

Socialförvaltningen
Tjänsteskrivelse till socialnämnden

Datum:
2020-11-23

Diarienummer:
2020-00580

Handläggare:
Sofia Venemalm

Justitiedepartementet: Remiss av betänkandet av hedersbrottsutredningen (SOU 2020:57)

Förslag till beslut

Socialnämnden beslutar

1. **att** lämna upprättat yttrande som Uppsala kommuns svar till justitiedepartementet i enlighet med **bilaga 1**.

Ärendet

Justitiedepartementet har remitterat betänkandet "Ett särskilt hedersbrott" till bland andra Uppsala kommun.

Betänkandet föreslår i korthet:

- Behov av en ny brottstyp som tar sikte på upprepade hedersrelaterade gärningar som riktar sig mot samma brottsoffer.
- Förslag om att införa ett särskilt hedersbrott i 4 kap. brottsbalken.
- Inspirerat av grov fridskränkning och grov kvinnofridskränkning.
- Handlar om upprepande kränkningar.
- Inget krav på att den som utsätts är närstående.
- Samma definition som i den nya straffskärpningsbestämmelsen, det vill säga brottet ska begåtts i syfte att bevara eller återupprätta en persons, en familjens en släkts eller annan liknande grupps heder.
- Straffet för överträdelse av kontaktförbud skärps.
- Utvidgat kontaktförbud ska alltid ska kunna förenas med villkor om elektronisk övervakning.

Utredningens slutsatser och förslag

Utredningen slår fast att det finns ett stort behov av att motverka hedersrelaterat våld och förtryck. Den 1 juli 2020 infördes ett nytt brott, barnäktenskapsbrott. Samtidigt infördes en straffskärpningsgrund för brott med hedersmotiv. Det infördes även ett utreseförbud som ska skydda barn från att föras utomlands för att utsättas för barnäktenskap eller könsstympas.

Utredningens bedömning är att det finns ytterligare behov av att markera i straffsystemet att hedersrelaterat våld och annat sådant förtryck är oacceptabelt. Utredningen föreslår att det införs en särskild brottstyp som tar sikte på upprepade hedersrelaterade gärningar som riktar sig mot samma brottsoffer. Det är utredningens bedömning att en tydlig signal i strafflagstiftningen kommer att bli normbildande och på sikt bidra till att minska förekomsten av hedersrelaterat våld och förtryck i samhället.

Bestämmelsen föreslås utformas med fridskränkingsbrotten som förebild, men med den skillnaden att gärningspersonen och brottsoffret inte behöver vara närstående. För ansvar krävs att gärningspersonen har begått de brottsliga gärningarna i syfte att bevara eller återupprätta en persons eller familjs, släkts eller annan liknande grupps heder.

Vidare föreslår utredningen att straffet för överträdelse av kontaktförbud skärps liksom att ett utvidgat kontaktförbud alltid ska kunna förenas med villkor om elektronisk övervakning.

De föreslagna ändringarna i lag kan träda i kraft den 1 januari 2022.

Förvaltningens synpunkter och förslag

Förvaltningen instämmer i utredningens slutsatser och förslag.

Beredning

Uppdraget har beretts på enheten för strategiskt stöd.

Beslutsunderlag

- Tjänsteskrivelse, daterad den 23 november 2020
- Bilaga 1, Förslag på remissvar
- Bilaga 2, Remiss SOU 2020:57, "Ett särskilt hedersbrott".
- Bilaga 3, Remisslista SOU 2020: 57, "Ett särskilt hedersbrott",
- Bilaga 4, SOU 2020:57

Socialförvaltningen

Tomas Odin
Direktör

Datum:
2020-11-26Diarienummer:
SCN-2020-00580Socialnämnden
RemissvarHandläggare:
Sofia VenemalmRegeringskansliet,
Justitiedepartementet
Straffrättsenheten
103 33 Stockholm

Remiss av betänkandet Ett särskilt hedersbrott (SOU 2020:57)

Uppsala kommun har beretts möjlighet att yttra sig över betänkandet Ett särskilt hedersbrott (SOU 2020:57).

Uppsala kommun genom socialnämnden instämmer i utredningens slutsatser och förslag.

Socialnämnden

Eva Christiernin
OrdförandeLotta von Wowern
Nämndsekreterare



Justitiedepartementet
Straffrättsenheten

Ett särskilt hedersbrott (SOU 2020:57)

Remissinstanser

Barnens rätt i samhället

Barnombudsmannen

Borgholms kommun

Botkyrka kommun

Brottsförebyggande rådet

Brottsofferjouren Sverige

Brottsoffermyndigheten

Burlövs kommun

Båstads kommun

Delegation mot segregation

Diskrimineringsombudsmannen

Domstolsverket

Dorotea kommun

ECPAT Sverige

Emmaboda kommun

Fagersta kommun

Falu tingsrätt

Flens kommun

Fredrika Bremer Förbundet

Funktionsrätt Sverige

Föreningen Sveriges Ungdomsmottagningar

Göteborgs kommun

Helsingborgs tingsrätt

Hovrätten för Västra Sverige

Justitiekanslern

Jämställdhetsmyndigheten

Kalix kommun

Kils kommun

Kriminalvården

Kvinnors nätverk

Linköpings universitet (Barnafrid – Nationellt kunskapscenter)

Lunds kommun

Länsstyrelsen i Gävleborgs län

Länsstyrelsen i Norrbottens län

Länsstyrelsen i Skåne län

Länsstyrelsen i Stockholms län

Länsstyrelsen i Östergötlands län

Malmö kommun

Migrationsverket

Mjölby kommun

Myndigheten för delaktighet

Myndigheten för familjerätt och föräldraskapsstöd

Myndigheten för stöd till trossamfund

Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor

MÄN

Mölnåls kommun

Nationella Nätverket för Samordningsförbund

Norrtälje kommun

Nässjö kommun

Origo

Piteå kommun

Polismyndigheten

Region Skåne

Region Stockholm

Region Uppsala

Region Värmland

Riksdagens ombudsmän

Riksförbundet för homosexuella, bisexuella, transpersoners och queeras rättigheter

Riksförbundet Internationella Föreningar för Invandrarkvinnor

Riksorganisationen för kvinnojourer och tjejjourer i Sverige

Riksorganisationen GAPF – Glöm aldrig Pela och Fadime

Rädda Barnen

Rättsmedicinalverket

Sandvikens kommun

Simrishamns kommun

Skövde kommun

Socialstyrelsen

Statens skolinspektion

Statens skolverk

Stiftelsen Allmänna Barnhuset

Stockholms kommun

Stockholms tingsrätt

Stockholms universitet (Juridiska fakulteten)

Storumans kommun

Sunne kommun

Svea hovrätt

Sveriges advokatsamfund

Sveriges Kommuner och Regioner

Säkerhetspolisen

Sätters kommun

Terrafem - nätverk för kvinnors rätt mot mäns våld

Tjejers rätt i samhället

Trollhättans kommun

Umeå kommun

Umeå tingsrätt

UNICEF Sverige

Unizon

Uppsala kommun

Uppsala universitet (Nationellt centrum för kvinnofrid)

Varken hora eller kuvad

VKV – Västra Götalands läns landstings kompetenscentrum om våld i nära relationer

Vännäs kommun

Västerviks kommun

Västra Götalandsregionen

Åklagarmyndigheten

Örebro universitet

Remissvaren ska ha kommit in till Justitiedepartementet **senast den 19 januari 2021**. Svaren bör lämnas i bearbetningsbar form (t.ex. Wordformat) per e-post till ju.remissvar@regeringskansliet.se och med kopia till ju.L5@regeringskansliet.se. Ange diarienummer Ju2020/03640 och remissinstansens namn i ämnesraden på e-postmeddelandet. Remissinstansens namn ska även anges i dokumentnamnet.

Remissvaren kommer att publiceras på regeringens webbplats.

I remissen ligger att regeringen vill ha synpunkter på förslagen eller materialet i betänkandet.

Myndigheter under regeringen är skyldiga att svara på remissen. En myndighet avgör dock på eget ansvar om den har några synpunkter att

redovisa i ett svar. Om myndigheten inte har några synpunkter, räcker det att svaret ger besked om detta.

För **andra remissinstanser** innebär remissen en inbjudan att lämna synpunkter.

Betänkandet kan laddas ned från Regeringskansliets webbplats www.regeringen.se.

Remissinstanserna kan utan kostnad beställa exemplar av betänkandet. Exemplaren beställs hos Norstedts Juridik, kundservice, 106 47 Stockholm. Telefon 08-598 191 90, e-post kundservice@nj.se. Ange vid beställning att exemplaren är avsedda för remissändamål.

Råd om hur remissyttranden utformas finns i Statsrådsberedningens promemoria Svara på remiss – hur och varför (SB PM 2003:2, reviderad 2009-05-02). Den kan laddas ner från Regeringskansliets webbplats www.regeringen.se.

Therese Thorblad
Ämnesråd

Kopia till

Norstedts Juridik, kundservice, 106 47 Stockholm

Ett särskilt hedersbrott

Betänkande av Hedersbrottsutredningen

Stockholm 2020



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2020:57

SOU och Ds kan köpas från Norstedts Juridiks kundservice.
Beställningsadress: Norstedts Juridik, Kundservice, 106 47 Stockholm
Ordertelefon: 08-598 191 90
E-post: kundservice@nj.se
Webbadress: www.nj.se/offentligapublikationer

För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Norstedts Juridik AB
på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Svara på remiss – hur och varför

Statsrådsberedningen, SB PM 2003:2 (reviderad 2009-05-02).

En kort handledning för dem som ska svara på remiss.

Häftet är gratis och kan laddas ner som pdf från eller beställas på regeringen.se/remisser

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet

Omslag: Elanders Sverige AB

Tryck: Elanders Sverige AB, Stockholm 2020

ISBN 978-91-38-25097-6

ISSN 0375-250X

Till chefen för Justitiedepartementet

Regeringen beslutade den 18 juli 2019 att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att analysera och ta ställning till om det bör införas en särskild straffbestämmelse, med en egen brottsbeteckning, som uttryckligen tar sikte på hedersrelaterat våld och förtryck. Utredaren skulle lämna förslag på en sådan reglering oavsett ställningstagande i frågan om ett särskilt hedersbrott bör införas. Om utredaren bedömde det ändamålsenligt skulle utredaren lämna förslag på hur ett effektivare straffrättsligt skydd mot hedersrelaterat våld och förtryck kan åstadkommas på något annat sätt. Utredaren hade också i uppdrag att överväga hur preskriptionstiden för sådan brottslighet bör beräknas och ta ställning till om särskilda preskriptionsregler bör gälla om brott har begåtts mot en person under 18 år. Vidare skulle utredaren analysera svensk domstols behörighet att döma över sådan brottslighet begången utomlands. I uppdraget ingick också att analysera om minimistraffet för grov kvinnofridskränkning och grov fridskränkning bör höjas och att lägga fram ett sådant förslag oavsett ställningstagande samt att överväga förändringar i lagstiftningen avseende kontaktförbud (dir. 2019:43).

Som särskild utredare förordnades samma dag riksåklagaren Petra Lundh.

Som experter att biträda utredningen förordnades den 20 augusti 2019 advokaten Ulf Bergquist, kommissarien vid Polismyndigheten Jenny Edin, dåvarande rättssakkunniga numera kanslirådet Cecilia Eneman, doktoranden vid Stockholms universitet Mariet Ghadimi, dåvarande experten och ämnesansvariga i juridik vid Linnéuniversitetet Tord Josefson, chefsrådmannen i Solna tingsrätt Axel Peterson, dåvarande universitetslektorn vid Umeå universitet numera universitetslektorn vid Stockholms universitet Devin Rexvid, utredaren vid Brottsförebyggande rådet Nina Törnqvist och tf. vice chefsåklagaren vid Åklagarkammaren i Eskilstuna Jessica Wenna.

Som sekreterare i utredningen anställdes från och med den 18 juli 2019 dåvarande hovrättsassessorn numera rådmannen Thomas Pettersson.

Utredningen har antagit namnet Hedersbrottsutredningen (Ju 2019:05).

Utredningen överlämnar härmed betänkandet *Ett särskilt hedersbrott* (SOU 2020:57). Experterna har ställt sig bakom utredningens överväganden och förslag. Betänkandet har därför formulerats i vi-form.

Utredningens uppdrag är med detta slutfört.

Stockholm i oktober 2020

Petra Lundh

/Thomas Pettersson

Innehåll

Sammanfattning	13
Summary	25
1 Författningsförslag.....	37
1.1 Förslag till lag om ändring i brottsbalken (1962:700)	37
1.2 Förslag till lag om ändring i lagen (1988:688) om kontaktförbud.....	41
1.3 Förslag till lag om ändring i lagen (2005:225) om rättsintyg i anledning av brott	43
1.4 Förslag till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).....	45
2 Utredningens uppdrag och arbete.....	47
2.1 Utredningens uppdrag.....	47
2.2 Utredningens arbete	54
2.3 Betänkandets disposition.....	55
3 Tidigare överväganden	57
3.1 Inledning	57
3.2 Hedersrelaterad brottslighet	58
3.2.1 Heder och ära.....	58
3.2.2 Samhälleliga normer	59
3.2.3 Straffskärpningsgrunden i 29 kap. 2 § brottsbalken m.m.	59

3.3	Straffskalan för grov fridskränkning och grov kvinnofridskränkning.....	61
3.4	Besöks- och kontaktförbud	62
3.4.1	Besöksförbud.....	62
3.4.2	Kontaktförbud	63
3.4.3	Tillkännagivanden av riksdagen.....	63
3.4.4	Uttalanden av Grevio.....	64
4	Den nuvarande regleringen	65
4.1	Inledning	65
4.2	Grundläggande bestämmelser.....	66
4.2.1	Brott och straff.....	66
4.2.2	Brott, brottstyp och brottsart	67
4.2.3	Brottsbegreppet.....	69
4.3	Brotten mot person	72
4.3.1	Allmänt om brotten mot person.....	72
4.3.2	Brotten mot liv och hälsa (3 kap. brottsbalken)	72
4.3.3	Brotten mot frihet och frid (4 kap. brottsbalken)	73
4.3.4	Ärekränkingsbrotten (5 kap. brottsbalken)	78
4.3.5	Sexualbrotten (6 kap. brottsbalken)	79
4.3.6	Brotten mot familj (7 kap. brottsbalken)	80
4.4	Egendomsbrotten (8–12 kap. brottsbalken).....	80
4.5	Kontaktförbud.....	81
4.5.1	Inledning.....	81
4.5.2	Förutsättningar för att meddela olika typer av kontaktförbud.....	81
4.5.3	Begränsningar i tiden m.m.....	83
4.5.4	Handläggningen	83
4.5.5	Verkställighet, hävning och ändring av kontaktförbud.....	84
4.5.6	Straffbestämmelser.....	84
4.5.7	Dataskydd.....	85

5	Nordisk utblick	87
5.1	Inledning	87
5.2	Hedersrelaterade gärningar	88
5.3	Kontaktförbud	89
5.3.1	Danmark	89
5.3.2	Finland	91
5.3.3	Island	93
5.3.4	Norge	93
6	Hedersrelaterade kränkningar	97
6.1	Inledning	97
6.2	Vad är hedersrelaterat våld och förtryck?	98
6.2.1	Olika definitioner	98
6.2.2	Gemensamma drag i de olika definitionerna	107
6.2.3	Personer med intellektuell funktionsnedsättning	109
6.2.4	Hbtq-personer	110
6.3	Hur många är drabbade av hedersförtryck?	110
6.3.1	Ett internationellt problem	110
6.3.2	Sverige	111
6.3.3	Statistik avseende hbtq-personer	122
6.4	Våra slutsatser i fråga om hedersförtryck.....	123
7	Utgångspunkter för en reform	125
7.1	Inledning	125
7.2	Rationalitet och straffrätt	126
7.3	Kriminalisering.....	128
7.3.1	Grundläggande förutsättningar för kriminalisering	128
7.3.2	Legalitetsprincipen	130
7.3.3	Kriminalisering och diskriminering.....	135

7.4	Påföljdsbestämning	136
7.4.1	Utgångspunkter i fråga om påföljdsbestämning.....	136
7.4.2	Gärningspersonen ska få den påföljd som han eller hon förtjänar sett till brottets allvar.....	139
7.4.3	Vad faller utanför förtjänstbegreppet?	144
7.4.4	Problem med repressionshöjningar	150
7.4.5	Det behövs samlade åtgärder mot brottsligheten	152
7.5	Förvaltningsrätt och proportionalitet	153
8	Ett särskilt hedersbrott	157
8.1	Inledning	157
8.2	Det finns ett behov av en särskild brottstyp avseende hedersrelaterade gärningar	158
8.2.1	Behovet av en särskild brottstyp	158
8.2.2	Också annan påverkan än sådan som sker genom fysiskt våld bör omfattas av regleringen som helhet	161
8.3	Ett särskilt hedersbrott införs	163
8.3.1	Lagstiftningen mot hedersrelaterade gärningar bör omfatta en vidare krets än ”närstående”	163
8.3.2	Intresset av att behålla en koppling till de s.k. fridskränkingsbrotten	165
8.3.3	Hänvisning till den brottskatalog som gäller för de s.k. fridskränkingsbrotten.....	166
8.3.4	Rekvisitet avseende heder.....	174
8.3.5	Straffskala, förhållandet till den nya straffskärpningsgrunden och konkurrensfrågor	179
8.3.6	Brottets beteckning samt placering och närmare utformning av den nya bestämmelsen...	183
8.3.7	Medverkan	191
8.4	Behovet av ytterligare straffrättsliga lagändringar.....	194
8.4.1	Allmänt om behovet av ytterligare lagändringar	194

8.4.2	Olaga tvång (4 kap. 4 § brottsbalken)	197
8.4.3	Ofredande (4 kap. 7 § brottsbalken)	199
8.4.4	Möjligheter att bedöma hedersrelaterad kontroll inom ramen för befintliga straffbestämmelser	207
8.5	Straffprocessuella frågor	209
8.5.1	Preskriptionstid	209
8.5.2	Brott begångna utomlands	211
9	Straffskalor och straffprocessuella frågor	217
9.1	Inledning	217
9.2	Straffskalor	218
9.2.1	Den nuvarande straffskalan för de s.k. fridskränkingsbrotten	218
9.2.2	Vad kan utgöra rationella skäl för en höjning?	225
9.2.3	Kan brottslighetens allvar motivera en höjning?	226
9.2.4	En teknisk lösning om man ändå ska höja minimum	233
9.3	Straffprocessuella frågor	235
9.3.1	Inledning	235
9.3.2	Behovet av bättre straffprocessuella verktyg	236
9.3.3	Diskussion angående den nuvarande avvägningen avseende inhämtande av rättsintyg m.m.	236
9.3.4	Förbudet mot att beslagta korrespondens mellan närstående	242
10	Kontaktförbud	245
10.1	Inledning	245
10.2	Utvidgat kontaktförbud med elektronisk övervakning som en förstahandsåtgärd	247
10.3	Straffskalan för överträdelse av kontaktförbud	254
10.3.1	Bakgrund till vårt uppdrag i denna del	255

10.3.2	Utgångspunkterna för vår bedömning i denna del.....	258
10.3.3	Brottets allvar motiverar en skärpning av straffskalan.....	259
10.4	En utvidgad möjlighet att avlägsna en misstänkt gärningsperson från gemensam bostad?	262
10.4.1	Den svenska regleringen är effektiv i ett helhetsperspektiv.....	262
10.4.2	Väsentlighetskravet för meddelande av kontaktförbud avseende gemensam bostad	272
10.5	Det geografiska området vid särskilt utvidgat kontaktförbud.....	274
11	Konsekvenser av utredningens förslag	279
11.1	Inledning	279
11.2	Problembeskrivning, målsättning och alternativa lösningar.....	281
11.3	De som berörs av våra förslag.....	282
11.4	Ekonomiska konsekvenser	284
11.4.1	Införandet av ett nytt hedersbrott m.m.	284
11.4.2	Straffprocessuella förslag i fråga om rättsintyg m.m.....	293
11.4.3	Skärpning av straffskalan för överträdelse av kontaktförbud m.m.	295
11.4.4	Finansiering av våra förslag	297
11.5	Övriga konsekvenser.....	298
12	Ikraftträdande och övergångsbestämmelser	301
12.1	Ikraftträdande	301
12.2	Övergångsbestämmelser	301

13	Författningskommentar	303
13.1	Förslaget till lag om ändring i brottsbalken (1962:700)	303
13.2	Förslaget till lag om ändring i lagen (1988:688) om kontaktförbud.....	307
13.3	Förslaget till lag om ändring i lagen (2005:225) om rättsintyg i anledning av brott	312
13.4	Förslaget till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).....	313
14	Författningsförslag som inte följer av ställningstagandena	315
14.1	Alternativt författningsförslag.....	315
14.1.1	Alternativt förslag till lag om ändring i brottsbalken (1962:700).....	315
14.2	Ikraftträdande och övergångsbestämmelser.....	316
14.3	Konsekvenser	317
14.3.1	Inledning.....	317
14.3.2	Skärpt straffminimum kan inte förväntas leda till minskad brottslighet.....	318
14.3.3	Skärpt straffminimum kan leda till att färre personer fälls för grov fridskränkning, grov kvinnofridskränkning och hedersbrott	318
14.3.4	Kostnadsberäkning.....	319
14.3.5	Finansiering av de alternativa förslagen	323
14.4	Författningskommentar	323
14.4.1	Det alternativa förslaget till lag om ändring i brottsbalken (1962:700).....	323

Bilaga

Bilaga 1	Kommittédirektiv 2019:43	327
----------	--------------------------------	-----

Sammanfattning

Utredningens uppdrag

Vårt huvudsakliga uppdrag har varit att

- analysera och ta ställning till om det bör införas en särskild straffbestämmelse, med en egen brottsbeteckning, som uttryckligen tar sikte på hedersrelaterat våld och förtryck,
- lämna förslag på en sådan reglering oavsett ställningstagande i frågan om ett särskilt hedersbrott bör införas eller inte,
- om utredaren bedömer det ändamålsenligt, lämna förslag på hur ett effektivare straffrättsligt skydd mot hedersrelaterat våld och förtryck kan åstadkommas på något annat sätt,
- överväga hur preskriptionstiden för sådan brottslighet bör beräknas och ta ställning till om särskilda preskriptionsregler bör gälla om brott har begåtts mot en person under 18 år,
- analysera svensk domstols behörighet att döma över sådan brottslighet begången utomlands, samt
- lämna förslag på nödvändiga författningsändringar.

Vi har också haft i uppdrag att

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

Slutligen har vi haft i uppdrag att

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

Hedersrelaterade kränkningar

Det förekommer olika definitioner av hedersrelaterat våld och förtryck. Hedersförtryck innefattar, utifrån de definitioner som vi har tagit del av, ofta ett privat uppställande av *normer* (som kan leda till att det uppstår s.k. parallellsamhällen) och ett privat hot om – och genomförande av – *sanktioner* om den förtryckta personen inte rättar sig efter de uppställda normerna i en *kontext* där familjens eller släktens heder utgör incitament att uppställa normer samt hota om och utföra sanktioner som inte är accepterade i det svenska samhället i övrigt. Att det förekommer olika definitioner gör att det är problematiskt att jämföra statistik från olika källor och svårt att dra några slutsatser beträffande hur vanligt förekommande hedersvåld och annat sådant förtryck är. Tillgängliga uppgifter ger endast en fingerisning beträffande miniminivån. Av de uppgifter som vi har tagit del av framgår att hedersrelaterat förtryck är ett stort problem internationellt och att Sverige inte är förskonat. Det finns ett stort och ökande behov av att motverka hedersrelaterat våld och annat sådant förtryck.

Alla som är utsatta för upprepade integritetskränkande gärningar har ett stort behov av stöd. Den som är utsatt för hedersrelaterat våld och annat sådant förtryck är särskilt utsatt och sårbar eftersom hon eller han ofta helt saknar stöd från anhöriga. I en hederskontext sympatiserar familjen, släkten eller gruppen ofta med gärningsper-

sonen. I andra kontexter finns det oftast åtminstone några personer som stöttar den utsatta. Anmälningssbenägenheten kan därför antas vara låg och mörkertalet stort när det gäller hedersrelaterat våld och annat sådant förtryck. Mot bakgrund av detta är det av största vikt att samhället reagerar kraftfullt mot alla former av hedersförtryck. Detta gäller på olika fronter, inte bara den straffrättsliga.

Utgångspunkter för en reform

Våra överväganden och förslag bygger på följande allmänna utgångspunkter:

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

ett abstrakt plan *bestämmer straffskalan* för en brottstyp som när *domstolen* i ett konkret fall *bestämmer påföljd* för ett brott. En skärpning av straffet för en viss brottstyp kräver alltså att skärpningen kan motiveras med *rättviseskäl*.

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

Ett särskilt hedersbrott

Vi har konstaterat att det finns ett stort och ökande behov av att motverka hedersrelaterat våld och annat sådant förtryck. Den 1 juli 2020 infördes en ny straffskärpningsgrund i 29 kap. 2 § 10 brottsbalken som tar sikte på brottslighet med hedersmotiv. Denna ska kunna tillämpas på såväl enstaka hedersrelaterade gärningar som flerfaldig hedersrelaterad brottslighet.

Vi bedömer att det finns ett behov av att markera ytterligare i straffsystemet att hedersrelaterat våld och annat sådant förtryck är oacceptabelt. Det behöver därför införas en särskild brottstyp som tar sikte på upprepade hedersrelaterade gärningar som riktar sig mot samma brottsoffer. Vi bedömer att en sådan tydlig signal i strafflagstiftningen kommer att leda till en normbildande effekt som på sikt bidrar till att minska förekomsten av hedersrelaterat våld och annat sådant förtryck i samhället.

Vi föreslår att det, med reglerna om de s.k. fridskränkningssbrotten som förebild, införs ett nytt särskilt *hedersbrott* i 4 kap. brottsbalken. För hedersbrott döms den som begår brottsliga gärningar enligt 3, 4, 5, 6 eller 12 kap. brottsbalken eller enligt 24 § lagen (1988:688) om kontaktförbud i syfte att bevara eller återupprätta en persons eller familjs, släkts eller annan liknande grupps heder, om var och en av gärningarna utgjort led i en upprepade kränkning av den utsattes integri-

tet och gärningarna varit ägnade att allvarligt skada hans eller hennes självkänsla.

Till skillnad från bestämmelserna om grov fridskränkning och grov kvinnofridskränkning innehåller den föreslagna nya bestämmelsen inget krav – för straffbarhet – på att gärningspersonen och brottsoffret ska vara närstående i förhållande till varandra.

Rekvisitet avseende heder – kravet på att gärningspersonen ska ha begått de brottsliga gärningarna ”i syfte att bevara eller återupprätta en persons eller familjs, släkts eller annan liknande grupps heder” – är identiskt med det rekvisit som har tagits in i den straffskärpningsbestämmelse i 29 kap. 2 § 10 brottsbalken som har trätt i kraft under tiden för vårt utredningsarbete.

Straffskalan för den nya brottstypen ska vara densamma som för grov fridskränkning och grov kvinnofridskränkning.

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

Flera av rekvisiten i den av oss föreslagna nya bestämmelsen om hedersbrott kommer alltså att motsvara rekvisiten i bestämmelserna om grov fridskränkning och grov kvinnofridskränkning. Dessa gemensamma rekvisit är avsedda att tillämpas på samma sätt beträffande det nya hedersbrottet som de har tillämpats i fråga om grov fridskränkning och grov kvinnofridskränkning.

Vi föreslår även att den nya bestämmelsen förs in i 4 kap. 4 b § brottsbalken och att nuvarande 4 b–d §§ placeras i 4 c–e §§.

En annan fråga som vi har övervägt har varit om det finns klandervärda gärningar med koppling till hedersmotiv som inte täcks av den brottskatalog som anges i vårt förslag ovan och om fler klasser av gärningar i så fall borde kriminaliseras med beaktande av bl.a. legalitetsprincipen. Vi har i den delen resonerat utifrån främst de befintliga brottstyperna *olaga tvång* (4 kap. 4 § brottsbalken) och *ofredande* (4 kap. 7 § brottsbalken). Med utgångspunkt i ett antal olika exempel på tänkbara former av hedersrelaterat förtryck har vi kommit till slutsatsen att brottstypen olaga tvång kan tillämpas i många situationer då en person försöker att kontrollera en annan person, t.ex. genom att tvinga den andra personen att täcka håret eller bära långärmad eller långbent klädsel eller förbjuda den andra personen att delta i exempelvis gymnastikundervisning. Vidare har vi konstaterat

att brottstypen ofredande har ett mycket vitt tillämpningsområde när det gäller hänsynslösa gärningar. Sammantaget har vi bedömt att befintliga straffbestämmelser – om deras respektive tillämpningsområden nyttjas fullt ut – ger goda möjligheter för brottsförebyggande och brottsutredande myndigheter att motverka hedersrelaterat våld och annat sådant förtryck.

Vi bedömer att allmänna regler om preskription bör gälla för den föreslagna nya brottstypen hedersbrott.

Vi föreslår att svensk domsrätt ska föreligga för den föreslagna nya brottstypen hedersbrott utan hinder av det generella kravet på s.k. dubbel straffbarhet. I enlighet med detta ändras 2 kap. 2 § fjärde stycket brottsbalken på så sätt att det i det stycket tas in en hänvisning till den av oss föreslagna nya bestämmelsen i 4 kap. brottsbalken.

Straffskalor och straffprocessuella frågor

Straffskalor

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

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

Vi gör bedömningen att straffskalan för grov fridskränkning och grov kvinnofridskränkning inte bör ändras. Straffet för såväl dessa brottstyper som det föreslagna nya hedersbrottet ska vara fängelse i lägst nio månader och högst sex år.

Med hänvisning till våra allmänna utgångspunkter för en reform konstaterar vi att en skärpning av straffet för en viss brottstyp måste

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

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

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

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

Straffprocessuella frågor

Som vi har konstaterat inom ramen för våra överväganden i fråga om straffskalan för de s.k. fridskränkingsbrotten kan straffprocessuella hänsyn inte utgöra rationella argument för en skärpning av straff-minimum för en viss brottstyp. Som vi däremot också har konstate-rat kan utvidgade möjligheter att använda straffprocessuella verktyg

i stället uppnås genom förändringar av de straffprocessuella bestämmelserna. Vi föreslår mot den bakgrunden att bestämmelserna i 10 kap. 23 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) och 5 § andra stycket lagen (2005:225) om rättsintyg i anledning av brott ändras. Förändringarna innebär att sekretessbelagd uppgift om målsäganden inom sjukvården får tas in i ett rättsintyg och lämnas ut till myndighet som har till uppgift att ingripa mot brottet om uppgiften angår misstanke om ett begånget brott för vilket det inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i sex månader, i stället för som i dag ett år, eller ett försök till brott för vilket det inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i ett år, i stället för som i dag två år.

Förändringen innebär att brottsutredande myndigheter kan få tillgång till uppgifter från sjukvården – utan att brottsoffrets samtycke behöver inhämtas – också vid utredningar om s.k. fridskränkingsbrott och det föreslagna nya hedersbrottet.

Den föreslagna ändringen motiveras av att fördelarna för enskilda brottsoffer och brottsofferkollektivet – i form av mer effektiva brottsutredningar avseende nu aktuella förhållandevis allvarliga brottstyper – väger tyngre än brottsoffrets intresse av att själv få bestämma om i vilken utsträckning som de brottsutredande myndigheterna ska få ta del av uppgifterna. Vi bedömer att de föreslagna ändringarna minskar den press som ett brottsoffer kan känna på sig om hon eller han själv disponerar över frågan om uppgifterna ska lämnas ut eller inte.

Kontaktförbud

Straffet för överträdelse av kontaktförbud

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

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

När det gäller de ringa fallen leder dessa i dag till ansvarsfrihet. Vi bedömer att den skärpta synen på normalfallet av överträdelse av

kontaktförbud bör medföra en skärpt syn även på de ringa fallen. Den som har fått ett kontaktförbud meddelat mot sig ska alltså inte kunna gå fri från ansvar med hänvisning till att han eller hon blivit bjuden hem till skyddspersonen eller liknande. Vi anser att böter är ett rimligt straff för sådana fall, i vilka gärningen kanske inte inneburit någon direkt skada, kränkning eller fara för skyddspersonen. Även i dessa fall har den som fått förbudet meddelat mot sig haft att rätta sig efter förbudet och – genom att bryta mot detta – begått ett brott mot staten.

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

Övriga överväganden i fråga om kontaktförbud

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

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

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

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

Konsekvenser av utredningens förslag m.m.

De som i praktiken berörs närmast av våra överväganden och förslag är gärningspersoner som begår upprepade hedersrelaterade brott mot samma brottsoffer och brottsoffer som utsätts för sådana brott. Vidare berör övervägandena och förslagen Polismyndigheten, Åklagarmyndigheten, offentliga försvarare, målsägandebiträden och särskilda företrädare för barn, Kriminalvården, inklusive frivården, de allmänna domstolarna samt socialtjänsten. Förslaget angående rättsintyg berör även Rättsmedicinalverket och läkare som upprättar rättsintyg. När det särskilt gäller ekonomiska konsekvenser berör övervägandena och förslagen i första hand Kriminalvården.

Den årliga kostnadsökningen för Kriminalvården av att genomföra våra förslag i fråga om införandet av ett nytt hedersbrott kan uppskattas till cirka 17,3 miljoner kronor. Domstolarna kan förväntas få ökade kostnader på cirka 0,6 miljoner kronor årligen avseende längre handläggningstider. Den årliga kostnadsökningen för rättsliga biträden uppskattas till 1,4 miljoner kronor.

Våra straffprocessuella förslag i fråga om rättsintyg m.m. kan förväntas leda till en endast marginell kostnadsökning för de som beställer rättsintyg.

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

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

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

Summary

The Inquiry's remit

Our main remit has been to:

- analyse and consider whether a specific criminal provision, with its own classification, should be introduced expressly targeting honour-based violence and oppression;
- make proposals for such a regulation, irrespective of our conclusions regarding whether or not a specific honour-based offence should be introduced;
- make proposals on how more effective criminal law protection against honour-based violence and oppression can be achieved in some other way, if the Inquiry deems this appropriate, and consider how the statutory limitation period for such an offence should be calculated;
- consider whether special statutory limitation rules should apply where an offence has been committed against a person under the age of 18;
- analyse the jurisdiction of Swedish courts to adjudicate on such offences committed abroad; and
- make proposals for any necessary legislative amendments.

We were also instructed to:

- analyse whether the minimum penalty for gross violation of a woman's integrity and gross violation of integrity should be increased; and

- make proposals for an increased minimum penalty, irrespective of our conclusions on the implications.

Finally, we were instructed to:

- consider what legislative amendments should be implemented concerning non-contact orders in view of two Riksdag announcements, and make proposals for necessary legislative amendments;
- analyse and, where necessary, propose any additional amendments in this area that are appropriate in view of the evaluation of Sweden conducted by the Council of Europe's Group of Experts on Action against Violence against Women and Domestic Violence (GREVIO) with respect to Articles 52 and 53 of the Istanbul Convention; and
- analyse whether the geographical area should be expanded in the case of specially extended non-contact orders and, if necessary, propose legislative amendments.

Honour-based violations

Definitions of honour-based violence and oppression vary. Based on various definitions we have examined, honour-based oppression often consists in *standards* being laid down in private (which can lead to 'parallel societies' arising) and private threats of – and enforcement of – *sanctions* if the oppressed person does not conform to the standards laid down in a *context* in which the honour of the immediate or wider family acts as an incentive to lay down standards and to threaten and enforce sanctions that are not accepted in the rest of society. The fact that definitions vary means that it is problematic to compare statistics from different sources, and difficult to draw any conclusions concerning how common honour-based violence and other such oppression are. The available information offers only an indication of the minimum level. According to the information we have seen, honour-based oppression is a major problem internationally, and Sweden is no exception. There is a major and increasing need to combat honour-based violence and other such oppression.

Every person who is subjected to repeated acts that violate their integrity has a considerable need for support. Those who are sub-

jected to honour-based violence and other such oppression are particularly defenceless and vulnerable, since they are often entirely lacking support from relatives. In an honour context, the immediate and wider family or group often sympathise with the perpetrator. In other contexts, there are often at least some people who support the victim. It can therefore be assumed that the willingness to report honour-based violence and other such oppression is low, and the number of unreported cases high. In light of this, it is enormously important that society reacts strongly against all forms of honour-based oppression. This applies on a variety of fronts, not just in criminal law.

Starting points for a reform

Our reflections and proposals proceed from the following general starting points:

- Criminal law is about the State's exercise of its monopoly on violence. The State has assumed the task of ensuring that order and security prevail, and in return citizens are considered to accept or submit to the State having the exclusive right – and a duty – to punish those who commit certain offences defined in law. Given the singular nature of the system of criminal penalties, very high standards must be imposed on its design – and on legislation being based on *rational argumentation*.
- The legislator must use *criminalisation* as a last resort, where it is impossible to counter the undesirable conduct in a less drastic way. When criminalising conduct, the principle of *nulla poena sine lege* ('no penalty without law') must be taken into account. This is a fundamental principle of the rule of law. It includes a requirement that criminal law regulations must be written, exact and well-defined. Legislation must not be applied to acts committed prior to entry into force, or to a greater extent than is supported by its wording.
- The system of sanctions is built on a view of justice under which the *severity of the sanctions* in criminal law, for example the number of day-fines or months or years of imprisonment, must reflect the *seriousness of the offence*. The starting point is thus that

equally serious offences should be punished equally severely, and that a more serious offence should result in a more severe sanction than a less serious offence. The seriousness of an offence is assessed based on the damage, danger or violation caused by it. The fact that the severity of the penalty should be proportionate to the seriousness of the offence must be taken into account both on an abstract level, when the *legislator determines the scale of penalties* for a classification of offence, and in a specific case, when the *court determines the sanction* for an offence. Imposing a more severe penalty for a certain offence therefore requires that this is called for on *grounds of justice*.

- Changes to the system of sanctions generally have a limited impact on the general level of crime in society. One starting point for our reflections is thus that the proposals we make, based on the directions in our terms of reference, must be seen against the backdrop of a *need for measures in areas other than criminal law*.
- Fundamental constitutional provisions concerning human rights and fundamental freedoms must also be taken into account when considering the conditions for issuing the various forms of *non-contact orders*.

A specific classification of honour-based offence

We have noted that there is a major and growing need to combat honour-based violence and other such oppression. On 1 July 2020, a new ground for more severe penalties was introduced in Chapter 29, Section 2, point 10 of the Swedish Criminal Code, targeting criminal offences where honour is a motive. This provision can be applied to both one-off and repeated honour-based offences.

We consider that there is a need for further emphasis within the system of criminal penalties of the fact that honour-based violence and oppression are unacceptable. It is therefore necessary to introduce a specific offence classification for repeated honour-based acts targeting the same victim. We consider that a clear signal of this kind in criminal legislation will have a normative effect that, in the long term, will help reduce honour-based violence and other such oppression in society.

We propose that, taking the integrity violation offences as a model, a new classification of *honour-based offence* be introduced in Chapter 4 of the Swedish Criminal Code. A person who commits criminal acts under Chapter 3, 4, 5, 6 or 12 of the Swedish Criminal Code or under Section 24 of the Non-Contact Orders Act (1988:688) with the aim of preserving or restoring the honour of a person or of an immediate or wider family or some other similar group would, if each of the acts was part of a repeated violation of the victim's integrity and the acts were liable to severely damage the victim's self-esteem, be guilty of an honour-based offence.

Unlike the provisions on gross violation of integrity and gross violation of a woman's integrity, the proposed new provision does not contain a requirement (for the act to be punishable) that the perpetrator and the victim must be in a close relationship.

The requirement relating to honour – that the perpetrator must have committed the criminal acts “with the aim of preserving or restoring the honour of a person or of an immediate or wider family or some other similar group” – mirrors the requirement included in the more severe penalties provision in Chapter 29, Section 2, point 10 of the Swedish Criminal Code that has entered into force in the course of the Inquiry's work.

The scale of penalties for the new offence should be the same as for gross violation of integrity and gross violation of a woman's integrity.

At the same time, we propose that Chapter 4, Section 4a, first paragraph and the current Section 4b be amended so that the offences of defamation and insulting behaviour under Chapter 5 of the Swedish Criminal Code can also form part of the offences of gross violation of integrity, gross violation of a woman's integrity and unlawful harassment.

Several requirements in the honour-based offence provision we propose will thus mirror the requirements in the provisions on gross violation of integrity and gross violation of a woman's integrity. These common requirements are intended to be applied in the same way to the new honour-based offence as they have been applied to gross violation of integrity and gross violation of a woman's integrity.

We also propose that the new provision be introduced as Chapter 4, Section 4b of the Swedish Criminal Code, and that the current Sections 4b–4d be shifted to Sections 4c–4e.

Another question we have considered has been whether there are reprehensible acts linked to honour-based motives that are not covered by the catalogue of offences in our proposal above and, if so, whether additional types of acts should be criminalised, subject to the principle of *nulla poena sine lege*. In this respect, our primary deliberations were based on the existing offences of *unlawful coercion* (Chapter 4, Section 4 of the Swedish Criminal Code) and *molestation* (Chapter 4, Section 7 of the Swedish Criminal Code). Taking our starting point in a number of different examples of conceivable forms of honour-based oppression, we came to the conclusion that the offence of unlawful coercion can be applied in many situations where a person attempts to control another person, e.g. by forcing the other person to cover their hair or wear long-sleeved or ankle-length clothing, or by forbidding them from taking part in physical education lessons, for example. We have also noted that the offence of molestation has a very broad scope of application in terms of ruthless acts. Overall, our assessment is that – if their scopes of application are used to the full – the existing penalty provisions offer good prospects for crime prevention and law enforcement agencies to combat honour-based violence and other such oppression.

