken kvinnan kan kommunicera med polisen utan att behöva hålla i telefonluren. Sålunda kan polispersonalen i ledningscentralen höra vad som utspelar sig i bostaden. Funktionen hos trygghetstelefonen är således identisk med den som finns vid elektronisk övervakning vid besöksförbud i USA. Skillnaden är att i Sverige kan larmet och därmed bandspelaren endast aktiveras manuellt (dvs. av kvinnan själv) medan i den elektroniska övervakningstekniken aktiveras larmet också av den fotboja som mannen bär runt vristen.

Vidare finns i trygghetsväskan en mobiltelefon som, liksom den telefon som lånas ut i de amerikanska projekten, endast kan användas för utgående samtal. När kvinnan befinner sig utanför bostaden kan hon, genom att trycka på de två knappar som finns på telefonen, larma polisens ledningscentral. Kvinnan kommer på detta sätt i direkt kontakt med polisen och kan berätta vad som hänt och var hon befinner sig. Det går dock inte att från polisens sida automatiskt bestämma varifrån kvinnan ringer.

I väskan ingår också en telefonsvarare som medger inspelning av pågående samtal. På detta sätt får polisen ett underlag för att utreda eventuella hot mot kvinnan som sker via telefon. Slutligen ingår ett överfallslarm som när det aktiveras ger ett mycket skarpt ljud ifrån sig (80 db).

Slutsats

Brott mot besöksförbudslagen är förhållandevis vanligt förekommande. Uppklaringsprocenten för detta brott har sjunkit kraftigt under 1990-talet, vilket innebär att en allt större del av de anmälda brotten inte leder till någon åtgärd alls. Det förekommer att kvinnan anmält överträdelser vid ett upprepat antal tillfällen, men eftersom ord står mot ord, dvs. mannen nekar till anklagelsen, förblir de anmälda brotten ouppklarade. När en man väl lagförts för brott mot besöksförbudslagen händer det att mannen upprepar sitt beteende. Det finns således skäl att se över vilka möjligheter som står till buds för att erbjuda de kvinnor som på detta sätt utsätts för förföljelser och trakasserier, ett bättre skydd än vad dagens besöksförbud ger.

Erbjuder då den elektroniska övervakningsteknik som i dag används på vissa orter i USA i samband med besöksförbud, sådana möjligheter? Och, om så är fallet, vilka eventuella begränsningar som finns med den typen av teknik?

I jämförelse med utrustningen i den s.k. trygghetsväskan (som har beskrivits på sidan 13), bidrar den elektroniska övervakningstekniken som är beskriven i denna framställning, med ytterligare två saker. Den ena är att polisen får ett

meddelande om att brott mot besöksförbudet har begåtts, oberoende av om kvinnan larmar eller inte. Kvinnan behöver inte ens ha upptäckt att mannen är i närheten - vilket ju måste ske om hon själv skall sätta larmet i funktion - för att centraldatoren skall larmas. Det räcker med att den fotboja som mannen bär runt vristen, kommer närmare än ca 150 meter från den mottagare som finns placerad i kvinnans bostad, för att larmet - såväl till centraldatoren som i kvinnans bostad - skall träda i funktion.

Den andra funktionen som den elektroniska övervakningstekniken bidrar med och som skiljer den från den utrustning som finns i trygghetsväskan, är att om mannen bär fotbojan avslöjas direkt om mannen brutit mot besöksförbudet, detta oavsett om kvinnan upptäckt det eller inte. Några ytterligare funktioner utöver den alarmfunktion som finns i trygghetsväskan har alltså inte tekniken. Båda dessa tilläggfunktioner hänger samman med att mannen bär en sändare vars signaler tas emot av den mottagare, som finns placerad i kvinnans hem.

Den tekniska utrustning som används i USA i samband med besöksförbud utgör således ingen garanti för kvinnors säkerhet, lika lite som den som finns i trygghetsväskan. Män som bestämt sig för att skada eller på annat sätt bryta mot besöksförbudet kan ju enkelt manipulera med utrustningen och därmed sätta fördelen med den funktion som fotbojan har, ur spel. Om mannen bryter förseglingen och avlägsnar fotbojan upptäcks inte detta av centraldatoren förrän vid den tidpunkt när han skall komma till sin egen bostad (vilket kräver att han samtidigt med besöksförbudet är under intensivövervakning med elektronisk kontroll, dvs. har ett tidsschema att följa). Fram till den tidpunkten återstår inget annat egentligt skydd för kvinnan än det som redan i dag bjuds av utrustningen i trygghetsväskan.

