

Till: Justitiedepartementet

Diarienummer: Ju2024/00351

Remissyttrande från: Sveriges Kvinnoorganisationer

Datum och ort: 2024-06-19, Stockholm

## Sveriges Kvinnoorganisationers yttrande över betänkandet En effektivare kontaktförbudslagstiftning – ett utökat skydd för utsatta personer (SOU 2024:13)

### Övergripande kommentar

Sveriges Kvinnoorganisationer välkomnar en översyn av kontaktförbudslagstiftningen. Som framgår av utredningens hearing med brottsoffer- och kvinnorrättsorganisationer och som landets kvinnojourer länge vittnat om är det idag svårt att få kontaktförbud utfärdat samtidigt som överträdelser sker ofta och med alltför ringa påföljder från rättsväsendet. Situationen är så allvarlig att kontaktförbuden i många fall blivit verkningslösa när det kommer till män som begår våld mot kvinnor i deras närhet. Det är mot bakgrund av detta angeläget att reformera kontaktförbudslagstiftningen. Det är dock viktigt att kontaktförbud som regel behöver kombineras med andra insatser för att inte inge en falsk trygghetskänsla. I de fall ett kontaktförbud avslås bör den som nekats detta skydd direkt få hjälp att få tillgång till skyddat boende.

Sveriges Kvinnoorganisationer tillstyrker de flesta av utredningens förslag men är kritiska till att utredningen i vissa fall avråder från möjliga utvidgningar av påföljder som anses för ingripande på förbudspersonens rörelsefrihet. Utredningens bedömningar innebär i dessa fall att det är skyddspersonernas, oftast våldsutsatta kvinnors, liv begränsas snarare än deras förövares. Sverige har fått kritik från Europarådets expertgrupp Grevio, som framhållit att vår nuvarande lag om kontaktförbud saknar en reglering som ser till att akuta förbudsåtgärder kan vidtas vid mäns våld mot kvinnor i nära relationer. Konventionsstater är skyldiga att säkerställa att en person som utövar våld i hemmet kan avlägsnas från bostaden vid situationer av överhängande fara, samt förbjudas att kontakta den som utsatts eller riskerar att utsättas för våld. Att den genomsnittliga tiden för att få ett kontaktförbud utfärdat är sju dagar är alldeles för långt med tanke på att ansökningar ofta är mycket akuta. Vi är därför mycket kritiska till att utredningen inte lägger förslag som till fullo lever upp till Grevios rekommendationer.

## 8. En modern och ändamålsenlig kontaktförbudslagstiftning

### 8.2 Behovet av och inriktningen för en reform

#### 8.2.1 Den brottspreventiva funktionen behöver förstärkas

**Sveriges Kvinnoorganisationer delar utredningens bedömning att kontaktförbudens brottspreventiva funktion behöver förstärkas**, bland annat genom att utöka de situationer för vilka kontaktförbud kan utfärdas.

**Vi instämmer i att kontaktförbud ska kunna utgöra ett reellt skydd för skyddspersonen**, vilket kräver större möjligheter att utfärda kontaktförbud som omfattar stora geografiska områden. Att utöka det geografiska skyddsområdet är av yttersta vikt för att våldsutsatta kvinnor ska kunna åtnjuta rörelsefrihet, medan deras förövare måste anpassa sina liv. Vi tycker likt utredningen att *“Den som väljer att begå allvarliga brott och upprepade trakasserier mot någon annan måste i vissa fall tåla relativt betydande inskränkningar i sitt eget liv, i de fall alternativet är att den förföljda personen annars tvingas göra sådana inskränkningar”*. Att det geografiska skyddsområdet utökas är också viktigt för att polis ska hinna ingripa vid brott mot kontaktförbudet och för att möjliggöra en effektiv elektronisk övervakning, så som Polismyndigheten har framfört.

**Vi instämmer i att tillämpningen av lagstiftningen är alltför restriktiv, och att kontaktförbud bör kunna utfärdas i fler situationer än i dag**. Det är oacceptabelt att endast en fjärdedel av alla ansökningar om kontaktförbud leder till bifall. Vi är därför starkt positiva till att utredningen landar i att andra riskfaktorer än förbudspersonens tidigare brottslighet ska få större genomslag vid riskbedömningen. En sådan faktor kan till exempel vara att förbudspersonen har utsatt någon för kontrollerande beteende i form av övervakning med digitala medel, såsom exempelvis GPS-sändare eller dolda kameror, vilket sällan lagförs men har stor påverkan på de som utsätts.