We consider that the general rules on statutory limitation should apply to the new honour-based offence.

We propose that Swedish courts should have jurisdiction for the proposed new honour-based offence, notwithstanding the general dual criminality requirement. Accordingly, Chapter 2, Section 2, fourth paragraph of the Swedish Criminal Code should be amended to include a reference to the new provision in Chapter 4 of the Code proposed by us.

Scales of penalties and criminal procedure

Scales of penalties

When the offences of gross violation of integrity and gross violation of a woman's integrity were introduced into the Swedish Criminal Code in 1998, the penalty provided in the provision on *gross violation of integrity* was imprisonment for at least six months and at most six years. The provision on *gross violation of a woman's integrity* was introduced in the same section and referred back to the scale of penalties that applied for gross violation of integrity. The section has

subsequently been amended, including changing the scale of penalties for both offences to imprisonment for at least nine months and at most six years.

We have considered whether the minimum penalty should now be increased to imprisonment for one year. Before we began our Inquiry, the Swedish Police Authority had proposed such an increase with a view to giving police and prosecutors better tools to gather necessary supporting evidence in the form of medical records and forensic medical certificates in cases where the injured party does not consent. The Swedish Police Authority has also stated that an increased minimum penalty would better reflect the seriousness of the offence.

In our assessment, the scale of penalties for gross violation of integrity and gross violation of a woman's integrity should not be changed. The penalty for these offences and for the proposed new honour-based offence should be imprisonment for at least nine months and at most six years.

With reference to our general starting points for reform, we note that it must be possible to justify imposing more severe penalties for a certain classification of offence in that individuals who commit such offences thereby *deserve* a more severe penalty than that contained in the applicable scale of penalties. Whether perpetrators of such offences deserve a more severe penalty should in turn be assessed in terms of the scale of the *damage, danger or violation* involved in the criminal act, for example for the victim. The interest of access to procedural tools does not constitute a rational ground for increasing the minimum penalty. The question has thus been whether imposing more severe minimum penalties for the integrity violation offences can be justified on grounds of perpetrators deserving a more severe penalty.

In our assessment, the current scale of penalties for the integrity violation offences, with a minimum penalty of imprisonment for nine months, means that a person who is found guilty of gross violation of integrity or gross violation of a woman's integrity receives a penalty that is several times more severe than if they had been guilty of each of the individual criminal acts – for example one count of assault (ordinary degree), one count of unlawful coercion and one count of molestation – that would otherwise have made up the integrity violation offence. It is not justifiable to increase that gap, such that

the penalty for criminal acts committed against someone who cannot be considered a family member is only a fraction of the penalty for the equivalent criminal acts committed against a family member.

Furthermore, we note that a more severe minimum penalty for the integrity violation offences could lead courts, in the relatively least culpable cases, to avoid applying those provisions and to adjudicate instead on the component offences. This would, in turn, involve a risk that increasing the minimum penalty would counteract the aim of the provisions.

Despite our position on the implications, in accordance with our remit we propose an alternative scale of penalties for gross violation of integrity and gross violation of a woman's integrity, whereby the minimum penalty would be increased from imprisonment for nine months to imprisonment for one year. This alternative proposal also covers the proposed new honour-based offence.

Criminal procedure

As we have noted as part of our deliberations on the scale of penalties for the integrity violation offences, procedural considerations cannot constitute rational arguments for increasing the minimum penalty for a given offence. However, as we have also noted, wider possibilities to use procedural tools can instead be achieved through changes to the procedural provisions. In light of this, we propose that the provisions in Chapter 10, Section 23 of the Public Access to Information and Secrecy Act (2009:400) and Section 5, second paragraph of the Act on Forensic Medical Certificates in Connection with Crime (2005:225) be amended. The amendments would mean that information about an injured party that is held by health care services and classified as secret could be included in a forensic medical certificate and disclosed to an agency tasked with intervening against an offence, if the information concerns suspicions of a completed offence for which no less severe penalty than imprisonment for six months is prescribed, or of an attempted offence for which no less severe penalty than imprisonment for one year is prescribed, rather than two years' imprisonment as at present.

The amendment would mean that law enforcement authorities can also obtain access to information from health care services – without

needing to obtain the victim’s consent – when investigating integrity violation offences and the proposed new honour-based offence.

The proposed amendment is justified by the fact that the benefits to individual victims and crime victims collectively – in the form of more effective criminal investigations into the relatively serious offences under discussion here – outweigh the victim’s interest in deciding for themselves to what extent law enforcement authorities are allowed to obtain the information. We consider that the proposed amendments would reduce the pressure that a victim may experience if they themselves are responsible for deciding whether information should be disclosed.

Non-contact orders

Penalties for breaches of non-contact orders

We propose that the scale of penalties for breaches of non-contact orders under Section 24, first paragraph, second sentence of the Non-Contact Orders Act (1988:688) be amended from a fine or imprisonment for at most one year to imprisonment for (at least 14 days and) at most one year, while the current rule on freedom from responsibility in the second paragraph of the same section should be replaced with a provision to the effect that in minor cases, the penalty is a fine.

We consider that the seriousness of the offence justifies increasing the normal penalty for breaches of non-contact orders to the level of imprisonment, i.e. a more severe penalty than a fine.

At present, perpetrators in minor cases are free from responsibility. We consider that the more severe approach to ordinary degree breaches of non-contact orders should also lead to a more severe approach to minor cases. A person who has been issued with a non-contact order should thus not be freed from responsibility with reference to having been invited into the home of the protected person or similar. We consider that a fine is a reasonable penalty for such cases in which the act may not have caused the protected person any immediate damage, danger or violation. Even in minor cases, the person issued with the non-contact order was expected to conform to the order and, by breaching it, they have committed an offence against the State.

In this respect, we have chosen to particularly emphasise that “contact that is manifestly justified in view of special circumstances” is already an exception to non-contact orders under Section 1, first paragraph of the Non-Contact Orders Act.

Other considerations with respect to non-contact orders

We propose that an extended non-contact order may – regardless of whether the intended subject of the order has breached a previous non-contact order – be combined with an *electronic monitoring* provision. If the intended subject of the order has breached a previous non-contact order, and unless there are special grounds not to do so, the order should be combined with an electronic monitoring provision.

At present, under Section 1a, second paragraph, point 1 of the Non-Contact Orders Act a non-contact order relating to a shared dwelling may only be issued if the grounds for such an order *significantly outweigh* the intrusion or detriment for the intended subject of the order. We propose that the intensifier ‘significantly’ be discarded, so that the assessment concerns whether the grounds for such an order *outweigh* the intrusion or detriment for the intended subject of the order. The reason for this proposal is that a standard proportionality assessment of the grounds for and against a non-contact order relating to a shared dwelling must already take account of the fact that the intended subject of the order typically has strong grounds to visit and live in their home. A requirement of grounds that *significantly outweigh* the intrusion or detriment is thus redundant and may risk an excessively high threshold in practice for issuing non-contact orders relating to a shared dwelling.

With regard to the *effectiveness* of the Swedish regulations, we consider that the Swedish judicial system has to be viewed as a whole. The provisions on deprivation of liberty in the form of remand, detention and arrest supplement the provisions on non-contact orders in such a way that Swedish legislation effectively enables the removal of a suspected offender from a shared dwelling.

We also consider that the provision on specially extended non-contact orders should not be amended in terms of geographical area, as it is already possible to order protection in as large a geographical area as is necessary.

Implications of the Inquiry's proposals, etc.

In practice, our reflections and proposals most significantly affect perpetrators who commit repeated honour-based offences against the same victim, and the victims of such offences. Our reflections and proposals also concern the Swedish Police Authority, the Swedish Prosecution Authority, public defence counsels, injured party counsels and special representatives for children, the Swedish Prison and Probation Service (including non-custodial care), the general courts and social services. The proposal relating to forensic medical certificates also concerns the National Board of Forensic Medicine and doctors who issue such certificates. With regard specifically to the financial implications, our reflections and proposals primarily concern the Swedish Prison and Probation Service.

The estimated annual cost to the Swedish Prison and Probation Service of implementing our proposals with regard to the introduction of a new honour-based offence is around SEK 17.3 million. The courts can be expected to see an increase in costs of around SEK 0.6 million for longer processing times. The estimated increase in costs for legal counsels is around SEK 1.4 million.

Our procedural proposals concerning forensic medical certificates etc. are expected to only lead to a marginal cost increase for those ordering such certificates.

The estimated annual cost increase for the Swedish Prison and Probation Service for implementing our proposals on a more severe scale of penalties for breaches of non-contact orders is around SEK 4.2 million.

The increased costs resulting from our proposals are so limited that they can be financed within the 'Justice' expenditure area.

The proposed legislative amendments can enter into force on 1 January 2022, and no special transitional provisions are necessary.

1 Författningsförslag

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

Härigenom föreskrivs i fråga om brottsbalken (1962:700)

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

dels att 2 kap. 2 §, 4 kap. 4 a § och den nya 4 kap. 4 c § ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas en ny paragraf, 4 kap. 4 b §, med följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 kap.

2 §¹

För brott som begåtts utom riket döms efter svensk lag och vid svensk domstol, om brottet begåtts

1. av svensk medborgare eller av utlänning med hemvist i Sverige,

2. av utlänning utan hemvist i Sverige, som efter brottet blivit svensk medborgare eller tagit hemvist här i riket eller som är dansk, finsk, isländsk eller norsk medborgare och finns här,

3. av annan utlänning som finns här i riket och på brottet enligt svensk lag kan följa fängelse i mer än sex månader, eller

4. i utövningen av ett svenskt företags näringsverksamhet och det är fråga om givande av muta, grovt givande av muta eller handel med inflytande enligt 10 kap. 5 d § 2.

Första stycket gäller inte, om gärningen är fri från ansvar enligt lagen på gärningsorten eller om den begåtts inom område som inte

¹ Senaste lydelse 2020:173.

tillhör någon stat och enligt svensk lag svårare straff än böter inte kan följa på gärningen.

I fall som avses i denna paragraf får inte dömas till påföljd som är att anse som strängare än det svåraste straff som är föreskrivet för brottet enligt lagen på gärningsorten.

De inskränkningar av svensk domsrätt som anges i andra och tredje styckena gäller inte för brott som avses i

1. 4 kap. 1 a och 4 c §§ och 16 kap. 10 a § första stycket 1 och sjätte stycket eller försök till sådana brott,

2. 4 kap. 4 § andra stycket varigenom någon förmåtts att ingå ett sådant äktenskap eller en sådan äktenskapsliknande förbindelse som avses i 4 c § eller försök till sådant brott, eller

3. 6 kap. 1–6, 8, 9 och 12 §§ eller försök till brott enligt 6 kap. 1, 2, 4–6, 8, 9 och 12 §§, om brottet begåtts mot en person som inte fyllt arton år.

1. 4 kap. 1 a, 4 b och 4 d §§ och 16 kap. 10 a § första stycket 1 och sjätte stycket eller försök till sådana brott,

2. 4 kap. 4 § andra stycket varigenom någon förmåtts att ingå ett sådant äktenskap eller en sådan äktenskapsliknande förbindelse som avses i 4 d § eller försök till sådant brott, eller

4 kap.

4 a §²

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

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

² Senaste lydelse 2013:367.

Har gärningar som anges i första stycket begåtts av en man mot en kvinna som han är eller har varit gift med eller som han bor eller har bott tillsammans med under äktenskapsliknande förhållanden, ska han i stället dömas för *grov kvinnofridskränkning* till samma straff.

4 b §

Den som begår brottsliga gärningar enligt 3, 4, 5, 6 eller 12 kap. eller enligt 24 § lagen (1988:688) om kontaktförbud i syfte att bevara eller återupprätta en persons eller familjs, släkts eller annan liknande grupps heder, döms, om var och en av gärningarna utgjort led i en upprepad kränkning av den utsattes integritet och gärningarna varit ägnade att allvarligt skada hans eller hennes självkänsla, för hedersbrott till fängelse i lägst nio månader och högst sex år.

4 c §³

Den som förföljer en person genom brottsliga gärningar som utgör

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

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

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

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

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

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

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

8. ofredande enligt 4 kap. 7 §,

9. förtal enligt 5 kap. 1 §,

10. grovt förtal enligt 5 kap. 2 §,

11. förolämpning enligt 5 kap.

3 §,

³ Senaste lydelse av tidigare 4 b § 2018:409.

- | | |
|---|---|
| 9. sexuellt ofredande enligt 6 kap. 10 §, | 12. sexuellt ofredande enligt 6 kap. 10 §, |
| 10. skadegörelse enligt 12 kap. 1 § eller försök till sådant brott, | 13. skadegörelse enligt 12 kap. 1 § eller försök till sådant brott, |
| 11. ringa skadegörelse enligt 12 kap. 2 §, eller | 14. ringa skadegörelse enligt 12 kap. 2 §, eller |
| 12. överträdelse av kontaktförbud med elektronisk övervakning eller överträdelse av kontaktförbud enligt 24 § lagen (1988:688) om kontaktförbud | 15. överträdelse av kontaktförbud med elektronisk övervakning eller överträdelse av kontaktförbud enligt 24 § lagen (1988:688) om kontaktförbud |
- döms, om var och en av gärningarna har utgjort led i en upprepad kränkning av personens integritet, för *olaga förföljelse* till fängelse i högst fyra år.

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

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

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 a §⁴

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

Kontaktförbud avseende gemensam bostad får meddelas endast om

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

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

2 §⁵

Om det kan antas att ett kontaktförbud enligt 1 § inte är tillräckligt, får förbudet utvidgas till att avse förbud att uppehålla sig i närheten av en annan persons bostad eller arbetsplats eller annat ställe där den personen brukar vistas (utvidgat kontaktförbud). Ett beslut om

Om det kan antas att ett kontaktförbud enligt 1 § inte är tillräckligt, får förbudet utvidgas till att avse förbud att uppehålla sig i närheten av en annan persons bostad eller arbetsplats eller annat ställe där den personen brukar vistas (utvidgat kontaktförbud). Ett beslut om

⁴ Senaste lydelse 2013:974.

⁵ Senaste lydelse 2018:408.

utvidgat kontaktförbud *ska* förenas med villkor om elektronisk övervakning, *om* den mot vilken förbudet avses gälla har överträtt ett kontaktförbud och det inte finns särskilda skäl mot det.

utvidgat kontaktförbud *får* förenas med villkor om elektronisk övervakning. *Om* den mot vilken förbudet avses gälla har överträtt ett *tidigare meddelat* kontaktförbud och det inte finns särskilda skäl mot det *ska förbudet förenas med ett sådant villkor*.

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

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

24 §⁶

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

I ringa fall ska det inte dömas till ansvar.

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

Om brottet är ringa, döms till böter.

⁶ Senaste lydelse 2018:408.

1.3 Förslag till lag om ändring i lagen (2005:225) om rättsintyg i anledning av brott

Härigenom föreskrivs att 5 § lagen (2005:225) om rättsintyg i anledning av brott ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

5 §⁷

Ett rättsintyg får inte utfärdas utan den enskildes samtycke, om inte något annat följer av andra eller tredje stycket.

Ett rättsintyg som avser en målsägande får utfärdas utan samtycke

1. vid misstanke om brott för vilket det inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i *ett* år eller försök till brott för vilket det inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i *två* år,

2. vid misstanke om försök till brott för vilket det inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i ett år om gärningen innefattat försök till överföring av sådan allmänfarlig sjukdom som avses i 1 kap. 3 § smittskyddslagen (2004:168),

3. vid misstanke om brott enligt 3, 4 eller 6 kap. brottsbalken eller brott som avses i lagen (1982:316) med förbud mot könsstympning av kvinnor, mot någon som inte har fyllt arton år, eller

4. om uppgifter för vilka det gäller sekretess enligt 25 kap. 1–5 §§ offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) eller tyst-

1. vid misstanke om brott för vilket det inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i *sex månader* eller försök till brott för vilket det inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i *ett* år,

2. vid misstanke om brott enligt 3, 4 eller 6 kap. brottsbalken eller brott som avses i lagen (1982:316) med förbud mot könsstympning av kvinnor, mot någon som inte har fyllt arton år, eller

3. om uppgifter för vilka det gäller sekretess enligt 25 kap. 1–5 §§ offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) eller tyst-

⁷ Senaste lydelse 2016:548.

nadsplikt enligt 6 kap. 12 § patientsäkerhetslagen (2010:659) har lämnats ut till Polismyndigheten eller en åklagarmyndighet efter samtycke från målsäganden.

Ett rättsintyg som avser den utfärdas utan samtycke

1. i samband med kroppsbesiktning enligt 28 kap. rättegångsbalken, eller

2. om annan undersökning än kroppsbesiktning har ägt rum och det finns misstanke om sådant brott som avses i andra stycket 1–3.

nadsplikt enligt 6 kap. 12 § patientsäkerhetslagen (2010:659) har lämnats ut till Polismyndigheten eller en åklagarmyndighet efter samtycke från målsäganden.

som är misstänkt för brott får

2. om annan undersökning än kroppsbesiktning har ägt rum och det finns misstanke om sådant brott som avses i andra stycket 1 och 2.

1.4 Förslag till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)

Härigenom föreskrivs att 10 kap. 23 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

10 kap.

23 §⁸

Om inte annat följer av 19–22 §§ får en uppgift som angår misstanke om ett begånget brott och som är sekretessbelagd enligt 24 kap. 2 a eller 8 §, 25 kap. 1 §, 2 § andra stycket eller 3–8 §§, 26 kap. 1–6 §§, 29 kap. 1 §, 31 kap. 1 § första stycket, 2 eller 12 §, 33 kap. 2 §, 36 kap. 3 § eller 40 kap. 2 eller 5 § lämnas till en åklagarmyndighet, Polismyndigheten, Säkerhetspolisen eller någon annan myndighet som har till uppgift att ingripa mot brottet endast om misstanken angår

1. brott för vilket det inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i ett år,

2. försök till brott för vilket det inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i två år, eller

3. försök till brott för vilket det inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i ett år, om gärningen innefattat försök till överföring av sådan allmänfarlig sjukdom som avses i 1 kap. 3 § smittskyddslagen (2004:168).

1. brott för vilket det inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i sex månader, eller

2. försök till brott för vilket det inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i ett år.

⁸ Senaste lydelse 2014:633.

2 Utredningens uppdrag och arbete

2.1 Utredningens uppdrag

En ny brottstyp för gärningar med hedersmotiv

Direktiven för vårt uppdrag beslutades vid regeringssammanträdet den 18 juli 2019 (dir. 2019:43).¹

Som en utgångspunkt för uppdraget angav regeringen i direktiven att det är av största vikt att samhället reagerar kraftfullt mot alla former av hedersförtryck och att det – trots att viktigt arbete har bedrivits av flera regeringar i syfte att bekämpa hedersrelaterat våld och förtryck – finns ett behov av att, som ett komplement till det arbetet, ytterligare utreda hur sådana beteenden som hedersrelaterat våld och förtryck tar sig uttryck i bör hanteras straffrättsligt.

Utredningens huvudsakliga uppdrag har varit att

- analysera och ta ställning till om det bör införas en särskild straffbestämmelse, med en egen brottsbeteckning, som uttryckligen tar sikte på hedersrelaterat våld och förtryck,
- lämna förslag på en sådan reglering oavsett ställningstagande när det gäller frågan om huruvida ett särskilt hedersbrott bör införas,
- om utredaren bedömer det ändamålsenligt, lämna förslag på hur ett effektivare straffrättsligt skydd mot hedersrelaterat våld och förtryck kan åstadkommas på något annat sätt,
- överväga hur preskriptionstiden för sådan brottslighet bör beräknas och ta ställning till om särskilda preskriptionsregler bör gälla om brott har begåtts mot en person under 18 år,

¹ Direktiven återges i sin helhet i bilaga 1.

- analysera svensk domstols behörighet att döma över sådan brottslighet begången utomlands, samt
- lämna förslag på nödvändiga författningsändringar.

Som en bakgrund till uppdraget i denna del kan nämnas att riksdagen i april 2018 tillkännagav för regeringen att den ställde sig bakom ett förslag från Justitiekommittén om att införa en särskild brottsrubricering för brott med hedersmotiv (se rskr. 2017/18:240 med hänvisning till bet. 2017/18:JuU14 punkt 33).

Vidare bör nämnas att riksdagspartierna Socialdemokraterna, Centerpartiet, Miljöpartiet och Liberalerna – som ett led i regeringsbildningsprocessen efter riksdagsvalet i september 2018 – träffade det avtal i januari 2019 som i efterhand har kommit att kallas januariavtalet eller januariöverenskommelsen. I en särskild punkt i januariavtalet angavs att hedersrelaterat våld och förtryck måste bekämpas:²

42. *Stoppa hedersbrotten.* Hedersrelaterat våld och förtryck måste bekämpas genom strängare straff och mer kunskap om dessa brott och förtryck. Brott med hedersmotiv ska utgöra en egen brottsrubricering och det ska införas en särskild straffskärpningsgrund för brott med hedersmotiv (Utredning 2019–2020. Ny lagstiftning från 1 januari 2022). Reglerna för utvisning av icke-svenska medborgare som döms för hedersrelaterade brott och hatbrott ska skärpas och frågan om utvisning ska alltid prövas vid sådana brott. Skyddet för den som drabbas av hedersrelaterad brottslighet måste stärkas så att den som drabbas inte avvisas i sådana fall. Kompetens om hedersrelaterat våld ska öka. Arbetet mot heder ska öka i skolorna. Det behövs ett tydligt barnrättsperspektiv i arbetet mot hedersförtrycket. Möjligheterna ska öka att utan föräldrars samtycke ge insatser till unga vid misstanke om hedersbrott liksom att lagen om vård av unga (LVU) ska skärpas i samma syfte. Myndigheternas möjligheter ska stärkas att ingripa vid misstanke om att personer förs ur landet för att giftas bort mot sin vilja eller könsstympas (Tas i samma utredning. Kan hanteras genom tidigare leverans av det sistnämnda förslaget). Inga offentliga medel ska utbetalas till föreningar eller religiösa samfund som genomför barnvigslar eller sanktionerar annan hedersrelaterad brottslighet (Genomlysning av befintliga förordningar och myndighetsinstruktioner under 2019). Kompetensteamet mot hedersbrott permanentas.

Här kan parentetiskt noteras att ett förslag till särskild straffskärpningsgrund för brott med hedersmotiv hade presenterats redan 2018 av Utredningen om starkare skydd mot barnäktenskap, tvångsäkten-

² Utkast till sakpolitisk överenskommelse mellan Socialdemokraterna, Centerpartiet, Liberalerna och Miljöpartiet de gröna, dokument publicerat den 11 januari 2019.

skap och brott med hedersmotiv i dess slutbetänkande Ökat skydd mot hedersrelaterad brottslighet (SOU 2018:69). Enligt det förslaget ska det vid bedömningen av straffvärdet som en försvårande omständighet särskilt beaktas om ett motiv för brottet varit att bevara eller återupprätta en persons eller familjs, släkts eller annan liknande grupps heder. Vidare hade samma utredning, i syfte att klargöra att även sådana förfaranden kan utgöra människohandel, föreslagit att bestämmelserna om äktenskapstvång och vilseledande till tvångsäktenskapsresa (4 kap. 4 c respektive 4 d § brottsbalken) skulle göras uttryckligen subsidiära till bestämmelsen om människohandel (4 kap. 1 a § brottsbalken) och att ett nytt brott, barnäktenskapsbrott, skulle införas i bestämmelsen om äktenskapstvång. Någon utredning om att ”[b]rott med hedersmotiv ska utgöra en egen brottsrubricering” hade dock inte inletts när januariavtalet ingicks. Förslagen i det nämnda betänkandet har under vårt utredningsarbete legat till grund för en proposition, som i sin tur har lett till ny lagstiftning som trädde i kraft den 1 juli 2020.³

I direktiven utvecklas utredningens uppdrag i denna del på följande sätt:⁴

Utredaren ska utifrån den problembeskrivning som presenteras i betänkandet Ökat skydd mot hedersrelaterad brottslighet, i riksdagens tillkännagivande på området och i januariavtalet göra en analys av rättsläget avseende möjligheten att ingripa straffrättsligt mot hedersrelaterat våld och förtryck i dag i ljuset av de särskilda problem som hedersrelaterad brottslighet innebär i samhället och för enskilda. Utifrån analysen ska utredaren lämna förslag till hur en särskild straffrättslig reglering som uttryckligen tar sikte på hedersrelaterat våld och förtryck – ett särskilt brott med en egen brottsbeteckning – och som möter de krav på en tydlig avgränsning av det straffbara området som legalitetsprincipen ställer upp skulle kunna utformas, inklusive vilken straffskala som bör väljas.

Vid utförandet av uppdraget ska utredaren undersöka om det är lämpligt att använda brotten grov kvinnofridskränkning och grov fridskränkning som förebild. I det ligger att göra en analys av och ta ställning till vilka typer av brottsliga handlingar som bör omfattas av den särskilda straffrättsliga regleringen. Utredaren ska dock också överväga om det är lämpligt att sådana nedvärderande, manipulerande eller kränkande handlingar i syfte att kontrollera en person som i det enskilda fallet inte utgör en straffbar gärning bör omfattas av den särskilda kriminaliseringen. Vidare ska utredaren, med beaktande av medverkansreglerna i 23 kap.

³ Se prop. 2019/20:131, bet. 2019/20:JuU23, rskr. 2019/20:272 och SFS 2020:349.

⁴ Dir. 2019:43 s. 5 f.

4 § brottsbalken, analysera hur den personkrets som ska omfattas av en sådan reglering bör avgränsas.

Förslaget ska åtföljas av en grundlig analys av eventuella för- och nackdelar med att införa ett särskilt brott som tar sikte på hedersrelaterat våld och förtryck. Utredaren ska vidare i detta sammanhang uppmärksamma behovet av att strafflagstiftningen i så stor utsträckning som möjligt bör vara generell utformad och träffa straffbara beteenden oavsett i vilket sammanhang de förekommer. Mot den bakgrunden bör utredaren, om han eller hon bedömer att det är ändamålsenligt, vara fri att presentera alternativa lösningar till hur det straffrättsliga skyddet mot hedersrelaterat våld och förtryck kan stärkas. Det kan t.ex. handla om att anpassa redan befintliga straffstadganden så att de blir bättre anpassade till att omfatta beteenden som förekommer i samband med sådant våld och förtryck. Oavsett utredarens ställningstagande när det gäller vilken lösning som bäst tillgodoser behovet av ett förstärkt straffrättsligt skydd mot hedersrelaterat våld och förtryck ska han eller hon dock lämna förslag på hur en särskild straffbestämmelse om hedersbrott skulle kunna utformas.

Utredaren ska analysera hur den lösning som han eller hon föreslår förhåller sig till det straffrättsliga skyddet för vuxna och barn som lever i familjer eller befinner sig i relationer där det förekommer våld och hot utan att det finns någon uttalad problematik med hedersrelaterat våld eller förtryck och vid behov föreslå vilka lagstiftningsåtgärder det bör medföra.

Utredaren ska också analysera hur den föreslagna regleringen förhåller sig till relevanta straffskärpningsgrunder i 29 kap. 2 § brottsbalken och till förslaget i SOU 2018:69 om en ny straffskärpningsgrund om motivet för brottet varit att bevara eller återupprätta en persons eller familjs, släkts eller annan liknande grupps heder.

Utredaren ska dessutom överväga hur preskriptionstiden för ett nytt brott bör beräknas samt ta ställning till om särskilda regler bör gälla om brottet har begåtts mot en person under 18 år.

Slutligen ska utredaren i fråga om de förslag som utredningen lämnar i detta sammanhang analysera svensk domstols behörighet att döma över brott begångna utomlands.

Det står utredaren fritt att lämna förslag i näraliggande frågor som identifieras.

Straffskalan för de s.k. fridskränkningssbrotten

Utredningen har också haft i uppdrag att

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

Som en bakgrund till utredningens uppdrag i den delen kan nämnas att det när brottstyperna grov fridskränkning och grov kvinnofridskränkning infördes i brottsbalken 1998 angavs i bestämmelsen om grov fridskränkning – som bestämmelsen om grov kvinnofridskränkning hänvisade tillbaka till – att straffet skulle vara fängelse i lägst sex månader och högst sex år.⁵ År 2013 höjdes straffminimum från fängelse i sex månader till fängelse i nio månader.⁶ Straffskalan blev därmed fängelse i nio månader till fängelse i sex år.

Polismyndigheten har i en hemställan till Justitiedepartementet 2018 föreslagit att minimistraflet för grov kvinnofridskränkning och grov fridskränkning ska höjas från fängelse i nio månader till fängelse i ett år. Syftet är enligt Polismyndigheten att ge polis och åklagare bättre verktyg för att kunna samla in nödvändig stödbevisning i form av läkarjournaler och rättsintyg i de fall målsäganden inte ger sitt samtycke till detta. Polismyndigheten anser även att ett höjt straffminimum bättre skulle avspegla brottets allvarliga karaktär.⁷

I direktiven utvecklas utredningens uppdrag i denna del på följande sätt:⁸

Mot bakgrund av [Polismyndighetens] hemställan och frågans nära anknytning till utredningens övriga uppdrag bör utredaren också få i uppdrag att med utgångspunkt i Polismyndighetens förslag analysera om minimistraflet för grov kvinnofridskränkning och grov fridskränkning bör höjas och vid behov föreslå en sådan höjning. Oavsett bedömningen ska ett sådant förslag lämnas. Vid sin bedömning ska utredaren beakta Brås skrift Effekter av straffskärpningen för fridskränkningssbrott och Brås rapport 2019:8 Grov kvinnofridskränkning – Brottsens hantering och utveckling i rättskedjan 1998–2017.

⁵ SFS 1998:393. Lagändringen trädde i kraft den 1 juli 1998.

⁶ SFS 2013:367. Lagändringen trädde i kraft den 1 juli 2013.

⁷ Se Ju2018/04259/L5.

⁸ Dir. 2019:43 s. 7.

Kontaktförbud

Slutligen har utredningen haft i uppdrag att

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

Som en första del av bakgrunden till uppdraget i denna del kan nämnas att lagstiftningen om kontaktförbud ändrades den 1 juli 2018 i syfte att stärka skyddet mot trakasserier och förföljelse. Då infördes bl.a. en möjlighet att övervaka utvidgade kontaktförbud elektroniskt om den som avses med beslutet tidigare har överträtt ett kontaktförbud. Vidare förlängdes den längsta möjliga förbudstiden för kontaktförbud med villkor om elektronisk övervakning från sex månader till ett år. Överträdelse av kontaktförbud med elektronisk övervakning infördes som särskild brottsbeteckning med straffskalan fängelse i högst två år.⁹ I samband med riksdagsbehandlingen av propositionen tillkännagav riksdagen för regeringen det som Justitieutskottet anfört om att ett utvidgat kontaktförbud med elektronisk övervakning ska kunna beslutas som en förstahandsåtgärd.¹⁰ Därefter har riksdagen även tillkännagett för regeringen det som samma utskott anfört om skärpt straff för överträdelse av kontaktförbud.¹¹ Av betänkandet framgår att utskottet föreslår att regeringen ska ta initiativ till att straffen för överträdelser av kontaktförbud utan elektronisk övervakning skärps.¹²

⁹ Se prop. 2017/18:81, bet. 2017/18:JuU25, rskr. 2017/18:255.

¹⁰ Se rskr. 2017/18:225 med hänvisning till bet. 2017/18:JuU25 punkt 4.

¹¹ Se rskr. 2018/19:182 med hänvisning till bet. 2018/19:JuU14 punkt 39.

¹² Bet. 2018/19:JuU14 s. 60.

Som en andra del av bakgrunden till uppdraget i denna del kan nämnas att Sverige är bundet av Europarådets konvention om förebyggande och bekämpning av våld mot kvinnor och våld i hemmet (Istanbulkonventionen).¹³ Konventionen trädde för Sveriges del i kraft i den 1 november 2014. Konventionsländernas efterlevnad av konventionen ska, enligt artikel 66 i konventionen, övervakas av ett organ bestående av 10–15 ledamöter och benämnt Group of Experts on Action against Violence against Women and Domestic Violence (Grevio).¹⁴ I september 2017 lämnade regeringen en rapport om svenska förhållanden och insatser för att efterleva Istanbulkonventionen till Grevio.¹⁵ I februari 2018 höll Grevio en dialog om detta arbete med en svensk delegation i Strasbourg och månaden därpå besökte Grevio Sverige för möten med företrädare för regeringen, myndigheter, kommuner, landsting och civilsamhället. Grevio upprättade ett dokument med sammanlagt 41 rekommendationer till Sverige, vilka antogs av Europarådet den 25 januari 2019.¹⁶ Ett antal av dessa rekommendationer är särskilt starka, på så sätt att Grevio har ansett att Sverige omedelbart bör åtgärda vissa brister. Av relevans här kan nämnas att Grevio i en särskild punkt pekar på Sveriges system med kontaktförbud:¹⁷

GREVIO uppmanar å det starkaste de svenska myndigheterna att se över sitt system med kontaktförbud och ge den behöriga myndigheten befogenhet att i situationer av överhängande fara och som en akut skyddsåtgärd avlägsna den som utövar våld i nära relation från den gemensamma bostaden som personen delar med brottsoffret och låta detta fortsätta att gälla under lämplig tid för att brottsoffret ska känna sig trygg och för att kunna vidta andra åtgärder för att säkerställa säkerheten. Vidare uppmanar GREVIO de svenska myndigheterna starkt att upphöra med den tillämpning som möjliggör undantag från förbud mot kontakt (paragraf 229).

¹³ På engelska benämns konventionen Council of Europe Convention on preventing and combating violence against women and domestic violence.

¹⁴ Se www.coe.int/en/web/istanbul-convention/grevio.

¹⁵ Se Socialdepartementets memorandum ”Rapport från Sveriges regering om åtgärder för genomförande av bestämmelserna i Europarådets konvention om förebyggande och bekämpning av våld mot kvinnor och av våld i hemmet” av den 4 september 2017.

¹⁶ GREVIO/Inf(2018)15. Se även www.regeringen.se/artiklar/2019/01/europaradets-forstagranskning-av-sveriges-arbete-med-istanbulkonventionen/.

¹⁷ GREVIO/Inf(2018)15 punkt 36.

Sverige har lämnat förklarande kommentarer till Grevios rapport som publicerats separat på Europarådets hemsida. Senast i januari 2022 beräknas regeringen rapportera hur Europarådets rekommendationer om Istanbulkonventionens genomförande har hanterats i Sverige.

I direktiven utvecklas utredningens uppdrag i denna del på följande sätt:¹⁸

Frågan om förutsättningarna för att besluta någon form av kontaktförbud kan ofta förväntas uppkomma inför eller i samband med en förundersökning om hedersrelaterat våld och förtryck. Det är därför för det första ändamålsenligt att utredaren får i uppdrag att överväga och föreslå vilka förändringar av kontaktförbudslagstiftningen som bör genomföras för att tillgodose riksdagens tillkännagivanden. För det andra ska utredaren även analysera de slutsatser som Grevios rekommendation på detta område vilar på och göra en bedömning av om även dessa medför ett behov av förändringar av kontaktförbudslagstiftningen eller genom andra åtgärder. Vidare ska utredaren i detta sammanhang även analysera om regleringen kring vilket område ett särskilt utvidgat kontaktförbud får omfatta är ändamålsenligt utformad eller om det geografiska området bör utvidgas och vid behov föreslå förändringar i lagstiftningen.

2.2 Utredningens arbete

Arbetet har bedrivits enligt sedvanlig *metod* för utredningsarbete, även om *formerna för möten* under våren och sommaren 2020 har påverkats av den då pågående globala spridningen av viruset SARS-coronavirus-2 och Folkhälsomyndighetens riktlinjer med anledning av detta.

Utredningen har haft nio sammanträden med expertgruppen och underhandskontakter med experterna i olika frågor. Genom expertgruppen har vi löpande utbytt information med Brottsförebyggande rådet, Institutionen för polisiärt arbete vid Linnéuniversitetet, Institutionen för socialt arbete vid Stockholms universitet, Institutionen för socialt arbete vid Umeå universitet, Justitiedepartementet, Polismyndigheten, Solna tingsrätt, Sveriges advokatsamfund, TRIS – Tjejjers rätt i samhället och Åklagarmyndigheten.

¹⁸ Dir. 2019:43 s. 9.

Utredningens preliminära överväganden har presenterats och synpunkter har inhämtats

- vid lunchseminariet ”Gömd & glömd”, om hedersrelaterat våld och förtryck mot personer med intellektuell funktionsnedsättning, arrangerat av TRIS – Tjejers rätt i samhället, i riksdagen i Stockholm den 23 oktober 2019,
- vid Studieförbundet Näringsliv och Samhälles (SNS) hearing om hedersbrott i Stockholm den 12 november 2019,
- vid en konferens om hedersvåld arrangerad av Kriminalvården, med representanter för olika delar av rättsväsendet, i Kolmården den 10 december 2019 och
- vid ett möte med Riksorganisationen Glöm aldrig Pela och Fadime – GAPF i Stockholm den 7 februari 2020.

Utredningen har därutöver vid olika tillfällen under utredningsarbetets gång genom utredningssekreteraren presenterat preliminära överväganden och diskuterat straffrättsteoretiska frågeställningar med en akademisk referensgrupp bestående av doktoranden Gustaf Almkvist, jur.dr Malou Andersson, universitetsadjunkten Annikka Björk, doktoranden Jakob Hellström, doktoranden Miriam Ingeson, docenten Erik Svensson och professor Magnus Ulväng, alla verkamma vid Uppsala universitet.

2.3 Betänkandets disposition

Utredningens *förslag till ändringar i lag* finns i avsnitt 1.

Avsnitten 3–6 utgör bakgrunden till våra överväganden. I avsnitt 3 redogör vi för *tidigare överväganden* av relevans för vårt uppdrag. I avsnitt 4 följer en beskrivning av *gällande rätt*. Därefter gör vi i avsnitt 5 en *internationell utblick*. Avsnitt 6 innehåller resultatet av våra *empiriska undersökningar* avseende bl.a. definitioner av hedersrelaterat våld och annat sådant förtryck och förekomsten av sådana företeelser.

I avsnitt 7 presenterar vi utredningens *allmänna utgångspunkter*.

De mer konkreta övervägandena och förslagen till ändringar i lag finns i avsnitten 8–10. Avsnitt 8 innehåller överväganden och förslag i frågor om *införandet av en ny brottstyp avseende hedersrelaterade*

gärningar. I avsnitt 9 följer sedan överväganden och förslag i frågor om *straffskalan för de s.k. fridskränkningssbrotten*. Frågor om *kontaktförbud* behandlas i avsnitt 10.

Konsekvenserna av utredningens förslag behandlas huvudsakligen i avsnitt 11. Andra konsekvenser än rent ekonomiska sådana behandlas i vissa fall även i direkt anslutning till de respektive förslagen i avsnitt 8–10.

I avsnitt 12 finns utredningens överväganden i fråga om *ikraftträdande* och *övergångsbestämmelser*.

Avsnitt 13 innehåller en *kommentar* till de författningsförslag som redovisas i avsnitt 1.

I avsnitt 14 finns ett *alternativt författningsförslag* – i fråga om straffskalor – som diskuteras närmare i avsnitt 9.

3 Tidigare överväganden

3.1 Inledning

Vårt första huvudsakliga uppdrag, enligt direktiven, är att analysera och ta ställning till om det bör införas en särskild straffbestämmelse, med en egen brottsbeteckning, som uttryckligen tar sikte på hedersrelaterat våld och förtryck. Samtidigt ska vi, om det bedöms ändamålsenligt, lämna förslag på hur ett effektivare straffrättsligt skydd mot hedersrelaterat våld och förtryck kan åstadkommas på något annat sätt än genom införande av en ny brottstyp. Vi har också i uppdrag att överväga vissa följdfrågor i denna del. I uppdraget ingår vidare att analysera om minimistraflet för grov kvinnofridskränkning och grov fridskränkning bör höjas och att lägga fram ett sådant förslag oavsett ställningstagande i sak. Som en sista övergripande del av uppdraget ska vi överväga förändringar i lagstiftningen avseende kontaktförbud.¹

Karaktäristiskt för vårt uppdrags olika delar är att det i var och en av delarna har sagts mycket av relevans för våra överväganden i tidigare förarbeten. Vi har därför valt att redogöra förhållandevis utförligt för uttalanden i tidigare förarbeten i anslutning till respektive resonemang i de egentliga förslagsavsnitten, avsnitt 8–10. Som en följd av detta har vi valt att redogöra endast summariskt för tidigare överväganden i detta avsnitt.

När det gäller hedersrelaterad brottslighet har diskussionen förts främst sedan millennieskiftet. En kort sammanfattning av tidigare överväganden i den delen finns i avsnitt 3.2.

I fråga om de s.k. fridskränkingsbrotten – grov fridskränkning och grov kvinnofridskränkning – är vårt uppdrag begränsat till att avse straffskalan. Relevanta tidigare överväganden i den delen nämns kort i avsnitt 3.3.

¹ Se avsnitt 2.1.

Vad slutligen gäller kontaktförbud, och det föregående besöksförbudsinstitutet, finns en kort översikt över tidigare överväganden i avsnitt 3.4.