I en inte alltför avlägsen framtid menar tillverkarna att det kommer att finnas en elektronisk övervakningsteknik på marknaden som använder sig av GPS (Geographical Positioning System), dvs. en satellitburen teknik. Tekniken gör att det går att följa den som bär fotboja i stort sett varhelst han befinner sig,

och därmed direkt avslöja om fotbojan avlägsnats eller manipulerats med. Möjligheterna att skydda kvinnan kommer då att öka väsentligt. Den stora fördelen med den elektroniska övervakningsteknik som föreligger i dag, är enligt BRÅ:s uppfattning att den skapar klarhet i om ett brott mot besöksförbudet har begåtts, dvs. om mannen trots förbudet befunnit sig i närheten av kvinnans bostad eller om han har manipulerat med fotbojan. Detta sin tur kan verka avskräckande på de män som annars varit benägna att trakassera kvinnan. Därigenom ökar tryggheten för de kvinnor som skall skyddas av besöksförbudet. Man skall heller inte underskatta den psykologiska effekt det kan ha på de män, som genom att de bär fotbojan ständigt påminns om allvaret i besöksförbudet.

BRÅ:s samlade bedömning

De övergripande syftena med elektronisk övervakning i kombination med besöksförbud är flera. De hänger naturligtvis ihop med varandra, men delas för tydlighetens skull upp i detta avslutande förslag.

För det första skall utrustningen kunna bidra till att öka uppkläringen av brott mot besöksförbudslagen. BRÅ:s bedömning är att den tekniska utrustning som finns tillgänglig mycket väl fyller en sådan funktion. Genom den elektroniska övervakningen kommer bevisningen i dessa mål att förenklas och förutsättningarna för att öka uppkläringen ökar väsentligt.

Det andra syftet är självfallet att få ned antalet brott mot besöksförbudslagen. En erfarenhet är att en ökad risk för upptäckt verkar avskräckande för många av de män som i annat fall skulle bryta mot besöksförbudet. En effekt av detta är också att kvinnor i mindre utsträckning blir utsatta för trakasserier av olika slag och att deras trygghet därmed ökar. BRÅ:s uppfattning är att utrustningen därmed kommer att bidra till att minska antalet sådana brott.

Slutligen finns ett behov av att kunna förbättra skyddet för de kvinnor som utsätts för hot och våld. Här menar BRÅ att

utrustningen har sådana brister att den i princip inte kan användas som ett tillförlitligt skydd. Andra lösningar måste i stället övervägas i det enskilda fallet.

Vad gäller kostnaderna för en försöksverksamhet är dessa mycket svåra att överblicka. En försöksverksamhet skall föregås av en konkurrensupphandling. Kostnaderna för den elektroniska utrustningen kommer med säkerhet att överstiga kostnaden för den utrustning som i dag används i Sverige vid intensivövervakning med elektronisk kontroll. Enligt uppgift från tillverkare som BRÅ varit i kontakt med kan kostnaden beräknas vara ungefär dubbelt så hög jämfört med den utrustning vi i Sverige använder för närvarande. Teknikens andel av den totala kostnaden är dock förhållandevis liten. Till denna kostnad kommer personalkostnader och kostnader för utbildning av såväl den personal som skall arbeta direkt med verksamheten, som den polispersonal som kommer att bli inblandad. BRÅ bedömer att behovet av personligt stöd för de kvinnor som på detta sätt skall skyddas är stort. Vidare finns det anledning att inom ramen för en försöksverksamhet, diskutera behovet av och formerna för individuella behandlings- och programinsatser för de män, som kommer att bli föremål för övervakning. Även detta är förenat med kostnader.

