

**Justitiedepartementet****Juridiska institutionens yttrande över promemorian
Elektronisk övervakning av kontaktförbud (Ds 2017:1)**

Uppsala universitet (Juridiska institutionen och Nationellt centrum för kvinnofrid) har genom remiss anmodats yttra sig över rubricerade promemoria. Juridiska institutionen vill för sin del anföra följande. Huruvida förslaget, i nuvarande form, bör genomföras är ytterst en rättspolitisk fråga, som vilar på bedömningar av vad som är nödvändigt utifrån risk- och preventionssynpunkt samt därutöver proportionellt. Förslaget kan dock inte tillstyrkas med mindre än att nedanstående konkurrensfrågor närmare utreds.

1. Det råder inga tvivel om att syftet med att den befintliga regleringen rörande kontaktförbud är angeläget samt att sanktioner av detta slag kan fungera som ett medel för att uppnå brottsavhållande resultat eller åtminstone fungera stabiliserande i situationer där risk för allvarlig brottslighet föreligger. Möjligheten att använda sig av elektronisk intensivövervakning (IÖV) kan likaså, på grund av sin mycket ingripande kontrollerande karaktär, fungera som ett effektivt sätt att upprätthålla ett förbud för en part att söka kontakt med ett presumtivt offer.
2. Det finns emellertid vissa principiella problem med att använda sig av IÖV såsom ett kontrollerande och preventivt verktyg för brottsbekämpning. I praktiken har man (redan) infört ett system där man kringgår en domstolsprövning av ärenden som rätteligen hör hemma där. IÖV infördes och betraktas som en alternativ

verkställighetsform för *fängelse*. Fängelse utgör i sammanhanget den mest ingripande påföljd som får utdömas och det råder i brottmålsförfarande en presumtion mot fängelse (se BrB 30:4). För verkställighet av ett fängelse skall kunna komma ifråga krävs följaktligen dels en fällande dom avseende en konkret brottslig gärning, dels att alla alternativ till fängelse är uteslutna vid valet av påföljd. Efter en lämplighetsprövning kan i sådana fall fängelsestraffet *verkställas* genom IÖV. Bedömningen görs dels av domstolen, dels av Kriminalvården, men bygger på förutsättningen att brott har konstaterats av en domstol samt att den mest ingripande påföljden (fängelse) oundgängligen måste användas. Det är således i första hand fråga om en reaktiv tillbakablickande bedömning av gärningsmannens beteende (som förtjänar en sträng påföljd) varefter en lämplighetsprövning görs för att se om påföljden kan verkställas på annat sätt.

3. I den form som IÖV har fått i lag (1988:688) om kontaktförbud används övervakningsformen på ett delvis liknande sätt. Att förena ett *särskilt utvidgat kontaktförbud* bygger på att gärningsmannen har överträtt ett utfärdat villkor för ett kontaktförbud (jfr 2 §). Bedömningen är såtillvida även i detta avseende en retrospektiv reaktion på ett utfärdat påbud; ett visst ytterligare skydd mot det presumtiva brottsoffret skapas vidare genom att området från vilken den som omfattas av kontaktförbudet utvidgas.
4. Vad som nu föreslås är att IÖV skall kunna kopplas till ett tidigare skede, redan vid överträdelse av ett *utvidgat kontaktförbud* och en överträdelse därav. Även i dessa fall skall det råda en presumtion för IÖV.
5. Som nämnts inledningsvis finns det principiella betänkligheter med att dels föregripa en rättslig bedömning som skall göras av en domstol, dels att använda sig av en alternativ verkställighetsform för fängelsestraff som reaktion på överträdelser av uppställda förbud. Uppsala universitet anser att det finns

utrymme för tvivel att så pass ingripande åtgärder skall kunna företas av en åklagare och inte av domstol. Regleringen och det föreliggande förslaget lider även av ett inneboende problem med ett slags dubbelbestraffning. En överträdelse av ett utfärdat kontaktförbud bestraffas enligt 24 §, nämnda lag, för överträdelsen i sig. I denna del bör beaktas att påföljden påfallande ofta bestäms till fängelse eller en förstärkt icke-frihetsberövande påföljd (uppmärksammas bör dock här att statistiken skiljer sig åt väsentligt i litteraturen; jfr Borgeke m.fl., Studier rörande påföljdspraxis m.m. s. 1178 och Brå rapport 2015:3).