3.2 Hedersrelaterad brottslighet

3.2.1 Heder och ära

Heder definieras i en ordbok som ”anseende som grundas på erkänt goda karaktärsegenskaper enl. vissa (ofta traditionella normer)”. En *hedersman* är enligt samma ordbok en ”pålitlig och hygglig person”. Samtidigt förekommer hedersbegreppet som en komponent i sammansättningar som avser allvarliga brottsliga gärningar, exempelvis s.k. hedersmord, med vilket förstås ”mord som begås på grund av (upplevd) kränkning av ngn:s heder enligt de normer som gäller i vederbörandes kultur; ofta om mord på kvinna som brutit mot äldre (icke-västerländska) (sexuella) normer”.²

Ett delvis angränsande begrepp är *ära*, vilket kan definieras som ”(högt) anseende som uppnås genom berömvärda handlingar”.³

Att ”kränka någons ära” kan tyckas vara närmast synonymt med att ”ta hedern av någon”. Att A förtalar B, eller att A i vart fall kritiserar B offentligt, kan beskrivas som att A ”tar heder och ära” av B.

En persons ära skyddas i viss mån av strafflagstiftningen. Framför allt kommer detta till uttryck genom de särskilda s.k. ärekränkningssbrotten – förtals- och förolämpningsbrotten – som beskrivs i 5 kap. brottsbalken.

Den historiska utvecklingen av ärekränkningssbrotten har behandlats ingående inom rättsvetenskapen. Här bör framför allt Alvar Nelsons avhandling *Rätt och ära* nämnas.⁴ Utvecklingen ska inte behandlas närmare här. Det räcker som en bakgrund till våra överväganden att konstatera att ärekränkningars betydelse varierar över tid och mellan olika kulturer och andra kontexter. Det är till exempel lätt att inse att det – allt annat lika – är viktigare att vara fredad mot ärekränkningar i ett litet samhälle där en persons möjligheter att exempelvis skaffa arbete och försörja sig (och eventuellt sin familj) beror tydligt på personens anseende än i en större stad där varje per-

² Svenska Akademien, *Svensk ordbok utgiven av Svenska Akademien A–L*, 2009 s. 1165 f.

³ Svenska Akademien, *Svensk ordbok utgiven av Svenska Akademien M–Ö*, 2009 s. 3688.

⁴ Alvar Nelson, *Rätt och ära. Studier i svenske straffrätt*, ak. avh., 1950.

son blir mer anonym. I takt med utvecklingen mot ett sekulariserat storstadssamhälle har ärekränkingsbrotten minskat i betydelse och kommit att hamna i skymundan. Den trenden har dock bromsats – eller kanske rentav vänts – till följd av informationsteknologins frammarsch. I en modern straffrättsvetenskaplig lärobok anges följande:⁵

Internet i allmänhet och sociala medier i synnerhet har inneburit dels att det är mycket lätt att sprida negativa budskap om andra människor, dels att dessa budskap får ett helt annat genomslag än tidigare. Det sistnämnda innebär att de brott som förövas inte sällan blir mer straffvärda än vad motsvarande brott varit tidigare.

3.2.2 Samhälleliga normer

Så här långt kan alltså konstateras att strafflagstiftningen erbjuder ett skydd mot vissa kränkningar av äran eller, om man så vill, hedern. Detta skydd förutsätter att äran eller hedern baseras på normer som är accepterade i samhället.

Ära eller heder som inte baseras på normer som är accepterade i samhället skyddas inte av lagstiftningen. I vissa fall kan det till och med vara så att en persons föreställning om heder är sådan att den kan motivera personen att utföra en viss gärning som betraktas som avskryvbar enligt rådande samhällsnormer, exempelvis ett s.k. hedersmord. Inom ramen för en intensifierad debatt om hedersrelaterat våld och andra sådana kränkningar sedan slutet av 1990-talet har det diskuterats hur sådana företeelser kan motverkas.

3.2.3 Straffskärpningsgrunden i 29 kap. 2 § brottsbalken m.m.

Frågan om att införa en särskild straffskärpningsgrund för brott med hedersmotiv har diskuterats vid ett flertal tillfällen. Den nationella samordnaren mot våld i nära relationer gjorde 2014 i sitt betänkande om våld i nära relationer bedömningen att det behövde utredas närmare om hedersrelaterade motiv för ett brott ska utgöra en försvärande omständighet vid bedömningen av straffvärdet enligt 29 kap. 2 § brottsbalken.⁶

⁵ Nils Jareborg, Sandra Friberg, Petter Asp och Magnus Ulväng, *Brotten mot person och förmögenhetsbrotten*, 2 uppl., 2015 s. 91. Se även Anna Skarhed, ”Rätt och ära ... några reflektioner 69 år senare” i *Vänbok till Lena Holmqvist*, 2019 s. 269–276.

⁶ Se SOU 2014:49. Se även SOU 2018:69 s. 78 f.

Regeringen gav 2017 i uppdrag åt en särskild utredare att undersöka om det finns behov av åtgärder i syfte att säkerställa ett starkt skydd mot barnäktenskap, tvångsäktenskap och brott med hedersmotiv (dir. 2017:25). Enligt direktiven skulle den del av uppdraget som avser erkännande av utländska barnäktenskap redovisas i ett delbetänkande. Senare samma år beslutade regeringen om tilläggsdirektiv för utredningen. Av dessa följde att utredaren även hade i uppdrag att bl.a. analysera och ta ställning till möjligheterna att införa mer effektiva verktyg för att förebygga och förhindra att personer med anknytning till Sverige tvingas ingå äktenskap eller könsstympas utomlands, liksom åtgärder för att framtvunga eller underlätta ett återförande till Sverige av den utsatta personen (dir. 2017:78).

Utredningen tog namnet Utredningen om starkare skydd mot barnäktenskap, tvångsäktenskap och brott med hedersmotiv (Ju 2017:06) och överlämnade 2017 delbetänkandet *Utvidgat hinder mot erkännande av utländska barnäktenskap* (SOU 2017:96) och 2018 slutbetänkandet *Ökat skydd mot hedersrelaterad brottslighet* (SOU 2018:69).

Av särskild relevans för våra överväganden kan nämnas att Utredningen om starkare skydd mot barnäktenskap, tvångsäktenskap och brott med hedersmotiv dels föreslog en ny straffskärpningsgrund avseende brott med hedersmotiv, dels berörde frågan om att införa en ny brottstyp avseende hedersrelaterad brottslighet trots att det senare låg utanför ramen för utredningens uppdrag. Utredningen sammanfattade sin bedömning i den sistnämnda delen på följande sätt:⁷

Vi har [...] funnit att det finns beaktansvärda invändningar mot införandet av en sådan straffbestämmelse, för att omfatta hela vidden av det våld och förtryck som utövas i hederns namn skulle straffbestämmelsen till att börja med behöva konstrueras så pass brett att det kan ifrågasättas om en särskild brottsrubricering är den lämpligaste lösningen. Vidare kan avgränsnings- och konkurrensproblem uppstå eftersom ett sådant straffbud skulle riskera att överlappa de grova fridskränkningssbrotten.

Utredningen om starkare skydd mot barnäktenskap, tvångsäktenskap och brott med hedersmotivs förslag har beretts vidare och regeringen har i samma lagstiftningsärende lämnat propositionen *Ökat skydd mot hedersrelaterad brottslighet* (prop. 2019/20:131) till riksdagen. Propositionen har lagts till grund för ny lagstiftning som trädde i kraft den 1 juli 2020. Av särskild relevans för våra övervägan-

⁷ SOU 2018:69 s. 17. Se även s. 95 f.

den kan nämnas att det då infördes en ny straffskärpningsgrund avseende brott med hedersmotiv i 29 kap. 2 § 10 brottsbalken.

Framför allt övervägandena i fråga om definition av hedersbegreppet i nu nämnt lagstiftningsärende är av relevans även för våra överväganden. Denna fråga behandlas av oss i avsnitt 8.3.

3.3 Straffskalan för grov fridskränkning och grov kvinnofridskränkning

Kvinnovåldskommissionen – som lade grunden till införandet av brottstyperna grov fridskränkning och grov kvinnofridskränkning – föreslog i sitt slutbetänkande straffskalan fängelse i lägst ett år och högst sex år. Kommissionen angav dock inte någon utförlig motivering till den föreslagna straffskalan.⁸

Flera remissinstanser angav att den av kommissionen föreslagna straffskalan var alltför sträng.⁹ När regeringen i sin proposition till riksdagen lade fram sitt förslag – som innefattade en straffskala på fängelse i lägst sex månader och högst sex år – motiverades detta med att brottstyperna ”omfattar [även] förfaranden som, sedda för sig, normalt har ett begränsat straffvärde”.¹⁰

När brottstyperna grov fridskränkning och grov kvinnofridskränkning sedan infördes i brottsbalken 1998 bestämde riksdagen i enlighet med regeringens förslag straffskalan till fängelse i lägst sex månader och högst sex år.¹¹

Frågan om att skärpa straffskalan utreddes därefter av Fridskränkningens utredningen, som genom tilläggsdirektiv hade fått i uppdrag att särskilt överväga straffskalan för de s.k. fridskränkningens brotten. Fridskränkningens utredningen angav i sitt betänkande – efter att ha analyserat kriminalstatistik och studerat domar avseende de s.k. fridskränkningens brotten – att straffskalan för de s.k. fridskränkningens brotten inte borde skärpas. Utredningen motiverade sitt ställningstagande med att den dåvarande straffskalan gav utrymme för nyanserade bedömningar av straffvärdet i varje enskilt fall med beak-

⁸ SOU 1995:60 s. 308.

⁹ Se prop. 1997/98:55 s. 74.

¹⁰ Prop. 1997/98:55 s. 82.

¹¹ SFS 1998:393. Lagändringen trädde i kraft den 1 juli 1998.

tande av de försvårande och förmildrande omständigheter som kan finnas.¹²

De flesta av remissinstanserna instämde i Fridskränkningsutredningens bedömning.¹³

Regeringen föreslog dock i sin efterföljande proposition till riksdagen att straffminimum skulle höjas från fängelse i sex månader till fängelse i nio månader med hänvisning till att en höjning av minimistraffet till nio månaders fängelse för grov fridskränkning och grov kvinnofridskränkning skulle innebära att straffet bättre skulle åter spegla den samlade brottslighetens straffvärde på en lägsta nivå och därutöver leda till en generell höjning av straffnivån för brottstypen, vilket regeringen ansåg borde eftersträvas.¹⁴

Riksdagen beslutade 2013 att i enlighet med regeringens förslag höja straffminimum från fängelse i sex månader till fängelse i nio månader.¹⁵

Dessa nu nämnda tidigare framförda argument för och emot ändringar av straffskalan kommer att beröras närmare i avsnitt 9.2.

3.4 Besöks- och kontaktförbud

3.4.1 Besöksförbud

Införandet av institutet besöksförbud föreslogs 1987 av Justitiedepartementet i departementspromemorian *Besöksförbud* (Ds Ju 1987:13). Regeringen föreslog att besöksförbud, föregångaren till dagens kontaktförbud, skulle införas genom prop. 1987/88:137. Bestämmelserna, som tog sikte på att en viss person kunde förbjudas att besöka en viss annan person, infördes i en särskild lag – lagen (1988:688) om besöksförbud. Dess ursprungliga innehåll ska inte behandlas närmare här.

¹² SOU 2011:85 s. 130–134.

¹³ Se prop. 2012/13 :108 s. 16.

¹⁴ Prop. 2012/13:108 s. 18 f.

¹⁵ SFS 2013:367. Lagändringen trädde i kraft den 1 juli 2013.

3.4.2 Kontaktförbud

Omfattande ändringar i 1988 års lag om besöksförbud gjordes 2011. Lagens namn ändrades då till lagen (1988:688) om kontaktförbud. Till grund för ändringarna låg regeringens förslag i propositionen *Förbättrat skydd mot stalkning*.¹⁶ Ändringen av rubriken föranleddes av att lagen i sakligt hänseende ändrades vid detta tillfälle så att även andra former av kontakter än besök kom att omfattas. Beteckningen på själva förbudet ändrades också till *kontaktförbud*.

Genom 2011 års ändringar fick lagen samma struktur och i huvudsak samma innehåll som den har i dag (se avsnitt 4.5). Det kan dock nämnas att det efter 2011 års grundläggande reform har gjorts ändringar

- 2013 av villkoren för att meddela kontaktförbud avseende gemensam bostad,¹⁷
- 2014 avseende vissa processuella frågor, och¹⁸
- 2018 avseende bl.a. elektronisk övervakning (se avsnitt 3.4.3).

3.4.3 Tillkännagivanden av riksdagen

Den 1 juli 2018 gjordes förändringar i lagstiftningen om kontaktförbud i syfte att stärka skyddet mot trakasserier och förföljelse. Bland annat infördes en möjlighet att övervaka utvidgade kontaktförbud elektroniskt om den som avses med beslutet tidigare har överträtt ett kontaktförbud. Vidare förlängdes den längsta möjliga förbudstiden för kontaktförbud med villkor om elektronisk övervakning från sex månader till ett år. Överträdelse av kontaktförbud med elektronisk övervakning infördes som särskild brottsbeteckning med straffskalan fängelse i högst två år (prop. 2017/18:81, bet. 2017/18:JuU25, rskr. 2017/18:255).

I samband med riksdagsbehandlingen av propositionen tillkännagav riksdagen för regeringen det som utskottet anför om att ett utvidgat kontaktförbud med elektronisk övervakning ska kunna beslutas som en förstahandsåtgärd (bet. 2017/18:JuU25 punkt 4, rskr. 2017/18:225).

¹⁶ Se prop. 2010/11:45, bet. 2010/11:JuU5, rskr. 2010/11:236.

¹⁷ Prop. 2012/13:186, bet. 2013/14:JuU6, rskr. 2013/14:68, SFS 2013:974.

¹⁸ Prop. 2013/14:110, bet. 2013/14:JuU23, rskr. 2013/14:262, SFS 2014:620.

Därefter har riksdagen även tillkännagett för regeringen det som utskottet anför om skärpt straff för överträdelse av kontaktförbud (bet. 2018/19:JuU14 punkt 39, rskr. 2018/19:182). Av betänkandet framgår att utskottet föreslår att regeringen ska ta initiativ till att straffen för överträdelser av kontaktförbud utan elektronisk övervakning skärps (bet. 2018/19:JuU14 s. 60).

3.4.4 Uttalanden av Grevio

Frågor som bl.a. berör den svenska kontaktförbudslagstiftningen har också tagits upp av Europarådets expertgrupp Grevio, som granskat Sveriges genomförande av Europarådets konvention om förebyggande och bekämpning av våld mot kvinnor och av våld i hemmet (Istanbulkonventionen). I sin granskning har Grevio som utgångspunkt uttryckt att Sverige har en ledande roll när det gäller att arbeta för att mäns våld mot kvinnor ska upphöra och att detta förhållande också har avspeglat sig i den svenska lagstiftningen. Grevio har dock lyft fram att det finns områden där skyddet kan stärkas ytterligare. När det gäller hur Sverige genomfört artiklarna 52 och 53 i Istanbulkonventionen har Grevio rekommenderat Sverige att bygga ut systemet med kontaktförbud eller andra skyddsåtgärder som lagstiftningen möjliggör så att möjligheten att avlägsna en misstänkt gärningsman från den gemensamma bostaden vid omedelbar fara blir större och se till att ett sådant avlägsnande kan bestå så länge offrets trygghet kräver det (se p. 218–229 i Grevio Baseline Evaluation Report, Sweden).

De tidigare överväganden och andra uttalanden som har störst relevans för våra överväganden avseende kontaktförbud berörs närmare i avsnitt 10.

4 Den nuvarande regleringen

4.1 Inledning

Vårt huvudsakliga uppdrag handlar om att överväga frågan om att införa en ny brottstyp som ska ta sikte särskilt på *hedersrelaterat våld och annat sådant förtryck* som upprepas mot samma brottsoffer. I den uppgiften ligger att ta fram ett förslag till en straffskala för den eventuella nya brottstypen. Vidare har vi fått i uppdrag att överväga eventuella ändringar av *straffskalan för brotten grov fridskränkning och grov kvinnofridskränkning*. En annan del av uppdraget handlar om att överväga förändringar av regleringen beträffande *kontaktförbud*. (Se avsnitt 2.1.)

Som en allmän bakgrund till våra överväganden redogör vi kort för vissa grundläggande straffrättsliga bestämmelser i avsnitt 4.2. Därefter behandlar vi som en bakgrund till övervägandena i fråga om en eventuell ny brottstyp avseende hedersrelaterat våld och annat sådant förtryck och straffskalan för de s.k. fridskränkingsbrotten vissa befintliga straffstadganden avseende brott mot person och egendomsbrotten i avsnitt 4.3 respektive 4.4. Därefter redogör vi i avsnitt 4.5 för gällande rätt i fråga om kontaktförbud.

Redogörelserna i avsnitt 4 är översiktliga och inskränker sig huvudsakligen till en presentation av vissa centrala straffbestämmelser. Närmare beskrivningar av de mest relevanta straffstadgandena och hur dessa har tolkats finns i anslutning till våra olika överväganden i avsnitt 8–10.

4.2 Grundläggande bestämmelser

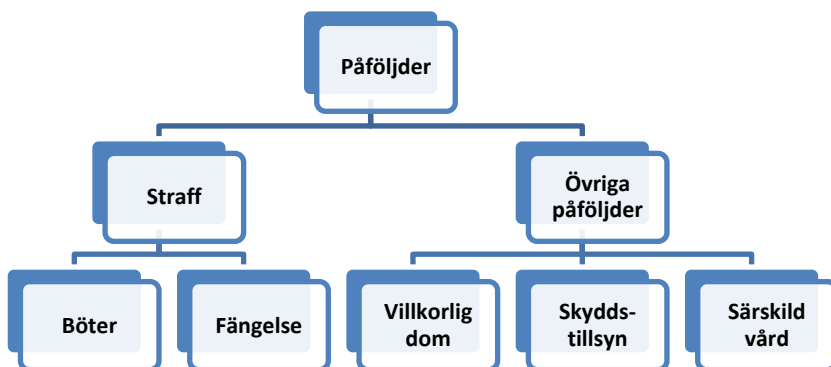
4.2.1 Brott och straff

Vissa grundläggande bestämmelser om ”brott och brottspåföljder” finns i 1 kap. brottsbalken.

Ett *brott* definieras i 1 kap. 1 § brottsbalken som ”en gärning som är beskriven i denna balk eller i annan lag eller författning och för vilken straff [...] är föreskrivet”.

Straff definieras i sin tur i 1 kap. 3 § som böter och fängelse. Enligt samma paragraf finns det utöver straffen böter och fängelse också *andra påföljder för brott*: villkorlig dom, skyddstillsyn och överlämnande till särskild vård. Påföljd är alltså det övergripande begreppet som innefattar dels straffen (böter och fängelse), dels övriga påföljder (villkorlig dom, skyddstillsyn och överlämnande till särskild vård). Se figuren nedan.

Figur 4.1 Straffen och de övriga brottspåföljderna



Särskilda bestämmelser om de olika påföljderna finns

- i fråga om *böter* i 25 kap. brottsbalken,
- i fråga om *fängelse* i 26 kap. brottsbalken,
- i fråga om *villkorlig dom* i 27 kap. brottsbalken,
- i fråga om *skyddstillsyn* i 28 kap. brottsbalken,

- i fråga om *överlämnande till särskild vård* i 31 och 32 kap. brottsbalken (i 31 kap. regleras *vård av missbrukare och psykiskt störda* och i 32 kap. beskrivs särskilda påföljder för *unga lagöverträdare*).

Utgångspunkten för påföljdsbestämningen är brottets eller brottslighetens s.k. *straffvärde*, dvs. måttet på hur allvarligt lagstiftaren ser på brottslighet av en viss typ och hur allvarligt domstolen ser på det konkreta brottet. Brottlighetens allvar beskrivs då i termer av hur strängt bötesstraff eller fängelsestraff som detta motiverar (en annan sak är att påföljden slutligen kan bestämmas till någonting annat än böter eller fängelse, exempelvis villkorlig dom eller skyddstillsyn, eventuellt i kombination med t.ex. samhällstjänst eller s.k. kontraktsvård). Bestämmelser om straffvärde finns i 29 kap. 1–3 §§ brottsbalken. Vissa andra bestämmelser som kan påverka vilket straff som kan mätas ut – det s.k. *straffmätningensvärde* – finns i 29 kap. 4–7 §§ brottsbalken. Straffmätningensvärde kan exempelvis vara högre än straffvärdet om den tilltalade återfallit i brott (se 4 §) eller lägre än straffvärdet om det finns särskilda skäl med hänsyn till den tilltalades person eller andra omständigheter som ligger utanför själva brottet (se 5 och 6 §§) eller om den tilltalade var under 21 år när brottet begicks (se 7 §).

Vilken av påföljderna i skissen ovan som ska väljas i ett enskilt fall utifrån bl.a. brottslighetens straffvärde eller straffmätningensvärde bestäms utifrån bestämmelserna om *val av påföljd* i 30 kap. brottsbalken.

Bestämmelserna i 29 och 30 kap. brottsbalken om straffvärde och straffmätning respektive val av påföljd samspelar på ett komplicerat sätt med varandra och med bestämmelserna om de respektive påföljdsarterna i 25–28, 31 och 32 kap. brottsbalken. I praktiken har domstolen alltså ett stort regelkomplex att beakta när den bestämmer påföljd i ett konkret fall.

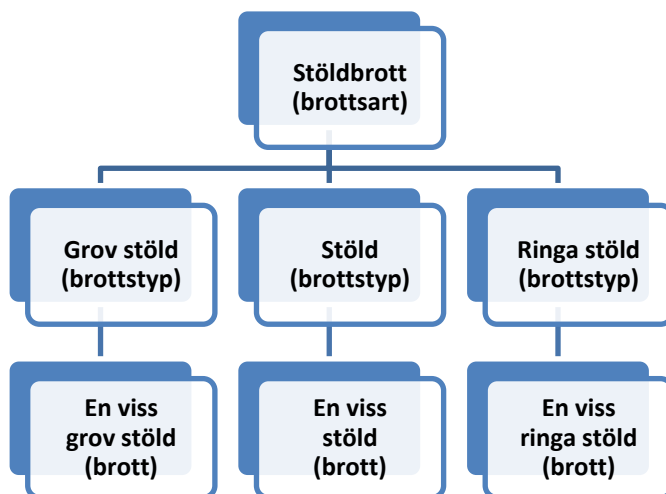
4.2.2 Brott, brottstyp och brottsart

Termen *brott* kan avse ett enskilt konkret brott, exempelvis ett visst mord utfört av en viss gärningsperson mot ett visst brottsoffer vid ett visst tillfälle. Brottet är i så fall det aktuella mordet. Termen kan också förstås på ett mer abstrakt nivå, på så sätt att det talas om exempelvis *mord* som en i strafflagstiftningen avgränsad klass av brott – en *brottstyp*. Med brottet avses i så fall alla faktiska och tänkbara

konkreta fall av mord. I det fortsatta talas om brott när ett konkret brott avses och om brottstyp när en klass av gärningar med egen brottsrubricering avses.

I vissa fall beskriver olika brottstyper olika grader av allvar för snarlik brottslighet. Exempelvis är stöldbrotten indelade i ringa stöld, stöld av normalgraden och grov stöld. Det talas då om att stöldbrotten utgör en *brotsart*, som i sin tur är indelad i brottstyperna ringa stöld, stöld av normalgraden och grov stöld. Se exemplet i figuren nedan.

Figur 4.2 Brotsarter, brottstyper och brott



De olika brottstyperna beskrivs i straffstadganden i brottsbalkens andra avdelning eller annan strafflagstiftning. Brottsbalkens andra avdelning är i huvudsak systematiserad på så sätt att de självständiga brottstyperna beskrivs i 3–22 kap. brottsbalken medan bl.a. försöksbrott beskrivs i 23 kap. Brottsbalkens kapitel om de självständiga brottstyperna kan i sin tur delas upp i

- *brodden mot person* (3–7 kap. brottsbalken),
- *förmögenhetsbrodden* (8–12 kap. brottsbalken) och
- *brodden mot allmänheten och staten* (13–22 kap. brottsbalken).

4.2.3 Brottsbegreppet

Brottbeskrivningsenlighet

För att en viss gärning ska kunna anses som ett brott krävs till att börja med att rekvisiten i en straffbestämmelse är uppfyllda. Exempelvis har straffbestämmelsen om misshandel av normalgraden, i 3 kap. 5 § brottsbalken, följande lydelse: ”Den som tillfogar en annan person kroppsskada, sjukdom eller smärta eller försätter honom eller henne i vanmakt eller något annat sådant tillstånd, döms för misshandel [...]”. Det krävs då, för fällande dom, naturligtvis att den tilltalade har tillfogat det påstådda brottsoffret kroppsskada, sjukdom eller smärta eller försatt det påstådda brottsoffret i vanmakt eller något annat sådant tillstånd.

Bedömningar av om en gärning uppfyller rekvisiten i ett straffbud – dvs. är vad man brukar kalla *brottbeskrivningsenlig* – kan vid en första anblick framstå som ganska lätta att göra. I många fall kan det dock visa sig vara problematiskt att tolka strafflagens rekvisit. Dessutom finns det allmänna läror, som utarbetats i den straffrättsvetenskapliga litteraturen, i förarbeten till lagstiftning och i rättspraxis och som i vissa fall innebär inskränkningar i det straffbara området. Det handlar exempelvis om att allt för långsökta orsakssamband inte ska leda till straffansvar enligt principen om s.k. gärningsculpa och att vissa brott som har begåtts utomlands eller mot utländska intressen inte anses som brott mot svensk strafflag.¹

Vid bedömningar av om en gärning uppfyller rekvisiten i ett straffstadgande brukar ibland talas om *det episodiska skuldbegreppet*. Den svenska moderna straffrätten är utformad på så sätt att det är endast ett visst avgränsat utsnitt i tiden som ska bedömas. Det är detta utsnitt i tiden som åklagarens gärningsbeskrivning tar sikte på och det är detta som är föremål för bevisningen i domstol. Detta innebär att den mer perifera kontexten kring gärningen, exempelvis vad den tilltalade gjort före eller efter själva gärningen, aldrig eller sällan är av betydelse för frågan om den tilltalade har gjort sig skyldig till gärningen eller inte. Den moderna straffrätten bygger alltså på att gärningar kan avgränsas i tid och rum.

¹ Se t.ex. Petter Asp, Magnus Ulväng och Nils Jareborg, *Kriminalrättens grunder*, 2 uppl., 2013 s. 60–63 och 69–207.

Frånvaro av rättfärdigande omständigheter

För att en gärning som i och för sig uppfyller kraven på brottsbeskrivningsenlighet ska vara otillåten krävs också att gärningen inte är rättfärdigad på grund av att den exempelvis företagits i nödvärn eller i en annan nödsituation (se 24 kap. 1–5, 7 och 8 §§ brottsbalken).²

Uppsåt eller personlig oaktsamhet

Om inte annat framgår av den enskilda straffbestämmelsen, så krävs, enligt 1 kap. 2 § första stycket brottsbalken, att en gärning har begåtts med *uppsåt* för att den ska räknas som ett brott. Endast om det anges särskilt i straffstadgandet räcker oaktsamhet för straffansvar. I 1 kap. 2 § andra stycket anges, av relevans för bedömningen av uppsåt eller oaktsamhet, att straffansvar inte utesluts (per automatik) av att gärningen ”begåtts under självförvällat rus” eller att gärningspersonen var ”på annat vis genom eget vållande tillfälligt från sina sinnens bruk”.³

I svensk straffrätt talas om tre former av uppsåt: avsiktsuppsåt, insiktsuppsåt och likgiltighetsuppsåt. I de fall oaktsamhet räcker för ansvar förekommer två former: medveten oaktsamhet och omedveten oaktsamhet. Uppsåts- och oaktsamhetsformerna ska inte beröras närmare här.⁴

Frånvaro av ursäktande omständigheter

Ett ytterligare krav för straffansvar är att det inte finns någon ursäktande omständighet som gör att den tilltalade ska frias. Det kan – exempelvis – handla om att gärningspersonen gått utöver det tillåtna i en nödvärnssituation men omständigheterna var sådana att det inte kunde krävas att han eller hon skulle kunna besinna sig (se 24 kap. 6 § brottsbalken).⁵

² Se t.ex. Petter Asp, Magnus Ulväng och Nils Jareborg, *Kriminalrättens grunder*, 2 uppl., 2013 s. 63 f. och 208–268.

³ Se t.ex. Petter Asp, Magnus Ulväng och Nils Jareborg, *Kriminalrättens grunder*, 2 uppl., 2013 s. 64.

⁴ Se t.ex. Petter Asp, Magnus Ulväng och Nils Jareborg, *Kriminalrättens grunder*, 2 uppl., 2013 s. 269–368.

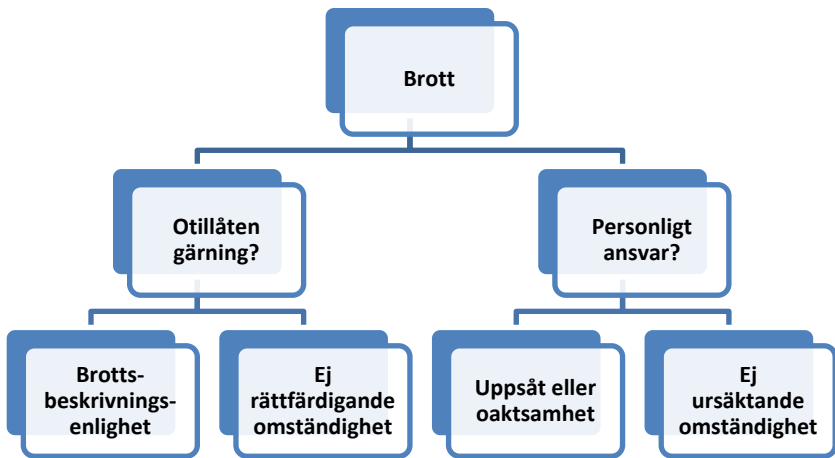
⁵ Se t.ex. Petter Asp, Magnus Ulväng och Nils Jareborg, *Kriminalrättens grunder*, 2 uppl., 2013 s. 65 och 369–395.

Sammanfattning av brottsbegreppet

Sammanfattningsvis kan brottsbegreppet, dvs. alla de förutsättningar som måste vara uppfyllda för att en viss gärning ska anses vara ett brott, systematiseras på följande sätt: För det första måste gärningspersonen ha begått en otillåten gärning. Det innebär att gärningen måste motsvara en brottsbeskrivning. Vid den bedömningen måste också vissa krav som inte framgår av själva lagtexten vara uppfyllda. Vidare får det inte finnas någon rättfärdigande omständighet, exempelvis att gärningen begicks i nödvärn eller i en annan nödsituation. För det andra måste förutsättningarna för personligt ansvar vara uppfyllda. Det innebär att gärningspersonen måste ha haft tillräckligt uppsåt – eller tillräcklig grad av oaktsamhet, om oaktsamhet är kriminaliserat – för att han eller hon ska kunna dömas till ansvar för gärningen. Dessutom får det inte finnas någon ursäktande omständighet, exempelvis att gärningen begicks i nödvärn och gärningspersonen gjorde mer än vad som är tillåtet men omständigheterna var sådana att han eller hon svårligen kunde besinna sig. Sammantaget kan sägas att en rad förutsättningar måste vara uppfyllda för att en gärning ska kunna utgöra ett brott. Se figuren nedan.⁶

⁶ Se t.ex. Petter Asp, Magnus Ulväng och Nils Jareborg, *Kriminalrättens grunder*, 2 uppl., 2013 s. 58–68.

Figur 4.3 Brottsbegreppet



4.3 Brotten mot person

4.3.1 Allmänt om brotten mot person

Av relevans för våra överväganden är främst brotten mot person. Relevanta brottstyper återfinns därmed, som framgått ovan, främst i 3–7 kap. brottsbalken.

4.3.2 Brotten mot liv och hälsa (3 kap. brottsbalken)

Centralt i 3 kap. brottsbalken för våra överväganden om hedersrelaterat våld och annat sådant förtryck är främst de vanligaste bestämmelserna om uppsåtligt dödande och bestämmelserna om misshandelsbrotten.

Mord och dråp

I 3 kap. 1 § brottsbalken anges följande:

Den som berövar annan livet, döms för *mord* till fängelse på viss tid, lägst tio och högst arton år, eller på livstid. Som skäl för livstids fängelse ska det särskilt beaktas om gärningen föregåtts av noggrann planering, präglats av särskild förlagenhet, syftat till att främja eller dölja annan

brottslighet, inneburit svårt lidande för offret eller annars varit särskilt hänsynslös.

I 3 kap. 2 § brottsbalken anges följande:

Är brott som i 1 § sägs med hänsyn till de omständigheter som föranlett gärningen eller eljest att anse som mindre grovt, dömes för *dråp* till fängelse, lägst sex och högst tio år.

Ringa misshandel, misshandel, grov misshandel och synnerligen grov misshandel

I 3 kap. 5 § brottsbalken anges följande:

Den som tillfogar en annan person kroppsskada, sjukdom eller smärta eller försätter honom eller henne i vanmakt eller något annat sådant tillstånd, döms för *misshandel* till fängelse i högst två år eller, om brottet är ringa, till böter eller fängelse i högst sex månader.

I 3 kap. 6 § brottsbalken anges följande:

Är brott som avses i 5 § att anse som grovt, döms för *grov misshandel* till fängelse i lägst ett år och sex månader och högst sex år. Vid bedömningen av om brottet är grovt ska det särskilt beaktas om gärningen var livsfarlig eller om gärningsmannen har tillfogat en svår kroppsskada eller allvarlig sjukdom eller annars visat särskild hänsynslöshet eller råhet.

Är brottet att anse som synnerligen grovt, döms för *synnerligen grov misshandel* till fängelse i lägst fem och högst tio år. Vid bedömningen av om brottet är synnerligen grovt ska det särskilt beaktas om kroppsskadan är bestående eller om gärningen har orsakat synnerligt lidande eller om gärningsmannen har visat synnerlig hänsynslöshet.

4.3.3 Brotten mot frihet och frid (4 kap. brottsbalken)

Flera bestämmelser i 4 kap. brottsbalken är relevanta för våra överväganden i fråga om hedersrelaterat våld och annat sådant förtryck. Dessa bestämmelser kommer att redovisas i det närmast följande.

Människorov

I 4 kap. 1 § brottsbalken anges följande:

Den som bemäktigar sig och för bort eller spärrar in ett barn eller någon annan med uppsåt att skada honom eller henne till liv eller hälsa eller att tvinga honom eller henne till tjänst eller att öva utpressning, döms för *människorov* till fängelse på viss tid, lägst fyra och högst arton år, eller på livstid.

Är brottet mindre grovt, döms till fängelse i högst sex år.

Olaga frihetsberövande

I 4 kap. 2 § brottsbalken anges följande:

Den som i annat fall än som sägs i 1 eller 1 a § för bort eller spärrar in någon eller på annat sätt berövar honom eller henne friheten, döms för *olaga frihetsberövande* till fängelse, lägst ett och högst tio år.

Är brottet mindre grovt, döms till böter eller fängelse i högst två år.

Olaga tvång och grovt olaga tvång

I 4 kap. 4 § brottsbalken anges följande:

Den som genom misshandel eller annars med våld eller genom hot om brottslig gärning tvingar någon att göra, tåla eller underlåta något döms för *olaga tvång* till böter eller fängelse i högst två år. Om någon med sådan verkan utövar tvång genom hot att åtala eller ange någon annan för brott eller att lämna menligt meddelande om någon annan, döms också för olaga tvång, om tvånget är otillbörligt.

Om brottet är grovt döms för *grovt olaga tvång* till fängelse i lägst nio månader och högst sex år. Vid bedömningen av om brottet är grovt ska det särskilt beaktas om gärningen

1. har innefattat våld av allvarligt slag,
2. har innefattat hot som påtagligt har förstärkts med hjälp av vapen, sprängämne eller vapenattrapp eller genom anspelning på ett våldskapital eller som annars har varit av allvarligt slag, eller
3. annars har varit av särskilt hänsynslös eller farlig art.

Grov fridskränkning och grov kvinnofridskränkning samt olaga förföljelse

I 4 kap. 4 a § brottsbalken anges följande:

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

Har gärningar som anges i första stycket begåtts av en man mot en kvinna som han är eller har varit gift med eller som han bor eller har bott tillsammans med under äktenskapsliknande förhållanden, ska han i stället dömas för *grov kvinnofridskränkning* till samma straff.

Redan i detta sammanhang kan vi peka på att bestämmelserna om grov fridskränkning och grov kvinnofridskränkning kan tillämpas i många fall – men inte alla – av upprepat hedersrelaterat våld och annat sådant förtryck mot samma brottsoffer.⁷

I 4 kap. 4 b § brottsbalken anges följande:

Den som förföljer en person genom brottsliga gärningar som utgör

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

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

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

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

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

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

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

8. ofredande enligt 4 kap. 7 §,

9. sexuellt ofredande enligt 6 kap. 10 §,

10. skadegörelse enligt 12 kap. 1 § eller försök till sådant brott,

11. ringa skadegörelse enligt 12 kap. 2 §, eller

12. överträdelse av kontaktförbud med elektronisk övervakning eller överträdelse av kontaktförbud enligt 24 § lagen (1988:688) om kontaktförbud

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

Vid en jämförelse av 4 kap. 4 a och b §§ brottsbalken framgår att 4 a § förutsätter att gärningspersonen och brottsoffret är ”närstående” i förhållande till varandra medan något sådant krav inte finns i 4 b §. Sam-

⁷ Se t.ex. rättsfallet NJA 2004 s. 437.

tidigt täcker 4 a § en vidare brottskatalog än 4 b §. Sammanfattningsvis omfattar 4 a § en snävare personkrets men fler brottstyper än 4 b §.

Äktenskapstvång, barnäktenskapsbrott och vilseledande till äktenskapsresa

I 4 kap. 4 c § brottsbalken anges följande:

Den som, i annat fall än som avses i 1 a §, genom olaga tvång eller utnyttjande av utsatt belägenhet förmår en person att ingå ett äktenskap som är giltigt i den stat där det ingås, i den stat enligt vars lag det ingås eller i en stat i vilken minst en av makarna är medborgare eller har hemvist döms för *äktenskapstvång* till fängelse i högst fyra år.

Detsamma gäller den som på sätt som anges i första stycket förmår någon att ingå en äktenskapsliknande förbindelse, om den ingås enligt regler som gäller inom en grupp och som

1. innebär att parterna betraktas som makar och anses ha rättigheter eller skyldigheter i förhållande till varandra, och

2. innefattar frågan om upplösning av förbindelsen.

Den som begår en gärning som avses i första eller andra stycket mot en person som inte har fyllt arton år, döms för *barnäktenskapsbrott* till fängelse i högst fyra år. För barnäktenskapsbrott döms också den som i annat fall förmår eller tillåter en person som inte har fyllt arton år att ingå ett äktenskap som är giltigt på sätt som anges i första stycket eller en äktenskapsliknande förbindelse enligt vad som anges i andra stycket. Detta gäller även om den som begår en sådan gärning inte haft uppsåt till men varit oaktsam beträffande omständigheten att den andra personen inte fyllt arton år.

I 4 kap. 4 d § brottsbalken anges följande:

Den som, i annat fall än som avses i 1 a §, genom vilseledande förmår en person att resa till en annan stat än den där han eller hon bor, i syfte att personen ska utsättas för en sådan gärning som anges i 4 c §, döms för *vilseledande till äktenskapsresa* till fängelse i högst två år.

Olaga hot och grovt olaga hot

I 4 kap. 5 § brottsbalken anges följande:

Den som hotar någon annan med brottslig gärning på ett sätt som är ägnat att hos den hotade framkalla allvarlig rädsla för egen eller annans säkerhet till person, egendom, frihet eller frid, döms för *olaga hot* till böter eller fängelse i högst ett år.

Om brottet är grovt döms för *grovt olaga hot* till fängelse i lägst nio månader och högst fyra år. Vid bedömningen av om brottet är grovt ska det särskilt beaktas

1. om hotet påtagligt har förstärkts med hjälp av vapen, sprängämne eller vapenattrapp eller genom anspelning på ett våldskapital eller annars har varit av allvarligt slag, eller
2. om gärningen annars har varit av särskilt hänsynslös eller farlig art.

Hemfridsbrott

I 4 kap. 6 § brottsbalken anges följande:

Den som olovligen intränger eller kvarstannar där annan har sin bostad, vare sig det är rum, hus, gård eller fartyg, dömes för *hemfridsbrott* till böter.

[---]

Är brott som i första eller andra stycket sägs grovt, dömes till fängelse i högst två år.

Olaga integritetsintrång och grovt olaga integritetsintrång

I 4 kap. 6 c § brottsbalken anges följande:

Den som gör intrång i någon annans privatliv genom att sprida

1. bild på eller annan uppgift om någons sexualliv,
 2. bild på eller annan uppgift om någons hälsotillstånd,
 3. bild på eller annan uppgift om att någon utsatts för ett brott som innefattar ett angrepp mot person, frihet eller frid,
 4. bild på någon som befinner sig i en mycket utsatt situation, eller
 5. bild på någons helt eller delvis nakna kropp
- döms, om spridningen är ägnad att medföra allvarlig skada för den som bilden eller uppgiften rör, för *olaga integritetsintrång* till böter eller fängelse i högst två år.