BRÅ:s sammanfattande bedömning är således att den teknik som i dag finns tillgänglig möjliggör en användning av elektronisk övervakning vid besöksförbud. Utrustningen har sådana funktioner att det finns anledning se positivt på möjligheterna att den skall kunna bidra till att antalet brott mot besöksförbudslagen minskar och att tryggheten för de kvinnor som blir föremål för detta skydd, därmed ökar.

I regeringens uppdrag till BRÅ ingick inte att behandla de rättsliga förutsättningarna för en eventuell försöksverksamhet med elektronisk övervakning i kombination med besöksförbud. För att ett slutligt ställningstagande om en försöksverksamhet skall kunnas göras, måste sådana frågor prövas mycket noga. Om en försöksverksamhet inleds bör BRÅ få i uppdrag att utvärdera ett sådant försök.

Förslag till lag om försöksverksamhet med skyddstillsyn i kombination med övervakning av besöksförbud med elektronisk kontroll

Förutsättningar

1 § Skyddstillsyn får förenas med föreskrift om att meddelat besöksförbud skall övervakas med elektronisk kontroll, om den tilltalade döms för brott mot en närstående eller tidigare närstående person och den tilltalade förklarar sig villig att medverka till övervakningen.

Övervakningen får pågå i högst sex månader. Tiden bestäms av domstolen.

När rätten meddelar en föreskrift om övervakning med elektronisk kontroll skall den i domslutet ange hur långt fängelsestraff som skulle ha dömts ut, om fängelse i stället hade valts som påföljd.

2 § Av 30 kap. 9 § första stycket brottsbalken framgår att vid val av påföljd skall rätten som särskilda skäl för skyddstillsyn beakta om det finns anledning att anta att denna påföljd kan bidra till att den tilltalade avhåller sig från fortsatt brottslighet.

För brott som anges i 1 § första stycket denna lag kan rätten som särskilda skäl för skyddstillsyn i stället för fängelse beakta att den tilltalade förklarat sig villig att medverka till att föreskrift om övervakning av besöksförbud med elektronisk kontroll verkställs och en sådan föreskrift är lämplig med hänsyn till den tilltalades person och övriga omständigheter.

3 § Om rätten förenar skyddstillsynen med fängelse enligt 28 kap. 3 § första stycket brottsbalken, får den inte samtidigt döma till meddela föreskrift om övervakning av besöksförbud med elektronisk kontroll.

4 § Skyddstillsyn med föreskrift om övervakning av besöksförbud med elektronisk kontroll får förenas med föreskrift om samhällstjänst, om det är påkallat med hänsyn till brottslighetens straffvärde eller till den tilltalades tidigare brottslighet.

Verkställighet av övervakning

5 § Föreskrift om övervakning av besöksförbud med elektronisk kontroll gäller från dagen för domen. Rätten får dock förordna att övervakningen skall anstå till dess domen vunnit laga kraft mot den dömde. Om domen överklagas, kan högre rätt förordna att vidare verkställighet inte får äga rum.

6 § Meddelas den dömde föreskrift om övervakning av besöksförbudet med elektronisk kontroll och är han eller hon häktad, skall rätten enligt de grunder som anges i 24 kap. rättegångsbalken, pröva om han eller hon skall stanna kvar i häkte till dess övervakningen kan påbörjas. Om den dömde inte är häktad, får rätten förordna att han eller hon skall häktas.

7 § Den lokala kriminalvårdsmyndighet som ansvarar för verkställigheten av skyddstillsynen skall verkställa den elektroniska kontrollen.

8 § Övervakningen av besöksförbudet skall vara förenad med skyldighet för den dömde att vid vissa tidpunkter befinna sig i sin bostad för kontroll av den tekniska utrustningen. Den lokala kriminalvårdsmyndigheten får meddela föreskrifter om vad den dömde har att iaktta i detta avseende.

Undanröjande av skyddstillsynen

9 § Om åklagaren finner att det inte längre föreligger skäl att genom elektronisk kontroll övervaka att besöksförbudet efterföljs, skall åklagaren underrätta övervakningsnämnden om detta. Åklagaren skall också underrätta övervakningsnämnden om besöksförbudet har upphört att gälla.