**Vi delar utredningens bedömning att särskilt utvidgat kontaktförbud bör kunna åläggas även om förbudspersonen inte tidigare har brutit mot ett utvidgat kontaktförbud**. Bedöms riskfaktorerna vara så pass allvarliga att ett särskilt utvidgat kontaktförbud behövs ska skyddspersonen inte behöva vänta på att förövaren bryter mot kontaktförbudet för att få adekvat skydd.

#### 8.2.2 Den tekniska utrustningen för elektronisk övervakning behöver förbättras

**Sveriges Kvinnoorganisationer delar utredningens bedömning att den tekniska utrustningen för elektronisk övervakning behöver förbättras** för att kontaktförbud ska kunna utgöra ett reellt skydd. Vi anser att elektronisk övervakning bör användas i

högre grad än idag för att kontrollera att förbudspersonen inte bryter mot kontaktförbudet.

### *8.2.3 Frågor kring handläggningen behöver vara ändamålsenligt reglerade*

**Vi delar utredningens bedömning att de rättsliga verktygen behöver förbättras för att handläggningen av kontaktsförbudsärenden ska bli mer effektiv.** Vi instämmer i att myndigheters ansvar att initiera frågan om kontaktförbud bör tydliggöras. Det är inte rimligt att förvänta sig att våldsutsatta som befinner sig i en svår situation själva och utan stöd ska fråga efter kontaktförbud. Då ansökningar om kontaktförbud ofta upprättas vid akuta situationer är det även av yttersta vikt att handläggningstiden är kort, att det finns tydliga handläggningsrutiner och att förbudspersoner inte ges möjlighet att förhålla eller försvåra processen genom att till exempel undvika delgivning av beslutet.

### *8.2.4 Förutsättningarna för att kombinera ett kontaktförbud med andra skyddsåtgärder behöver förbättras*

**Sveriges Kvinnoorganisationer delar utredningens bedömning att förutsättningarna för att kombinera kontaktförbud med andra skyddande åtgärder behöver förbättras,** till exempel genom larpaket eller stödinsatser till skyddspersonen.

Vi är delvis positiva till att utredningen tar upp att det kan behövas insatser för att förmå förbudspersonen att ändra sitt beteende. Vi är dock kritiska till att utredningen skriver att detta bör kunna beaktas vid bedömningen av om ett kontaktförbud ska förlängas. Forskningen om effekterna av våldsförebyggande program för förövare är fortfarande begränsad, det saknas evidens för att förövare blir mindre våldsamma av sådana insatser. Att förövare deltar i sådana program behöver inte vara något negativt, men bör inte vara vägledande i en bedömning om kontaktförbud ska förlängas.

Vi delar bedömningen att det bör göras individuella riskbedömningar i ärenden om kontaktförbud och att efterlevnaden av kontaktförbud kontinuerligt bör följas upp, så att eventuella överträdelser kommer myndigheterna tillkänna.

## 8.3 En utökad möjlighet att utfärda kontaktförbud

### *8.3.2 Risk för otillbörlig övervakning ska utgöra en grund för kontaktförbud*

**Sveriges Kvinnoorganisationer tillstyrker utredningens förslag att kontaktförbud även ska kunna utfärdas när en person riskerar att utsättas för otillbörlig övervakning.** Att utsättas för kontrollerande beteenden och digital övervakning är alltid

en djup kränkning av den personliga integriteten även om det i vissa fall inte är straffbart. Att besluta om kontaktförbud i dessa fall kan även få en brottsförebyggande effekt, när kontrollerande beteenden som hade kunnat trappas upp och övergå i andra våldshandlingar avbryts.

#### *8.3.4 Fler omständigheter ska beaktas vid riskbedömningen*

**Sveriges Kvinnoorganisationer tillstyrker utredningens förslag att** skriva in fler exempel i lagtexten på omständigheter som särskilt ska beaktas vid riskbedömningar som ligger till grund för kontaktförbud, så att även förföljelser, otillbörlig övervakning och andra allvarliga trakasserier omfattas. Vi behöver komma ifrån rådande praxis att en person behöver ha lagförts tidigare för att ett kontaktförbud ska åläggas, och se till att riskbedömningar blir mer heltäckande och även omfattar aggressiva eller kontrollerande beteenden som inte är straffbara.