Det ska inte dömas till ansvar om gärningen med hänsyn till syftet och övriga omständigheter var försvarlig.

I 4 kap. 6 d § brottsbalken anges följande:

Om brott som avses i 6 c § är grovt, döms för *grovt olaga integritetsintrång* till fängelse i lägst sex månader och högst fyra år.

Vid bedömningen av om brottet är grovt ska det särskilt beaktas om gärningen med hänsyn till bildens eller uppgiftens innehåll eller sättet för eller omfattningen av spridningen var ägnad att medföra mycket allvarlig skada för den som bilden eller uppgiften rör.

Ofredande

I 4 kap. 7 § brottsbalken anges följande:

Den som fysiskt antastar någon annan eller utsätter någon annan för störande kontakter eller annat hänsynslöst agerande döms, om gärningen är ägnad att kränka den utsattes frid på ett kännbart sätt, för *ofredande* till böter eller fängelse i högst ett år.

Dataintrång och grovt dataintrång

I 4 kap. 9 c § brottsbalken anges följande:

Den som olovligen bereder sig tillgång till en uppgift som är avsedd för automatiserad behandling eller olovligen ändrar, utplånar, blockerar eller i register för in en sådan uppgift döms för dataintrång till böter eller fängelse i högst två år. Detsamma gäller den som olovligen genom någon annan liknande åtgärd allvarligt stör eller hindrar användningen av en sådan uppgift.

Är brottet grovt, döms för grovt dataintrång till fängelse i lägst sex månader och högst sex år. Vid bedömning av om brottet är grovt ska det särskilt beaktas om gärningen har orsakat allvarlig skada eller avsett ett stort antal uppgifter eller annars varit av särskilt farlig art.

4.3.4 Ärekränkingsbrotten (5 kap. brottsbalken)

Även förtals- och förolämpningsbrotten är av relevans för våra överväganden i fråga om hedersrelaterat förtryck.

Förtal och grovt förtal samt förolämpning

I 5 kap. 1 § brottsbalken anges följande:

Den som utpekar någon såsom brottslig eller klandervärd i sitt levnads-sätt eller eljest lämnar uppgift som är ägnad att utsätta denne för andras missaktning, dömes för *förtal* till böter.

Var han skyldig att uttala sig eller var det eljest med hänsyn till omständigheterna försvarligt att lämna uppgift i saken, och visar han att uppgiften var sann eller att han hade skälig grund för den, skall ej dömas till ansvar.

I 5 kap. 2 § brottsbalken anges följande:

Om brott som avses i 1 § är grovt döms för *grovt förtal* till böter eller fängelse i högst två år.

Vid bedömningen av om brottet är grovt ska det särskilt beaktas om gärningen med hänsyn till uppgiftens innehåll eller sättet för eller omfattningen av spridningen eller annars var ägnad att medföra allvarlig skada.

I 5 kap. 3 § brottsbalken anges följande:

Den som, i annat fall än som avses i 1 eller 2 §, riktar beskyllning, nedläggande uttalande eller förödmjukande beteende mot någon annan döms, om gärningen är ägnad att kränka den andres självkänsla eller värdighet, för *förolämpning* till böter.

Om brottet är grovt, döms till böter eller fängelse i högst sex månader.

Den särskilda åtalsbestämmelsen i 5 kap. 5 § är av central betydelse men återges inte här. Den redovisas dock och kommenteras i avsnitt 8.3.3.

4.3.5 Sexualbrotten (6 kap. brottsbalken)

I 6 kap. brottsbalken finns bestämmelser om våldtäktsbrotten och de andra sexualbrotten. Hedersrelaterat våld och annat sådant förtryck kan i vissa fall innefatta sexualbrott. Exempelvis kan en s.k. oskuldskontroll vara straffbar som *våldtäkt* enligt 6 kap. 1 § brottsbalken.⁸

Vi bedömer att de flesta av bestämmelserna om sexualbrotten är mindre centrala för våra överväganden. Detta av främst den anledningen att det vi huvudsakligen ska utreda är om det går att åstadkomma en straffskärpning för upprepad brottslighet mot samma brottsoffer där vart och ett av brotten anses mindre straffvärda.⁹ Eftersom sexualbrott sällan är att anse som mindre straffvärda kommer dessa, som utgångspunkt, att även i fortsättningen behandlas separat av rättsväsendet, snarare än att de kommer att betraktas som beståndsdelar i en upprepad brottslighet.¹⁰ De flesta av de centrala bestämmelserna om sexualbrotten kommer därför inte att citeras här.

Ett brott som är relativt sett mindre straffvärt än de flesta andra av sexualbrotten – och som skulle kunna tänkas ingå som ett led i en

⁸ Se t.ex. rättsfallet NJA 2013 s. 548.

⁹ Se avsnitt 2.1.

¹⁰ Se avsnitt 8.3.3.

grov fridskränkning eller en grov kvinnofridskränkning – är *sexuellt ofredande*, som regleras i 6 kap. 10 § brottsbalken:

Den som, i annat fall än som avses förut i detta kapitel, sexuellt berör ett barn under femton år eller förmår barnet att företa eller medverka i någon handling med sexuell innebörd, döms för *sexuellt ofredande* till böter eller fängelse i högst två år.

Detsamma gäller den som blottar sig för någon annan på ett sätt som är ägnat att väcka obehag eller annars genom ord eller handlande ofredar en person på ett sätt som är ägnat att kränka personens sexuella integritet.

4.3.6 Brotten mot familj (7 kap. brottsbalken)

I 7 kap. brottsbalken finns bestämmelser om brotten mot familj. Det är visserligen tänkbart att exempelvis *tvegifte*, enligt 7 kap. 1 § första stycket brottsbalken, eller *egenmäktighet med barn*, enligt 7 kap. 4 § första stycket brottsbalken, skulle kunna begås i en hederskontext. Vi stannar dock vid detta konstaterande utan att presentera var och en av bestämmelserna i 7 kap. närmare.

4.4 Egendomsbrotten (8–12 kap. brottsbalken)

I avsnitt 4.3 har vi behandlat *brotten mot person*. Vissa av dessa brott, i 3–7 kap. brottsbalken, är centrala för våra överväganden. Vid en första anblick kan det tyckas som om *egendomsbrotten* (i 8–12 kap. brottsbalken), som vi nu ska beröra kort, saknar relevans i ett betänkande som handlar om hedersrelaterat våld och annat sådant förtryck. Ett egendomsbrott handlar i princip om att någon orsakar att en annan person hamnar i ett sämre *ekonomiskt* läge. Denna andra person skulle kunna vara såväl en fysisk person som en juridisk person, exempelvis ett bolag som bedriver butiksförsäljning av vissa varor. På senare tid har emellertid uppmärksammats att s.k. ekonomiskt våld ibland används som en komponent i systematiskt förtryck som riktas mot exempelvis en närstående.

I 4 kap. 4 a § brottsbalken, om grov fridskränkning och grov kvinnofridskränkning, finns numera en hänvisning till 12 kap. brottsbalken, som handlar om *skadegörelsebrotten*. Ett skadegörelsebrott kan alltså vara en komponent i en grov fridskränkning eller en grov kvinnofridskränkning.

Av relevans för våra överväganden kan pekas på att det finns andra kapitel i brottsbalken som också handlar om egendomsbrott, nämligen

- 8 kap. brottsbalken, om *stöld, rån och andra tillgreppsbrott*,
- 9 kap. brottsbalken, om *bedrägeri och annan oredlighet*,
- 10 kap. brottsbalken, om *förskingring, annan trolöshet och mutbrott*, och
- 11 kap. brottsbalken, om *brott mot borgenärer m.m.*

4.5 Kontaktförbud

4.5.1 Inledning

Bestämmelser om kontaktförbud finns i lagen (1988:688) om kontaktförbud (KfL).

Redan här kan nämnas att det finns bestämmelser om överträdelse av kontaktförbud, som behandlas i avsnitt 4.5.6. Anledningen till att dessa brottstyper inte har behandlats i avsnitt 4.3 (eller 4.4) är att de inte har utformats som brott mot person (eller egendomsbrott). Överträdelsebrotten är i stället utformade på så sätt att de riktar sig mot staten. Den som överträder ett av staten meddelat kontaktförbud straffas formellt sett för detta *i sig*, snarare än för det obehag som det kan antas att målsäganden i de flesta fall upplever vid ett sådant brott.

4.5.2 Förutsättningar för att meddela olika typer av kontaktförbud

I 1 § första stycket KfL definieras ett *kontaktförbud* som ett ”förbud [...] för en person att besöka eller på annat sätt ta kontakt med en annan person eller att följa efter denna person”. Från detta förbud undantas, enligt fjärde stycket, ”kontakter som med hänsyn till särskilda omständigheter är uppenbart befogade”.

I 1 § andra stycket KfL anges *de grundläggande villkoren* för meddelande av kontaktförbud:

Kontaktförbud får meddelas om det på grund av särskilda omständigheter finns risk för att den mot vilken förbudet avses gälla kommer att begå brott mot, förfölja eller på annat sätt allvarligt trakassera den som

förbudet avses skydda. Vid bedömningen av om det finns en sådan risk ska det särskilt beaktas om den mot vilken förbudet avses gälla har begått brott mot någon persons liv, hälsa, frihet eller frid.

1 § tredje stycket KfL innehåller ett *proportionalitetskrav*:

Ett kontaktförbud får meddelas endast om skälen för ett sådant förbud uppväger det intrång eller men i övrigt som förbudet innebär för den mot vilken förbudet avses gälla.

I 1 a § första stycket definieras *kontaktförbud avseende gemensam bostad* som ett ”förbud att uppehålla sig i en bostad som brukas gemensamt med annan”. Ett sådant förbud får, enligt samma stycke, meddelas om det på grund av särskilda omständigheter finns risk för att den mot vilken förbudet avses gälla kommer att begå brott mot en sammanboendes liv, hälsa, frihet eller frid.

I 1 a § andra stycket finns ett särskilt slags *proportionalitetskrav*, enligt vilket ett kontaktförbud avseende gemensam bostad får meddelas endast om

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

I 2 § första stycket KfL anges att ett kontaktförbud – om det kan antas att ett kontaktförbud enligt 1 § inte är tillräckligt – 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 (*utvidgat kontaktförbud*). Ett beslut om utvidgat kontaktförbud ska, enligt samma stycke, förenas med villkor om elektronisk övervakning, om den mot vilken förbudet avses gälla har överträtt ett kontaktförbud och det inte finns särskilda skäl mot det.

Den som har överträtt ett utvidgat kontaktförbud får, enligt 2 § andra stycket KfL, meddelas förbud att uppehålla sig inom ett större område än som följer av första stycket (*särskilt utvidgat kontaktförbud*). Ett särskilt utvidgat kontaktförbud får, enligt samma stycke, omfatta ett eller flera områden i anslutning till sådana platser där den andra personen har sin bostad eller arbetsplats eller annars brukar vistas. Det får inte avse ett större område än vad som är nödvändigt.

Ett beslut om särskilt utvidgat kontaktförbud ska förenas med villkor om elektronisk övervakning, om det inte finns särskilda skäl mot det.

Av 2 § tredje stycket KfL framgår att det uppställs ett *proportionalitetskrav* även i fråga om de särskilt utvidgade kontaktförbuden:

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

När ett beslut om kontaktförbud med villkor om elektronisk övervakning har meddelats, är den mot vilken förbudet gäller, enligt 2 a § KfL, skyldig att medverka till att den elektroniska övervakningen kommer till stånd och kan fortgå.

4.5.3 Begränsningar i tiden m.m.

I 3 § KfL finns en allmän bestämmelse om att ett kontaktförbud ska förses med de *begränsningar* och *undantag* som är påkallade med hänsyn till förhållandena i det enskilda fallet.

Ett kontaktförbud ska, enligt 4 § första stycket KfL, meddelas för en *viss tid*, högst ett år. Kontaktförbud avseende gemensam bostad får dock meddelas för högst två månader. Kontaktförbudet gäller, enligt andra stycket, *omedelbart*, om inte annat bestäms. Ett kontaktförbud avseende gemensam bostad får, enligt tredje stycket, *förlängas* endast om det finns särskilda skäl och med högst två veckor i taget. Ett kontaktförbud med villkor om elektronisk övervakning får, enligt samma stycke, förlängas med högst tre månader i taget. I övrigt får ett kontaktförbud förlängas med högst ett år i taget.

4.5.4 Handläggningen

I 5 § KfL finns bestämmelser om *delgivning*.

Kan det antas att kontaktförbud avseende gemensam bostad kommer att meddelas, är den mot vilken förbudet avses gälla, enligt 6 § KfL, skyldig att på tillsägelse av en polisman följa med till ett *förhör* som hålls omedelbart därefter, om förhör på platsen inte kan äga rum eller det av annan anledning är av vikt för utredningen att den mot vilken förbudet avses gälla följer med till förhör. Vårar han eller hon utan giltig orsak, får polismannen ta med honom eller henne till för-

höret. Ett sådant förhör får inte avslutas senare än sex timmar efter det att den förhörde togs med till förhöret.

I 6 a § KfL finns olika bestämmelser om *skyndsambhet* i handläggningen.

I 7–13 §§ KfL finns vissa andra bestämmelser om *allmän åklagares handläggning* av frågor om kontaktförbud.

4.5.5 Verkställighet, hävning och ändring av kontaktförbud

13 a § KfL innehåller två bestämmelser om *verkställighet* av beslut om kontaktförbud:

När ett beslut om kontaktförbud avseende gemensam bostad har meddelats får en polisman avlägsna den mot vilken förbudet gäller från bostaden.

När ett beslut om kontaktförbud med villkor om elektronisk övervakning har meddelats, är Polismyndigheten ansvarig för verkställigheten av den elektroniska övervakningen.

I 14–22 §§ finns bestämmelser om *tingsrätts överprövning* av åklagarens beslut i fråga om kontaktförbud.

Om det på grund av ändrade förhållanden finns skäl till det, får åklagaren, enligt 23 § första stycket, *häva* eller *ändra* ett beslut om kontaktförbud som har meddelats av åklagaren eller rätten. Detta gäller dock, enligt andra stycket, inte om beslutet är föremål för rättsens prövning.

4.5.6 Straffbestämmelser

I 24 och 25 §§ KfL finns straffbestämmelser. I 24 § första meningen anges

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

I 24 § andra meningen anges att det i ringa fall inte ska dömas till ansvar.

I 25 § KfL anges att den som har meddelats ett kontaktförbud med villkor om elektronisk övervakning och som uppsåtligen eller av grov oaktsamhet hindrar att den elektroniska övervakningen kommer till stånd eller kan fortgå döms för *hindrande av elektronisk övervakning* till böter eller fängelse i högst ett år.

4.5.7 Dataskydd

I 26 och 27 §§ KfL finns vissa bestämmelser om dataskydd.

5 Nordisk utblick

5.1 Inledning

Vi ska enligt direktiven inhämta information från övriga nordiska länder om hur de har reglerat de frågor som uppdraget avser (se avsnitt 2.1).

Av störst intresse är att undersöka hur *hedersrelaterade gärningar* bedöms enligt de övriga nordiska ländernas rättsordningar. Detta eftersom vårt uppdrag är öppet utformat i den delen. Den frågan behandlas i avsnitt 5.2. Redan här kan sägas att det delavsnittet är mycket kortfattat eftersom det saknas bestämmelser som tar uttryckligt sikte på hedersrelaterade gärningar.

Vidare är det av visst intresse att undersöka hur övriga nordiska länder har utformat system för *kontaktförbud eller motsvarande*, även om vårt uppdrag i den delen i stor utsträckning handlar om att bedöma hur lagstiftningen bör vara utformad mot bakgrund av dels den kritik som Grevio riktat mot det svenska systemet, dels ett tillkännagivande av riksdagen avseende straffskalan för överträdelse av kontaktförbud. Den frågan behandlas i avsnitt 5.3.

När det kommer till *straffskalan för brotten grov fridskränkning och grov kvinnofridskränkning* finns det inte någon exakt motsvarighet till de brottstyperna i något av de övriga nordiska länderna. Det vore därför missvisande att göra en jämförande studie i den delen. Det kan i den delen tilläggas att straffnivåerna i andra länder inte har ansetts vara ett tungt vägande argument för att ändra de svenska straffnivåerna avseende en viss brottstyp, även om sådana hänsyn togs under en period vad avser narkotikabrottslighet.

5.2 Hedersrelaterade gärningar

Liksom i Sverige förekommer motsvarigheter till ”hedersrelaterat våld” som etablerade begrepp även i andra länder, inklusive de nordiska länderna. Här ska endast som exempel nämnas att det i Norge talas om ”æresrelaterat våld”.¹ Norska Barne-, ungdoms- og familie-direktoratet har 2017 definierat sådant våld på följande sätt:²

I noen familier er familiens kollektive ære svært viktig. Familiene er opp-tatte av at kulturelle- og tradisjonelle normer skal overholdes for å opp-rettholde familiens omdømme i andres øyne.

Æresrelateret vold er overgrep mot et individ som familien opplever at har vanæret dem, eller som de frykter at skal vanære dem. Volden har som mål å forhindre ærestap eller å gjenopprette tapt ære.

Æresrelateret vold kan være svært alvorlig vold, da det er mye som står på spill for familien og slekten dersom æren går tapt. For familien vil et ærestap kunne bety at familien mister sin anseelse, at relasjoner blir brutt og at familien sperres ute fra det sosiale fellesskapet de er en del av.

Æren det er snakk om i forbindelse med æresrelateret vold er i stor grad knyttet til oppførselen til kvinnene i familien sin oppførsel. Kvinnene skal oppføre seg sømmelig og være jomfru til de blir gift.

Den æresrelaterede volden kan arte seg forskjellig. Den kan innebære

- negativ sosial kontroll
- fysisk vold
- nedverdigelser og annen psykisk vold
- trusler
- tvangsekteskap
- utstøtelse
- syrevold
- æresdrap

Mange frykter å bli tatt med til utlandet mot sin vilje og etterlatt hos slekt og familie der.

Vi har i avsnitt 4 redogjort for att det i den svenska lagstiftningen finns många straffbestämmelser som kan tillämpas på hedersrelaterat våld och annat sådant förtryck. Detsamma gäller de övriga nordiska ländernas strafflagstiftningar. Sådana bestämmelser, om – exempelvis – motsvarigheter till de svenska brotten misshandel, olaga tvång, äktenskapstvång och brott mot lagen med förbud mot könsstympning, kommer inte att beröras närmare här.

¹ Se avsnitt 3.2 om att begreppen heder och ära kan sägas överlappa varandra.

² Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet, Æresrelateret vold, tillgänglig på: https://bufdir.no/vold/Tvangsekteskap_og_aeresrelateret_vold/Kunnskap_og_ressurser/Aeresrelateret_vold/ (hämtad: 2020-06-24).

Vår undersökning i denna del har varit inriktad på om det finns någon straffbestämmelse i de övriga nordiska ländernas strafflagstiftningar som uttryckligen tar sikte på hedersrelaterat våld eller annat sådant förtryck. Vid denna undersökning har vi kommit fram till att så inte är fallet. Införandet av straffskärpningsgrunden avseende brott med hedersmotiv i 29 kap. 2 § brottsbalken den 1 juli 2020 innebar alltså, så som vi har uppfattat rättsläget i de övriga nordiska länderna, att Sverige blev det första av de nordiska länderna som har en strafflagstiftning som pekar ut brott med sådana motiv särskilt.

Av denna anledning har vår nordiska utblick i denna del inte gett utredningsarbetet någon konkret ledning.

5.3 Kontaktförbud

5.3.1 Danmark

I Danmark finns olika institut för att skydda den som utsatts för förföljelser. I det fortsatta ska *polititilhold*, *strakstillhold*, *opholdsforbud* och *bortvisning* beröras.

De aktuella frågorna regleras i lov (nr 112 af 03/02/2012) om tilhold, opholdsforbud og bortvisning.

Om en person upprepade gånger har blivit förföljd, så kan den danska polisen ge förföljaren ett *polititilhold* (eller endast *tilhold*). Villkoren för att meddela ett tilhold anges i 2 § i den ovan nämnda lagen:

Tilhold kan gives, hvis

- 1) der er begrundet mistanke om, at en person
 - a) har krænket en andens fred ved at forfølge eller genere den anden ved kontakt m.v. som anført i § 1 eller
 - b) mod den anden har begået strafbart forhold, der kan sidestilles med en sådan fredskrænkelse, og
- 2) der er bestemte grunde til at antage, at den pågældende fortsat vil krænke den anden som anført i nr. 1.

Stk. 2. Tilhold kan endvidere gives, hvis

- 1) der er begrundet mistanke om, at en person har begået en overtrædelse af straffelovens bestemmelser om drab, røveri, frihedsberøvelse, vold, brandstiftelse, voldtægt eller anden sædelighedsforbrydelse eller forsøg på en af de nævnte forbrydelser, og
- 2) den forurettede eller dennes nærmeste efter lovovertrædelsens grovhed ikke findes at skulle tåle kontakt m.v. med den pågældende som anført i § 1.

Ett tilhold betyder att den som har fått förbudet meddelat mot sig inte får kontakta eller förfölja skyddspersonen. Mer konkret innebär ett tilhold ett förbud för någon att vända sig direkt till en annan person, genom fysisk kontakt, telefonsamtal, e-post, brev eller meddelanden på sociala medier, oavsett om meddelandets innehåll framstår som vänligt eller ovänligt. Det skyddar också mot indirekta kontakter, exempelvis efterföljande utan direkt kontakt eller uttalanden om personen på internet eller liknande.

Ett polititilhold gäller initialt i upp till fem år men kan förlängas, om rekvisiten fortfarande är uppfyllda.

Överträdelse straffas med böter eller fängelse i högst sex månader.

Skyddspersonen får inte besvara meddelanden från eller på annat sätt kontakta den som har fått ett tilhold. Om så sker, så kan förbudet upphöra att gälla.

Ansökan om ett polititilhold görs hos danska polisen.

Ett polititilhold kan inte meddelas mot någon som skyddspersonen bor tillsammans med. Skilsmässa behöver inte ha ägt rum om paret är gift men samlivet ska ha upphört.

Om förutsättningarna för tilhold inte är uppfyllda kan polisen i stället meddela förföljaren en *advarsel*, dvs. en varning om tilhold.

Om det finns ett barn som har rätt till umgänge med förföljaren, så kan ett tilhold utformas så att umgänget kan fortlöpa. I sådana fall gäller inte alltid huvudregeln om att skyddspersonen inte får kontakta den som har fått förbudet meddelat mot sig. Så får ske exempelvis om barnet blivit allvarligt sjukt.

Om det är nödvändigt kan ett polititilhold utvidgas. Då talas om *utvidet polititilhold*. Förbudet omfattar i så fall också andra medlemmar i skyddspersonens hushåll, exempelvis barn eller partner. Förföljaren förbjuds då att kontakta även dessa.

Ett *strakstillhold* är ett interimistiskt förbud mot att uppsöka någon, som kan meddelas under tiden som ett ärende om polititilhold pågår. Det interimistiska beslutet kan som utgångspunkt gälla i 60 dagar.

Opholdsforbud betyder att en förföljare kan förbjudas att uppehålla sig eller färdas i ett visst område. Det kan exempelvis handla om området kring skyddspersonens bostad, arbetsplats eller skola. Ett sådant förbud kan meddelas, om det är fråga om särskilt grova eller farliga förföljelser, när det bedöms att ett polititilhold inte är tillräckligt. Förutsättningarna regleras i 4 § i ovan angiven lag:

Opholdsforbud kan gives, hvis betingelserne for tilhold efter § 2 er opfyldt, når

1) mistanken angår oftere gentagen krænkelse efter § 2, stk. 1, nr. 1, forsætlig overtrædelse af et tilhold efter § 1 eller en lovovertrædelse omfattet af § 2, stk. 2, eller § 8, nr. 1, og

2) et tilhold efter § 1 ikke kan anses for tilstrækkeligt til at beskytte den anden person.

Ett opholdsforbud kan vara i upp till ett år. När perioden löper ut, kan förbudet förlängas om rekvisiten fortfarande är uppfyllda.

Förbudet kan, liksom polititilhold, utvidgas till att avse också andra medlemmar i skyddspersonens hushåll.

Om en person som är över 18 år är misstänkt för att ha utsatt en person för ett sexualbrott, olaga tvång (ulovlig tvång), hot om våld eller annan personfarlig kriminalitet, så kan polisen meddela en *bortvisning*.

Bortvisning betyder att den som åtgärden meddelats mot inte får uppehålla sig i skyddspersonens hem.

Bortvisning kan kombineras med polititilhold och/eller opholdsforbud.

Bortvisningen kan vara i upp till fyra veckor med möjlighet till förlängning, om rekvisiten fortfarande är uppfyllda när perioden löper ut.

Ovan angivna beslut kan överklagas till statsadvokaten.

5.3.2 Finland

I finsk rätt finns bestämmelser om besöksförbud i lag (4.12.1998/898) om besöksförbud.

Enligt 1 § i den nyss nämnda lagen finns det två varianter av besöksförbud: vanligt *besöksförbud* och *besöksförbud avseende gemensam bostad*.

Förutsättningarna för de två nämnda formerna av besöksförbud regleras i 2 §:

Besöksförbud kan meddelas om det finns grundad anledning att anta att den person mot vilken förbudet avses gälla kommer att begå brott mot den persons liv, hälsa, frihet eller frid som känner sig hotad eller på annat sätt allvarligt trakassera denna.

Besöksförbud avseende gemensam bostad kan meddelas, om den person mot vilken förbudet avses gälla genom hotelser, tidigare brott eller annat beteende ger anledning att anta att han eller hon sannolikt kommer att begå ett brott mot den persons liv, hälsa eller frihet som känner

sig hotad och ett förbud inte är oskäligt med hänsyn till hur allvarligt det hotande brottet är, de i den gemensamma bostaden boende personernas förhållanden och andra omständigheter i saken.

När det kommer till förbudets innehåll finns två olika varianter – *normalt besöksförbud* och *utvidgat besöksförbud* – som regleras i 3 §:

På det sätt som närmare bestäms i avgörandet i ärendet får den som meddelats besöksförbud inte träffa den person som förbudet avses skydda eller på annat sätt kontakta denna eller göra försök därtill (normalt besöksförbud), om inte något annat följer av 4 mom. Det är likaså förbjudet att följa efter och iakta den person som förbudet avses skydda.

Utöver vad som föreskrivs i 1 mom. skall en person som meddelats besöksförbud avseende gemensam bostad avlägsna sig från den gemensamma bostaden, och får inte återvända till den.

Om det finns skäl att anta att ett besöksförbud enligt 1 mom. inte är tillräckligt för att avvärja hotet om brott eller trakasserier eller att ett besöksförbud enligt 2 mom. inte är tillräckligt för att avvärja hotet om brott, kan besöksförbudet utvidgas till att också gälla vistelse i närheten av den stadigvarande bostaden, fritidsbostaden, arbetsplatsen eller ett med dessa jämförbart särskilt angivet ställe där den person vistas som förbudet avses skydda (utvidgat besöksförbud).

Besöksförbudet gäller inte kontakter för vilka det finns en saklig grund och som är uppenbart nödvändiga.

Besöksförbud får begäras av den person som känner sig hotad eller trakasserad eller av en åklagar-, polis- eller socialmyndighet. Begäran kan vara skriftlig eller muntlig. (5 §.)

Beslut om besöksförbud meddelas av tingsrätten (4 §).

Besöksförbud kan meddelas att gälla under högst ett år eller, om det gäller gemensam bostad, under högst tre månader. Ett förbud kan dock förlängas. Ett vanligt besöksförbud kan förlängas i högst två år. Ett besöksförbud avseende gemensam bostad kan förlängas i högst tre månader. Förlängning kan begäras innan det föregående förbudet har upphört att gälla. (7 §.)

I 11 § finns bestämmelser om tillfälliga besöksförbud:

Besöksförbud kan även meddelas tillfälligt. Beslut om tillfälligt besöksförbud fattas av en anhållningsberättigad tjänsteman. Beslutet kan också fattas av domstol.

En anhållningsberättigad tjänsteman kan på tjänstens vägnar meddela tillfälligt besöksförbud, om den som förbudet avses skydda har ett så uppenbart behov av skydd att det förutsätter att förbudet meddelas omedelbart och om det av vad som har framgått i ärendet kan dras slutsatsen att den som förbudet avses skydda, på grund av rädsla för den

mot vilken förbudet avses gälla eller av andra orsaker inte själv förmår begära besöksförbud.

Innan ett ärende som gäller tillfälligt besöksförbud avgörs skall både den person mot vilken förbudet avses gälla och den person som förbudet avses skydda ges tillfälle att bli hörda. Ärendet kan dock avgöras utan att den som har del i saken hörs, om det är uppenbart att begäran är ogrundad eller om den person mot vilken förbudet avses gälla inte kan anträffas.

Beslut om tillfälligt besöksförbud får inte överklagas särskilt.

5.3.3 Island

På Island finns i den här delen aktuella bestämmelser i lög (nr. 85 23. júní 2011) um nálgunarband og brottvísun af heimili.

Nálgunarband är förbud för en person att besöka viss plats eller område eller att förfölja, besöka eller på annat sätt kontakta en annan person (1 § i ovan angiven lag).

Ett sådant förbud kan meddelas om det finns en grundad misstanke om att den misstänkt har begått ett brott mot eller på annat sätt stört skyddspersonens fred eller om det finns en risk för en sådan kränkning (4 §).

Förvisning kräver att det finns en grundad misstanke om allvarlig brottslighet (5 §).

Enligt 6 § gäller ett särskilt starkt proportionalitetskrav vid beslut om förvisning från hemmet. Det anges i så fall uttryckligen som ett krav att målet inte kan nås med något mindre ingripande medel.

Ansökan kan ske av den utsatta personen eller en vårdnadshavare. Ansökan görs hos polisen. Polischefen kan också ta eget initiativ till ett ärende om nálgunarband eller brottvísun. (3 §.)

Nálgunarband meddelas på viss tid, inte mer än ett år i taget. Förlängning kräver ett nytt beslut och att rekvisiten fortfarande är uppfyllda. Brottvísun gäller på viss tid, inte mer än fyra veckor i taget. Förlängning kräver ett nytt beslut och att rekvisiten fortfarande är uppfyllda. (7 §.)

5.3.4 Norge

Besöksförbud infördes i norsk lagstiftning den 1 januari 1995. Institutet har därefter reviderats vid flera tillfällen. Den nuvarande norska motsvarigheten till det svenska kontaktförbudsinstitutet – *forbud mot*

kontakt – regleras i 10 kap. straffeloven, som handlar om ”[r]ettighetstap”, dvs. förlust av rättighet. I 56 § beskrivs rettighetstap allmänt på följande sätt:

Den som har begått en straffbar handling som viser at vedkommende er uskikket til eller kan misbruke en stilling, virksomhet eller aktivitet, kan, når allmenne hensyn tilsier det,

- a) fratask stillingen, eller
- b) fratask retten til for fremtiden å ha en stilling eller utøve en virksomhet eller aktivitet.

Rettighetstapet kan begrenses til forbud mot å utøve visse funksjoner som ligger til stillingen eller virksomheten, eller til påbud om å utøve virksomheten eller aktiviteten på bestemte vilkår.

Den som er fratatt retten til å utøve en virksomhet, kan heller ikke forstå slik virksomhet for andre eller la andre forstå slik virksomhet for seg.

Den skyldige kan pålegges å gi fra seg et dokument eller en annen gjenstand som har tjent som bevis for den tapte rettigheten.

Rettighetstap etter bestemmelsen her kan ilegges som eneste straff hvis det ikke er fastsatt en minstestraft på fengsel i 1 år eller mer for handlingen.

Forbud mot kontakt regleras mer specifikt i 57 §:

Den som har begått en straffbar handling, kan ilegges kontaktforbud når det er grunn til å tro at vedkommende ellers vil

- a) begå en straffbar handling overfor en annen person,
- b) forfølge en annen person, eller
- c) på annet vis krenke en annens fred.

Kontaktforbudet kan gå ut på at den forbudet retter seg mot, forbys

- a) å oppholde seg i bestemte områder, eller
- b) å forfølge, besøke eller på annet vis kontakte en annen person.

Er det nærliggende fare for en handling som nevnt i første ledd bokstav a, kan den skyldige forbys å oppholde seg i sitt eget hjem.

Kontaktforbudet kan begrenses på nærmere angitte vilkår.

Dersom det anses nødvendig for at kontaktforbudet skal bli overholdt, kan retten bestemme at den kontaktforbudet retter seg mot, skal ilegges elektronisk kontroll i hele eller deler av perioden kontaktforbudet gjelder for. Slik kontroll kan bare omfatte registrering av opplysninger om at den domfelte beveger seg innenfor områder omfattet av kontaktforbudet, opplysninger om at den domfelte beveger seg i nærheten av fornærmede, og opplysninger om uteblitte signaler fra kontrollutstyret. Domfelte plikter å yte den bistand og å følge de instruksjoner som gis av politiet og som er nødvendig for å gjennomføre kontrollen. Kongen kan gi nærmere regler om gjennomføringen av elektronisk kontroll, herunder om behandling av personopplysninger i forbindelse med slik kontroll.

Rettighetstap etter bestemmelsen her kan ilegges som eneste straff hvis det ikke er fastsatt en minstestraft på fengsel i 1 år eller mer for handlingen.

Ett allmänt proportionalitetskrav gäller vid beslutsfattande om kontaktförbud.³

Förbudets varaktighet regleras i 58 §:

Et rettighetstap trer i kraft den dag dommen eller forelegget er endelig.

Rettighetstap etter § 56 første ledd bokstav b og § 57 ilegges for en bestemt tid inntil 5 år, eller når særlige grunner tilsier det, på ubestemt tid. Elektronisk kontroll kan likevel ikke ilegges på ubestemt tid. Verv som medlem av kommunestyre, fylkesting eller Stortinget kan bare fratras for valgperioden. Forbud mot opphold i eget hjem, jf. § 57 tredje ledd, kan bare ilegges for en bestemt tid inntil 1 år.

Rettighetstap som nevnt i annet ledd kan etter 3 år prøves på ny av tingretten. Påbud om elektronisk kontroll kan etter 6 måneder prøves på ny av tingretten. Begjæringen fremsettes for påtalemyndigheten, som forbereder saken for retten. Straffeprosessloven § 222 a åttende ledd annet og tredje punktum gjelder tilsvarende ved fornyet prøving av kontaktforbud og påbud om elektronisk kontroll. Rettens avgjørelse treffes ved kjennelse. Opprettholdes rettighetstapet helt eller delvis, kan saken ikke prøves på ny før etter 3 år. Opprettholdes et påbud om elektronisk kontroll, kan påbudet ikke prøves på ny før etter 6 måneder.

Fristen for rettighetstapet og for adgangen til å begjære ny prøving etter tredje ledd løper ikke i den tiden lovbrøyteren soner frihetsstraff eller unndrar seg fullbyrdingen av slik straff.

Tingretten i den rettskrets et kontaktforbud gjelder, kan på begjæring fra påtalemyndigheten og av hensyn til den eller de personene som skal beskyttes av forbudet, endre innholdet i kontaktforbudet, jf. § 57 annet ledd. Tredje ledd tredje og femte punktum og straffeprosessloven § 222 a åttende ledd annet og tredje punktum gjelder tilsvarende.

Rettighetstap kan kombineras med andra påföljder (59 §).

Det norske systemet för elektronisk övervakning av kontaktförbud, Omvendt voldsalarm (OVA), påminner om det svenska. Den elektroniska övervakningen kan avse hela eller delar av kontaktförbudsperioden. Den norske kriminalvården – Kriminalomsorgen – sköter övervakningen och på- och avbojning. Kriminalvården har också ett särskilt ansvar för att arbeta förebyggande i ärenden där det finns en förhöjd risk för framtida överträdelser och bistår polisen med teknisk kompetens. I övrigt är det polisen som har ansvar för systemet och de larm som överträdelser ger upphov till.⁴

³ Se Saadia Aitattaleb och Anna Nilsson, *Besöksförbud i Norden. En studie av ländernas lagstiftningar och tillämpning*, TemaNord 2009:539 s. 48.

⁴ Se Ds 2017:1 s. 40 f.

6 Hedersrelaterade kränkningar

6.1 Inledning

Utredningens uppdrag handlar huvudsakligen om att lägga fram ett förslag till utformning av en ny brottstyp som uttryckligen ska ta sikte på hedersrelaterat våld och förtryck. Vårt arbete i den delen innefattar främst juridiskt-tekniska avvägningar mot bakgrund av de straffrättsteoretiska principer som ligger till grund för straffsystemet.¹ Vi ska analysera och ta ställning till om det bör införas en särskild straffbestämmelse, med en egen brottsbeteckning, som uttryckligen tar sikte på hedersrelaterat våld och förtryck, lämna förslag på en sådan reglering oavsett ställningstagande när det gäller frågan om ett särskilt hedersbrott bör införas och – om det bedöms ändamålsenligt – lämna förslag på hur ett effektivare straffrättsligt skydd mot hedersrelaterat våld och förtryck kan åstadkommas på något annat sätt.²

Frågan i denna del är alltså *hur* hedersrelaterat våld och förtryck kan motverkas med hjälp av straffrättslig reglering. *Att* det är angeläget att ta krafttag mot hedersrelaterat våld och annat sådant förtryck framgår redan av direktiven. Vi har inte uppfattat det som en central uppgift för utredningen att med någon närmare grad av precision avgöra hur pass omfattande problematiken är. En viss överblick över hur begreppet hedersrelaterat våld och förtryck används och hur omfattande problematiken är behövs samtidigt som beslutsunderlag. Vi har därför undersökt vilka definitioner som förekommer och sammanställt viss statistik beträffande hedersrelaterade kränkningar av olika slag. Dessa frågor behandlas i avsnitt 6.2 respektive 6.3. Våra slutsatser utifrån nämnda undersökningar finns i avsnitt 6.4.

¹ De teoretiska utgångspunkterna för våra överväganden och förslag behandlas i avsnitt 7.

² Se avsnitt 2.1.

6.2 Vad är hedersrelaterat våld och förtryck?

6.2.1 Olika definitioner

Som nämnts i avsnitt 3.2.1 definieras *heder* i Svensk ordbok utgiven av Svenska Akademien som ”anseende som grundas på erkänt goda karaktärsegenskaper enligt vissa (ofta traditionella normer)”.³ En *hedersman* är enligt samma ordbok en ”pålitlig och hygglig person”.⁴ Samtidigt förekommer hedersbegreppet som en komponent i sammansättningar som avser de mest avskyvärda företeelser, bl.a. allvarliga brottsliga gärningar. Det är därför viktigt att skilja mellan olika bemärkelser av heder.

Hedersvåld är ett begrepp som har förekommit i den allmänna debatten i Sverige sedan slutet av 1990-talet. Morden – som i den offentliga debatten har omnämnts som *hedersmord* – på Sara Abed Ali 1996, Pela Atroshi 1999, Fadime Sahindal 2002 och Abbas Rezai 2005 har diskuterats ingående i bl.a. massmedia. I dessa fall rörde det sig alltså om vad som beskrevs som hedersrelaterat uppsåtligt dödande. I takt med att frågan har fått mer uppmärksamhet har det också konstaterats att det finns en rad andra former av våld och annat förtryck som utövas i hederns namn.

Enligt den nyss citerade ordboken är ett hedersmord ett ”mord som begås på grund av (upplevd) kränkning av ngn:s heder enl. de normer som gäller i vederbörandes kultur; ofta om mord på kvinna som brutit mot äldre (icke-västerländska) (sexuella) normer”. I anslutning till definitionen har Svenska Akademien valt att lägga till följande information:⁵

Många reagerar negativt när ordet *hedersmord* används om mord som utförs för att återupprätta en familjs eller en släkts anseende inom en viss kultur. Ersättningsord som *prestigemord* och *skammord* har föreslagits men de har inte haft någon större framgång.

Argumentet mot *hedersmord* är huvudsakligen att ordet *heder* betecknar något universellt fint; och ett mord kan aldrig vara något fint. Å andra sidan är ordet inte språkligt orimligt eftersom det har att göra med vad någon uppfattar som *sin* heder, låt vara på grunder som inte accepteras av det svenska samhället.

Ett utmärkt alternativ till *hedersmord* är *hedersrelaterat mord*, som kan generaliseras till *hedersrelaterat brott*.

³ Svenska Akademien, *Svensk ordbok utgiven av Svenska Akademien A–L*, 2009 s. 1165.

⁴ Svenska Akademien, *Svensk ordbok utgiven av Svenska Akademien A–L*, 2009 s. 1166.

⁵ Svenska Akademien, *Svensk ordbok utgiven av Svenska Akademien A–L*, 2009 s. 1166.

En grundläggande utgångspunkt för att förekomsten av hedersrelaterade brott och andra sådana kränkningar ska kunna mätas – eller över huvud taget diskuteras – är naturligtvis att det går att definiera vad som är en hedersrelaterad kränkning. Någon gemensam definition, som tillämpas av samtliga aktörer som arbetar med aktuell typ av frågor, existerar inte. I stället finns parallellt olika konkurrerande förslag till definitioner, formulerade av olika aktörer mot bakgrund av deras respektive behov och ståndpunkter.⁶

I debatten om morderna på Sara, Pela och Fadime uppstod en diskussion kring hedersbegreppet då det gav olika associationer hos olika människor. Det påtalades ett behov av ett nytt begrepp för att kunna förstå det sammanhang i vilket morderna på dessa unga kvinnor begicks. Mot denna bakgrund är det viktigt att hålla i minnet att hedersbegreppet kan ha olika innebörd i olika sammanhang.