10 § Iakttar den dömde inte vad som åligger honom till följd av föreskriften om elektronisk övervakning, skall övervakningsnämnden begära att åklagare vid domstol för talan om att skyddstillsynen skall undanröjas, om inte det som ligger den dömde till last är av mindre betydelse. Även utan sådan begäran får talan väckas, om den dömde allvarligt åsidosatt sina åligganden.

I fall där åklagaren underrättar övervakningsnämnden om förhållanden som anges i 9 § får övervakningsnämnden begära att åklagaren skall föra talan vid domstol om att skyddstillsynen skall undanröjas.

11 § Den lokala kriminalvårdsmyndigheten skall underrätta övervakningsnämnden om den dömde inte iakttar vad som åligger honom till följd av föreskriften om elektronisk övervakning.

12 § Undanröjs skyddstillsynen skall bestämmelserna i 28 kap. 9 § brottsbalken tillämpas.

13 § När en fråga om en undanröjande av föreskrifter väcks hos övervakningsnämnden eller domstol får nämnden eller domstol besluta att den dömde skall omhändertas i avvaktan på beslut i frågan. Ett sådant beslut skall omprövas så ofta det finns anledning till det.

Förslag till lag om försöksverksamhet med övervakning av besöksförbud med elektronisk kontroll – kvalificerat besöksförbud

Kvalificerat besöksförbud

1 § Enligt denna lag får ett besöksförbud enligt lagen (1988:688) om besöksförbud övervakas med elektronisk kontroll. Ett besöksförbud som övervakas med elektronisk kontroll benämns kvalificerat besöksförbud.

Förutsättningar för kvalificerat besöksförbud m.m.

2 § Ett kvalificerat besöksförbud får meddelas om det med hänsyn till särskilda omständigheter finns risk för att den som har ålagts ett besöksförbud kommer att överträda detta.

Vid bedömningen av om skäl för kvalificerat besöksförbud föreligger skall särskilt beaktas om den som förbudet avses gälla tidigare har överträtt meddelat besöksförbud och överträdelsen inte har varit ringa.

Kvalificerat besöksförbud får inte meddelas om åtgärden skulle innebära ett allvarligt men för den som förbudet avses gälla med hänsyn till dennes förhållanden och detta inte uppvägs av skälen för åtgärden.

3 § Fråga om kvalificerat besöksförbud skall alltid prövas i samband med att någon villkorligt frigges från ett fängelsestraff som dömts ut för brott som riktats mot en närstående eller tidigare närstående person till den dömden.

4 § Kvalificerat besöksförbud meddelas för viss tid, högst sex månader.

Kvalificerat besöksförbud gäller omedelbart och skall verkställas genast. Den som skall övervakas får omhändertas i avvaktan på verkställighet.

Förfarandet vid prövning av frågor om kvalificerat besöksförbud m.m.

5 § Frågor om kvalificerat prövas av domstol på talan av åklagare.

6 § Behörig åklagare att föra talan om kvalificerat besöksförbud är den åklagare på vilken det enligt 8 § lagen om besöksförbud ankommer att pröva frågor om besöksförbud.

I fråga om åklagare tillämpas vidare 7 kap. rättegångsbalken.

Beträffande förfarandet hos åklagaren gäller bestämmelserna i 9 § lagen om besöksförbud.

7 § I fall som avses i 3 § skall den kriminalvårdsmyndighet som verkställer fängelsestraffet underrätta åklagaren, om det kan antas att det finns skäl för kvalificerat besöksförbud.

8 § Behörig domstol är den tingsrätt där åklagare som väcker talan om kvalificerat skall föra talan i brottmål i allmänhet.

För rättens handläggning gäller i tillämpliga delar 18-21 §§ lagen om besöksförbud.

9 § Har åklagaren väckt talan om kvalificerat besöksförbud och är den mot vilken förbudet avses gälla misstänkt för brott som har betydelse för prövningen av frågan om förbudet, får frågan om förbudet prövas i mål om allmänt åtal rörande brottet. Därvid tillämpas bestämmelserna om rättegång i ett sådant mål.