Att åklagaren, självständigt, efter en överträdelse kan fatta beslut om att den dömda därutöver skall underkastas IÖV (som alltså motsvarar fängelse) är diskutabelt. Uppsala universitet uppmärksammar att problematiken lindras av att intensivövervakningen är mindre ingripande när det är fråga om utvidgat kontaktförbud (enligt så väl gällande rätt som förslaget om en utvidgad tillämpning) jämfört med IÖV såsom verkställighetsform gällande ett utdömt fängelsestraff. I det sistnämnda fallet begränsas den dömdes handlingsfrihet till att han eller hon måste befinna sig på en särskilt utpekad plats (hemmet, en arbetsplats, skola e.dyl.) medan elektronisk intensivövervakning i de förstnämnda fallen endast utesluter närvaro på vissa särskilt utpekade platser eller områden. Inte desto mindre kan övervakningen omfatta relativt sett stora geografiska områden och motsvarande inskränkningar för den som omfattas av beslutets liv, varför problematiken kvarstår. Skulle den som ålagts intensivövervakning utan godtagbara skäl avbryta eller hindra kontrollen utgör detta i sig en egen brottsform, helt oberoende av om den som meddelats beslutet kontaktat skyddspersonen eller inte (jfr 25 §, nämnda lag).

I sammanhanget bör vidare uppmärksammas att överträdelser av kontaktförbud kan utgöra en brottsförutsättning för att anse att gärningsmannen begått ett annat mer sammansatt brott – olaga förföljelse (BrB 4:4b) alternativt grovt fridskränkingsbrott (BrB 4:4a). Bestämmelserna, som bygger på en skapad

konkurrensklausul, möjliggör att lägga samman flera överträdelser av kontaktförbud till ett allvarigare brott med avsevärt högre straffskala (fängelse i 14 dagar till 4 år). Det finns således en betydande överreglering på området, vilket bl.a. kan vara anledning till att vissa former av kontaktförbud inte anses vara nödvändiga. Uppsala universitet anser med hänsyn till det ovan anförda, att det saknas anledning att förändra straffskalan för enskilda överträdelser av kontaktförbud. Detta förslag kan följaktligen inte tillstyrkas. Vidare måste konkurrensfrågorna utredas närmare och preciseras.

6. Med hänsyn till den ovan angivna beskrivningen blir det uppenbart att huruvida den nuvarande lagstiftningen är tillräcklig, samt huruvida det är befogat att överväga en reglering i enlighet med förslaget, kommer att bero på hur åklagarens riskbedömning görs samt vad som anses vara en överträdelse av ett utvidgat (eller särskilt utvidgat) kontaktförbud. I denna del välkomnar Uppsala universitet förslaget att beviskraven för när kontaktförbud och IÖV skall kunna användas inte skall ändras. Allt annat än det som gäller i dagsläget skulle skapa direkt rättsosäkerhet (jfr tidigare utredningars förslag om t.ex. ”sannolika skäl för överträdelser” etc.). Det bör dock noteras att vad som från åklagarsidan anses utgöra ”tillräckliga skäl” för åtal är mycket vagt, relativt och varierande. Det kan inte heller uteslutas att det förhållandet att (en) åklagare fattat beslut om kontaktförbud i någon form kommer att påverka kommande bedömningar av huruvida det är befogat att använda en mer ingripande form av förbud. Av detta skäl borde dessa beslut vara underkastade en domstolsprövning. I detta sammanhang bör jämförelser mellan vad som gäller vid användningen av tvångsmedel i samband med förundersökning och rättegång (anhållande, häktning etc.) och den i utredningen diskuterade formen av s.k. preventiva tvångsmedel.

Av direktiven till utredaren anges att IÖV inte används i tillräcklig utsträckning. Detta utgör enligt Uppsala universitet inget argument i sig. Den relevanta frågan bör i stället vara om det finns ett behov av att

använda sig av IÖV i fler fall än vad som sker idag, vilket bero antingen på att tillämpningsområdet är för begränsat eller att åklagare inte väljer att använda IÖV trots att det är möjligt. Universitetet anser att det med hänsyn till vad som anförs i Ds 2017:1 inte kan uteslutas att en utvidgad tillämpning skulle kunna bidra till att minska angrepp på offrets säkerhet till person etc. Vad som dock bör övervägas noggrant är om en så pass ingripande åtgärd som IÖV utgör kan motiveras med ett syfte att skapa en ”trygghetskänsla”. Det hela måste rimligtvis bero på överträdelsens karaktär samt på hur proportionalitetsbedömningen utfaller. Att det geografiska området kan vara – relativt sett – stort (särskilt i fall där den som omfattas av förbudet bor i ett litet samhälle) samt att det föreslås att även icke-fysiska kontakter skall kunna anses medföra överträdelser, innebär att det borde krävas särskilt starka skäl för att använda den föreslagna kombinationsmöjligheten med kontaktförbud (under straffhot) och IÖV.