Heder i västliga sammanhang har, som nämnts ovan, en högstämmd värdeladdning. Heder kan ha någonting hjältemodigt och ädelt över sig.

Även i icke-västliga sammanhang står heder för något som av personer i det sammanhanget kan uppfattas som positivt. Heder ses i hederskontexten som det överordnade värdet i samhället; spetsen av den sociala värdepyramiden. Enligt en klassisk definition står begreppet heder för ”en persons värde i egna men också i andras ögon; det är hans värdering av det egna värdet, hans krav på stolthet; men det är också samhällets erkännande av detta krav, dess accepterande av hans anseende, hans rätt till stolthet”. Heder förutsätter att män och kvinnor uppfyller vissa krav. Till kraven på män hör bland annat pålitlighet och ärlighet. En man i en hederskontext ska också ha kontroll över närstående kvinnor som döttrar, hustrur och systrar. Kvinnor ska vara ”rena” och sexuellt ”orörda”. Om de inte är det kan män hamna i vanheder, vilket utgör motsatsen till heder. Detta betyder att kvinnors beteende påverkar männens heder. Män kan hamna i van-

⁶ Exempelvis har vissa av definitionerna, som vi behandlar nedan, ställts upp i anslutning till politiska uttalanden, lagstiftningsarbete eller praktiskt juridiskt arbete. Andra definitioner har uppställts inom den vetenskapliga diskussionen, se exempelvis Tahira Khan, *Beyond honour: a historical materialist explanation of honour*. 2006. Se även Unni Wikan, *En fråga om heder*, 2004 (menar på s. 22 att det ”handlar [...] om att döda (vara villig att döda) sitt eget barn – för hederns skull. Också i de fall då hustrur dödas för hederns skull, är det som regel hustruns släkt som utför mordet”). Unni Wikan poängterar i samma bok att det är *mannen* som förfogar över hedern i en hederskultur och att en *kvinnor* inte anses, inom ramen för en sådan kultur, kunna ha heder utan endast skam. Det är, enligt detta synsätt, mannens uppgift att förvalta och försvara familjens heder. Samtidigt står kvinnorna i fokus eftersom männens heder är starkt kopplad till kvinnornas dygd.

heder på grund av kvinnors beteenden. Kvinnan räknas som bärare av mäns heder och hon ska inte vara sexuellt tillgänglig för utomstående män. Hon ska ha kontroll över kroppen och om hon tappar kontrollen kan hon räknas som skamlös. Motsatsen till skamlös är skam.⁷

En man vars heder har kränkts behöver, i en hederskultur, reagera. Reaktionen kan ta sig olika uttryck. Till de mest extrema hör hedersmord. Hedersmord skiljer sig från andra mord. Hedersmord sker i ”ett system som kräver att familjen ska döda sitt barn för hederns skull [...]. Det lämnar barnet utan något skydd”.⁸ Detta betyder att det i en hederskontext kan ses som någonting positivt att bestraffa det egna barnet och i vissa fall till och med döda barnet.

Det har ibland ifrågasatts om hedersrelaterat våld och annat sådant förtryck bör skiljas från annat våld inom t.ex. en familj. Vissa forskare har vidare ifrågasatt att hedersbegreppet överhuvudtaget används i forskningen. Det har i det sammanhanget framförts bl.a. att användningen av begreppet kan riskera att stigmatisera vissa grupper. Samtidigt har andra forskare påpekat att det är viktigt att söka förklaringar till våld och förtryck.⁹

En del definitioner av hedersrelaterade brott och annat sådant förtryck är snävare och andra är vidare. Några av de definitioner som vi har funnit mest relevanta för våra överväganden, i och med att de återkommande citerats bl.a. i officiella texter, ska behandlas i det närmast följande.

I en handlingsplan 2007 beskrev *regeringen* hedersrelaterat våld och förtryck på följande sätt.¹⁰

Hedersrelaterat våld och förtryck har, liksom mäns våld mot kvinnor generellt, sin grund i kön, makt, sexualitet och kulturella föreställningar om dessa. Detta bekräftas av de rapporter som FN:s speciella rapportör om våld mot kvinnor har skrivit (se bl.a. Cultural practices in the family that are violent towards women [E/CN.4/2002/83] och Intersections between culture and violence against women [A/HRC/4/34]). Det

⁷ Pitt-Rivers, J., ”Honour and Social Status”, i J. G. Peristiany (red.), *Honour and Shame: The Value of Mediterranean Society*, 1965 s. 21.

⁸ Unni Wikan, *En fråga om heder*, 2004 s. 81.

⁹ Se t.ex. Nationellt centrum för kvinnofrid, *Hedersrelaterat våld och förtryck – en kunskaps- och forskningsöversikt*, 2010 s. 18–36 (tillgänglig på:

[http://kunskapsbanken.nck.uu.se/nckkb/nck/publik/fil/visa/493/nck-rapport-hedersrelaterat-vald-och-fortryck-2010-1.pdf#_utma=1.745077244.1570439145.1575718932.1575796392.10&_utmb=1.2.10.1575796392&_utmc=1&_utmx=-&_utmz=1.1575796392.10.9.utmcsr=google|utmccn=\(organic\)|utmcmd=organic|utmctr=\(not%20provided\)&_utmv=-&_utmik=242040706](http://kunskapsbanken.nck.uu.se/nckkb/nck/publik/fil/visa/493/nck-rapport-hedersrelaterat-vald-och-fortryck-2010-1.pdf#_utma=1.745077244.1570439145.1575718932.1575796392.10&_utmb=1.2.10.1575796392&_utmc=1&_utmx=-&_utmz=1.1575796392.10.9.utmcsr=google|utmccn=(organic)|utmcmd=organic|utmctr=(not%20provided)&_utmv=-&_utmik=242040706), hämtad 2019-12-08).

¹⁰ Regeringens skrivelse *Handlingsplan för att bekämpa mäns våld mot kvinnor, hedersrelaterat våld och förtryck samt våld i samkönade relationer* (skr. 2007/08:39) s. 12 f.

finns många likheter i våldets struktur och mekanismer, t.ex. att våld och förtryck ofta utövas i en nära relation och att den våldsutsatta på olika sätt är beroende av och starkt känslomässigt bunden till förövaren eller förövarna. Synen på kvinnors och mäns sexualitet är central för att förstå våldets struktur och mekanismer både rörande mäns våld mot kvinnor generellt och hedersrelaterat våld och förtryck.

När det gäller hedersrelaterat våld och förtryck är kontrollen av flickors och kvinnors sexualitet central och starkt knuten till kollektivet. I hederstänkandet står föreställningar om oskuld och kyskhet i fokus och familjens rykte och anseende ses som avhängigt flickors och kvinnors faktiska eller påstådda beteende. Detta förhållande kan vara mer eller mindre uttalat och kontrollen kan sträcka sig från vardagliga former av begränsningar i flickors och kvinnors liv som berör exempelvis klädval, socialt umgänge och rörelsefrihet till livsval som utbildning, jobb och giftermål och skilsmässa. I sin mest extrema form resulterar hederstänkandet i hot om våld och våld, inklusive dödligt våld.

Det hedersrelaterade våldets kollektiva karaktär innebär att det kan finnas fler förövare av båda könen och att offren kan vara både kvinnor och män samt flickor och pojkar. Det kan också innebära att våldet sanktioneras av familjen och den närmaste omgivningen, även av andra kvinnor. Detta gör att det i vissa fall är påkallat med särskilda insatser för att bekämpa hedersrelaterat våld och förtryck. Specifik kunskap om hedersrelaterat våld och förtryck och särskilda rutiner är nödvändigt, exempelvis i polisutredningar, vid riskbedömningar och vid bedömningar av vilka stödinsatser som bör ges till den våldsutsatta personen.

Hederstänkandet kan ta sig olika uttryck beroende på kulturella föreställningar och religion men är inte kopplat till någon specifik kultur eller religion. Hederstänkande kan även förekomma i icke-religiösa sammanhang.

Tvångsäktenskap och könsstympning är specifika företeelser som har sin grund i bl.a. föreställningen om att mäns och familjers heder är avhängig kvinnors och flickors sexuella beteende. Arrangerade äkten-skap har inte sällan starka inslag av påverkan och det kan vara svårt att avgöra om det [är] fråga om ett tvångsäktenskap. Att gå emot familjens tradition och önskemål från föräldrar och andra släktingar kan för den enskilda flickan eller kvinnan, och även för unga män, vara så kännbart att det i praktiken inte är ett möjligt alternativ. Hedersrelaterat våld och förtryck drabbar också homo- och bisexuella av båda könen, samt transpersoner.

Utredningen har följande egna kommentarer till regeringens definition. ”Hederskultur” eller ”hedersrelaterat sammanhang” är numera mer vedertagna begrepp än ”hederstänkande”. Hederskulturen utgör, med denna numera mer vedertagna terminologi, ett slags egen kultur. På så sätt kan det vara delvis missvisande att, som regeringen gjorde

2007, säga att ”hederstänkandet” inte är kopplat till någon specifik kultur.

I den vetenskapliga diskussionen har också angetts att könsseparation från tidig ålder är vanligt förekommande i en hederskultur och att detta får konsekvenser för ungdomars handlingsutrymme och deras förutsättningar att göra självständiga val i livet. Ett exempel på sådana begränsningar är valet av äktenskapspartner som således blir en angelägenhet för hela familjen och släkten. Personer som bryter mot familjens förväntningar, normer och värderingar, kring exempelvis val av framtida partner, riskerar att bli bestraffade. De kan bli utfrysta, hotade och misshandlade eller utsatta för andra former av kränkningar och våldshandlingar, till och med mord, i syfte att återupprätta den förlorade hedern. För en del medför ett ställningstagande mot familjens normer och värderingar så stora risker att de måste lämna sina familjer och i vissa fall helt bryta med dem. Våldet och förtrycket drabbar såväl flickor och kvinnor som pojkar och män. Likaså kan både kvinnor och män vara förövare. Ibland är en och samma person både utsatt och förövare. Denna dubbelhet gäller inte minst för pojkar och unga män som, i större eller mindre utsträckning, mot sin vilja förväntas och tvingas bevaka och kontrollera närstående kvinnliga familjemedlemmar i syfte att säkerställa att rådande normer följs.¹¹

I forskningen på området har följande övergripande mönster noterats i fråga om skillnaderna i vardagslivet mellan å ena sidan flickor och unga kvinnor och å andra sidan pojkar och unga män:¹²

- Flickor förväntas vara ”orörda”, dvs. ha en s.k. intakt ”mödomshinna” vid äktenskapets ingående.
- Flickans ”renhet” och ”orördhet” är hennes familjs ansvar, ett ansvar som till stor del och ofta läggs på pojkar och söner.
- Pappan överför en betydande del av sitt ansvar för uppfostran av dottern till sonen. Sonen blir pappans och familjens förlängda arm och ska se till att systemen förblir oskuld tills hon gifter sig. Detta förutsätter att sonen kontrollerar systemen i hemmet, i skolan och ute i offentligheten.

¹¹ Se t.ex. Astrid Schlytter och Devin Rexvid, *Mäns heder. Att vara både offer och förövare*, 2016.

¹² Astrid Schlytter och Devin Rexvid, *Mäns heder. Att vara både offer och förövare*, 2016.

- Det är pojkar som för familjens namn vidare och bland annat av den anledningen anses de viktigare än flickor för familjen.
- Det råder fysisk och social könssegregation och arbetsfördelning mellan könen.
- Män, oavsett ålder, bestämmer över kvinnor.
- Äldre bestämmer över yngre, vilket dock sällan innebär att äldre kvinnor bestämmer över yngre män.

Enligt den pakistanska forskaren Tahira Khan, som ofta citeras i litteraturen på området, finns det flera andra kontrollmekanismer än könsstypning och tvångsäktenskap för att upprätthålla hederskulturens oskuldsideal som gäller för ogifta flickor. Förutom barn- och tvångsäktenskap samt könsstypning tar hon upp fysisk och social segregering i form av könssegregerade tider och rum, så att kvinnor och män inte möts fysiskt, samt krav på anständig klädsel. En annan kontrollmekanism som hon tar upp är invaderande föräldraskap, dvs. att det är föräldrarna som definierar barnens, främst döttrars, drömmar och behov. Vad gäller kyskhetsideal, som gäller gifta kvinnor, finns det enligt Tahira Khan flera kontrollmekanismer för att upprätthålla detta. Fysisk och social segregering gäller inte minst för ogifta flickor. En annan kontrollmekanism är monogami för kvinnor och polygami för män. Ännu en kontrollmekanism är makens auktoritet över hustrun, en auktoritet som förs över från kvinnans fader till hennes make. Ytterligare en mekanism är väntetid vid skilsmässa eller makens död. Kvinnan ska vänta en viss tid med att gifta om sig. En sista kontrollmekanism som Tahira Khan belyser är kyskhetsbälte för att förebygga att en gift kvinna har utomäktenskapligt sex.¹³

Länsstyrelsen Östergötland har sedan 2005 ett nationellt regeringsuppdrag att motverka hedersrelaterat våld och förtryck, förhindra att unga blir gifta mot sin vilja och motverka könsstypning. Regeringsuppdraget innebär att Länsstyrelsen Östergötland har en central roll i Sveriges arbete mot hedersrelaterat våld och förtryck. I sitt arbete hänvisar länsstyrelsen till regeringens ovan citerade definition av hedersrelaterat våld och förtryck.¹⁴ Även Organisationen *Tjejeris rätt*

¹³ Tahira Khan, *Beyond honour: a historical materialist explanation of honour*. 2006.

¹⁴ www.hedersfortryck.se/lansstyrelsen-ostergotland/utgangspunkt-i-arbetet/regeringsbeskrivning-och-definition/ (hämtad 2019-12-06).

i *sambället* (TRIS), som bildades efter mordet på Fadime Sahindal 2002, hänvisar i sitt arbete till regeringens definition.¹⁵

Riksorganisationen GAPF – Glöm aldrig Pela och Fadime, som bildades efter mordet på Pela Atroshi 2001 (då under namnet Glöm aldrig Pela-föreningen) beskriver begreppen *hederskultur* och *hedersrelaterat våld* på följande sätt:¹⁶

Hederskultur

I de flesta kulturer är familjen den viktigaste delen av en persons liv. I många länder är familjen rangordnad utifrån kön och ålder, där de unga är underordnade de äldre och kvinnorna är underordnade männen. Den enskilda familjens status är till största del beroende av familjens heder.

I sådana samhällen bedöms ofta mannens värde och status utifrån familjetillhörighet och anseende, och mannens heder är i sin tur beroende av familjemedlemmarnas uppförande.

Särskilt viktig för familjens heder är de kvinnliga familjemedlemmarnas sexualitet. Kvinnornas kyskheter utgör därmed gränsen mellan heder och skam. Kvinnorna är med andra ord bärare av mannens och familjens heder.

Hedersrelaterat våld

Hedersrelaterat våld definieras ofta som våld mot en kvinna som utförs av hennes make eller en manlig släkting. Det kännetecknas av att det både planeras och utförs av släktingar till den drabbade, med motivet att kvinnan har fläskat familjens heder.

Förtrycket kan yttra sig genom att personen inte själv får bestämma hur den ska klä sig eller vilka den ska umgås med. I sin mest extrema form utsätts personen för fysiskt våld, i värsta fall med dödlig utgång.

Anledningen till att familjen känner sig vanhedrad är ofta att kvinnan haft en påstådd eller verklig sexuell relation innan hon ingått äktenskap, eller utanför äktenskapet.

[---]

Även pojkar och män drabbas av hedersvåld

Även om pojkar och män ofta ges större frihet än kvinnorna kan också de riskera att utsättas för hedersvåld och tvångsgifte om de bryter mot rådande normer.

Det är också männen som bevakar och kontrollerar sina kvinnliga familjemedlemmar, och om de inte uppfyller dessa krav kan de själva drabbas av våld och förtryck.

¹⁵ www.tris.se/forskning (hämtad 2019-12-06).

¹⁶ <https://gapf.se/hedersvald/> (hämtad 2019-12-06).

[---]

Samband med äktenskap mot en parts vilja

Det finns samband mellan hedersrelaterat våld och förtryck och äktenskap mot en persons vilja. Föräldrar och släktingar tvingar i dessa fall en person att gifta sig genom att hota eller använda våld. I vissa fall lurar barn och unga att åka utomlands, för att där bli gifta mot sin vilja.

[---]

I dag vet vi genom forskning och erfarenheter från frivilligorganisationer mer om vilka som faller offer för och vilka som utövar hedersrelaterat våld och annat sådant förtryck. Tidigare har fokus legat på *unga kvinnor* som brottsoffer. Vi har dock haft flera fall av hedersmord och mordförsök på *unga män*. I Sverige har vi också haft flera fall av uppmärksammade hedersmord på *vuxna kvinnor*. Majoriteten av förövarna är män, många gånger unga och minderåriga pojkar. Samtidigt visar nya studier att kvinnor i många fall antingen agerar männens medlöpare eller tvingas delta i utövandet av hedersrelaterat våld.¹⁷

Det förekommer också mer kortfattade och koncisa förslag till definitioner. *Åklagarmyndigheten* definierade i en handbok uppdaterad 2014 hedersrelaterat våld på följande sätt (se dock *Åklagarmyndighetens och Polismyndighetens nya definition nedan*):¹⁸

Hedersrelaterat våld är brott riktade mot någon – ofta en släkting – som, enligt gärningsmannens och övriga släktens eller gruppens uppfattning, riskerar att vanära eller har vanärat gärningsmannens, släktens eller gruppens heder, i syfte att förhindra att hedern skadas eller förloras alternativt för att reparera eller återställa den skadade eller förlorade hedern.

Kriminalvården har 2015 uttalat följande i fråga om definition:¹⁹

När det gäller hur *Kriminalvården* ska definiera hedersrelaterat våld är det faktum att *Kriminalvården* befinner sig längst ut i rättskedjan avgörande. Då konsekvens och samsyn kring vad som innefattar hedersrelaterat

¹⁷ Se t.ex. Elisabeth Bates, "Male victims of honour-based violence and abuse in England: Who does what to whom – and why?" i: *Men, Masculinities and 'Honour'-Based Violence*, 2019.

¹⁸ Åklagarmyndighetens handbok *Hedersrelaterat våld*, 2006 s. 6, tillgänglig på: www.aklagare.se/globalassets/dokument/handbocker/handbok-hedersrelaterat-vald-uppd-2014.pdf (hämtad 2019-12-06).

¹⁹ *Kriminalvården, Hedersrelaterat våld och förtryck. Forskning och utvärdering inom Kriminalvården*, 2015 s. 57 (tillgänglig på: www.kriminalvarden.se/globalassets/publikationer/forskningsrapporter/hedersrelaterat-vald-och-fortryck.pdf, hämtad 2019-12-07).

brottslighet är en mycket viktig del i det fortsatta arbetet kring dessa frågor blir Åklagarmyndighetens definition ett självklart val.

Regeringen har i en jämställdhetspolitisk skrivelse 2016 beskrivit hedersrelaterat våld och förtryck på följande sätt:²⁰

Hedersrelaterat våld och förtryck utmärks bl.a. av att flera, främst närstående, personer kan utöva och sanktionera kontroll och våld mot en eller flera kvinnor och flickor. Föreställningen om heder bygger på starkt patriarkala och heteronormativa ideal och kan även motivera våld och förtryck av unga män och pojkar, särskilt hbtq-personer.

Utredningen om starkare skydd mot barnäktenskap, tvångsäktenskap och brott med hedersmotiv hänvisade, i sitt slutbetänkande 2018, liksom Kriminalvården inledningsvis till Åklagarmyndighetens ovan citerade definition. Utredningen kommenterade därefter för egen del definitionen på följande sätt:²¹

Ett hedersrelaterat brott är alltså en gärning som har sin grund i att någon anses ha vanärat eller riskerar att vanära någon annans heder (i betydelsen anseende inom en grupp) och motivet för brottet är att skydda eller återupprätta denna heder. Termerna brott med hedersmotiv och hedersrelaterad brottslighet kan alltså användas synonymt för att beskriva samma företeelse. Med heder menas det anseende, rykte, värde, ställning etc. som exempelvis en person eller en familj har, främst i andras ögon. Om en person gör något som leder till att familjen förlorar heder, vilket avgörs utifrån patriarkala och heteronormativa föreställningar, kan det förstöra familjens anseende och sociala kontakter inom den egna gruppen.

Åklagarmyndigheten och *Polismyndigheten* har 2019 enats om följande nya definition av hedersrelaterad brottslighet (jfr Åklagarmyndighetens äldre definition som citerats ovan).²²

Hedersrelaterad brottslighet är brott som helt eller delvis begåtts för att bevara eller återupprätta en persons eller familjs, släkts eller annan liknande gruppens anseende utifrån en föreställning om heder.

²⁰ Regeringens skrivelse *Makt, mål och myndighet – feministisk politik för en jämställd framtid* (skr. 2016/17:10) s. 35.

²¹ SOU 2018:69 s. 72 f.

²² Se Åklagarmyndigheten, *Hedersrelaterad brottslighet. Handbok*, 2020 s. 8. Definitionen har tillämpats från och med januari 2020.

Inom *Polismyndigheten* finns sedan september 2019 en möjlighet att ”flagga” ärenden där det anses finnas anledning att utreda ett *eventuellt* hedersmotiv. Syftet med en sådan markering är inte att föra statistik utan att tidigt identifiera brott med ett eventuellt hedersmotiv för att rätt åtgärder ska kunna vidtas initialt, under utredningen och i skyddsarbetet med de utsatta.²³ En sådan markering, som görs i Polismyndighetens datasystem ”Durtvå”, är alltså att betrakta endast som ett slags *arbetshypotes*. Någon motsvarande markering finns inte i Åklagarmyndighetens datasystem ”Cåbra”. Där emot finns en överenskommelse mellan Åklagarmyndigheten och Polismyndigheten som innebär att Polismyndigheten i annan form ska lämna information om ett eventuellt hedersmotiv i samband med att ett ärende lämnas över till Åklagarmyndigheten.

Under vårt utredningsarbete har regeringen i prop. 2019/20:131 anslutit sig till Utredningen om starkare skydd mot barnäktenskap, tvångsäktenskap och brott med hedersmotivs bedömningar i fråga om definition av heder.

6.2.2 Gemensamma drag i de olika definitionerna

Av avsnitt 6.2.1 framgår att begreppet hedersrelaterat våld och annat sådant förtryck numera är etablerat. Även om begreppet inte alltid ges ett helt enhetligt innehåll beskrivs det ofta på ungefär samma sätt. Hedersförtryck innefattar, utifrån definitionerna ovan, ofta

1. ett privat uppställande av *normer* (som kan leda till att det uppstår s.k. parallellsamhällen) och
2. ett privat hot om – och genomförande av – *sanktioner* om den förtryckta personen inte rättar sig efter de uppställda normerna
3. i en *kontext* där familjens eller släktens heder utgör incitament att uppställa normer samt hota om och utföra sanktioner som inte är accepterade i samhället i övrigt.

Normer kan, som framgått ovan, avse vitt skilda saker som vistelse utanför hemmet, klädsel, sexpartners och äktenskap. *Sanktioner* kan avse t.ex. våld, som klart utgör brott (t.ex. uppsåtligt dödande eller misshandel). Det kan också röra sig om t.ex. utfrysning från ett socialt

²³ <https://polisen.se/om-polisen/polisens-arbete/hedersrelaterade-brott/> (hämtad 2019-12-08).

sammanhang som inte, eller i vart fall inte med nödvändighet, utgör brott. Däremellan finns en viktig kategori av sanktioner som innebär att den förtryckta personen utsätts för flera gärningar som var och en är kriminaliserade men där straffvärdet för vart och ett av brotten är lågt (exempelvis flera fall av ringa misshandel, olaga hot och ofredande som alla i de konkreta fallen har ett straffvärde på bötesnivå). Det handlar sällan om enstaka sanktioner utan oftast om multipla sanktioner över tid.

Något som vi har uppfattat under utredningsarbetet är att det i en hederskontext ofta finns en annan och konkurrerande syn på förhållandet mellan stat, individ och familj/släkt än den etablerade synen inom ramen för rättssystemet. Det konkurrerande synsättet innebär bl.a. att gärningspersoner i en hederskontext inte godtar att staten har tagit över ansvar för rättsskipning från enskilda och har ett våldsmonopol. Det kan finnas en attityd hos en gärningsperson som innebär att han eller hon tänker eller uttalar ”det är era lagar/regler” och inte visar någon ånger, utan kanske till och med stolthet, när han eller hon ställs till svars för sitt agerande. Detta hänger nära samman med att det hedersrelaterade våldet och förtrycket – till skillnad från annat våld mot närstående – ofta utövas *kollektivt* eller i vart fall är förankrat i en vidare krets. Även om det inte finns fler än en gärningsperson, så kan gärningen vara *socialt accepterad i det sammanhang i vilken den utövas* och stödjas av t.ex. gärningspersonens och/eller den förtrycktas familj eller släkt. Det innebär i sin tur att brottsoffret i många fall saknar skyddsnät och därmed befinner sig i en särskilt utsatt situation. En ytterligare aspekt av den sociala acceptansen är att gärningarna kan begås i vad som skulle kunna beskrivas som en tystnadskultur, som innebär att brottsutredande myndigheters arbete försvåras påtagligt.²⁴ En annan skillnad mot övrigt våld mot närstående är att det hedersrelaterade våldet och förtrycket ofta är *planerat*.²⁵

I vad som kan betecknas som en *klankultur* eller ett *förmodernt samhälle* motsvaras i många fall den omständigheten att mindre grupper, som familjer eller släkter, tagit eller bibehållit kontrollen över viss maktutövning av att staten är svag och i viss utsträckning tolere-

²⁴ Se t.ex. Brottsförebyggande rådet, *Tystnadskulturer. En studie om tystnad mot rättsväsendet*, Brå-rapport 2019:10, tillgänglig på: www.bra.se/download/18.62c6cfa2166eca5d70ea8578/1569840639055/2019_10_Tystnadskulturer.pdf (hämtad 2020-01-17).

²⁵ Se SOU 2018:69 s. 71 f.

rar privat rättsskipning utifrån privata föreställningar och normer. I ett *modernt samhälle* måste emellertid sådana företeelser betraktas som intolerabla.

6.2.3 Personer med intellektuell funktionsnedsättning

Personer med intellektuell funktionsnedsättning som utsätts för hedersrelaterat våld eller annat förtryck är en särskilt sårbar grupp eftersom dessa ofta står i en särskilt tydlig beroendeställning till gärningspersonen eller gärningspersonerna. Vidare är förtryck mot personer inom denna kategori särskilt svårupptäckt eftersom förtrycket kan ta sig andra uttryck än det förtryck som utövas i förhållande till personer som inte har en intellektuell funktionsnedsättning.

Gärningspersonen eller gärningspersonerna behöver inte alltid agera aktivt – dvs. genom *handling* – för att kontrollera och bestraffa en person med intellektuellt funktionshinder. Förtrycket kan i stället ske genom *underlåtenhet*.

Barn och unga med intellektuell funktionsnedsättning är särskilt sårbara. Genom att exempelvis inte ge barnet eller den unge praktiskt stöd så som att skjutsa till kompisar, anmäla sig till aktiviteter eller ansöka om stödsatser begränsar föräldrarna barnet eller den unge och dennes tillvaro. Även bestraffningen kan vara passiv på så sätt att personen exempelvis inte får sin medicin, inte får gå till skolan eller inte får hjälp med att gå på toaletten. Vidare *vilseleds* barn och ungdomar med intellektuell funktionsnedsättning in i äktenskap, vilket kan jämföras med barn och ungdomar utan funktionsnedsättning som i stället ofta blir *tvingade* eller *övertalade* till att ingå ett äktenskap. Vilseledandet kan ske genom att fokus fästs på bröllopfesten så att barnet eller den unges förståelse av ett äktenskap blir lika med bröllopfest. Det kan också ske genom att förmedla till barnet eller den unge att han/hon kommer att bli ”normal” och ”som alla andra” i familjen om han eller hon gifter sig. Vilseledande till äktenskap innebär att barnet eller den unge tackar ja till att ingå äktenskap utan att egentligen veta vad det innebär. Barn och ungdomar med intellektuell funktionsnedsättning kan dessutom sakna den *kognitiva förmågan* att leva ett så kallat dubbelliv och kan ha svårt att se konsekvenser av sitt agerande. Barnet eller den unge kan exempelvis berätta för anhöriga att han eller hon har skaffat en pojkvän eller

flickvän, vilket i ett hedersrelaterat sammanhang kan få förödande konsekvenser för honom eller henne.²⁶

6.2.4 Hbtq-personer

Hbtq-personer är särskilt utsatta. Inom vissa samhällen och i vissa grupper anses det vara fel – eller till och med olagligt – att exempelvis bli kär i någon av samma kön. Risken för att utsättas för utfrysning och våld ökar för personer som avviker sexuellt från gruppens, ofta heteronormativa, normer.²⁷

Många unga hbtq-personer som lever i en hederskontext känner till att deras sexualitet är förbjuden enligt gruppens normer och kan därför känna skam och skuld. Många av dessa utsätts för s.k. *omvändelseförsök*. Det innebär att familjemedlemmar eller släktingar försöker att ”bota” eller ”omvända” dem till den (underförstått ”rätta”) heterosexuella läggningen.²⁸

Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor (MUCF) har i juli 2020 fått i uppdrag att kartlägga och sammanställa kunskap om s.k. omvändelseterapi riktad mot unga hbtq-personer. I uppdraget ingår att samla och redovisa en bild av unga hbtq-personers egna erfarenheter av företeelser som har uppfattats som omvändelseterapi. Uppdraget ska redovisas till regeringen senast den 1 mars 2022.²⁹

6.3 Hur många är drabbade av hedersförtryck?

6.3.1 Ett internationellt problem

Enligt *Amnesty International*, som sammanställt uppgifter från FN med uppgifter från egna undersökningar, mördas omkring 5 000 kvinnor per år av manliga närstående för att återupprätta familjens heder. Hedersmord förekommer i många länder och mörkertalet är stort.³⁰

²⁶ Se t.ex. www.hedersfortryck.se/hedersfortryck/hedersvald-och-intellektuell-funktionsnedsattning/ (hämtad 2019-12-07).

²⁷ Se t.ex. <https://gapf.se/hedersvald/> (hämtad 2019-12-06).

²⁸ Se www.hedersfortryck.se/hedersfortryck/hedersrelaterat-vald-mot-homo-och-bisexuella-samt-transpersoner/ (hämtad 2020-08-30).

²⁹ Se www.regeringen.se/pressmeddelanden/2020/07/regeringen-vill-se-mer-kunskap-om-unga-hbtq-personers-utsatthet-for-sa-kallad-omvandelseterapi/ (hämtad 2020-08-30).

³⁰ Se Amnesty International, *Hedersmord* (tillgänglig på:

Det bör understrykas att ovan redovisade uppgifter avser endast den allra allvarligaste formen av hedersförtryck, som innefattar dödligt våld. Det skulle alltså, med en populär liknelse, kunna sägas röra sig om toppen av ett isberg.

Även om det finns tillgänglig statistik avseende exempelvis förekomsten av barnäktenskap så är det svårt att mot denna dra några slutsatser om hur många av de personer som gifts bort som är utsatta för barnäktenskap utifrån ett hedersmotiv.

Utifrån det övergripande konstaterandet att tusentals kvinnor mördas i hederns namn varje år, i ett globalt perspektiv, ska vi gå över till att studera förekomsten av hedersförtryck i Sverige på ett något mer detaljerat plan.

6.3.2 Sverige

En ungefärlig bild utifrån olika undersökningar

I Sverige har det under början av 2000-talet genomförts ett antal olika undersökningar i syfte att ge en bild av hur utbrett fenomenet hedersförtryck är. Undersökningarna har gjorts vid olika tidpunkter och frågeställningarna har formulerats på olika sätt. Till detta kommer att definitionerna av vad som utgör hedersrelaterat förtryck varierar.³¹ Det är därmed inte möjligt att sammanställa undersökingsresultaten till en detaljerad och enhetlig beskrivning. Dock går det, genom att redovisa resultaten från några av de mest relevanta rapporterna, att ge en ungefärlig bild av förekomsten av hedersrelaterat våld och annat förtryck i Sverige. Det bör vid tolkningen av statistiken hållas i minnet att mörkertalet förmodligen är stort.

Länsstyrelserna beräknade 2004 att 1 500–2 000 flickor och unga kvinnor var utsatta för hedersrelaterat våld och förtryck samt att 10–15 procent av de drabbade behövde skyddat boende.³²

www.slideshare.net/AmnestySverige/hedersmord?from=embed, hämtad 2019-12-07) med hänvisningar. Observera att vissa av uppgifterna kommer från undersökningar gjorda i slutet av 1990-talet. Bland andra Riksföreningen Glöm aldrig Pela och Fadime – GAPF hänvisar till uppgifterna från FN och Amnesty International i sitt informationsarbete. Se <https://gapf.se/hedersvald/> (hämtad 2019-12-07). Siffran har samtidigt kritiserats för att vara för låg. Enbart i Pakistan sker årligen 1 500–2 000 hedersmord, enligt en uppgift, se Tahira Khan, *Beyond honour: a historical materialist explanation of honour*, 2006.

³¹ Se avsnitt 6.2.

³² Uppgifterna hämtade ur regeringens skrivelse *Handlingsplan för att bekämpa mäns våld mot kvinnor, hedersrelaterat våld och förtryck samt våld i samkönade relationer* (skr. 2007/08:39) s. 13.

I en rapport från Socialstyrelsen 2007 redovisades upplevd frihet att själv bestämma över sitt liv hos gymnasieungdomar i årskurs 2. I rapporten fokuserades på likheter och skillnader mellan flickor och pojkar. I viss utsträckning gjordes också jämförelser mellan ungdomar med svensk bakgrund, i betydelsen att båda föräldrarna var födda i Sverige/Norden, och ungdomar med utländsk bakgrund, i den bemärkelsen att båda föräldrarna var födda någon annanstans. En av de frågor som skulle ge en indikation på förekomst av hedersrelaterat våld och förtryck gällde om eleverna var oroliga för att inte själva få bestämma vem de skulle välja som livspartner. Fem procent av flickorna och tre procent av pojkarna svarade ja på denna fråga.³³ Totalt besvarade 5 238 elever vid sammanlagt 98 skolor enkäten samtidigt som 160 skolor ingick i det urval som gjordes av Statistiska centralbyrån (SCB).³⁴

I en artikel 2007 presenteras uppgifter från en studie av ungdomars attityder till sexualitet. Studien bygger på en enkätundersökning som gjordes 2002 bland 1 193 elever i årskurs sju, åtta, och nio. Undersökningen visade att ungdomar med utländsk bakgrund generellt sett instämmer i så kallade ”oskuldsnormer”, det vill säga normer som begränsar det föräktenskapliga sexuella handlingsutrymmet, i större utsträckning än ungdomar med svensk bakgrund. I studien definieras begreppet oskuldskontext som en företeelse som bygger på könssegregerade principer där kravet på oskuld i större utsträckning tillämpas på flickor än på pojkar. Vidare menas att en oskuldskontext kännetecknas av principer som bygger på att sexualiteten, trots sin privata karaktär, anses som något andra personer än individen själv kan besluta om. För att få en djupare förståelse för en oskuldskontext argumenteras det därför för en utvidgad definition av kravet på oskuld som inte begränsas till endast kontrollen av ungdomars sexualitet, utan även omhändertar föreställningar som upprätthåller och erkänner icke självvalda (sociala) begränsningar i ungdomars liv.³⁵

³³ Socialstyrelsen, *Frihet och ansvar. En undersökning om gymnasieungdomars upplevda frihet att själva bestämma över sina liv*, 2007 (tillgänglig på: www.socialstyrelsen.se/globalassets/sharepoint-dokument/artikelkatalog/ovrigt/2007-131-27_200713127_rev.pdf, hämtad 2019-12-07).

³⁴ I rapporten behandlas bortfallet på s. 26–28. TRIS har påpekat att Socialstyrelsens undersökning kännetecknas av ett mycket stort bortfall (omkring 50 procent), som, enligt den organisationen, försvårar generella slutsatser på riksnivå. Se www.tris.se/forskning (hämtad 2019-12-07).

³⁵ Mariet Ghadimi, ”Om kravet på oskuld. En studie av flickors respektive pojkars föreställningar” i *Socialvetenskaplig tidskrift* nr 1, 2007 (tillgänglig på:

I en rapport gjord för Stockholms stad 2009 redovisas i vilken utsträckning flickor och pojkar lever under hedersrelaterad kontroll i Stockholms stad och vilken karaktär sådan kontroll har. Studien består av två delar: en enkätundersökning ("UNG08") bland ungdomar i årskurs nio där 2 356 elever besvarade enkäten och en studie av ärenden som rör omhändertaganden med stöd av lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU). Det överordnade syftet i båda delstudierna var att skilja ut den grupp av flickor och också pojkar som lever med hedersrelaterade normer och begränsningar. I rapporten sammanfattas resultaten av enkätundersökningen på följande sätt:³⁶

När det gäller enkätundersökningen utgår avgränsningen av gruppen flickor som kan tänkas leva med hedersrelaterade normer och begränsningar från två frågor: *Förväntar sig föräldrarna att flickan ska vara oskuld vid äktenskapets ingående? Tillåts hon inte ha ett förhållande med en jämnårig pojke?* Innebörden av dessa krav är att flickan inte tillåts ha en föräktenskaplig sexuell relation. Att svara ja på dessa frågor räknar vi som nödvändiga men inte tillräckliga betingelser för att ingå i kategorin flickor som lever med hedersrelaterade normer och begränsningar. Resultatet av undersökningen är att *23 procent av alla flickor svarar ja på båda dessa två frågor.*

I nästa steg belyses för dessa flickor – de som uppfyller de nödvändiga betingelserna – *om de får ha vänskapliga relationer med jämnåriga pojkar och om hon förväntas följa andras vilja när det gäller vem hon ska gifta sig med eller leva med i framtiden.* Båda dessa normer betraktar vi som starkare sätt att kontrollera flickans sexualitet. Konsekvensen av dem är att flickan är starkt begränsad i sina möjligheter att själv kunna välja framtida partner. Regleras flickans handlingsutrymme av normer om att hon ska vara oskuld vid äktenskapets ingående, att hon inte ska ha pojkvän och att hon inte ska ha möjligheter att själv kunna välja vem hon vill leva med i framtiden, uppfyller hon de centrala kännetecknen på att leva i ett hedersrelaterat sammanhang. Detta är en flicka som uppfyller kriterierna för sexuell kontroll inom ett hedersrelaterat sammanhang. *Av alla flickor i undersökningen är det 16 procent som uppfyller dessa kriterier.*

I det svenska samhället förutsätts flickor ha samma villkor som pojkar i skolan och på fritiden. Alla ska delta i skolan på de villkor som skolan anger. *Om flickan inte får delta i skolinslag eller inte får ha egen fritid kan det i detta sammanhang ses som ett uttryck för den hedersrelaterade*

<https://static1.squarespace.com/static/5bea92c270e8027e5843b891/t/5c7651c8ee6eb02ae93f5d97/1551258058017/Om-kravet-på-oskuld-En-studie-av-flickors-respektive-pojkar-forestillinger-av-Mariet-Ghadimi-2007.pdf>, hämtad 2019-12-08).

³⁶ Astrid Schlytter, Sara Högdin, Mariet Ghadimi, Åsa Backlund och Devin Rexvid, *Oskuld och heder. En undersökning av flickor och pojkar som lever under hedersrelaterad kontroll i Stockholm stad – omfattning och karaktär*, 2009 s. 8–10 (tillgänglig på:

<https://static1.squarespace.com/static/5bea92c270e8027e5843b891/t/5c7652ff971a1831f04e628/1551258372248/Oskuld-och-heder-Schlytter-m-fl-2008-Ung08.pdf>, hämtad 2019-12-08).

sexuella kontrollen. Dessa normer innebär att flickan inte har samma villkor som andra ungdomar vad gäller att verka i skolan och ha egen fritid. Eftersom detta är normer som krockar med rådande förväntningar som skolan har på såväl eleven som på elevens familj berörs företrädare för samhället på ett direkt sätt. I och med detta synliggörs flickans situation för samhället. *De flickor som uppger att de uppfyller kriterierna för sexuell kontroll inom ett hedersrelaterat sammanhang och som inte får delta i skolinslag och/eller har restriktioner beträffande vanligt förekommande fritidsaktiviteter anser vi tillhöra kategorin som har hedersrelaterade normer och begränsningar. Detta gäller 11 procent av samtliga flickor i undersökningen.*

I enkätstudien undersöks även om de flickor som utsätts för sexuell kontroll och har begränsningar i skolan och på fritiden, även utsätts för *kränkande behandling, hot och våld*. Att flickan har utsatts för det senare är inte i sig ett villkor för att tillhöra kategorin som räknas leva med hedersrelaterade normer och begränsningar. Flickor som följer familjens restriktioner behöver inte nödvändigtvis drabbas av våld och vi kan inte i enkätundersökningen direkt koppla våldet till den sexuella kontrollen och begränsningarna. Majoriteten av den grupp som i denna studie bedöms leva med hedersrelaterade normer och begränsningar, svarar att de har varit med om kontroll, kränkande behandling, hot och/eller våld, denna grupp *innefattar sju procent av flickorna i denna studie.*

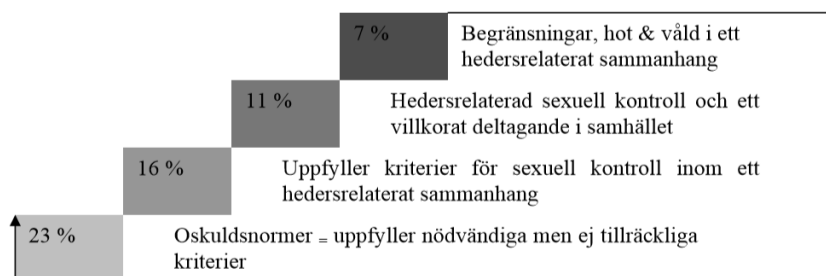
Förekomst av kränkande behandling, hot och våld liksom begränsningar i form av att inte få delta i skolinslag och/eller har restriktioner beträffande vanligt förekommande fritidsaktiviteter redovisas även för gruppen flickor respektive gruppen pojkar som helhet. Dessa resultat bedömer vi vara av stort intresse för skolan.