Hävande och ändring av beslut om kvalificerat besöksförbud

10 § Rätten skall omedelbart häva ett beslut om kvalificerat besöksförbud, om det inte längre finns skäl för beslutet. Om det på grund av ändrade förhållanden finns skäl till det, får rätten ändra ett beslut om kvalificerat besöksförbud.

11 § Om det på grund av ändrade förhållanden finns skäl till det, får åklagarens häva eller ändra ett beslut om kvalificerat besöksförbud. Rätten skall snarast underrättas om åtgärden.

12 § Åklagarens beslut att häva ett kvalificerat besöksförbud skall prövas av tingsrätten, om den som förbudet avses skydda begär det.

Åklagarens beslut att ändra ett kvalificerat besöksförbud skall prövas av tingsrätten, om den som förbudet som har ålagts förbudet eller den som förbudet avses skydda begär det.

Verkställighet av övervakningen

13 § Övervakningen skall verkställas av den lokala kriminalvårdsmyndighet inom vilkens verksamhetsområde den som avses skyddas av övervakningen har sin bostad.

14 § Övervakningen skall vara förenad med föreskrift för den övervakade att vid vissa tidpunkter befinna sig i bostaden för kontroll av den tekniska utrustningen. Den lokala kriminalvårdsmyndigheten får meddela föreskrifter om vad den övervakade har att iaktta i detta avseende.

Tvångsmedel

15 § Om den som skall övervakas vägrar medverka till att övervakningen med elektronisk kontroll kan verkställas får han häktas.

16 § Fråga om häktning prövas av rätten på åklagarens begäran.

17 § Begärs någon häktad, skall rätten på yrkande förordna biträde för honom. Biträdet har rätt till ersättning från staten för arbete, tidsspillan och utlägg. Rätten kan ålägga den som häktningsyrkandet riktas mot att såsom förlorande part helt eller delvis ersätta staten för kostnaderna för biträdet.

18 § Rätten skall hålla förhandling för att pröva fråga om häktning. Till förhandlingen skall åklagaren och den som skall övervakas kallas. Den sistnämnde skall delges. Han får hämtas till förhandlingen.

Är den som skall övervakas omhändertagen skall förhandling hållas snarast och senast fyra dagar efter det att omhändertagandet verkställdes.

Har den som skall övervakas uteblivit från förhandlingen hindrar inte hans utevaro att häktningsyrkandet prövas.

Har rätten beslutat om häktning av någon som inte var närvarande vid rätten, skall, så snart beslutet har verkställts, anmälan därom göras till rätten. När en sådan anmälan har gjorts skall förhandling i häktningsfråga hållas snarast och senast inom fyra dagar efter det att häktningsbeslutet verkställdes.

19 § Rätten skall med högst två veckors mellanrum hålla förhandling för att pröva häktningsfrågan. Finns det inte längre inte skäl för häktning skall, rätten omedelbart förordna att den häktade skall frigges.

Åklagaren skall besluta att omedelbart frige den häktade om han medverkar till att övervakningen kan verkställas. Den som skall övervakas får dock vara omhändertagen till dess övervakningen kan verkställas.

20 § Häktning får pågå högst tre månader.

Överträdelse av kvalificerat besöksförbud m.m.

21 § Den som bryter mot ett kvalificerat besöksförbud eller underlåter att iaktta föreskrifterna för övervakningen på annat sätt än som avses i 22 §, döms för överträdelse av kvalificerat besöksförbud till fängelse i högst två år.

22 § Den som bryter mot föreskrifter som meddelats med stöd av 14 § döms för överträdelse av föreskrifter för kvalificerat besöksförbud till böter eller fängelse i högst ett år.

23 § Den kriminalvårdsmyndighet som verkställer övervakningen skall omedelbart underrätta åklagaren om den övervakade handlar på sådant sätt som anges i 21 eller 22 §§.

Förslag till lag om försöksverksamhet med övervakning av besöksförbud med elektronisk kontroll som en särskild rättsverkan av brott

Förutsättningar för kvalificerat besöksförbud, m.m.

1 § När någon döms för överträdelse av besöksförbud får rätten förordna att besöksförbudet skall övervakas med elektronisk kontroll (kvalificerat besöksförbud).