**Vi tillstyrker även utredningens förslag att** ge Åklagarmyndigheten och Polismyndigheten i uppdrag att se över hur strukturerade riskbedömningar kan användas oftare i ärenden om kontaktförbud. Det är av största vikt att denna översyn har kunskap om och särskilt beaktar de företeelser som utmärker mäns våld mot kvinnor och våld i nära relationer, så att riskbedömningarna är ändamålsenliga.

#### *8.3.6 Särskilt utvidgade kontaktförbud som en förstahandsåtgärd*

**Sveriges Kvinnoorganisationer tillstyrker utredningens förslag att** beslut om särskilt utvidgade kontaktförbud ska kunna fattas direkt om det finns en risk att förbudspersonen kan begå brott mot skyddspersonens liv, hälsa eller trygghet.

#### *8.3.7 Det geografiska områdets storlek vid särskilt utvidgade kontaktförbud*

**Sveriges Kvinnoorganisationer tillstyrker utredningens förslag, och framhåller vikten av att man särskilt beaktar att det geografiska området för kontaktförbud bör vara tillräckligt stort för att säkerställa ett adekvat skydd.** Vi delar inte bedömningen att det normalt sett är tillräckligt att förbudet omfattar ett kvarter eller en stadsdel, och att större förbudsområden endast är nödvändiga i ett fåtal fall. Ett skyddsområde behöver åtminstone alltid omfatta skyddspersonens bostad, skola/arbetsplats och andra ställen där hon ofta vistas, till exempel barns skolor/förskolor eller platser för fritidsaktiviteter. Det behöver även omfatta transportsträckor mellan dessa platser.

Vi instämmer i utredningens resonemang kring att särskilt utvidgade kontaktförbud kan inge en falsk känsla av trygghet för skyddspersonen. Det är därför viktigt att skyddspersonen får information om kontaktförbudets begränsningar, samt att kontaktförbudet kombineras med andra skydds- och stödåtgärder.

### *8.3.8 En presumtion för kontaktförbud i vissa fall*

**Sveriges Kvinnoorganisationer tillstyrker utredningens förslag att införa en presumtion för kontaktförbud efter en fällande dom för brott där det typiskt sett finns skäl för kontaktförbud.** Precis som framhålls i utredningen är det mycket vanligt att män som begått våld mot sin partner återfaller och fortsätter begå övergrepp, i synnerhet i nära anslutning till interventioner vid det inledande brottet. Därför bör det införas en presumtion för kontaktförbud vid brott i nära relationer.

Vi är dock kritiska till utredningens bedömning att presumtionsregeln inte bör tillämpas när kontaktförbudet ämnar avse en gemensam bostad. Det är mycket vanligt att förövare och offer bor tillsammans, och även i dessa fall bör brottsoffrets trygghet och säkerhet premieras. Sverige har också tidigare fått kritik från Grevio för att vår lagstiftning saknar bestämmelser för hur en misstänkt gärningsperson ska avlägsnas från en gemensam bostad.

Vi tillstyrker förslaget att en presumtionsregel även ska tillämpas vid olaga förföljelse och hedersförtryck.

### *8.3.9 Kontaktförbud avseende den gemensamma bostaden*

**Vi är kritiska till utredningens bedömning att tillämpningsområdet för kontaktförbud avseende den gemensamma bostaden inte bör utvidgas.** Precis som åklagare framfört till utredningen kan kontaktförbud avseende gemensam bostad vara effektivt när det inte föreligger tillräckliga förutsättningar för häktning. Alternativet är, precis som utredningen skriver, att den utsatta personen tvingas lämna bostaden för att skydda sig själv och eventuella barn mot fortsatta övergrepp. Detta strider mot Istanbulkonventionen och innebär ofta ett stort trauma för berörda kvinnor och barn som tvingas fly från både förövare och bostad. Väljer man att begå brott i nära relation är det ens egen rörelsefrihet som ska begränsas, inte ens offers.