Resultatet för *pojkmarnas* del är att sju procent av samtliga pojkar uppger att de lever med tre av följande fyra förväntningar: att föräldrarna förväntar sig att pojken ska vara oskuld vid äktenskapets ingående, att han inte får ha ett förhållande med en jämnårig flicka, att han inte får ha vänskapliga relationer med jämnåriga flickor och att han förväntas följa andras vilja när det gäller vem han ska gifta sig med eller leva med i framtiden. Lägs ytterligare en begränsning till om att han inte får delta i skolinslag och/eller har restriktioner beträffande vanligt förekommande fritidsaktiviteter motsvarar detta *fyra procent av alla pojkar, vilka är de pojkar som motsvarar vår definition av att leva i ett hedersrelaterat sammanhang.* De som därtill har utsatts för hot, våld eller kränkningar utgör tre procent av samtliga pojkar.

Andelen flickor som uppfyller våra kriterier för att tillhöra kategorin som lever med hedersrelaterade normer och begränsningar illustreras i figuren nedan. Figuren visar en trappa, där det första steget består av de flickor som uppfyller de nödvändiga men inte tillräckliga betingelserna för att tillhöra hederskategorin. Nästa steg i trappan utgörs av de flickor som uppfyller kriterierna för sexuell kontroll inom ett hedersrelaterat sammanhang. Det tredje steget av dem som även uppfyller kriteriet att inte få delta i skolinslag och/eller har restriktioner beträffande vanligt förekommande fritidsaktiviteter. Detta är den grupp flickor som mot-

svarar våra kriterier för att tillhöra kategorin som har hedersrelaterade normer och begränsningar. Det översta steget i trappan utgörs av de flickor som dessutom uppger att de utsätts för kränkande behandling, hot och våld.

Figur 6.1 Figur från rapporten



Vi vill här poängtera att kategoriseringen är baserad på teoriförankrade kriterier. Detta betyder att det är vi som avgör om en individ tillhör kategorin eller inte, inte individen själv. Vidare är kategoriseringen inte det samma som att de flickor som uppfyller våra kriterier faktiskt lever med hedersrelaterade normer och begränsningar.

Dåvarande Ungdomsstyrelsen, numera Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor (MUCF), kom 2009 med en rapport som behandlade situationen för flickor och pojkar, unga kvinnor och unga män upp till och med 25 års ålder. Enligt den rapporten riskerar omkring 70 000 ungdomar i Sverige att bli gifta mot sin vilja.³⁷

Forskarna Astrid Schlytter och Hanna Linell har 2008 med utgångspunkt i domar och utredningar gällande flickor i åldrarna 13 till 17 år aktuella för omhändertagande med stöd av 2 § LVU och i vissa fall även 3 § LVU undersökt socialtjänstens förhållningssätt till hedersrelaterade ärenden. Hedersrelaterade fall definierades och urskildes då från icke-hedersrelaterade ärenden utifrån följande kriterier: begränsningar i förhållande till skolgång och skolaktiviteter, fritid och fritidsaktiviteter samt i förhållande till hemmet och dess förpliktelser; hot om bestraffningar samt utsatthet för bestraffningar vid överträdelse av uppsatta regler och förväntningar; begränsningar och förpliktelser i förhållande till bl.a. sexualitet och äktenskap, som exempelvis krav på könsstympning eller "bibehållen mödomshinna". En

³⁷ www.mucf.se/sites/default/files/publikationer_uploads/gift-mot-sin-vilja.pdf (hämtad 2019-12-08).

tedjedel av de undersökta fallen (18 av 57) som bedöms falla inom ramen för definitionen av hedersrelaterade fall utsätts för olika former av hedersrelaterade begränsningar. Flickorna i hedersgruppen beskrivs dessutom som ensamma i sin utsatthet, i och med sin påtvingade isolering från det övriga samhället genom den kontroll och begränsning de utsätts för.³⁸

I en artikel från 2019 undersöks om unga tillåts ha vänner eller inte för sina föräldrar. I texten diskuteras olika förklaringar till varför en grupp ungdomar inte tillåts umgås med vänner av motsatt kön och vilka eventuella konsekvenser det kan innebära för en ungdom att inte få umgås vänskapligt med vänner på grund av vännens kön. En fråga är om det upplevs som stigmatiserande för den som inte får ha vänner av motsatt kön. En annan fråga är om sådana restriktioner kan försvåra den unges deltagande i könsblandade vänskapsgrupper i andra sammanhang. En särskild fråga är om – och i så fall på vilket sätt – kyskhetsnormer bidrar till att vänskapsrelationer med det motsatta könet sexualiseras. Underlaget för undersökningen är enkätundersökningen ”UNG08” som berörts ovan. I artikeln konstateras att en grupp ungdomar – framför allt flickor med utlandsfödda föräldrar – inte tillåts umgås med vänner av motsatt kön:³⁹

Bland utlandsfödda flickor uppger 17 procent att de aldrig tillåts umgås med killkompisar, varken på fritiden, hemma hos sig själv eller hemma hos en killkompis. Hälften uppger även att de har begränsningar avseende umgänget med killkompisar. Bland flickor som är födda i Sverige uppger 10 procent med två utlandsfödda föräldrar att de aldrig tillåts umgås med en killkompis och 49 procent uppger att de har begränsningar. Bland flickor som har en utlandsfödd förälder uppger 22 procent begränsning i umgänget med killkompisar.

En annan studie, UNG018, undersökte förekomsten av hedersrelaterat våld och förtyck bland elever i årkurs nio i Uppsala. 1 062 elever deltog i undersökningen. En av frågorna löd ”*Finns det förväntningar i din familj eller släkt att du ska vänta med sex tills du gifter dig?*” 20 procent av alla flickor och 10 procent av alla pojkar svarade att de förväntades vänta med sex till dess att de gifte sig. Av flickorna hade

³⁸ Astrid Schlytter och Hanna Linell, *Hedersrelaterade traditioner i en svensk kontext. En studie av ombändertagna flickor*, 2008.

³⁹ Mariet Ghadimi, ”När vänner av motsatt kön inte tillåts. Ungdomars erfarenheter av föräldrars restriktioner” i *Barn. Forskning om barn og barndom i Norden* nr 1, 2019, se särskilt s. 33 f. (tillgänglig på: www.ntnu.no/ojs/index.php/BARN/article/view/3018/2936, hämtad 2019-12-08).

66 procent och av pojkar 35 procent två utomnordiskt födda föräldrar.⁴⁰

Socialstyrelsen fick 2017 i uppdrag av regeringen att genomföra en nationell kartläggning av hedersrelaterat våld och förtryck inklusive barnäktenskap och tvångsäktenskap. I en rapport 2019 redovisades resultaten av Socialstyrelsens arbete med uppdraget. I rapportens sammanfattning angav Socialstyrelsen följande:⁴¹

Under de senaste åren har hedersrelaterat våld och förtryck uppmärksamrats allt mer. Utsatta har synliggjorts i allt större utsträckning. Omfattningen av det hedersrelaterade våldet och förtrycket är dock mycket svårt att belägga. Det finns mörkertal och området är svårt att undersöka.

[---]

Socialstyrelsen kan inledningsvis konstatera att uppdraget att göra en nationell kartläggning av omfattningen i befolkningen av hedersrelaterat våld och förtryck i alla åldersgrupper inte har varit möjligt att genomföra inom ramen för föreliggande rapport. Detta innebär också att myndigheten inte redovisar en kartläggning som är möjlig att upprepa. De metodologiska, etiska, juridiska och tekniska överväganden som framkommit under arbetets gång och som ligger till grund för detta ställningstagande redovisas i rapporten. I rapporten redogörs också för myndighetens bedömning av hur en nationell kartläggning skulle kunna göras och vilka förutsättningar som krävs för en sådan kartläggning.

Att kartlägga hedersrelaterat våld och förtryck kräver datainsamling från flera källor. Socialstyrelsen har därför efterfrågat och sammanställt befintlig statistik och uppgifter från myndigheter, kommuner och verksamheter. Ytterst få kommuner har genomfört kartläggningar av hedersrelaterat våld och förtryck. Hedersrelaterat våld och förtryck mäts på olika sätt och med olika mätmetoder, vilket innebär att resultaten inte är jämförbara. Det är också vanligt att uppgifter som berör hedersrelaterat våld och förtryck ingår som en delmängd i befintlig statistik och att uppgifterna inte särredovisas. Statistik över brottskoderna "äktenskapstvång" och "vileledande till tvångsäktenskapsresa" från Brå visar att få polisanmälningar har lett till domar.

⁴⁰ Mariet Ghadimi och Serine Gunnarsson, *UNG018. En kartläggning av hedersrelaterat våld och förtryck bland unga i Uppsala*, 2018 (tillgänglig på: www.hedersfortryck.se/wp-content/uploads/2019/03/UNG-018-En-kartlaggning-av-hedersrelaterat-vald-och-fortryck-i-Uppsala.pdf).

⁴¹ Socialstyrelsen, *Ett liv utan våld och förtryck. Slutredovisning av uppdraget att genomföra en nationell kartläggning av hedersrelaterat våld och förtryck*, 2019 s. 7 f. (tillgänglig på: www.socialstyrelsen.se/globalassets/sharepoint-dokument/artikelkatalog/ovrigt/2019-3-17.pdf, hämtad 2019-12-09). Se även s. 25–28.

Även bland de myndigheter som Socialstyrelsen har samverkat med finns mycket begränsad information om omfattningen av hedersrelaterat våld och förtryck.

För att ändå försöka att ge en bild av hedersförtryckets omfattning valde Socialstyrelsen – trots att metoden kritiserades av forskare – att hänvisa till tidigare undersökningar som gjorts bl.a. på lokal nivå.⁴²

Kartläggningar i Göteborg, Malmö och Stockholm där elever i årskurs nio har fått svara på frågor visar att mellan 7 procent och 20 procent av ungdomarna lever med hedersrelaterade normer och förtryck. I en kartläggning i Uppsala visas att 20 procent av flickorna och 10 procent av pojkarna i årskurs nio har ett oskuldskrav på sig. Av flickorna svarar 26 procent och sju procent av pojkarna att det är familjen som bestämmer deras framtida partner. Länsstyrelsen i Östergötland som ansvarar för den nationella stödtelefonen som ger stöd och råd till yrkesverksamma som arbetar mot hedersvåld rapporterar att antalet ärenden ökade från 600 till 959 på ett år.

Som vi har angett i samband med diskussionen om olika definitioner ovan finns det inom Polismyndigheten sedan september 2019 en möjlighet att ”flagga” ärenden där det anses finnas anledning att utreda ett *eventuellt* hedersmotiv. Möjligheten infördes nyligen och det går ännu inte att presentera statistik utifrån denna kodning. Vidare är det viktigt att understryka att syftet med ”flaggningen” inte är att föra statistik utan att tidigt kunna identifiera brott med ett eventuellt hedersmotiv.⁴³ Det vore därför olämpligt att använda antalet ”flaggningar” som ett mått på hur utbredd hedersrelaterat förtryck är.

Mot bakgrund av den nya särskilda straffskärpningsgrunden avseende brott med hedersmotiv som infördes i 29 kap. 2 § 10 brottsbalken den 1 juli 2020 bedömer vi att det finns bättre förutsättningar för att i framtiden föra statistik över hur många fällande brottmålsdomar som innehåller en hänvisning till det aktuella lagrummet i domslutet. Det skulle kunna innebära att det i framtiden går att utläsa i hur många av fällande brottmålsdomar avseende en viss brottstyp, exempelvis misshandel, som domstolen konstaterat ett hedersmotiv. I den delen måste dock beaktas att beviskravet i brottmål innebär att det ska vara ställt utom rimligt tvivel att en straffskärpande omständighet har förelegat. Mörkertalet kommer alltså att omfatta inte bara situationer i vilka hedersmotivet aldrig förts på tal utan också situa-

⁴² Rapporten s. 7. Se även s. 29–43 med hänvisningar till de lokala undersökningarna.

⁴³ <https://polisen.se/om-polisen/polisens-arbete/hedersrelaterade-brott/> (hämtad 2019-12-08).

tioner i vilka hedersmotivet har påståtts av exempelvis åklagaren – och kanske till och med framstår som sannolikt för domstolen – men domstolen inte har funnit det ställt utom rimligt tvivel att sådant motiv förelåg vid tidpunkten för gärningen.

Kriminalvården har fått i uppdrag av regeringen att utreda förutsättningarna för att inom ramen för myndighetens verksamhet bedriva ett återfallsförebyggande arbete för personer dömda för hedersrelaterade brott.⁴⁴ För att utföra uppdraget har Kriminalvården bedrivit flera projekt i syfte att öka kunskapen om klienter med hedersrelaterad brottslighet, däribland en intervjustudie bland 16 kriminalvårdsklienter. Rapporten från den studien publicerades 2020.⁴⁵ I rapporten sammanfattas Kriminalvårdens iakttagelser på följande sätt:⁴⁶

Deltagarna beskriver hedersvåld generellt som ett samhällsproblem i länder och områden med institutionella brister och resonerar om hur fenomenet uppstått och vidmakthålls på ett sätt som liknar förklaringsmodeller som presenteras i forskningslitteraturen. Deltagarnas beskrivningar av vad som lett fram till deras egen våldsutövning handlar i stället om specifika händelser, svek, kränkningar, separation, desperation, livsstress och psykisk ohälsa.

Deltagarna beskriver att de har haft svårt att se lösningar på upplevda problem i familjen och parrelationen. Flera deltagare beskriver att de tappat kontrollen och våldet beskrivs som impulsivt och oplanerat. Deltagarnas berättelser inkluderar återkommande referenser till kända riskfaktorer för våldsutövning, såsom stressande uppväxtvillkor, normalisering av våld under uppfostran, uppträdandeproblem, frånvarande fäder, tidigare brottslighet samt problem med impuls kontroll och svårigheter att hantera relationsproblem och separationer. Utifrån tidigare forskning om riskfaktorer för våldsbrottslighet finns det därmed anledning att tro att deltagarna i dessa aspekter har likheter med andra kriminalvårdsklienter.

Alla deltagare har migrerat till Sverige, de flesta från konfliktdrabbade länder i Mellanöstern. Uppväxten har i många fall präglats av fattigdom, politiskt förtryck och begränsad skolgång. Deltagarnas uppväxtvillkor och inläringssammanhang skiljer sig från kriminalvårdsklienter som vuxit upp i en svensk kontext. Hur stor del av livet de bott i Sverige, huruvida de har ett socialt nätverk i Sverige och av vilken anledning de flyttade skiljer sig åt mellan deltagarna. Integrationen i Sverige har inneburit en exponering för nya värderingar och har bidragit till en självbild och en livsstil som av dem själva upplevs som en motsats till, och av-

⁴⁴ Regeringsbeslut S2018/04674/JÄM.

⁴⁵ Kriminalvården, ”*HEDER FANNS JU I FAMILJEN MEN VI VAR INTE EXTREMA I DET*”. Intervjustudie med kriminalvårdsklienter med hedersrelaterad våldsbrottslighet, 2020, tillgänglig på: www.kriminalvardens.se/globalassets/publikationer/forskningsrapporter/four-rapport-intervjustudie-heder-slutversion.pdf (hämtad 2020-06-26).

⁴⁶ Rapporten s. 5 f.

ståndstagande från, en våldsbejakande hederskultur. Utifrån deltagarnas bakgrund är det rimligt att anta att deras behov och mottaglighet för insatser delvis överlappar med kriminalvårdsklienter med liknande uppväxtvillkor och levnadsförhållanden.

Deltagarna berättar att de har varit utsatta för våld under uppväxten och att de har begränsats i sina egna livsval, gällande till exempel val av partner. I alla berättelser återfinns även beskrivningar av hur hedersförtryck i någon mån har funnits i det omgivande samhället under barndomen. Flera deltagare delger att hederskulturella värderingar, även i vuxenlivet, fortfarande finns hos andra familjer, i några fall i den egna svärfamiljen. Några berättar också att heder – ens självrespekt eller anseende i det omgivande samhället – har spelat en roll i familjen. En del av deltagarna har tidigare begått brott som skulle kunna vara hedersrelaterad och har i flera fall innefattat tvångsgifte. Det är rimligt att anta att studiedeltagarna på så vis särskiljer sig från många andra kriminalvårdsklienter. Nästan alla deltagare tar avstånd från att de själva haft ett hedersmotiv till brottet. Detta beror troligen på att deltagarna inte tillstår att brottet var planerat, vilket hedersmotivet kräver, men också för att hedersmotivet är både en försvårande omständighet och upplevs som särskilt stigmatiserande. Ingen deltagares berättelse ger heller stöd för att den egna släkten skulle ha uppmuntrat, anstiftat eller i efterhand förstärkt brottet. Tre deltagare beskriver dock att svärföräldrar utövat hot, kontroll och förtryck som kan kopplas till hedersvärderingar mot deltagaren eller dennes partner innan brottet. Flera berättar också om ryktesspridning som ägt rum innan brottet. Vilken roll någon kollektivistisk påverkan har haft på brotten är därför oklart.

Personer med intellektuell funktionsnedsättning

Vi har ovan redogjort för att hedersrelaterat förtryck kan slå särskilt hårt mot personer med intellektuell funktionsnedsättning och att sådant förtryck också kan vara särskilt svårupptäckt.⁴⁷

Organisationen Tjejers rätt i samhället (TRIS) har gjort ett försök att kartlägga förekomsten av hedersrelaterat förtryck mot unga med intellektuell funktionsnedsättning genom att genomföra en enkätundersökning och intervjuer bland unga som går i gymnasiesärskola angående arrangerade äktenskap, äktenskapstvång, sexuella relationer och andra begränsningar på fritiden och i skolan. TRIS har presenterat sina undersökningsresultat bl.a. i skriften *Trippelt utsatt. Hedersrelaterat förtryck och våld bland ungdomar med intellektuell funk-*

⁴⁷ Se avsnitt 6.2.

tionsnedsättning⁴⁸ och vid ett lunchseminarium i riksdagen samt, mot bakgrund av undersökningsresultaten, tagit fram den lättlästa informationstexten *Ingen ska bli gömd och glömd*⁴⁹.

Enligt rapporten *Trippelt utsatt* uppgav 9 procent av alla tjejer samt 6 procent av alla killar på gymnasiesärskolor att deras föräldrar bestämmer vem de ska gifta sig med. Vidare svarade 35 procent av tjejerna samt 22 procent av killarna att de inte får ha sex med någon de är kära i för sina föräldrar.

TRIS senaste rapport *Gömd & Glömd*⁵⁰ har kartlagt utsatthet för hedersrelaterat våld mot vuxna med intellektuell funktionsnedsättning både utifrån målgruppens egna utsagor, men även från relevanta yrkesgruppers perspektiv. Av rapporten framgår att kunskapsnivån hos yrkesverksamma på området är mycket låg, vilket tillsammans med en låg förekomst av handlingsplaner indikerar att mycket återstår att göra såväl i det förebyggande som i det akuta arbetet med att hantera ärenden om hedersrelaterat våld. En problematik som visat sig särskilt svår handlar om situationer i vilka den vuxne med intellektuell funktionsnedsättning som lever i en hederskontext har personliga assistenter och/eller en god man som är familjemedlemmar. Detta ger upphov till en oerhört svår inlåsningseffekt för brukare vars livssituation blir nästintill omöjlig för utomstående att få insyn i. Trots den låga kunskapen om hedersrelaterat våld hos de yrkesverksamma i kartläggningen framkommer det att så många som var femte yrkesverksam har kännedom om eller misstänker att det finns brukare i deras verksamhet som utsätts för sådant våld av en nära anhörig som samtidigt är brukarens personliga assistent/gode man.

Av nyss nämnd rapport framgår vidare att inte bara unga utan även vuxna individer med intellektuell funktionsnedsättning begränsas i sitt handlingsutrymme vad gäller framför allt sambo-, kärleks- och sexuella relationer samt även vad gäller inskränkningar i valet av framtida partner. Av de brukare som svarat på enkätstudien har 23 procent angett att de inte själva bestämmer vem de ska gifta sig med.

⁴⁸ TRIS, *Trippelt utsatt. Hedersrelaterat förtryck och våld bland ungdomar med intellektuell funktionsnedsättning*, 2018.

⁴⁹ TRIS, *Ingen ska bli gömd och glömd*, tillgänglig på: https://static1.squarespace.com/static/5bea92c270e8027e5843b891/t/5d30222f797e810001ec4b72/1563435579819/Ingen_ska_bli_gomd_och_glomd-1_boken.pdf (hämtad 2019-12-06).

⁵⁰ TRIS, *Gömd & Glömd*, tillgänglig på: https://static1.squarespace.com/static/5bea92c270e8027e5843b891/t/5e5f732967686f4b1f7a90df/1583313722608/20-0063_TRIS_Rapport_Gomd_och_glomd_webb.pdf (hämtad 2020-06-17).

Resultaten talar för att kvinnor och män löper lika stor risk att utsättas för tvångsäktenskap. Däremot har individer med utomnordiskt födda föräldrar en signifikant större risk att drabbas jämfört med de som har nordiskt födda föräldrar. Religiositet har en inverkan på risken att utsättas för tvångsäktenskap – hög religiositet samverkar med högre risk att utsättas för tvångsäktenskap. Sammantalet visar kartläggningen att de som inte får välja sin framtida partner själva har ett signifikant samband med omfattande inskränkningar gällande sambo-, kärleks- och/eller sexuella relationer (78 procent, vilket ska jämföras med 24 procent som har omfattande inskränkningar bland de som får välja sin framtida partner).

Enligt en kartläggning av Nationella kompetensteamet mot hedersrelaterat våld och förtryck 2019 förde 199 personer – mestadels barn – bort från Sverige 2019 av hedersrelaterade anledningar. Eftersom inte alla kommuner svarade på kompetensteamets enkäter är det rimligt att anta att det finns ett mörkertal.⁵¹

6.3.3 Statistik avseende hbtq-personer

Som vi har angett i avsnitt 6.2.4 är hbtq-personer särskilt utsatta för hedersrelaterat förtryck.

Statistik från FMU (Forced Marriage Unit) i Storbritannien visar att 30 individer (2 procent) med hbtq-identitet utsattes för hedersrelaterat våld och förtryck mellan 2015 och 2016. Sexuell orientering eller sexuell identitet statistikförs av FMU endast i de fall individen själv väljer att uppges det. Frågor om könstillhörighet, sexuella preferenser och liknande ställs inte rutinmässigt. FMU drar slutsatsen att mörkertalet är mycket stort, främst på grund av att hedersnormer i sig drar ned hbtq-personers vilja att berätta om sin sexuella orientering.

I en artikel angående nyss nämnd statistik intervjuas 14 personer i åldern 17–45 år. Hälften av de intervjuade uppger att de har blivit utsatta för hedersrelaterat våld och förtryck. Fem personer svarar att de blivit tvingade till äktenskap och/eller förväntats att gifta sig med någon de själva inte valt. Åtta personer uppger att de känner någon i

⁵¹ Nationella kompetensteamet mot hedersrelaterat våld och förtryck, *Nationell kartläggning. Bortförda personer i en hederskontext samt barn som uppges vara gifta – under 2019, 2020* (tillgänglig på: www.lansstyrelsen.se/download/18.1796b51f17112306794843/1585210561732/nationell_kartlaggning_bortforda%20personer_mars2020.pdf).

sitt nätverk som identifierar sig som homo-, bi- eller transsexuell eller queer och som utsatts för tvångsäktenskap. På frågan om de medverkande i studien rapporterat hedersrelaterat våld och förtryck till någon myndighet är det endast en person som gjort det. Anledningen till att så få rapporterar eller anmäler hedersbrott är enligt respondenterna rädsla för att skada familjens/släktens heder och/eller bli förskjutet av sin familj.⁵²

I den ovan nämnda studien UNG018, angående hedersrelaterat våld och förtryck bland elever i årskurs nio i Uppsala, framkom att 12 procent av de flickor och 31 procent av de pojkar som levde med krav på att vara oskulder var negativa till homosexuellas rätt att få gifta sig.

6.4 Våra slutsatser i fråga om hedersförtryck

En första slutsats av det som redovisats ovan är att det förekommer en rad olika, om än oftast snarlika, definitioner av hedersrelaterat våld och förtryck. Det gör i sig att det är svårt att jämföra statistik från olika källor. Vidare är det få myndigheter och andra organisationer som över huvud taget registrerar uppgifter som kan läggas till grund för statistiska undersökningar. Inte minst Socialstyrelsens rapport 2019 har visat på detta problem. Detta innebär sammantaget att det är svårt att dra några slutsatser beträffande hur vanligt förekommande hedersvåld och annat sådant förtryck är. Tillgängliga uppgifter, som kommer från rapporter i vilka författarna fokuserat på skilda aspekter av det hedersrelaterade förtrycket, kan ge endast en fingervisning beträffande miniminivån. Av tillgängligt material framgår att hedersrelaterat förtryck är ett stort problem internationellt och att Sverige inte är förskonat.

Alla som är utsatta för upprepade integritetskränkande gärningar har ett stort behov av stöd. Den som är utsatt för hedersrelaterat våld och annat sådant förtryck är särskilt utsatt och sårbar eftersom hon eller han ofta helt saknar stöd från anhöriga. I en hederskontext sympatiserar familjen, släkten eller gruppen ofta med gärningspersonen. I andra kontexter finns det oftast åtminstone några personer

⁵² Roxanne Khan, Beth Hall och Michelle Lowe, "Honour' abuse: the experience of South Asians who identify as LGBT in North West England. Summary report prepared for Lancashire Constabulary" i HARM: Honour Abuse Research Matrix, University of Central Lancashire, UK, 2017, December.

som stöttar den utsatta. Anmälningbenägenheten kan därför antas vara låg och mörkertalet stort när det gäller hedersrelaterat våld och annat sådant förtryck. Detta gäller inte minst vid sexuella övergrepp eftersom den utsatta då ofta skuldbeläggs, och i vissa fall bestraffas, för det som hänt. Det gäller både övergrepp som begåtts inom familjen och sådana som begåtts av utomstående. Mot bakgrund av detta är det av största vikt att samhället reagerar kraftfullt mot alla former av hedersförtryck. Detta gäller på olika fronter, inte bara den straffrättsliga.

7 Utgångspunkter för en reform

7.1 Inledning

Vårt arbete handlar om att överväga och lägga fram förslag till lagändringar inom ramen för den offentliga rätten, framför allt straffrätten.¹ Som en bakgrund till våra överväganden har vi i avsnitt 6 redogjort kortfattat för problematiken kring hedersrelaterat förtryck och i det sammanhanget konstaterat att det finns anledning att ta krafttag mot sådant. Frågan är då hur bättre förutsättningar för sådana krafttag kan åstadkommas genom rättslig reglering.

Som framgår av den redogörelse i avsnitt 6 som vi nyss har hänvisat till är hedersrelaterad brottslighet speciell, inte bara beträffande motiv utan också sett till bl.a. hur gärningspersonen och gärningspersonens närmaste omgivning ser på brottsligheten. Detta till trots måste de förslag som vi lägger fram vara förenliga med såväl de principer som gäller allmänt inom den offentliga rätten som de som gäller specifikt inom straffrätten.

I det här avsnittet redogör vi för de allmänna rättsliga utgångspunkterna för våra överväganden och förslag. Först behandlar vi kortfattat vissa övergripande utgångspunkter i fråga om straffsystemet. Därefter tar vi upp mer specifika utgångspunkter som vi anser bör gälla för våra överväganden inom ramarna för uppdragets olika delar.

Vårt första huvudsakliga uppdrag, enligt direktiven, är att analysera och ta ställning till om det bör införas en särskild straffbestämmelse, med en egen brottsbeteckning, som uttryckligen tar sikte på hedersrelaterat våld och förtryck. Ett förslag till utformning av en sådan bestämmelse ska läggas fram oavsett utredningens ställningstagande i frågan om en sådan bestämmelse bör införas eller inte. Samtidigt ska vi, om det bedöms ändamålsenligt, lämna förslag på hur ett effektivare straffrättsligt skydd mot hedersrelaterat våld och förtryck kan

¹ Se i fråga om utredningens uppdrag avsnitt 2.1.

åstadkommas på något annat sätt än genom införande av en ny brotts-
typ. I dessa delar har vi att – innan vi går vidare i arbetet – undersöka
vad som krävs för *kriminalisering* av ett visst beteende. Vi har också
i uppdrag att överväga vissa följdfrågor i denna del.

I uppdraget ingår vidare att analysera om minimistrafvet för grov
kvinnofridskränkning och grov fridskränkning bör höjas och att lägga
fram ett sådant förslag oavsett ställningstagande. För att kunna gå
vidare i denna andra del av vårt uppdrag måste utgångspunkterna på
principnivå för *påföljdsbestämning* behandlas. Dessa utgångspunkter
måste vi ta hänsyn till även när ett förslag till straffskala läggs fram
för den nya brottsyp som enligt direktiven ska presenteras.

Som en sista övergripande del av uppdraget ska vi överväga för-
ändringar i lagstiftningen avseende kontaktförbud. I 24 och 25 §§
lagen (1988:688) om kontaktförbud finns straffbestämmelser om *över-
trädelse av kontaktförbud* och *överträdelse av kontaktförbud med elektro-
nisk övervakning* respektive *hindrande av elektronisk övervakning*. Vid
en eventuell ändring av dessa bestämmelser måste allmänna straffrätts-
liga principer beaktas även i denna del. Regelverket som omgärdar
meddelande av kontaktförbud är däremot inte en del av straffrätten
men utgör även detta en del av den offentliga rätten (som straffrätten
är ett delområde av). Även bedömningarna i den delen måste därför
göras inom ramen för *allmänna offentlighetsliga principer*.

Syftet med redogörelsen för de utgångspunkter som anges i detta
avsnitt är att våra förslag ska utformas med beaktande av den inrikt-
ning som anges i direktiven samtidigt som förslagen ska vara fören-
liga med såväl grundläggande straffrättsliga principer som vedertagna
kriminologiska konstateranden, som har kommit till uttryck bl.a. i
tidigare utredningar under slutet av 1900-talet och början av 2000-
talet.²

7.2 Rationalitet och straffrätt

Straffrätt handlar i grunden om statens utövande av sitt våldsmo-
pol. Staten har tagit på sig uppgiften att se till att ordning och säker-
het råder och medborgarna anses i gengäld acceptera eller underkasta
sig att staten har den exklusiva rätten – och en skyldighet – att straffa

² Framställningen i avsnitt 7.2–7.4 bygger i vissa delar på de allmänna utgångspunkter som presenterades i Ungdomsreduktionsutredningens betänkande *Slopåd straffrabatt för unga myn-
diga* (SOU 2018:85).

den som begår vissa i lag definierade gärningar. Av redogörelsen i avsnitt 6.2 framgår att det i en hederskontext kan finnas en annan och konkurrerande syn på förhållandet mellan stat, individ och familj/släkt. Av denna anledning anser vi att det är särskilt viktigt att i ett sammanhang som detta betona statens ansvar för rättskipningen och dess monopol på våldsanvändning.

Straffrätt handlar alltså som utgångspunkt om att staten – enligt fastställda regler – tillfogar den som har begått brott någonting ont, exempelvis genom att frånta honom eller henne pengar (bötesstraff) eller genom ett frihetsberövande (fängelsestraff). Det kan därmed konstateras att straffsystemet – och särskilt straffen böter och fängelse – orsakar bl.a. samma slags skador (på den dömda) som det är till för att motverka. Som ett exempel kan nämnas att systemet ska skydda bl.a. fysiska och juridiska personers ekonomiska intressen och att bötesstraff – som innebär ekonomisk förlust för den dömda – används som ett medel för att uppnå detta mål. Som ett annat exempel kan nämnas att systemet ska skydda människors frihet och att fängelsestraff – som innebär förlust av frihet för den dömda – används som ett medel för att uppnå det målet.

Frågor om straffsystemets grunder – inte minst den centrala frågan om hur statens bestraffning av enskilda kan rättfärdigas – har varit föremål för omfattande diskussion.

Med tanke på straffsystemets ovan beskrivna speciella natur måste mycket höga krav ställas på dess utformning – och på att rationell argumentation ligger till grund för lagstiftningen. Det är av stor betydelse att nya bestämmelser utformas på så sätt att de står i samklang med befintliga bestämmelser, dvs. så att summan av straffbestämmelser framstår som ett sammanhängande system och en helhet. Annars riskerar straffbestämmelserna att bli svåra att överblicka, vilket kan leda till låg förutsebarhet och låg rättssäkerhet. En sådan utveckling skulle i sin tur riskera att minska allmänhetens tilltro till rättssystemet.

Argumentationen kan innefatta olika typer av skäl på straffsystemets tre olika nivåer: (1) *kriminalisering*, (2) *utdömande av påföljd* och (3) *verkställighet av påföljd*.³ Utgångspunkterna för *kriminalisering* behandlas i avsnitt 7.3. Därefter följer en genomgång av utgångspunk-

³ Mer utförliga beskrivningar av nivåindelningen av straffsystemet och de olika skäl som kan anföras på de olika nivåerna finns bl.a. i Nils Jareborg, *Straffrättsideologiska fragment*, 1992 s. 135–151, Petter Asp, Magnus Ulväng och Nils Jareborg, *Kriminalrättens grunder*, 2 uppl., 2013 s. 30–58 och Nils Jareborg och Josef Zila, *Straffrättens påföljdslära*, 5 uppl., 2017 s. 65 f.

terna för *påföljdsbestämning* i avsnitt 7.4. Frågor om verkställighet av påföljder faller i huvudsak utanför utredningens uppdrag.

Utgångspunkter av relevans när det kommer till övervägandena beträffande institutet *kontaktförbud*, vars reglering i huvudsak faller utanför straffrätten, behandlas i avsnitt 7.5.

7.3 Kriminalisering

7.3.1 Grundläggande förutsättningar för kriminalisering

Innebörden av kriminalisering

Straffsystemets övergripande ändamål anses numera vara att bidra till att människor väljer att följa de normer som samhället har ställt upp och som har ansetts så viktiga att kriminalisering är ett nödvändigt medel. Systemets syfte anses alltså vara att påverka människor att inte begå av samhället oönskade typer av gärningar.

Ett vanligt svar på frågan om varför vissa gärningar bör kriminaliseras är att straffsystemets *avskräckande* effekt bidrar till att minska av samhället oönskade beteenden. Förutom den rena avskräckningen kan straffsystemet anses ha en *vanebildande* eller *moralbildande* (ibland talas till och med om ”uppfostrande”) mekanism.⁴ Under förutsättning att straffsystemets existens motiveras med hänvisning till sådana *konsekvensskäl* – dvs. att straffrätten syftar till att uppnå vissa *effekter*⁵ – är den bärande tanken att summan av skada, kränkning och fara genom oönskade gärningar blir lägre med ett straffsystem än om vi inte skulle ha något sådant system. De negativa värden som tillfogas de som döms till ansvar för brott (exempelvis förlust av frihet vid fängelsestraff eller förlust av pengar vid bötesstraff) vägs då mot vad som antas kunna uppnås i form av minskad brottslighet och därmed lägre grad av skada, kränkning och fara.

Straffsystemet innebär alltså att staten tillfogar enskilda någon-ting ont – syftet är ju att *bestaffa* – samtidigt som alternativet att inte

⁴ Som exempel kan nämnas att den generella attityden till barnaga och sexköp tycks ha förändrats efter att respektive företeelse förbjöds genom straffrättsliga reformer.

⁵ Det är teoretiskt möjligt att motivera ett straffsystem på annat sätt än med hänvisning till konsekvenser/effekter. Exempelvis skulle ett straffsystem teoretiskt sett kunna motiveras med att den i samhället vedertagna religionen kräver att vissa gärningar *vedergälls*, av hänsyn till en gudomlig makt eller liknande, helt utan hänvisning till att samhället önskar minska förekomsten av aktuell typ av gärningar och på så sätt förbättra levnadsvillkoren i samhället.

ha ett straffsystem anses vara ännu värre. Förekomsten av ett straffsystem skulle därmed kunna beskrivas som det minst dåliga alternativet.

Kriminalisering som ”den sista utvägen”

Med utgångspunkt i konstaterandet att straffsystemet orsakar inte bara positiva utan också negativa följder gäller – enligt principen om *ultima ratio* (här ungefär: ”den sista utvägen”) – att kriminalisering ska tillgripas av lagstiftaren i sista hand, om det inte går att motverka det oönskade beteendet på ett mindre ingripande sätt. För kriminalisering krävs också att den kan antas vara *effektiv*. Även om kriminalisering framstår som den enda återstående utvägen, bör kriminalisering inte tillgripas om det inte kan antas att ett straffbeläggande på ett effektivt sätt kommer att kunna motverka den aktuella klassen av gärningar.

Principen om *ultima ratio* och kravet på effektivitet kan sägas vara en del av en mer övergripande *proportionalitetsprincip*, enligt vilken kriminalisering ska tillgripas endast om en sådan åtgärd står i proportion i förhållande till målet att motverka ett visst oönskat beteende (gärningens förkastlighet) och sannolikheten att uppnå det målet genom kriminalisering (förutsättningarna för effektiv lagföring).⁶

Åklagarutredningens förslag till kriterier

Ovan har sagts att kriminalisering ska tillgripas i sista hand, när det inte går att motverka ett av samhället oönskat beteende på annat sätt, och endast om kriminalisering kan förväntas motverka det oönskade beteendet på ett effektivt sätt. För att kunna avgöra när kriminalisering ska tillgripas behövs emellertid mer konkreta riktlinjer. Ett försök till att ta fram sådana gjordes 1992 av Åklagarutredningen, som i sitt betänkande *Ett reformerat åklagarväsende* lade fram följande förslag

⁶ Denna proportionalitetsprincip – som gäller inte bara inom straffrätten utan också allmänt inom den offentliga rätten – är *framåtblickande* i och med att den jämför det använda medlet med det *mål* som ska uppnås. Se t.ex. Petter Asp, *EG:s sanktionsrätt. Ett straffrättsligt perspektiv*, ak.avh., 1998 s. 92–111 (författaren benämner den framåtblickande proportionalitetsprincipen ”A-proportionalitet” och skiljer den på så sätt från den *bakåtblickande* och mer specifikt straffrättsliga proportionalitetsprincipen, vilken han benämner ”S-proportionalitet”; den tillbakablickande proportionalitetsprincipen berörs närmare i det följande).

till kriterier för kriminalisering.⁷ Kriterierna kan sägas ta sin utgångspunkt i de principer som vi har redovisat ovan. Regeringen och riksdagen ställde sig bakom förslaget i allt väsentligt.⁸

1. Ett beteende kan föranleda påtaglig skada eller fara.
2. Alternativa sanktioner står inte till buds, skulle inte vara rationella eller skulle kräva oproportionerligt höga kostnader.
3. En straffsanktion krävs med hänsyn till gärningens allvar.
4. Straffsanktionen ska utgöra ett effektivt medel för att motverka det icke önskvärda beteendet.
5. Rättsväsendet ska ha resurser att klara av den eventuellt ytterligare belastning som kriminaliseringen innebär.

De lagtekniska kraven på kriminalisering – för det fall lagstiftaren med beaktande av vad som har sagts i detta delavsnitt skulle anse att skälen *för* kriminalisering väger tyngre än skälen *mot* kriminalisering – behandlas i nästa delavsnitt.

7.3.2 Legalitetsprincipen

Allmänt om legalitetsprincipen

Vi har vid den översiktliga genomgången i avsnitt 7.3.1 ovan konstaterat att kriminalisering av en viss gärning bör ske endast i sista hand och under förutsättning att åtgärden framstår som proportionell i förhållande till det oönskade agerande som lagstiftaren önskar motverka. I detta avsnitt ska vi undersöka vilka tekniska krav som bör uppställas på en lagreglering för det fall skälen *för* kriminalisering skulle anses väga tyngre än skälen *mot* kriminalisering, dvs. om lagstiftaren skulle komma till slutsatsen att kriminalisering av ett visst förfarande bör ske. Vi tar här vår utgångspunkt i den s.k. *legalitetsprincipen*.

Legalitetsprincipen är grundläggande i en rättsstat och kan uttryckas genom formuleringen *nulla poena sine lege, nulla poena sin crimine*,

⁷ SOU 1992:61.