Kvalificerat besöksförbud får meddelas endast om den tilltalade döms till fängelse och om det med hänsyn till särskilda omständigheter finns en risk för att den som ålagts ett besöksförbud kommer att överträda detta.

2 § Kvalificerat besöksförbud får inte meddelas om åtgärden skulle innebära ett allvarligt men för den som förbudet avses gälla med hänsyn till dennes förhållanden och detta inte uppvägs av skälen för åtgärden.

3 § Vid straffmätningen i målet om överträdelse av besöksförbud skall rätten utöver brottets straffvärde i skälig omfattning beakta om den tilltalade meddelas kvalificerat besöksförbud. Rätten får därvid sätta ned eller efterge påföljden.

Övervakningstidens längd

4 § Kvalificerat besöksförbud får meddelas för viss tid, högst sex månader.

Hävande och ändring av beslut om kvalificerat besöksförbud

5 § Rätten skall omedelbart häva ett beslut om kvalificerat besöksförbud, om det inte längre finns skäl för beslutet. Om det på grund av ändrade förhållanden finns skäl till det, får rätten ändra ett beslut om kvalificerat besöksförbud.

6 § Om det på grund av ändrade förhållanden finns skäl till det, får åklagaren häva eller ändra ett beslut om kvalificerat besöksförbud.

Verkställighet av övervakningen

7 § Verkställigheten av övervakningen bedrivs under ledning av den lokala kriminalvårdsmyndighet inom vilkens verksamhetsområde den som avses skyddas av övervakningen har sin bostad.

8 § Övervakningen skall vara förenad med föreskrift för den övervakade att vid vissa tidpunkter befinna sig i bostaden för kontroll av den tekniska utrustningen. Kriminalvårdsmyndigheten får meddela föreskrifter om vad den övervakade har att iaktta i detta avseende.

9 § Är den som meddelas kvalificerat besöksförbud häktad, skall rätten enligt de grunder som anges i 24 kap. rättegångsbalken pröva om han skall stanna kvar i häkte till dess domen vinner laga kraft. Om den som meddelas kvalificerat besöksförbud inte är häktad, får rätten förordna att han skall häktas.

Vid tillämpningen av första stycket skall bestämmelserna i 24 kap. rättegångsbalken om häktning, i de fall där det finns risk för att den misstänkte undrar sig straff, gälla även i de fall där det finns risk för att den misstänkte undandrar sig verkställighet av kvalificerat besöksförbud.

Överträdelse av kvalificerat besöksförbud, m.m.

10 § Den som bryter mot ett kvalificerat besöksförbud eller underlåter att iaktta föreskrifterna för övervakningen på annat sätt än som avses i 10 §, döms för överträdelse av kvalificerat besöksförbud till fängelse, lägst sex månader högst två år.

Bestämmelsen i första stycket gäller också den som vägrar att medverka till verkställighet av övervakningen.

11 § Den som bryter mot föreskrifter som meddelats med stöd av 7 § döms för överträdelse av föreskrifter för kvalificerat besöksförbud till böter eller fängelse i högst ett år.

12 § Den kriminalvårdsmyndighet som verkställer övervakningen skall omedelbart underrätta åklagaren om den övervakade handlar på sådant sätt som anges i 9 eller 10 §§.

Förslag till lag om försöksverksamhet med övervakning med elektronisk kontroll under permission från fängelsestraff

1 § Av 32 § lagen (1974:302) om kriminalvård i anstalt framgår att en intagen kan beviljas normalpermission eller särskild permission och att de villkor som kan anses nödvändiga när det gäller vistelseort, anmälningsskyldighet eller annat får ställas för permissionen.

När villkor om vistelseort ställs för permissionen får villkoret förenas med övervakning med elektronisk kontroll.

2 § Övervakningen skall verkställas av den lokala kriminalvårdsmyndighet inom vilkens verksamhetsområde den som avses skyddas av övervakningen har sin bostad.

3 § Övervakningen får förenas med föreskrift för den övervakade att vid vissa tidpunkter befinna sig i bostaden för kontroll av den tekniska utrustningen. Den lokala kriminalvårdsmyndigheten får meddela föreskrifter om vad den övervakade har att iaktta i detta avseende.