## 8.4 Elektronisk övervakning

### *8.4.3 Bör elektronisk övervakning kunna användas vid samtliga former av kontaktförbud?*

**Vi delar inte utredningens bedömning att det saknas övertygande skäl för att införa en möjlighet till elektronisk övervakning för ordinära kontaktförbud och kontaktförbud avseende den gemensamma bostaden.** Elektronisk övervakning kan öka tryggheten för skyddspersonen, avskräcka förbudspersonen att bryta mot kontaktförbudet samt säkra bevis vid överträdelser. För den som väljer att utöva våld, trakassera eller kontrollera någon i den grad att man erlaggs kontaktförbud är elektronisk övervakning inte en oproportionerlig insats.

### *8.4.5 Det straffbara området för hindrande av elektronisk övervakning ska utvidgas*

**Sveriges Kvinnoorganisationer tillstyrker utredningens förslag** att utvidga tillämpningsområdet för bestämmelsen om hindrande av elektronisk övervakning till att omfatta handlingar som försvårar övervakningen, till exempel att låta utrustningens batterinivå ständigt ligga på en kritiskt låg nivå.

Vi tillstyrker även förslaget att det ska vara tillåtet att ta fram uppgifter om den övervakades position när en pågående elektronisk övervakning försvåras.

## 8.5 En effektiv handläggning

### *8.5.2 Sammanträde ska kunna underlåtas om det är uppenbart obehövt*

**Vi tillstyrker utredningens förslag att sammanträde inför rätten ska kunna underlåtas om det är uppenbart obehövt. Rätten till sammanträde skall alltså inte vara helt ovillkorad.** Precis som lyfts fram i utredningen har denna ovillkorade rätt tydligt utnyttjats för att utsätta motparten för ytterligare trakasserier, och i dessa fall bör sammanträde kunna underlåtas.

### *8.5.3 Särskild reglering vid omedelbar fara och interimistiska beslut*

**Sveriges Kvinnoorganisationer är kritiska till utredningens bedömningar att det saknas behov av att införa en särskild reglering som möjliggör ett avlägsnande av en misstänkt gärningsperson från den gemensamma bostaden vid omedelbar fara, samt att det finns inte tillräckligt starka skäl för att göra det möjligt att fatta interimistiska beslut.**

Artikel 52 i Istanbulkonventionen kräver att konventionsstater säkerställer att myndigheter ges möjlighet att besluta om att den som utövar våld i hemmet måste

lämna bostaden, i situationer av överhängande fara. Att Sverige inte har en sådan reglering har kritiserats av Europarådets expertgrupp Grevio. Det är en allvarlig brist att utredningen inte lämnar förslag som åtgärdar detta.

Enligt Åklagarmyndigheten är huvudregeln att beslut om kontaktförbud ska meddelas senast inom två veckor från ansökan, en vecka om det rör kontaktförbud avseende gemensam bostad eller utvidgade kontaktförbud. När våldsutsatta ansöker om kontaktförbud är situationen ofta akut, och som framförts av brottsoffer- och kvinnorrättsorganisationer till utredningen är risken för våld och andra övergrepp förhöjd under handläggningstiden. Därför är det oerhört viktigt att snabba beslut kan tas, enligt Grevios rekommendation inom 24 timmar.

#### *8.5.4 Åklagaren ska underrättas i samband med att verkställigheten av fängelsestraff och sluten ungdomsvård upphör*

**Sveriges Kvinnoorganisationer tillstyrker utredningens förslag att införa en skyldighet för Kriminalvården och SiS att underrätta åklagaren i samband med att en person frigges från ett fängelsestraff eller sluten ungdomsvård för brott mot närståendes eller tidigare närståendes liv, hälsa, frihet eller frid, eller för olaga förföljelse, hedersförtryck eller överträdelse av kontaktförbud.** Vi anser dock att denna skyldighet även bör gälla vid frigivning från rättspsykiatrisk vård. Vi vill dessutom tillägga att det är av yttersta vikt att de personer som utsatts för dessa brott nås av denna information.

Vi tillstyrker även förslaget att Kriminalvården och SiS ska lämna ut uppgifter till Åklagarmyndigheten eller Polismyndigheten som kan antas ha betydelse för beslut om kontaktförbud, när underrättelse om tid för frigivning ges, samt att Åklagarmyndigheten ska få i uppdrag att ta fram rutiner för hur framställan av begäran om utlämnande av uppgifter ska gå till. Vi ställer oss positiva till att myndigheterna bör få ett tydligare ansvar för att initiera frågan om kontaktförbud när en person som dömts för dessa brott frigges, eftersom detta annars kan vara betungande för den utsatta person som förbudet ämnar skydda.