⁸ Se prop. 1994/95:23, bet. 1994/95:JuU2, rskr. 1994/95:40. Se även Straffrättsanvändningsutredningens betänkande *Vad bör straffas?* (SOU 2013:38) och Mari Heidenborg, ”Vad bör straffas?” i SvJT 2013 s. 301.

nullum crimen sine poena legali (ungefär: ”inget straff utan lag”, ”inget straff utan brott” respektive ”inget brott utan kriminalisering”).⁹

Ett *övergripande syfte* med legalitetsprincipen kan sägas vara att göra det möjligt för den enskilde att förutse vad han eller hon kan komma att drabbas av och att kontrollera maktutövningen. Legalitetsprincipens *närmare innebörd* kan sammanfattas i fyra förbud:

- *föreskriftskravet* (*nulla poena sine lege scripta*),
- *retroaktivitetsförbudet* (*nulla poena sine lege praevia*),
- *analogiförbudet* (*nulla poena sine lege stricta*) och
- *obestämdhetsförbudet* (*nulla poena sine lege certa*).¹⁰

Bestämmelser som ger uttryck för legalitetsprincipen

Legalitetsprincipen kommer i svensk rätt, till att börja med, till uttryck i 2 kap. 10 § första stycket regeringsformen:

Ingen får dömas till straff eller annan brottspåföljd för en gärning som inte var belagd med brottspåföljd när den begicks. Inte heller får någon dömas till svårare brottspåföljd för gärningen än den som var föreskriven då. Vad som föreskrivs här om brottspåföljd gäller även förverkande och annan särskild rättsverkan av brott.

En motsvarande – men inte identisk – bestämmelse finns i artikel 7 i Europakonventionen:¹¹

1. Ingen får fällas till ansvar för någon gärning eller underlåtenhet som vid den tidpunkt då den begicks inte utgjorde ett brott enligt nationell eller internationell rätt. Inte heller får ett strängare straff utmätas än som var tillämpligt vid den tidpunkt då brottet begicks.

2. Denna artikel skall inte hindra lagförelse och bestraffning av den som gjort sig skyldig till en handling eller underlåtenhet som vid den tidpunkt då den begicks var brottslig enligt de allmänna rättsprinciper som erkänns av civiliserade stater.

⁹ Som upphovsman till denna formulering brukar nämnas den tyske juristen Paul Johann Anselm von Feuerbach (1775–1833).

¹⁰ Se t.ex. (med något annorlunda formuleringar) Petter Asp, Magnus Ulväng och Nils Jareborg, *Kriminalrättens grunder*, 2 uppl., 2013 s. 45–48.

¹¹ Europeiska konventionen (av den 4 november 1950) om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.

I 1 kap. 1 § brottsbalken stadgas:

Brott är en gärning som är beskriven i denna balk eller i annan lag eller författning och för vilken straff som sägs nedan [enligt 3 §: böter eller fängelse] är föreskrivet.

Vidare anges följande i 5 § första och andra stycket lagen (1964:163) om införande av brottsbalken (brottsbalkens promulgationslag):

Ingen må dömas för gärning, för vilken ej var stadgat straff när den begicks.

Straff skall bestämmas efter den lag som gällde när gärningen företogs. Gäller annan lag när dom meddelas, skall den lagen tillämpas, om den leder till frihet från straff eller till lindrigare straff; vad nu är sagt skall dock ej gälla, när fråga är om gärning som under viss tid varit straffbelagd på grund av då rådande särskilda förhållanden.

Föreskriftskravet

För att en gärning ska kunna utgöra brott och leda till straff måste det finnas stöd för detta i skriven lag. Ett grundläggande krav är alltså att det krävs en (skriftlig) föreskrift. Ett sammanhängande krav får anses vara att föreskriften ska vara tillgänglig för enskilda.

Den svenska s.k. normgivningsmakten regleras i 8 kap. regeringsformen. Enligt den regleringen är ”förhållandet mellan enskilda och det allmänna under förutsättning att föreskrifterna gäller skyldigheter för enskilda eller i övrigt avser ingrepp i enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden” – vilket omfattar kriminalisering – en fråga som ska regleras *i lag* (8 kap. 2 § 2 regeringsformen).¹²

Retroaktivitetsförbudet

Förbudet mot retroaktiv strafflag innebär att en straffbestämmelse inte får vare sig införas eller tillämpas retroaktivt *till nackdel* för den enskilde.¹³

¹² Det innebär i sin tur att dessa frågor ska hanteras av *riksdagen* (1 kap. 4 § andra stycket första meningen regeringsformen).

¹³ Som framgår av exempelvis det ovan nämnda 5 § andra stycket i brottsbalkens promulgationslag finns det dock inget hinder mot att tillämpa en nyare lag som är *till fördel* för den enskilde.

Analogiförbudet

Analogiförbudet innebär att en straffbestämmelse inte får tillämpas (till nackdel för den enskilde) på ett förfarande som inte täcks av straffbudets ordalydelse.

Obestämdhetsförbudet

Två kategorier

Den aspekt av legalitetsprincipen som är mest central för våra överväganden har att göra med det s.k. obestämdhetsförbudet. Det kan delas in i två kategorier:

1. rekvisit med *obestämt språk* och
2. *oöverskådlig reglering*.¹⁴

I de närmast följande två delavsnitten ska de två kategorierna av obestämdhet beröras kort.

Obestämt språk

Vad beträffar den första kategorin kan konstateras att vårt språk alltid är obestämt. Hur många träd måste exempelvis växa tillsammans för att vi ska kunna tala om en ”skog”? Eller – överfört på en specifik straffbestämmelse (3 kap. 1 § brottsbalken): Vad menas med att beröva annan *livet*? Av bestämmelsen framgår inte om det är exempelvis s.k. hjärndödhet eller s.k. hjärtdödhet som avses – och skulle det framgå, så skulle det i sin tur leda till ytterligare definitionsfrågor, som exempelvis: När ska en hjärna respektive ett hjärta anses vara död/dött? Viss obestämdhet är alltså med nödvändighet tillåten. Frågan är alltså inte *om* språket i straffbudet får vara obestämt utan snarare *hur* obestämt det får vara. Svårigheten ligger i att definiera det kriminaliserade området så att för många oönskade gärningar inte faller utanför samtidigt som gärningar som inte är tillräckligt skadliga,

¹⁴ Se t.ex. Petter Asp, Magnus Ulväng och Nils Jareborg, *Kriminalrättens grunder*, 2 uppl., 2013 s. 47 f.

farliga eller kränkande för att motivera kriminalisering, enligt den ovan nämnda ultima ratio-principen, inte faller inom området.¹⁵

En allmän utgångspunkt för våra överväganden är att straffstadganden ska vara så pass bestämt formulerade (t.ex. i fråga om ett begrepp som ”heder”) att det finns goda förutsättningar för den enskilde att förutse om ett visst handlande eller en viss underlåtenhet är straffbar eller inte.

Oöverskådlig reglering

I fråga om den andra kategorin av obestämdhet – oöverskådlig reglering – kan som exempel hänvisas till s.k. blankettstraffbud, i vilka anges att den som bryter mot bestämmelser i en annan föreskrift ska dömas för brott. Genom att handlingsnormen, eller rättare sagt rekvisitet, finns i en bestämmelse och straffbudets rättsföljd i en annan, kanske till och med i en annan föreskrift, finns det risk för att den enskilde inte kan överblicka straffansvaret.

Följder av obestämdhet

En följd av obestämd lagstiftning kan vara att en domstol väljer att antingen åsidosätta bestämmelsen eller att tolka den i ljuset av tillgängliga och enligt domstolen lämpliga tolkningsdata. Domstolarna har förvisso alltid ett ansvar för att tolka lagstiftningen. Dock får anses gälla att ju större utrymme för tolkning en lagbestämmelse ger, desto större osäkerhet råder – allt annat lika – kring hur bestämmelsen kommer att tillämpas i ett enskilt fall. Detta innebär minskad förutsebarhet, vilket i sin tur kan anses innebära minskad rättssäkerhet.

Det är allmänt känt att det på straffrättens område finns ett slags grundläggande utgångspunkt som innebär att en domstol ska ”hellre fria än fälla”. Detta brukar uttryckas i samband med resonemang om bevisvärdering. Utgångspunkten kan dock också sägas ha bäring när det kommer till tolkning av straffbud. En lagbestämmelse som är tvetydig eller på annat sätt oklar tolkas därmed ofta – försiktighetsvis – av domstolen på så sätt att den innebär ett så litet ingrepp som möjligt i den tilltalades integritet. Från den tilltalades synpunkt är

¹⁵ Se om förbudet mot obestämdhet – vilket också kan beskrivas som *precisionskravet* (*lex certa*) – även Jörn Jacobsen, *Fragment till förståing av den rettsstatlege strafferetten*, 2009 s. 320–380.

detta naturligtvis positivt. Samtidigt bidrar obestämd reglering och därmed tolkningar till den tilltalades förmån risker för lagstiftningens genomslag och effektivitet.

7.3.3 Kriminalisering och diskriminering

I sin verksamhet – dvs. vid *tillämpningen* av lagar och andra föreskrifter – ska domstolar samt förvaltningsmyndigheter och andra som fullgör offentliga förvaltningsuppgifter, enligt 1 kap. 9 § regeringsformen, ”beakta allas likhet inför lagen samt iakttä saktlighet och opartiskhet”. I diskrimineringslagen (2008:567) finns mer konkreta bestämmelser som har till ändamål att motverka diskriminering och på andra sätt främja lika rättigheter och möjligheter oavsett kön, könsöverskridande identitet eller uttryck, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, funktionsnedsättning, sexuell läggning eller ålder (se 1 kap. 1 § diskrimineringslagen).

Skyddet mot diskriminering gäller inte enbart vid tillämpningen av lagar och andra föreskrifter utan även vid *lagstiftning* (exempelvis lagstiftning som innebär *kriminalisering* av ett visst förfarande). I 2 kap. 12 och 13 §§ regeringsformen anges att en lag eller annan föreskrift inte får innebära att någon missgynnas

- därför att han eller hon tillhör en *minoritet* med hänsyn till *etniskt ursprung*¹⁶, *hudfärg* eller *annat liknande förhållande* eller med hänsyn till *sexuell läggning* (12 §) respektive
- på grund av sitt *kön*, om inte föreskriften utgör ett led i strävanden att åstadkomma jämställdhet mellan män och kvinnor eller avser värnplikt eller motsvarande tjänsteplikt (13 §).

En angränsande rättsstatlig princip kommer till uttryck genom det s.k. *generalitetskravet*, som i straffrättsligt hänseende innebär att en kriminalisering inte får avse enskilda fall eller personer, utan måste avse allmänt beskrivna brottstyper och därigenom vara generellt tillämplig.

¹⁶ Vid en första anblick kan diskrimineringsgrunden etniskt ursprung tyckas vara relevant i diskussionen om hedersrelaterade kränkningar. Vi vill dock betona att hederskultur förekommer bland människor med skilda etniska bakgrunder och religiösa tillhörigheter. Det går inte att säga att hedersrelaterade gärningar vare sig utförs av gärningspersoner eller drabbas brottsoffer på grund av viss etnicitet eller viss religiös tillhörighet, även om grad av religiositet kan kopplas till förekomst av hedersrelaterat våld och annat sådant förtryck.

En straffbestämmelse får alltså inte utformas på ett sådant sätt att någon därigenom missgynnas *därför att* han eller hon tillhör en minoritet, i något av ovan nämnda avseenden, eller *på grund av* kön. Uttrycken ”därför att” respektive ”på grund av” indikerar att förbuden avser s.k. *direkt diskriminering*. Att neutralt utformad lagstiftning – inklusive kriminalisering – i praktiken kan slå hårdare mot en viss grupp än mot en annan är dock ofrånkomligt. Exempelvis drabbar de flesta kriminaliseringar män i större utsträckning än kvinnor eftersom män har en benägenhet att i större utsträckning än kvinnor begå sådana gärningar som lagstiftaren gör till föremål för kriminalisering. Ett sådant slags skevhet i utfallet kan inte sägas stå i strid med diskrimineringsförbuden i 2 kap. 12 och 13 §§ regeringsformen.¹⁷

7.4 Påföljdsbestämning

7.4.1 Utgångspunkter i fråga om påföljdsbestämning

Vårt uppdrag handlar i en del om att överväga och, oavsett ställningstagande, lägga fram ett förslag till en ny brottstyp, dvs. om *kriminalisering*. Den delen innefattar också att *föreslå en straffskala* för den nya brottstypen. I en annan del handlar uppdraget om att överväga och, oavsett ställningstagande, *lägga fram ett förslag till skärpt straffskala* för de s.k. fridskränkingsbrotten. Även straffskalan för överträdelse av kontaktförbud ska övervägas, enligt direktiven. Såväl i fråga om den nya brottstypen som beträffande de befintliga fridskränkingsbrotten och överträdelse av kontaktförbud har vi alltså att överväga skärpningar i det straffrättsliga sanktionssystemet, eller *repressionsnivåer*.

Det kan konstateras att principerna för kriminalisering delvis har bäring även i fråga om repressionsnivåer. Den allmänna repressionsnivån ska inte vara högre än nödvändigt. Att straffsystemet bör orsaka så litet lidande som möjligt för enskilda kan också sägas följa av en princip om *humanitet*. *Generella* höjningar av straffnivån måste därmed kunna motiveras med att strängare straff är nödvändigt för att brottsligheten ska kunna motverkas. Tidigare överväganden under slutet av 1900-talet och början av 2000-talet har utgått från att det

¹⁷ På ett mer övergripande plan skulle det kunna anses diskriminerande att behålla ett system som inte erbjuder tillräckliga medel för att motverka skadliga, farliga eller kränkande gärningar som typiskt sett riktas mot personer med viss bakgrund.

saknas grund för att det går att uppnå mer än marginellt minskad brottslighet vid höjningar av repressionsnivån. Det har därför brukat hävdas att den generella utgångspunkten, utifrån nu nämnda principer om bl.a. humanitet, bör vara en användning av lindriga påföljder.¹⁸

På senare tid har det hänvisats till forskning som talar för att frihetsberövande påföljder, som fängelsestraff, har effekt. Det har då hänvisats till bl.a. frihetsstraffets *inkapaciterande* funktion, dvs. att den dömdes förutsättningar för att begå brott typiskt sett påverkas när denne är inlåst.¹⁹ Vidare kan det naturligtvis inte bortses från att effekten av frihetsberövande påföljder på aggregerad nivå är beroende av flertalet faktorer, såsom påföljdernas närmare innehåll, fängelsepopulationens sammansättning, exempelvis gällande utbildningsnivå och hälsa, samt övergripande samhällsstrukturer, såsom arbets- och bostadsmarknad och den sociala omsorgen. Samtidigt kvarstår frågan om värdet av kortsiktiga nedgångar i brottsligheten är större än samhällets kostnader i form av bl.a. dyrare kriminalvård och den eventuella risken för att fängesdömda socialiseras in i ett kriminellt liv.

National Institute of Justice (som skulle kunna sägas vara ett slags USA:s motsvarighet till Brottsförebyggande rådet) har 2016 sammanfattat sentida forskning om påföljdernas brottspreventiva effekt på följande sätt:²⁰

1. Upptäcktsrisken är betydligt mer avskräckande än påföljden.
2. Fängelsestraff har inte en särskilt effektiv individualpreventiv effekt.
3. Polisen kan arbeta brottspreventivt genom att öka den uppfattade risken för upptäckt och bestraffning.
4. Att öka påföljdens stränghet har en endast liten brottspreventiv effekt.
5. Det finns inget belägg för att dödsstraffet avskräcker från brott.

¹⁸ Se t.ex. Petter Asp, Magnus Ulväng och Nils Jareborg, *Kriminalbrottens grunder*, 2 uppl., 2013 s. 50.

¹⁹ En artikel som fick visst genomslag och citerades i flera andra källor under slutet av 2019 var Christian Berggren, "Dags att göra upp med Stockholmskriminologerna", i tidskriften *Kvartal*, publicerad 2019-10-10, <https://kvartal.se/artiklar/dags-att-gora-upp-med-stockholmskriminologerna/> (hämtad 2019-11-11). Professor Jerzy Sarnecki, Stockholms universitet, svarade på kritiken i samma tidskrift, se Jerzy Sarnecki, "Kriminologi för nybörjare", *Kvartal*, publicerad 2019-10-23, <https://kvartal.se/artiklar/kriminologi-for-nyborjare/> (hämtad 2020-01-17).

²⁰ National Institute of Justice, "Five things about deterrence", publicerad 2016 (baserad på bl.a. Daniel S. Nagin, *Deterrence in the Twenty-First Century*, 2013), <https://nij.ojp.gov/topics/articles/five-things-about-deterrence> (hämtad 2019-12-05).

I en kanadensisk sammanställning som gjordes 2014 och som bygger på en genomgång av 120 vetenskapliga tidskrifter sammanfattas forskningen om påföljdernas *allmänpreventiva* effekter på följande sätt (i en svensk översättning):²¹

Vi tror det är rimligt att säga att vi inte känner till någon ansedd kriminolog som noggrant har granskat den samlade forskningslitteraturen om ”avskräckning genom dömande” som tror att brottsfrekvenser kan minskas genom avskräckning genom att öka strängheten i de straff som ges i domstolar.

Samma forskare sammanfattade samma år forskningen om de *individualpreventiva* effekterna. En av de viktigaste iakttagelserna, enligt forskarna själva, var att den som dömdes till ett fängelsestraff för första gången var mer benägen att återfalla i brottslighet än den som dömdes till en icke-frihetsberövande påföljd.²²

En höjning eller sänkning av straffnivån för *en viss brottstyp* eller för *vissa brottstyper* kräver inte samma typ av motivering som en höjning av den generella repressionsnivån, utan förutsätter i stället att en sådan förändring kan motiveras av *rättviseskäl*.

Med *rättvisa* kan förstås olika saker. Ett begrepp som rättvisa måste därför preciseras för att kunna läggas till grund för en diskussion. Den grundläggande tanken bakom det moderna påföljdssystemet är att påföljden ska vara rättvis sett till vad gärningspersonen har gjort sig *förtjänt* av genom brottet eller brottsligheten. Det handlar alltså om ett rättvisebegrepp som är tillbakablickande genom att det i första hand är den historiska faktorn *brottets svårhet/allvar* – och inte exempelvis gärningspersonens *behov* av behandling eller uppskattade för-

²¹ Anthony N. Doob (University of Toronto), Cheryl Marie Webster (University of Ottawa) och Rosemary Gartner (University of Toronto), ”Issues related to Harsh Sentences and Mandatory Minimum Sentences: General Deterrence and Incapacitation” på <https://criminology.utoronto.ca/wp-content/uploads/2013/09/DWG-GeneralDeterrenceHighlights14Feb2013.pdf> (hämtad 2019-12-05). Svensk översättning finns på www.criminology.su.se/polopoly_fs/1.434911.1555079446!/menu/standard/file/Criminological%20Highlights%20-%20fängelse.pdf (hämtad 2019-12-05).

²² Anthony N. Doob (University of Toronto), Cheryl Marie Webster (University of Ottawa) och Rosemary Gartner (University of Toronto), ”The Effects of Imprisonment: Specific Deterrence and Collateral Effects” på <https://criminology.utoronto.ca/wp-content/uploads/2013/09/DWG-EffectsImprisonmentHighlights14Feb2013.pdf> (hämtad 2019-12-05). Svensk översättning finns på www.criminology.su.se/polopoly_fs/1.434911.1555079446!/menu/standard/file/Criminological%20Highlights%20-%20fängelse.pdf (hämtad 2019-12-05). Se även Brottsförebyggande rådet, *Påverkas återfall i brott av om påföljden är frihetsberövande eller icke frihetsberövande? Resultat från en metastudie*, tillgänglig på: www.bra.se/download/18.62c6cfa2166eca5d70e45f7/1552642437893/2019_Paverkas_aterfall_i_brott_av_om_pafoljden_ar_frihetsberovande_eller_icke_frihetsberovande.pdf (hämtad 2019-12-05).

bättringspotential vid tidpunkten för domen – som bestämmer påföljden. Den som döms för ett brott ska få en påföljd vars stränghet ska bestämmas utifrån hur svårt/allvarligt brottet är, dvs. samhällets syn på hur förkastlig gärningen är. Påföljdens stränghet värderas i termer av vilket obehag eller lidande den får anses innebära för den dömda, exempelvis i form av förlust av frihet (fängelse eller sluten ungdomsvård) eller ekonomisk skada (böter).

Vad som menas med uttrycket förtjänst ska utvecklas något i det närmast följande delavsnittet.

7.4.2 Gärningspersonen ska få den påföljd som han eller hon förtjänar sett till brottets allvar

Principerna om förtjänst, proportionalitet och ekvivalens

Påföljdssystemet bygger på en bestraffningsideologi med ett rättvisebegrepp som betonar gärningspersonens *förtjänst* – dvs. hur strängt straff som han eller hon *förtjänar* – som kriterium för hur påföljden ska bestämmas. Förtjänsttanken bygger i sin tur på de grundläggande principer om *proportionalitet* och *ekvivalens* som ska beskrivas kort i det följande.

Med proportionalitet avses – i detta sammanhang – att påföljdens stränghet ska bestämmas så att den står i proportion till brottets svårhet/allvar, när man blickar tillbaka på och ska bedöma brottet.²³ Svårare/mer allvarliga brott ska bestraffas strängare än mindre svåra/allvarliga brott och mindre svåra/allvarliga brott ska bestraffas lindrigare än svårare/mer allvarliga brott. Principen säger att proportion ska råda men inte någonting om *vilken* proportionen ska vara.²⁴

²³ Benämns ofta den *tillbakablickande* eller *retrospektiva* proportionalitetsprincipen i litteraturen. Den tillbakablickande proportionalitetsprincipen bör skiljas från den i avsnitt 7.3.1 nämnda *framåtblickande proportionalitetsprincipen*²³, som innebär att det använda medlet (i det här fallet: påföljden) ska stå i rimlig proportion till målet (i det här fallet: brottsbekämpningen).

²⁴ Till och med den bibliska s.k. talionsprincipen ("öga för öga, tand för tand") – som vi uppfattar som mycket grym – uppfyller kravet på *tillbakablickande* proportionalitet eftersom den ger uttryck för att svårare brott ska bestraffas med strängare straff. Talionsprincipen är emellertid – utöver grym – mycket simpel eftersom den innebär att straffet ska vara lika med den åstadkomna skadan. *Ett första steg* mot ett modernt tillbakablickande proportionalitetsbegrepp skulle kunna tas genom att säga att gärningspersonen ska få ett straff vars stränghet motsvarar en viss *andel av*, exempelvis en tiondel, av den skada som gärningspersonen orsakat genom sitt brott. Även en sådan regel skulle vara inhuman, sett till den moderna synen på mänskliga rättigheter, eftersom den i praktiken skulle uppställa ett krav på dödsstraff för den som mördat tio personer. Ytterligare förfiningar skulle alltså krävas innan vi skulle kunna nå fram till det proportionalitetsbegrepp som vi tillämpar i Sverige i dag.

Repressionsnivån i vårt samhälle följer av rättspolitiska överväganden. Det är samhällets syn på brott och straff mot bakgrund av den övergripande samhällsutvecklingen som har lett oss fram till den i dag gällande repressionsnivån. Poängen med principen är att proportionen ska vara densamma, eller följa samma mönster, för olika brottstyper och konkreta brott. I den mån ett brotts svårhet låter sig jämföras med en påföljds stränghet skulle det som har sagts om proportionalitet kunna beskrivas på så sätt att ett svårare brott, på straffvärdeskalen, ska leda till en strängare påföljd, på skalans för påföljdernas grad av ingripande, och ett mindre svårt brott ska leda till en lindrigare påföljd på samma skala. Ett svårare brott ska, allt annat lika, inte leda till en lindrigare påföljd än påföljden för ett mindre svårt brott och omvänt.

Ekvivalensprincipen innebär att lika svåra brott ska bestraffas lika strängt.

Den påföljd som döms ut för ett visst brott ska visa hur strängt samhället ser på – och reagerar mot – brottet. Påföljden anses på så sätt förmedla samhällets klander.

I förhållandet mellan enskilda brottstyper och mellan konkreta gärningar gäller alltså en princip om *relativ proportionalitet*. Den i lagtexten angivna straffnivån för en viss brottstyp, som kommer till uttryck genom brottstypens straffskala (det s.k. *abstrakta* straffvärdet), bör inte ändras om det inte är motiverat med hänsyn till den skada, kränkning eller fara som brottstypen innebär i förhållande till andra brottstyper. Det är lagstiftarens uppgift att väga den skada, kränkning eller fara som en brottstyp (generellt sett) innebär mot straffvärdet för andra brottstyper när lagstiftaren ska ta ställning till straffskalan för brottstypen.²⁵ Motsvarande gäller när en domstol uppskattar straffvärdet av *konkreta* brott. Det sagda gäller även på marginalen. Även en mindre generell straffskärpning eller en mindre skärpning av straffskalan för en viss brottstyp kräver vägande sakskäl.

²⁵ Om brottstypen x och brottstypen y har samma straffskala men brottstypen x typiskt sett innebär mer skada, kränkning eller fara än brottstypen y , är brottstypen x undervärderad i förhållande till brottstypen y – med avseende på abstrakt straffvärde – vilket samtidigt innebär att brottstypen y är övervärderad i förhållande till brottstypen x . Lösningen på ett sådant problem kan vara antingen (1) att höja straffskalan för brottstypen x eller (2) att sänka straffskalan för brottstypen y . Vid valet mellan (1) och (2) måste även straffskalorna för samtliga övriga brottstyper – vilka tillsammans beskriver den allmänna repressionsnivån på ett abstrakt plan – beaktas. I det sammanhanget gör sig samtidigt intresset av att undvika en s.k. repressionspiral gällande, se avsnitt 7.4.4.

Rationellt beslutsfattande i fråga om lagstiftning om påföljder och tillämpning av sådan lagstiftning kräver också att den s.k. *konformitetsprincipen* och den s.k. *skuldprincipen* beaktas. Enligt konformitetsprincipen får endast den som vid gärningstillfället kunde rätta sig efter strafflagen dömas till ansvar för brott. Enligt skuldprincipen krävs vidare för sådant ansvar att den tilltalade har skuld i gärningen, i bemärkelsen begick gärningen med uppsåt eller av oaktsamhet. Dessa principer är relevanta inte bara när gränsen mellan å ena sidan *straffansvar* och å andra sidan *icke straffansvar* diskuteras, utan även när det diskuteras vilken *påföljd* som bör utdömas för ett visst brott. *Graden* av skuld påverkar *graden* av klandervärdhet, vilken ju ska återspeglas i ett brotts straffvärde.²⁶

Påföljdssystemet bygger sammanfattningsvis och huvudsakligen på ett resonemang om att påföljden ska vara så sträng som gärningspersonen förtjänar, sett till brottets svårhet. Utöver detta brukar nämnas att påföljderna ska vara humana och att påföljdssystemet ska präglas av tolerans, bl.a. i förhållande till tidigare ostraffade samt unga lagöverträdare. En utgångspunkt för våra överväganden är därför att påföljdssystemets närmare innehåll ska utformas så att varje påföljd är rättvis sett till vad gärningspersonen förtjänar. Vidare bör principerna om proportionalitet och ekvivalens gälla i hela påföljdssystemet och tillämpas likadant över tid. Påföljdssystemet måste alltså uppfylla krav på såväl *konsistens* eller *koherens* som *konsekvens*.

Det tidsmässigt avgränsade skuldbegreppet

Straffvärdebegreppets avgränsning i tiden

Förtjänsttanken – och därmed principerna om proportionalitet och ekvivalens – kommer till uttryck genom att det i 29 kap. 1 § första stycket brottsbalken anges att påföljden ska bestämmas efter brottets eller den samlade brottslighetens *straffvärde*. Av samma paragrafs andra stycke framgår vilka faktorer som är relevanta vid bedömningen av straffvärdet:²⁷

²⁶ Om A och B har begått brott med den enda skillnaden att A hade sämre förutsättningar än B att rätta sig efter strafflagen, har alltså A – allt annat lika – lägre grad av skuld i gärningen än B, vilket i sin tur innebär att A är mindre klandervärd än B och att straffvärdet för A:s gärning är lägre än straffvärdet för B:s gärning.

²⁷ Se avsnitt 4.2.1.

Vid bedömningen av straffvärdet ska beaktas den skada, kränkning eller fara som gärningen inneburit, vad den tilltalade insett eller borde ha insett om detta samt de avsikter eller motiv som han eller hon haft. Det ska särskilt beaktas om gärningen inneburit ett allvarligt angrepp på någons liv eller hälsa eller trygghet till person.

Det kan konstateras att straffvärdet bestäms utifrån faktorer som har att göra med själva gärningen. Vad gärningspersonen har gjort *efter gärningen* påverkar inte straffvärdet. Om gärningspersonen – exempelvis – har försökt förebygga, avhjälpa eller begränsa skadliga verkningar av brottet, så får det i stället beaktas som ett s.k. billighetsskäl vid straffmätningen eller valet av påföljd (se 29 kap. 5 § första stycket 4 brottsbalken och 30 kap. 4 § första stycket andra meningen samma balk). På motsvarande sätt gäller att det som gärningspersonen har gjort *före gärningen* som utgångspunkt inte påverkar straffvärdet. Om gärningen exempelvis är ett återfall i brott, så påverkar den omständigheten inte straffvärdet.²⁸ Återfall kan dock påverka – bl.a. – valet av påföljd och straffmätningen (se 30 kap. 4 § andra stycket brottsbalken respektive 29 kap. 4 § samma balk). Vad som visserligen skulle kunna betraktas som ett undantag från regeln om att gärningspersonens handlande före gärningen inte påverkar straffvärdet är att straffvärdet för ett brott ofta anses vara högre om brottet har föregåtts av planering. Samtidigt kan det då sägas att det ligger nära till hands att beskriva den föregående planeringen som ett slags kvalitetshöjande faktor för själva brottet – brottet i sig är mer kvalificerat om det har föregåtts av planering. Även om planeringen har genomförts i det föregående, manifesteras den i utförandet av själva gärningen. Sammanfattningsvis är det tydligt att bestämmelserna om straffvärde tar sikte på tiden för utförandet av brottet.²⁹

²⁸ Här bortses från att det i fråga om brottsarten olovlig körning brukar talas om att *straffvärdet* är högre vid återfall.

²⁹ Vissa straffstadganden avser s.k. *perdurerande brott*, dvs. brott som begås löpande under viss tid. Att ett sådant brott är *fullbordat* innebär inte med nödvändighet att det är *avslutat*. Ett exempel är innehav av narkotika, som kan vara straffbart som narkotikabrott enligt 1 § första stycket 6 narkotikastrafflagen (1968:64). Om brottet är perdurerande, så tar straffvärdebedömningen sikte på hela tiden för utförandet av brottet. De s.k. fridskränkningssbrotten, enligt 4 kap. 4 a § brottsbalken, är inte perdurerande eftersom de bestämmelserna är konstruerade så att brotten består av enskilda och avgränsade gärningar som i sig måste utgöra brott.

Skälen för en avgränsning

Påföljdssystemets fokus på tidpunkten – eller tiden – för själva gärningen brukar beskrivas på så sätt att skuldbegreppet är *episodiskt*. Det handlar om att bedöma ett begränsat utsnitt i tiden. Skälen för detta är både principiella och praktiska. Ett viktigt syfte är att bedömningarna ska inriktas mot klandervärda gärningar och inte mot människors karaktärsdrag. Det är *brottet* som bestraffas. Ett allt för vitt förtjänstbegrepp skulle riskera att leda till mindre rättssäkra bedömningar av tilltalade utifrån vad som var känt om deras leverne i en vidare bemärkelse. Ett sådant system skulle vara orättvist, mindre trovärdigt och mindre legitimt. Det finns också praktiska skäl som talar för ett i tiden noga avgränsat skuldbegrepp. Det innebär att brottsutredningen och rättegången kan inriktas på ett bestämt – eller i vart fall förhållandevis bestämt – utsnitt i tiden och genomföras på ett rättssäkert sätt med mindre medel än om den skulle omfatta ett längre förlopp.

Gradindelning och straffvärde

Ofta är samma typ av omständigheter av betydelse såväl vid gradindelningen av ett brott som vid straffvärdebedömningen för samma brott.³⁰ Detta förhållande kommer i lagstiftningen till uttryck genom de skilda straffskalorna, dvs. det abstrakta straffvärdet, för respektive svårhetsgrad, även om det ofta förekommer överlappningar (exempelvis böter–fängelse i sex månader för ringa stöld, fängelse i 14 dagar–två år för stöld och fängelse i sex månader–sex år för grov stöld). Frågan om i vilken ordning en domstol ska bedöma brottets svårhetsgrad och straffvärde rymmer vissa komplicerade frågeställningar.³¹

Att straffskalan för ett visst brott betraktas som *begränsande* för straffmätningen (se ordalydelsen i 29 kap. 1 § första stycket brottsbalken) – och inte *bestämmande* för straffvärdebedömningen – kan påverka vilket genomslag en höjning av straffskalan får i rättstillämpningen. Domstolarna kan mycket väl utifrån straffrättslig systematik

³⁰ Exempelvis är det ekonomiska värdet av tillgripet gods av betydelse såväl vid bedömningen av om ett butikstillgrepp ska bedömas som ringa stöld (8 kap. 2 § brottsbalken), stöld (8 kap. 1 § brottsbalken) eller grov stöld (8 kap. 4 § brottsbalken) som vid bedömningen av stöldbrottets straffvärde.

³¹ Se t.ex. rättsfallet NJA 2018 s. 574 och Agneta Bäcklund, ”Gradindelning och straffvärdebedömning”, i Jenny Samuelsson Käätä m.fl. [red.], *Vänbok till Lena Holmqvist*, 2019.

resonera på så sätt att *det konkreta straffvärdet* inte *blir* högre genom en skärpning av straffskalan och en höjning av exempelvis straffminimum i stället påverkar *ramen* för vilka straff som får *mätas ut*. Ett sådant synsätt skulle exempelvis kunna medföra att en höjning av straffskalan för ett grovt brott föranleder domstolarna att klassificera gärningar inom brottsarten som brott av normalgraden i de fall då de straffvärdefaktorer som anges i 29 kap. 1 § andra stycket brottsbalken inte motiverar att den förhöjda straffskalan för det grova brottet uppnås.³²

7.4.3 Vad faller utanför förtjänstbegreppet?

Allmänpreventiva argument

Allmänpreventiva argument – som handlar om att genom avskräckning eller på annat sätt avhålla allmänheten från att begå av samhället oönskade gärningar – faller utanför det för påföljdssystemet centrala förtjänstbegreppet.

Även om *syftet med straffsystemet* – dvs. anledningen till att det över huvud taget finns – är att människor ska avhållas från att begå av samhället oönskade gärningar anses allmänpreventiva resonemang som utgångspunkt inte ha bäring när det gäller frågan om *hur påföljden ska bestämmas*. En förklaring till detta är att gärningspersonen – om intresset av att avskräcka andra från att begå brott skulle användas som skäl för att skärpa påföljden – skulle användas bara som ett medel för att avhålla andra från att begå brott. Utöver detta kan nämnas att den forskning som tidigare straffrättsliga reformer under slutet av 1900-talet och början av 2000-talet har baserats på har visat att ändringar av straffnivåerna inte leder till någon tydligt minskad brottslighet.

I förarbetena till 1989 års övergripande reform av påföljdssystemet nämndes visserligen att straffnivåerna i andra länder skulle kunna beaktas av lagstiftaren vid bestämmandet av straffskalan för brotts typer med internationell anknytning.³³ Vidare angavs att ”sådana omständigheter som att brottsligheten blivit mer utbredd eller antagit mer elakartade former” skulle kunna påverka lagstiftarens och ”[i]

³² Ett näraliggande, om än inte identiskt, fenomen har kunnat iakttas när det gäller frågan om normalstraffet för mord.

³³ SOU 1986:14 s. 143–147.

vissa fall” även domstolarnas bedömning av det abstrakta respektive konkreta straffvärdet i skärpande riktning.³⁴ Narkotikabrott är ett exempel på en brottsart där straffnivåerna i andra länder – som ett slags undantag från huvudregeln – har haft inverkan på såväl straffskalornas utformning som påföljdsbestämningen inom ramen för straffskalorna i konkreta fall. Genom Högsta domstolens avgöranden av mål om narkotikabrottslighet på senare år har emellertid förtjänstfaktorn fått en starkare ställning, i förhållande till andra typer av argument, även avseende dessa brottstyper.³⁵ Brottslighetens utveckling har i enstaka fall i rättstillämpningen åberopats som skäl för en skärpt bedömning av straffvärdet.³⁶ Det kan dock konstateras att det *inom den straffrättsvetenskapliga diskussionen* råder enighet om att allmänpreventiva argument inte hör hemma inom ramen för påföljdsbestämningen eftersom de, som vi har angett ovan, innebär att den individ som straffas drabbas av mer klander och lidande än han eller hon förtjänar sett till vad han eller hon har åstadkommit genom gärningen.³⁷ Samtidigt ger den gällande *lagstiftningen* utrymme för att beakta allmänpreventiva argument som skäl för fängelse i stället för en icke frihetsberövande påföljd. Detta kommer då till uttryck på så sätt att brottets ”art” motiverar att ett fängelsestraff döms ut (se 30 kap. 4 § brottsbalken).³⁸

Straffskärpningar anses alltså i den straffrättsvetenskapliga diskussionen inte kunna motiveras, inom ramen för det rådande straffsystemet, med behovet av att minska brottsligheten, vare sig generellt eller på ett visst område.

³⁴ SOU 1986:14 s. 143–147 och prop. 1987/88:120 s. 36 f. och 80 f.

³⁵ Se rättsfallet NJA 2011 s. 357 (Mefedrondomen) och senare avgöranden av Högsta domstolen av mål om narkotikabrottslighet. Det nämnda avgörandets betydelse för den senare rättsutvecklingen på området diskuteras i Magnus Ulväng, ”Mefedrondomen och HD:s nya straffmättningspraxis” i SvJT 2015 s. 440.

³⁶ Se t.ex. rättsfallet NJA 1989 s. 870 (som gällde ett s.k. utomhusrån).

³⁷ Se t.ex. Petter Asp och Andrew von Hirsch, ”Straffvärde” i SvJT 1999 s. 151 och Nils Jareborg och Josef Zila, *Straffrättens påföljdslära*, 5 uppl., 2017 s. 106–109.

³⁸ Påföljdsutredningen föreslog att artinstitutet skulle avskaffas (se SOU 2012:34). Utredningens förslag i den delen har dock inte beretts vidare i Regeringskansliet.

Individualpreventiva argument

Individualpreventiva resonemang – som handlar om att påföljden bör bestämmas så att den i så stor utsträckning som möjligt avhåller den tilltalade från fortsatt brottslighet – faller, liksom de ovan behandlade allmänpreventiva argumenten, utanför förtjänstbegreppet.

Vid sidan av ett rättvisebegrepp som betonar vad den tilltalade har gjort sig förtjänt av genom brottet förekommer individualpreventiva argument visserligen även i den moderna diskussionen. Individualprevention diskuteras dock numera framför allt i fråga om *valet mellan påföljder som anses ligga på samma, eller ungefär samma, nivå av ingripande*, exempelvis villkorlig dom och skyddstillsyn, samt i fråga om utformning av *verkställigheten* av påföljder.

Om påföljderna skulle bestämmas utifrån individualpreventiva överväganden, så skulle de i vissa fall komma att stå i uppenbar disproportion i förhållande till brottets svårhet. Med ett renodlat individualpreventivt resonemang skulle exempelvis en notorisk snattare behöva frihetsberövas under lång tid (kanske för alltid) medan den som mördat under extraordinära förhållanden (som inte kan förväntas uppstå igen) skulle kunna släppas fri omedelbart. Det går alltså inte att – inom ramen för straffvärdebedömningen – förena individualpreventiva hänsyn med de grundläggande tankarna om straff utifrån gärningspersonens förtjänst.³⁹

Straffprocessuell effektivitet och särskilda rättsverkningar av brott

Straffskalans påverkan på straffprocessen

Vilken straffskala som gäller för en viss brottstyp, dvs. det s.k. abstrakta straffvärdet, påverkar inte bara vilken påföljd som kan väljas utan har också betydelse för vilka straffprocessuella åtgärder som är möjliga att vidta. Det innebär att straffskalan kan ha stor betydelse redan under förundersökningen.

³⁹ Till detta kommer att även om förtjänsttanken skulle överges, så är det tveksamt om det genom påföljder för brott går att effektivt avhålla gärningspersoner från fortsatt brottslighet. Insikten att samhället hade misslyckats i sina förhoppningar om att kunna ”bota kriminella” var en central anledning till att det reformarbete inleddes som sedermera ledde fram till 1989 års påföljdsreform, som betonade förtjänstprincipen.

Som exempel på straffprocessuella tvångsmedel som är beroende av straffskalan kan nämnas

- *bäktning* (se 24 kap. 1 § rättegångsbalken),
- *anhållande* (se 24 kap. 6 § rättegångsbalken),
- *gripande* (se 24 kap. 7 § rättegångsbalken),
- *reseförbud* och *anmälningsskyldighet* (se 25 kap. 1 § rättegångsbalken),
- vissa former av *beslag* (se 27 kap. 2 och 3 §§ rättegångsbalken),
- *hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation*, *hemlig övervakning av elektronisk kommunikation*, *hemlig kameraövervakning*, *hemlig rumsavlyssning* och *hemlig dataavläsning* (se 27 kap. 18 §, 19 §, 20 a § och 20 d § rättegångsbalken respektive lagen (2020:62) om hemlig dataavläsning) och
- *busrannsakan*, *kroppsvisitation* och *kroppsbesiktning* (se 28 kap. 1, 2 a och 3 §§, 11 § respektive 12–12 b §§ rättegångsbalken).