Vi tillstyrker även förslaget att Åklagarmyndigheten ska ges i uppdrag att se över sina föreskrifter om kontaktförbud så att lämpliga åtgärder vidtas i samband med att myndigheten underrättas om att fängelsestraff, sluten ungdomsvård och rättspsykiatrisk vård upphör.

#### *8.5.5 Förbättrade möjligheter att delge beslut om kontaktförbud*

**Sveriges Kvinnoorganisationer tillstyrker utredningens förslag att** införa möjligheten att genom beslut av åklagare eller av domstol genomföra husrannsakan för att delge beslut om kontaktförbud. När beslut om kontaktförbud fattats är det av största vikt att det börjar gälla så snart som möjligt, och därför ser vi positivt på utökade möjligheter att delge beslut, och förhindra att förbudspersonen förhalar processen genom att undvika delgivning.

#### 8.6 Ökade förutsättningar för att kombinera ett kontaktförbud med andra skyddande åtgärder

##### *8.6.2 Underrättelseskyldighet till socialnämnden ska utvidgas*

**Vi tillstyrker utredningens förslag att Socialnämnden alltid ska underrättas när ett beslut om kontaktförbud meddelas**, så att Socialtjänsten kan vidta kompletterande stöd- och skyddsåtgärder. Idag finns det brister i samverkan mellan bland andra socialtjänsten och polisen, vilket bland annat har lyfts av Socialstyrelsens dödsfallsutredningar som pekar på att brister i samverkan är en tydlig orsak till att man misslyckas med att ingripa och rädda kvinnor i situationer där det borde varit möjligt - kvinnor som därmed istället mördats av en man hon haft en relation med. Även Sveriges Kommuner och Regioners undersökning ISU-kvinnofrid visar att förhållandevis få kvinnor kommer till socialtjänsten via t ex polisen. Insatser genomförs parallellt istället för synkat, information delas inte mellan myndigheter. Polismyndigheten behöver i mycket större omfattning än vad som sker idag lämna uppgifter till socialtjänsten när de får kännedom om en våldsutsatt kvinna, med eller utan barn. Vi vill därför understryka att polisen bör uppmanas starkt att i ett tidigt skede lämna uppgifter till socialnämnden, till exempel vid ansökan om kontaktförbud.

##### *8.6.3 En förtydligad skyldighet för polisen att vidta individuella skyddsbedömningar*

**Vi tillstyrker utredningens förslag att Polismyndigheten så snart som möjligt ska göra en individuell skyddsbedömning när ett beslut om kontaktförbud meddelas.** Vi förordar att dessa riskbedömningar ska vara strukturerade och att den som genomför dessa har tillräcklig kompetens om mäns våld mot kvinnor och våld i nära relationer.

##### *8.6.4 En kontaktperson ska utses för parterna*

**Vi tillstyrker utredningens förslag att Polismyndigheten ska utse en kontaktperson för skyddspersonen och förbudspersonen när ett beslut om kontaktförbud meddelas**, för att se till efterlevnaden av förbudet och öka tryggheten för



**skyddspersonen.** Vi instämmer fullt med utredningens bedömning att denna kontaktperson behöver ha polisiära befogenheter. Det är dessutom livsviktigt att dessa kontaktpersoner har kompetens om mäns våld mot kvinnor och våld i nära relationer, samt att kontakten med skydds- respektive förbudspersonen sker fysiskt, eller via telefon/videomöte om så krävs, och absolut inte i skrift. Detta för att kunna få en rättvisande bild av skydds- och förbudspersonernas mående, beteende och för att bygga förtroende. Vidare menar vi att kontaktpersoner ska ha ett uttalat uppdrag att se över vilka behov av stödinsatser som skyddspersonen kan ha, och se till att hon får tillgång till dessa kontakter vid behov.

## 9. Straffskalorna för vissa brott

### 9.3 Överträdelse av kontaktförbud

**Vi tillstyrker utredningens förslag att brottsbeteckningen *överträdelse av kontaktförbud med elektronisk övervakning* ska ersättas med *överträdelse av utvidgat eller särskilt utvidgat kontaktförbud*,** så att en strängare straffskala om fängelse i lägst tre månader och högst två år tillämpas för dessa överträdelser oavsett om de övervakas elektroniskt eller ej.

Vi delar utredningens bedömning att överträdelse av utvidgat och särskilt utvidgat kontaktförbud bör betraktas som artbrott då det är viktigt att rättsväsendet tydliggör allvaret i dessa brott och för att fängelse ska bli den huvudsakliga påföljden. Män som begår våld mot kvinnor är ofta mycket motiverade att fortsätta utsätta kvinnan för våld, kontroll eller trakasserier även efter separation och även om kontaktförbud ålagts honom. Det är därför mycket viktigt att överträdelser av kontaktförbud får kännbara konsekvenser för förbudspersonen.

### 9.5 Hindrande av elektronisk övervakning

**Vi tillstyrker utredningens förslag att straffskalan för hindrande eller försvårande av elektronisk övervakning som begåtts med uppsåt ska ändras till fängelse i högst ett år, så att straffminimum höjs till fängelseminimum.** Det är av yttersta vikt att polis har befogenhet att vid misstanke om dessa brott genomföra husrannsakan, så att dessa brott kan lagföras i högre utsträckning. För att kontaktförbud ska vara effektiva måste förbudspersonen avskräckas från överträdelser genom att dessa har tydliga och kännbara påföljder.

## 9.6 Barnfridsbrott

**Sveriges Kvinnoorganisationer tillstyrker utredningens förslag att skärpa straffskalan för grovt barnfridsbrott så att minimistraflet höjs till ett års fängelse och maximistraflet höjs till fängelse i sex år.** Vi instämmer i bedömningen att minimistraflet för detta brott bör motsvara minimistraflet för grov fridskränkning, då det inte är rimligt med ett lägre minimistraflet för att kränka ett barns frid än en vuxens. Vi ser även positivt på höjningen av maximistraflet från fyra till sex års fängelse. Att som barn bevittna mord eller grov misshandel eller våldtäkt är oerhört traumatiserande. Vi instämmer därför med utredningens bedömning att detta ej är jämförbart med att utsättas för grovt olaga hot, utan snarare grov misshandel, vilket kan ge upp till sex års fängelse.

## 9.7 Grov fridskränkning och grov kvinnofridskränkning

**Vi delar utredningens bedömning att straffskalan för grov fridskränkning och grov kvinnofridskränkning inte bör ändras.** Det viktigaste i nuläget vad gäller dessa brott är att se till att lagstiftningen överhuvudtaget används. Antalet anmälningar och lagföringar av grov kvinnofridskränkning har stadigt minskat de senaste 15 åren. Detta är en mycket oroande utveckling, då detta brott effektivt fångar hur mäns våld mot kvinnor i nära relationer ofta tar sig uttryck, och kriminaliserar handlingar som var för sig ger lågt straffvärde.

Vi delar utredningens bedömning att en straffhöjning skulle kunna leda till att grövre brott som misshandel och våldtäkt skulle komma att ingå i brottet, och att man då avviker från syftet att åstadkomma ett skärpt straffvärde för gärningar som var för sig är ringa, men som sammantaget kan innebära en grov fridskränkning. Att höja straffvärdet skulle dessutom i värsta fall kunna göra domstolarna mindre benägna att fälla, ifall de inte upplever att straffen motsvarar de brottsliga handlingarnas allvarsgrad. Det som i detta läge behövs är således ett kunskapslyft och ökad prioritering av brottet grov kvinnofridskränkning inom polis och rättsväsende, för att se till att vi får en mer effektiv lagföring av denna brottslighet.

## 10 Brottskatalogen för hedersförtryck och fridskränkingsbrotten

**Vi tillstyrker utredningens förslag att det bör tydliggöras att även anstiftan och medhjälp kan ingå i brotten grov fridskränkning och grov kvinnofridskränkning samt hedersförtryck, så att även den som medverkar till någon eller flera av gärningarna kan dömas.** Vi tillstyrker även att det bör tydliggöras att försök,

förberedelse eller stämpling till brott kan ingå i ett fridskränkingsbrott eller hedersförtrycksbrott.