Utöver de nämnda straffprocessuella tvångsmedlen, som i första hand riktar sig mot den misstänkte, kan nämnas att straffskalan kan påverka möjligheterna för brottsutredande myndigheter att ta del av uppgifter som skyddas av *sekretess*. Exempelvis kan sekretessen inom hälso- och sjukvården för uppgift om en enskilds hälsotillstånd eller andra personliga förhållanden brytas i förhållande till en åklagarmyndighet, Polismyndigheten, Säkerhetspolisen eller någon annan myndighet som har till uppgift att ingripa mot brottet om uppgiften angår misstanke om ett begånget brott för vilket det inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i ett år (10 kap. 23 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), i vilken hänvisas till bl.a. 25 kap. 1 § i samma lag).

Vidare påverkar straffskalan möjligheterna att utfärda ett *rättsintyg* utan målsägandens samtycke. I 5 § andra stycket lagen (2005:225) om rättsintyg i anledning av brott anges följande:

Ett rättsintyg som avser en målsägande får utfärdas utan samtycke

1. vid misstanke om brott för vilket det inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i ett år eller försök till brott för vilket det inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i två år,

2. vid misstanke om försök till brott för vilket det inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i ett år om gärningen innefattat försök till

överföring av sådan allmänfarlig sjukdom som avses i 1 kap. 3 § smittskyddslagen (2004:168),

3. vid misstanke om brott enligt 3, 4 eller 6 kap. brottsbalken eller brott som avses i lagen (1982:316) med förbud mot könsstympning av kvinnor, mot någon som inte har fyllt arton år, eller

4. om uppgifter för vilka det gäller sekretess enligt 25 kap. 1–5 §§ offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) eller tystnadsplikt enligt 6 kap. 12 § patientsäkerhetslagen (2010:659) har lämnats ut till Polismyndigheten eller en åklagarmyndighet efter samtycke från målsäganden.

Vissa av de nyss nämnda tvångsmedlen, bl.a. häktning, kan tillämpas även sedan förundersökningen avslutats och till och med efter domstolens dom (se t.ex. 24 kap. 21 § rättegångsbalken). Därutöver kan nämnas att straffskalan påverkar förutsättningarna för vissa s.k. *särskilda rättsverkningar av brott*, exempelvis *utvisning* (se 8 a kap. 1 § utlänningslagen (2005:716)) och *skyldighet att betala avgift till brottsofferfonden* (se 1 § lagen (1994:419) om brottsofferfond).

Straffskalan är också direkt avgörande för vilken *preskriptionstid* som gäller för brottet (se 35 kap. 1 och 2 §§ brottsbalken).

Straffprocessuella hänsyn utgör inte skäl för straffskärpningar

Även om det kan vara angeläget för exempelvis brottsutredande myndigheter att straffprocessuella tvångsmedel är tillgängliga finns det skäl mot att låta sådana hänsyn påverka hur straffskalor utformas och hur påföljden bestäms i det enskilda fallet. Detta eftersom sådana faktorer helt saknar koppling till måttet av den misstänktes eventuella skuld.

Det synes råda enighet i den straffrättsvetenskapliga diskussionen om att exempelvis önskemålet om att kunna använda straffprocessuella tvångsmedel inte är relevanta inom ramen för en påföljdsbestämning som utgår från den tilltalades förtjänst. Exempelvis anges följande i en grundläggande lärobok för juriststudenter:⁴⁰

⁴⁰ Nils Jareborg och Josef Zila, *Straffrättens påföljdlära*, 5 uppl., 2017 s. 106–109. Se även Petter Asp och Andrew von Hirsch, ”Straffvärde” i SvJT 1999 s. 151. I den artikeln anger författarna att ”överväganden som avser tillåtligheten av användning av tvångsmedel etc. är irrelevanta vid konstruktion av straffskalor”.

Vilka typer av faktorer, vid sidan av dem som nämns i 29:1 andra stycket BrB, kan då tänkas påverka straffvärdet? Klart är att ett antal argument som lagstiftaren har använt för förhöjda straffmaxima inte är relevanta i sammanhanget. Hit hör bl.a. längre preskriptionstid, möjlighet att använda vissa processuella tvångsmedel [...].

Det är alltså främmande för de grundläggande principerna bakom det svenska påföljdssystemet att låta intresset av straffprocessuell effektivitet påverka straffsatserna eftersom sådana argument saknar koppling till gärningspersonens förtjänst.

En annan sak är att en viss brottstyp skulle kunna vara undervärderad – relativt andra brottstyper – med hänvisning till relativ proportionalitet och ekvivalens. Det skulle i så fall utgöra skäl för att, i syfte att åstadkomma balans, antingen höja straffskalan för den brottstypen eller sänka straffskalorna för andra brottstyper. Om det första alternativet skulle väljas, så skulle ökade möjligheter att kunna använda straffprocessuella tvångsmedel kunna följa av ändringen. Det är dock viktigt att understryka att intresset av tillgång till straffprocessuella tvångsmedel i ett sådant läge inte utgör *skäl* för straffskärpningen.

Eventuella straffprocessuella förändringar bör genomföras i straffprocessrätten

Vilket straff som den misstänkte eller tilltalade eventuellt (om han eller hon har gjort sig skyldig till brottet) har gjort sig förtjänt av kan, som vi har påpekat i det närmast föregående delavsnittet, inte påverkas av hur starkt intresset av att utreda det påstådda brottet är. Det nu sagda innebär emellertid inte att det saknas skäl att problematisera det nuvarande straffprocessuella regelverkets effektivitet, utan endast att denna effektivitet inte kan motivera förändringar av straffbestämmelserna. Om det är angeläget att exempelvis öka möjligheterna att använda ett visst straffprocessuellt tvångsmedel, relativt en viss given grad av förtjänst som kommer till uttryck i en viss given straffskala, så kan i stället en förändring av *den aktuella straffprocessuella bestämmelsen*, i exempelvis rättegångsbalken, övervägas mot bakgrund av allmänna offentligt rättsliga principer om behov och proportionalitet.

Det rimliga är alltså att utreda i vilken utsträckning en viss grad av förtjänst kan motivera användningen av ett visst straffprocessuellt tvångsmedel – och att ställa sig frågan om den straffprocessuella

regleringen är utformad på lämpligt sätt – i stället för att försöka argumentera för att straffvärdet är högre eftersom tillgången till det straffprocessuella tvångsmedlet är angelägen. Att försöka åstadkomma straffprocessuella förändringar genom ändringar av straffskalor i straffbud i t.ex. brottsbalken vore att ”gå bakvägen”.

7.4.4 Problem med repressionshöjningar

Av de analyser som tidigare utredningar har gjort under de senaste 50 åren framgår att repressionshöjningar och ett ökat bruk av fängelsestraff inte är lämpliga instrument för att uppnå minskad brottslighet *på ett generellt plan*. Det har i stället påtalats att ett ökat bruk av fängelsestraff kan vara kontraproduktivt genom att det motverkar de dömdas återanpassning i samhället. Ibland har pekats på att fängelsestraff kan leda till att lagöverträdare fostras in i en kriminell livsstil och därmed en ökad återfallsrisk. Mot bakgrund av de problem som förknippas med bruket av fängelsestraff har det i den straffrättspolitiska debatten i fråga om de kortare fängelsestraffen under lång tid förespråkats mer av frivård och mindre av anstaltsvård. I de fall det finns starka skäl för fängelse trots ett relativt begränsat straffvärde har det därvid uttalats att villkorlig dom eller skyddstillsyn i många fall bör kunna ersätta ett kortare fängelsestraff om den icke frihetsberövande påföljden kombineras med en tilläggsstraff (t.ex. villkorlig dom med föreskrift om samhällstjänst eller skyddstillsyn med föreskrift om samhällstjänst, s.k. kontraktsvård eller s.k. 28:3-fängelse).⁴¹

⁴¹ Från senare tid kan nämnas en artikel av Kriminalvårdens generaldirektör Nils Öberg, ”Kort fängelsestraff ger ofta inte det bästa resultatet”, på *DN Debatt*, 2016-03-21 (tillgänglig på: www.dn.se/debatt/kort-fangelsestraff-ger-ofta-inte-det-basta-resultatet/, hämtad 2018-10-10) samt uttalanden av densamma och Christer Karlsson, ordförande för Kriminellas revansch i samhället, i *Svenska Dagbladets* artikel ”Dömda som slipper fängelse begår färre nya brott”, 2016-12-12 (tillgänglig på www.svd.se/domda-som-slipper-fangelse-begar-farre-nya-brott, hämtad 2018-10-10). Se även Andrew von Hirsch, Fredrik Wersäll och Dag Victor, ”Korta fängelsestraff och alternativa påföljder” i SvJT 2003 s. 109, Andrew von Hirsch, ”Reducing use of short-term imprisonment: the role of prior convictions and ’artbrotten’” i SvJT 2003 s. 111, Dag Victor, ”’Artbrotten’ och de korta fängelsestraffen – teoretiska frågor” i SvJT 2003 s. 121, Petter Asp, ”Brottslighetens art’ – kommentar till Dag Victors och Andrew von Hirschs uppsatser” i SvJT 2003 s. 136, Anders Perklev, ”Artbrotten från praktisk synpunkt” i SvJT 2003 s. 154, Marie-Louise Ollén, ”Artbrotten från praktisk synpunkt” – kommentarer till Anders Perklevs artikel” i SvJT 2003 s. 168, Per Ole Träskman, ”Påföljd, proportionalitet och prioritering av samhällsstraff” i SvJT 2003 s. 173, Maria Kelt, ”Påföljdsteorier vid Jugoslavien-tribunalen – några reflexioner” i SvJT 2003 s. 195, Martin Borgeke och Stefan Reimer, ”Straffområdets gränser – ett inlägg” i SvJT 2003 s. 207, Per Lindqvist, ”Straffområdets gränser – ett inlägg” – kommentar till Martin Borgekes och Stefan Reimers artikel” i SvJT 2003 s. 224, Nils

En utveckling i den riktningen har också ägt rum sedan 1989 års påföljdsreform genomfördes. En nödvändig förutsättning för att nu öka repressionsgraden i allmänhet och bruket av fängelse i synnerhet borde vara att det finns fördelar med en sådan ökning och att dessa fördelar väger tyngre än de nackdelar som har förklarat utvecklingen under de senaste 30 åren.⁴²

I enlighet med det sagda har tidigare utredningar givits direktiv som har inneburit att de har haft att undersöka möjligheterna att minska bruket av fängelsestraff. Exempelvis skulle den senaste Påföljdsutredningen (2009–2012) ”analysera och föreslå hur användningen av fängelse, i första hand de korta straffen, kan minska samtidigt som trovärdigheten i systemet kan upprätthållas”.⁴³ En av förutsättningarna för att ändra på det synsättet bör vara att det finns kriminologiska skäl för det.

Ett särskilt problem vid diskussioner gällande repressionsnivån är att det inte finns något givet svar på vare sig hur sträng en påföljd ska vara för att vara ”tillräckligt” sträng eller hur sträng en påföljd ska vara för att vara ”för” sträng. Repressionsnivån är en konventionellt bestämd faktor och möjligheterna att finna robusta referenspunkter i fråga om vad som är en rimlig straffnivå, i vad som skulle kunna kallas en mer objektiv mening, är begränsade. Detta innebär att det finns en risk för att argumentationen leder till en s.k. repressionspiral, som innebär att det som först betraktas som stränga påföljder normaliseras – med följande krav på ännu strängare påföljder – och att repressionsnivån höjs successivt.

Som en grundläggande utgångspunkt gäller alltså att försiktighet är påkallad vid överväganden som syftar till, eller kan antas medföra, en höjning av repressionsnivån eller en ökning av bruket av frihetsberövande påföljder.

Jareborg, ”Böter i stället för fängelse?” i SvJT 2003 s. 231, Magnus Ulväng, ”Böter i stället för fängelse? Några anteckningar i anslutning till Nils Jareborgs uppsats” i SvJT 2003 s. 243, Agneta Bäcklund, ”Böter som alternativ och komplement till andra påföljder – praktiska frågor” i SvJT 2003 s. 264, Fredrik Wersäll, ”Villkorade påföljder – lagstiftarperspektiv” i SvJT 2003 s. 278 samt Nils Cederstierna, ”Villkorade påföljder – lagstiftarperspektiv. Några reflektioner med anledning av Fredrik Wersälls uppsats” i SvJT 2003 s. 289.

⁴² Se dock avsnitt 7.4.1 ovan om att det på senare tid i den allmänna debatten har pekats på forskning som betonar frihetsstraffens inkapaciterande funktion.

⁴³ Se SOU 2012:34 band 1 s. 455.

7.4.5 Det behövs samlade åtgärder mot brottsligheten

Tidigare fästes mycket stora förhoppningar till att det genom påföljds-systemets närmare utformning skulle gå att påverka efterlevnaden av straffbestämmelserna men det har, som konstaterades i samband med 1989 års påföljdsreform, framkommit att förändringar i påföljdssystemet i allmänhet är av begränsad betydelse för den allmänna brottsnivån i samhället.

För att bekämpa eller i vart fall motverka brottsligheten – eller på ett mer övergripande plan: det av samhället oönskade beteendet oavsett om det är kriminaliserat eller inte – krävs (brotts)förebyggande åtgärder i en mer vidsträckt mening. Det kan röra sig om allmänna åtgärder inom bl.a. utbildningsväsendet, arbetslivet samt social- och hälsovården. Det kan också handla om konkreta åtgärder som exempelvis stöldskydd av egendom. Vidare är det naturligtvis viktigt att polisens och de andra brottsutredande myndigheternas verksamhet är effektiv så att en så stor del av brotten som möjligt upptäcks, utreds och kan leda till fällande dom. I syfte att motverka brottsligheten (eller det av samhället oönskade beteende som inte är kriminaliserat) krävs alltså åtgärder på en rad områden utanför straffrätten.

Vi har tidigare pekat på att hedersrelaterad brottslighet i många fall kan vara säregen, inte bara beträffande motiv utan också sett till bl.a. hur gärningspersonen och gärningspersonens närmaste omgivning ser på brottsligheten.⁴⁴ Liksom i fråga om s.k. gängbrottslighet finns det en risk för att det uppstår vad som skulle kunna beskrivas som parallella samhällen, där enskilda och grupper tar sig friheten att använda våld som medel för att uppnå sina mål vid sidan av den offentliga maktutövningen. Det är enligt vår uppfattning nödvändigt att samhället på olika plan – inte bara det straffrättsliga – stävjar en sådan utveckling och står upp för de demokratiska värderingar som det vilar på.

En utgångspunkt för våra överväganden är alltså att de förslag som vi lämnar, utifrån de inriktningar som anges i våra direktiv, måste ses i ljuset av ett behov av åtgärder också på andra områden än det straffrättsliga.

⁴⁴ Se avsnitt 7.1. Se även Brottsförebyggande rådet, *Tystnadskulturer. En studie om tystnad mot rättsväsendet*, Rapport 2019:10.

7.5 Förvaltningsrätt och proportionalitet

När det kommer till meddelande av kontaktförbud bör till att börja med regeringsformens bestämmelser om ”Kroppslig integritet och rörelsefrihet” framhållas. I 2 kap. 6 § andra stycket regeringsformen anges att ”var och en gentemot det allmänna [är] skyddad mot betydande intrång i den personliga integriteten, om det sker utan samtycke och innebär övervakning eller kartläggning av den enskildes personliga förhållanden”. I 2 kap. 8 § anges följande:

Var och en är gentemot det allmänna skyddad mot frihetsberövanden. Den som är svensk medborgare är även i övrigt tillförsäkrad frihet att förflytta sig inom riket och att lämna det.

I detta sammanhang kan också nämnas att det i 2 kap. 19 § regeringsformen stadgas att lag eller annan föreskrift inte får meddelas i strid med Sveriges åtaganden på grund av Europakonventionen.⁴⁵

Fri- och rättigheterna enligt bl.a. 2 kap. 6 och 8 §§ regeringsformen får, enligt 20 § i samma kapitel, begränsas. Som utgångspunkt ska en sådan begränsning ske genom lag (jfr dock andra stycket). En begränsning enligt 20 § får, enligt 21 §, göras ”endast för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle” och ”aldrig gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den”. Den får inte heller göras ”enbart på grund av politisk, religiös, kulturell eller annan sådan åskådning”.

I Europakonventionen regleras ”Rätt[en] till frihet och säkerhet” och särskilt förutsättningarna för frihetsberövande i en uttömmande uppräkningslista i artikel 5(1):

1. Var och en har rätt till frihet och personlig säkerhet. Ingen får berövas friheten utom i följande fall och i den ordning som lagen föreskriver:

a) när någon är lagligen berövad friheten efter fällande dom av behörig domstol,

b) 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,

c) när någon är lagligen arresterad eller på annat sätt berövad friheten för att ställas inför behörig rättslig myndighet såsom skäligen misstänkt för att ha begått ett brott, eller när det skäligen anses nödvändigt att

⁴⁵ Europeiska konventionen (av den 4 november 1950) om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.

hindra honom från att begå ett brott eller att undkomma efter att ha gjort detta,

d) när en underårig genom ett lagligen meddelat beslut är berövad friheten för att undergå skyddsuppfostran eller för att ställas inför behörig rättslig myndighet,

e) när någon är lagligen berövad friheten för att förhindra spridning av smittosam sjukdom eller därför att han är psykiskt sjuk, alkoholmissbrukare, missbrukare av droger eller lösdrivare,

f) när någon är lagligen arresterad eller på annat sätt berövad friheten för att förhindra att han obehörigen reser in i landet eller som ett led i ett förfarande som rör hans utvisning eller utlämning.

”Rätt[en] till skydd för privat- och familjeliv”, dvs. vissa andra aspekter av personlig integritet än den nyss behandlade, regleras i Europakonventionen i artikel 8.

I föregående delavsnitt nämnda principer och andra allmänna utgångspunkter i fråga om kriminalisering och påföljdsbestämning gäller på *straffrättens* område. Straffrätten är en del av *den offentliga rätten*. Inom ramen för den offentliga rätten – men utanför straffrätten – finns exempelvis bestämmelserna om meddelande av kontaktförbud. Dessa är närmast att betrakta som *förvaltningsrättsliga* (även om frågor om kontaktförbud prövas av allmän domstol och inte av förvaltningsdomstol).⁴⁶

Att bestämmelserna om meddelande av kontaktförbud faller utanför straffrätten innebär att vissa specifikt straffrättsliga principer inte är relevanta. Exempelvis är *den bakåtblickande proportionalitetsprincipen*, om att straffrättsliga ingripandens stränghet ska styras av brottets svårhet/allvar, inte relevant vid den rättsliga prövningen av ett meddelande av kontaktförbud, bl.a. eftersom ett kontaktförbud inte syftar till att ge uttryck för ett mått av klander. Andra av de ovan behandlade principerna och utgångspunkterna gäller dock allmänt vid myndighetsutövning inom ramen för den offentliga rätten och inte bara inom straffrätten. Viktigast att nämna här är *den framåtblickande proportionalitetsprincipen*, dvs. den princip som handlar om att myndighetsutövning inte får vara mer ingripande än nödvändigt. Ingripandegraden mot den enskilde, av åtgärden att meddela ett kontaktförbud, måste stå i proportion till vikten av syftet med åtgärden. Principen gäller såväl vid tillämpning av föreskrifter om kontaktförbud i ett enskilt fall som vid normgivning, exempelvis genom lagstiftning, på

⁴⁶ Se avsnitt 4.5.

området. Vidare gäller naturligtvis också *legalitetsprincipen* allmänt inom den offentliga rätten och inte bara inom straffrätten.⁴⁷

I denna del bör avslutningsvis nämnas att det i 24 och 25 §§ lagen (1988:688) om kontaktförbud finns straffbestämmelser om *övertredelse av kontaktförbud* respektive *hindrande av elektronisk övervakning*. Dessa är självfallet straffrättsliga. Vid en eventuell ändring av dessa bestämmelser måste alltså allmänna straffrättsliga principer beaktas.

⁴⁷ Se avsnitt 7.3.2.

8 Ett särskilt hedersbrott

8.1 Inledning

Utredningen har, som framgår av avsnitt 2.1, fått i uppdrag att analysera och ta ställning till om det bör införas en särskild straffbestämmelse, med en egen brottsbeteckning, som uttryckligen tar sikte på hedersrelaterat våld och förtryck, lämna förslag på en sådan reglering oavsett ställningstagande när det gäller frågan om ett särskilt hedersbrott bör införas och – om det bedöms ändamålsenligt – lämna förslag på hur ett effektivare straffrättsligt skydd mot hedersrelaterat våld och förtryck kan åstadkommas på något annat sätt.

Vi kan som en bakgrund i denna del notera att många befintliga straffbestämmelser, inklusive bestämmelserna om de s.k. *fridskränkningensbrotten* och det s.k. *stalkningsbrottet* i 4 kap. 4 a och b §§ brottsbalken, kan tillämpas även i hedersrelaterade situationer samt att det genom lagstiftning på senare år har införts straffbestämmelser om *äktenskapstvång* (4 kap. 4 c § brottsbalken) och *vileledande till tvångs-äktenskapsresa* (4 kap. 4 d § brottsbalken). *Könsstympning* är kriminaliserat sedan tidigare (se lagen (1982:316) med förbud mot könsstympning av kvinnor) och straffskalan i den lagens 2 § skärptes så sent som 2017. Därtill kommer den ändring av straffskärpningsbestämmelsen i 29 kap. 2 § brottsbalken som trädde i kraft den 1 juli 2020. Enligt 29 kap. 2 § 10 brottsbalken ska det som en försvårande omständighet vid bedömningen av ett brotts straffvärde, vid sidan av vad som gäller för varje särskild brottstyp, särskilt beaktas ”om ett motiv för brottet varit att bevara eller återupprätta en persons eller familjs, släkts eller annan liknande grupps heder”. I anslutning till detta lagstiftningsarbete har föreslagits och införts ett nytt *barnäktenskapsbrott* och ett straffsanktionerat *utreseförbud*.¹

¹ SFS 2020:349. Se även SOU 2018:69 och prop. 2019/20:131.

Vi kan alltså konstatera att mycket redan har gjorts som kan motverka hedersrelaterad brottslighet. Frågan är om det *därutöver* är lämpligt att införa en ny brottstyp avseende hedersrelaterat våld och förtryck och hur en sådan i så fall bör se ut.

I avsnitt 8.2 behandlas utredningens överväganden i fråga om behovet av en särskild brottstyp avseende hedersrelaterat våld och annat sådant förtryck. Sedan följer i avsnitt 8.3 vårt konkreta förslag om att införa en helt ny brottstyp (hedersbrott) avseende upprepade hedersrelaterade gärningar. Därefter diskuteras i avsnitt 8.4 om ytterligare ändringar behöver genomföras inom ramen för det befintliga regelverket.

Utredningen har också i uppdrag att överväga hur preskriptionstiden för hedersrelaterad brottslighet bör beräknas och ta ställning till om särskilda preskriptionsregler bör gälla om brott har begåtts mot en person under 18 år. Dessa frågor behandlas i avsnitt 8.5.1. Utredningen ska också analysera svensk domstols behörighet att döma över sådan brottslighet begången utomlands. Den frågan behandlas i avsnitt 8.5.2.

8.2 Det finns ett behov av en särskild brottstyp avseende hedersrelaterade gärningar

Bedömning: Det finns ett behov av att markera ytterligare i straffsystemet att hedersrelaterat våld och förtryck är oacceptabelt. Det behöver införas en särskild brottstyp som tar sikte på hedersrelaterade gärningar.

8.2.1 Behovet av en särskild brottstyp

I våra direktiv talas om hedersrelaterat våld och förtryck som en särskild företeelse. Redan i direktivens inledning fastslås att "[b]rott med hedersmotiv ska utgöra en egen brottsrubricering". I det sammanhanget kan konstateras att våra direktiv har föregåtts av bl.a. januariavtalet 2019 mellan Socialdemokraterna, Centerpartiet, Liberalerna och Miljöpartiet de gröna, innehållet i betänkandet *Ökat skydd mot hedersrelaterad brottslighet* (SOU 2018:69) och propositionen med samma namn (prop. 2019/20:131), ett uttalande av Justitiekommittén

(bet 2017/18: JuU14 s. 80) samt ett tillkännagivande av riksdagen (bet. 2017/18: JuU14 punkt 33, rskr. 2017/18:240), i vilka alla hedersrelaterat våld och förtryck har lyfts fram som någonting säreget. Begreppet hedersrelaterat våld och förtryck har funnits i Sverige i vart fall sedan slutet av 1990-talet.²

Som framgår av avsnitt 6 är problematiken tilltagande och det finns ett stort och ökande behov av att motverka hedersrelaterat våld och annat sådant förtryck. Alla som är utsatta för upprepade integritetskränkande gärningar har ett stort behov av stöd. Den som är utsatt för hedersrelaterat förtryck är särskilt utsatt och sårbar eftersom hon eller han ofta helt saknar stöd från anhöriga.

Mot denna bakgrund konstaterar vi att det är vårt uppdrag inte bara att överväga hur hedersrelaterat våld och förtryck kan motverkas genom strafflagstiftning utan också att överväga hur det kan markeras särskilt i lagtexten att sådant våld och förtryck är oacceptabelt. Intresset av att genom straffrätten sända ut signaler i samhället om vilka typer av ageranden som är oacceptabla ska här inte underskattas. Våra överväganden bör alltså vara inriktade i första hand mot tänkbara lösningar som innebär att det anges uttryckligen i lagtext att det finns ett straffansvar som är direkt kopplat till hedersrelaterat våld och förtryck. Detta gäller även om den av oss föreslagna lagstiftningen skulle utformas med utgångspunkt i redan befintlig strafflagstiftning.

Redan här kan påpekas att det den 1 juli 2020 infördes en ny straffskärpningsgrund i 29 kap. 2 § 10 brottsbalken som tar sikte på brottslighet med hedersmotiv. Denna ska kunna tillämpas på såväl enstaka hedersrelaterade gärningar som flerfaldig hedersrelaterad brottslighet.³ Vårt uppdrag handlar huvudsakligen om att utreda möjligheten att införa en ny brottstyp för upprepade hedersrelaterade gärningar som riktar sig mot samma brottsoffer.

I detta delavsnitt ska diskuteras om det är nödvändigt att införa en ny brottstyp avseende upprepade hedersrelaterade gärningar eller om ett tillräckligt bra resultat skulle kunna uppnås genom justeringar av befintliga straffstadganden.

Den nya straffskärpningsgrunden i 29 kap. 2 § 10 brottsbalken – som ska kunna tillämpas i fråga om såväl *enstaka* hedersrelaterade brott som *flerfaldig* sådan brottslighet – syftar till att tydliggöra att heders-

² Se avsnitt 2.1 och 6.2.1.

³ Se prop. 2019/20:131, bet. 2019/20:JuU23, rskr. 2017/20:272.

aspekten kan beaktas i straffskärpande riktning. Därutöver bör samhällets avståndstagande i förhållande till *upprejade hedersrelaterade gärningar mot samma brottsoffer* markeras särskilt i lagtexten och det är naturligt att vid skisserandet av en eventuell ny brottstyp låta sig inspireras av regleringen av de s.k. fridskränkningensbrotten.

Det huvudsakliga alternativet till att införa en ny brottstyp avseende upprejade hedersrelaterade gärningar är att justera bestämmelsen om grov fridskränkning i 4 kap. 4 a § första stycket brottsbalken. Det skulle i så fall inte finnas någon skillnad i regleringen av hedersrelaterade gärningar och andra gärningar som täcks av den nämnda bestämmelsens tillämpningsområde. Det finns dock flera nackdelar med att helt föra samman regleringen av de s.k. fridskränkningensbrotten med regleringen av hedersrelaterade gärningar. En första nackdel är att den viktiga symbolfunktionen med en ny brottstyp som uttryckligen tar sikte på hedersrelaterade gärningar går förlorad. Vidare vore det problematiskt, som vi kommer att diskutera närmare i avsnitt 8.3.1, att ha ett närståenderekvisit i fråga om hedersrelaterade gärningar – samtidigt som det inte är önskvärt att ta bort närståenderekvisitet i fråga om grov fridskränkning och grov kvinnofridskränkning. På motsvarande sätt som det är hederskomponenten som gör den upprejade hedersrelaterade brottsligheten mot samma brottsoffer mer straffvärd, än straffvärdet för gärningarna isolerade, är det bl.a. närståendespekten som förklarar varför sådan brottslighet som i dag är att bedöma som grov fridskränkning eller grov kvinnofridskränkning är mer straffvärd.

I riksdagens tillkännagivande som det refereras till i våra direktiv hänvisas till följande uttalande i ett betänkande av Justitieutskottet:⁴

Brott med hedersmotiv ska enligt utskottet ses som ett samlingsbegrepp för många olika företeelser, de flesta straffbara redan med nuvarande lagstiftning. Precis som när det gäller fridskränkningensbrotten kan det vara svårt att inom det straffrättsliga regelsystemet tillräckligt beakta det straffvärda i ett upprepat och systematiskt kränkande handlande, som i och för sig kan utgöras av ganska bagatellartade gärningar. Det straffrättsliga regelsystemet är inriktat på enskilda handlingar som i både tid och rum är avgränsade som ”enskilda” handlingar. Då sådana handlingar blir ett led i en upprepad kränkning, eller en del av ett trakasserande mönster mellan ojämlika parter, kan lagföringen och domen över handlandet lätt försumma det samlade beteendets straffvärde. En särskild

⁴ Bet. 2017/18:JuU14 s. 80. Se även avsnitt 2.1.

brottsrubricering, med grov fridskränkning som förebild, skulle enligt utskottet avhjälpa detta.

Av våra direktiv framgår att en viktig del av uppdraget är att överväga hur ett mönster av upprepade gärningar mot samma brottsoffer skulle kunna beaktas i straffvärdehöjande riktning. Det ligger då närmast till hands att, i enlighet med vad utskottet har uttalat, ta sin utgångspunkt i de s.k. fridskränkningssbrotten i 4 kap. 4 a § brottsbalken, även om det s.k. stalkningsbrottet i 4 b § har en snarlik konstruktion. Vi delar därför den utgångspunkt som framgår av direktiven och som innebär att det bör införas en särskild brottstyp som tar sikte på hedersrelaterade gärningar.

Som vi har angett i avsnitt 7.3.3 ser vi inte att en reglering som tar sikte på hedersmotiv skulle kunna stå i strid med förbuden mot diskriminering. Även om religion är en diskrimineringsgrund och hög grad av religiositet kan innebära en s.k. överrisk för hedersrelaterat våld och förtryck, så kan sådant förtryck förekomma också utan religiös kontext. Det är alltså inte någon trosuppfattning eller annan övergripande livsåskådning som förbjuds.

Sammanfattningsvis menar vi att det finns ett behov av en ny brottstyp – som markerar i strafflagstiftningen att upprepade hedersrelaterade brottsliga gärningar mot samma brottsoffer är särskilt förkastliga – och att övervägande skäl talar för att en sådan införs i stället för att ändringar genomförs endast i befintliga straffbestämmelser. Vi bedömer att införandet av en ny brottstyp avseende upprepade hedersrelaterade brott kan ha en viktig normbildande effekt.

8.2.2 Också annan påverkan än sådan som sker genom fysiskt våld bör omfattas av regleringen som helhet

Ovan har vi diskuterat den del av vårt uppdrag som gäller att skissera en ny brottstyp avseende flerfaldiga hedersrelaterade gärningar, som sedda var och en för sig redan i dag utgör brott. Det handlar i den delen framför allt om att markera den hedersrelaterade brottslighetens allvar genom att peka ut sådan brottslighet som någonting särskilt och åstadkomma en tydligare grund för straffskärpning i de fall brottsligheten upprepas mot samma brottsoffer.

I vårt uppdrag ligger därutöver att ”överväga om det är lämpligt att sådana nedvärderande, manipulerande eller kränkande handlingar

i syfte att kontrollera en person som i det enskilda fallet inte utgör en straffbar gärning bör omfattas av den särskilda kriminaliseringen”.⁵ I denna del har vi att ta ställning till dels vilka grader av påtryckning som bör vara tillåtna i syfte att påverka en annan persons agerande, dels vad som redan i dag täcks av strafflagstiftningen. Det är bara om gällande rätt inte ger utrymme för den önskvärda tillämpningen som lagstiftningen bör ändras.

Vid denna bedömning är det relevant att beakta gränssnittet mellan straffrätten och exempelvis familjerätten. I viss utsträckning har exempelvis föräldrar rätt – och ibland till och med en skyldighet – att utöva kontroll för att påverka ett barns agerande. Under vissa förutsättningar kan kontrollen innefatta till och med våldsanvändning. Det skulle exempelvis kunna handla om en förälder som griper ett hårt tag i ett barn som springer mot en trafikerad gata, i syfte att barnet inte ska bli överkört av en bil. Det handlar här om en avvägning mellan å ena sidan individens rätt till självbestämmande och å andra sidan föräldrarnas rätt och skyldighet att se till att ett barn inte skadar sig självt eller annan/annat. Motsvarande problematik finns även i förhållandet mellan vuxna, där exempelvis en vuxen använder något slags våld för att förhindra att en annan vuxen råkar (mer) illa ut. Det kan då röra sig om situationer som omfattas av bestämmelsen om nöd i 24 kap. 4 § brottsbalken eller snarlika situationer. Termen våld implicerar alltså inte (i sig) att det agerande som beskrivs är vare sig otillåtet från juridisk synpunkt eller icke önskvärt från moralisk synpunkt.

Hur lagstiftningen som helhet bör vara utformad – för att också annat slags otillbörlig påverkan med anknytning till heder än sådan som sker genom fysiskt våld ska täckas av det kriminaliserade området – behandlas i avsnitt 8.4.

⁵ Se avsnitt 2.1.

8.3 Ett särskilt hedersbrott införs

Förslag: Det införs en ny bestämmelse i 4 kap. brottsbalken om att den som begår brottsliga gärningar enligt 3, 4, 5, 6 eller 12 kap. eller enligt 24 § lagen (1988:688) om kontaktförbud i syfte att bevara eller återupprätta en persons eller familjs, släkts eller annan liknande grupps heder, döms, om var och en av gärningarna utgjort led i en upprepad kränkning av den utsattes integritet och gärningarna varit ägnade att allvarligt skada hans eller hennes självkänsla, för *hedersbrott*. Straffskalan för den nya brottstypen ska vara densamma som för grov fridskränkning och grov kvinnofridskränkning.

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

Vi föreslår att den nya bestämmelsen förs in i 4 kap. 4 b § brottsbalken och att nuvarande 4 b–4 d §§ placeras i 4 c–4 e §§.

8.3.1 Lagstiftningen mot hedersrelaterade gärningar bör omfatta en vidare krets än "närstående"

För ansvar för *grov fridskränkning* krävs att gärningarna begås "mot en närstående eller tidigare närstående person" (4 kap. 4 a § första stycket brottsbalken). För att brottet i stället ska rubriceras som *grov kvinnofridskränkning* krävs att gärningarna har begåtts "av en man mot en kvinna som han är eller har varit gift med eller som han bor eller har bott tillsammans med under äktenskapsliknande förhållanden" (andra stycket samma paragraf). De s.k. fridskränkningensbrotten kan alltså sägas bygga på ett slags *allmänt närståendebegrepp* respektive ett slags *qualificerat närståendebegrepp*.

Det allmänna närståendebegrepp, i 4 kap. 4 a § första stycket brottsbalken, som måste vara uppfyllt för ansvar för grov fridskränkning definierades inte närmare när paragrafen infördes. I förarbetena angavs dock att det med begreppet närstående "i första hand" avsågs en person som gärningspersonen har eller har haft ett förhållande med, vilket i sin tur exemplifierades med äktenskap och samboskap. Vidare angavs att begreppet skulle omfatta personer som är närstå-

ende på annat sätt, exempelvis föräldrar, syskon, barn och s.k. bonusbarn. En utgångspunkt – dvs. inte ett absolut villkor – var att gärningsperson och brottsoffer bor eller har bott tillsammans.⁶

Frågan är då om den personkrets som kan göra sig skyldig till den eventuella nya brottstypen avseende hedersrelaterade gärningar bör avgränsas genom någon form av närståenderekvisit. Utifrån vår kunskapsinhämtning i fråga om hedersrelaterat våld och förtryck gör vi till att börja med det övergripande konstaterandet att sådant våld och förtryck ofta utövas inom en familj eller släkt. Samtidigt är det inte med nödvändighet så att gärningspersonen i dessa fall återfinns inom den snäva personkrets som avses med det ovan nämnda närståendebegrepp som används i 4 kap. 4 a § första stycket brottsbalken. Det skulle också kunna röra sig om en mer avlägsen släkting, som aldrig har bott tillsammans med brottsoffret.⁷ Redan detta skulle göra ett införande av ett närståenderekvisit, i det nya straffstadgandet, problematiskt. Om det i ett konkret fall skulle vara exempelvis oklart om – eller sannolikt men inte ställt utom rimligt tvivel att – brottsoffret var närstående till gärningspersonen, så skulle en domstol vara förhindrad att döma till ansvar för den nya brottstypen. Vidare kan det tänkas att hedersrelaterade gärningar utförs av någon som över huvud taget inte kan betraktas som närstående. Det skulle kunna röra sig om en avlägsen släkting som brottsoffret aldrig tidigare har träffat eller någon som har en relation till någon som brottsoffret i sin tur har eller har haft en relation till men inte direkt till brottsoffret, exempelvis en förälder till en ung persons partner. Även dessa typfall bör omfattas av lagstiftningen. Vi anser därför att konstruktionen av den nya brottstypen bör genomföras helt utan närståenderekvisit.

I anslutning till vår bedömning att den nya regleringen inte bör innefatta något villkor som inskränker den personkrets som kan dömas till ansvar för brottstypen kan nämnas att också det s.k. stalkningsbrottet, *olaga förföljelse*, i nuvarande 4 kap. 4 b § brottsbalken är konstruerat utan sådant slags begränsning.

⁶ Prop. 1997/98:55 s. 132. Se även t.ex. rättsfallet NJA 2004 s. 97 och Malou Andersson, *Grov fridskränkning och grov kvinnofridskränkning: Fridskränkningens brotten som rättslig konstruktion*, ak.avh. 2016.

⁷ Se avsnitt 6.2.

8.3.2 Intresset av att behålla en koppling till de s.k. fridskränkningssbrotten

Enligt vår uppfattning bör konstruktionen av en ny brottstyp för upprepade hedersrelaterade gärningar utformas så att det inte uppstår stora skillnader mellan hedersrelaterade gärningar och sådana gärningar som kan utgöra fridskränkningssbrott. Detta kan för det första förklaras med hänvisning till *rättviseskäl*, eftersom det inom straffrätten finns en grundläggande och bakåtblickande proportionalitetsprincip, enligt vilken straffets stränghet ska spegla brottets svårhet/allvar.

Vid bedömningen av brottets svårhet/allvar, dvs. straffvärdet, ska beaktas ”den skada, kränkning eller fara som gärningen inneburit, vad den tilltalade insett eller borde ha insett om detta samt de avsikter eller motiv som han eller hon haft”. Om gärningen inneburit ”ett allvarligt angrepp på någons liv eller hälsa eller trygghet till person”, så ska detta beaktas särskilt. (29 kap. 1 § andra stycket brottsbalken.)

Enligt vår bedömning kommer det – oavsett den exakta definitionen av hedersrelaterad gärning – att finnas en betydande överlappning mellan hedersrelaterade gärningar och sådana gärningar som kan utgöra fridskränkningssbrott. Många – om än inte alla – hedersrelaterade gärningar begås mot närstående. Såväl hedersaspekten som närståendespekten kan sägas göra upprepad brottslighet mot ett brottsoffer typiskt sett mer straffvärd. Någon närmare jämförelse av dessa två aspekter med avseende på klandervärdhet låter sig dock inte göras. Vi anser därför att rättviseskäl talar för att hedersrelaterade gärningar så långt som möjligt bör bedömas på motsvarande sätt som sådana gärningar som kan utgöra fridskränkningssbrott. Det är viktigt att våld och annat förtryck mot kvinnor eller andra närstående som inte begås inom ramen för en hederskontext inte förringas – eller att sanktionerna för sådana gärningar ”halkar efter” – i förhållande till gärningar som begås i en sådan kontext.

Ett angränsande skäl för det sagda – som förtjänar att framhållas särskilt – är att det är omöjligt att utforma ny lagstiftning i den nu tänkta riktningen på ett sätt som eliminerar *tolknings- och gränsdragningsproblem*. Ett rekvisit i lagtexten som tar sikte på gärningarnas relation till *heder* kommer – oavsett den närmare utformningen – alltid att vara förenat med tolknings- och gränsdragningsproblem. Om

hedersrelaterade gärningar på ett systematiskt plan bedöms på motsvarande sätt som sådana gärningar som kan utgöra fridskränkingsbrott, så minimeras de oönskade verkningarna av sådana problem. Den nya brottstypen kan i så fall tillämpas i fall då det står klart att gärningarna kan kopplas till ett hedersmotiv medan det i många av de fall då en sådan anknytning inte kan bevisas kan vara möjligt att döma för grov fridskränkning eller grov kvinnofridskränkning.

8.3.3 Hänvisning till den brottskatalog som gäller för de s.k. fridskränkingsbrotten

Brottskatalogen i 4 kap. 4 a § brottsbalken

De brottsliga gärningar som kan utgöra led i grov fridskränkning och grov kvinnofridskränkning tillhör, enligt ordalydelsen i 4 kap. 4 a § brottsbalken, de brottstyper som beskrivs i

- 3 kap. brottsbalken (exempelvis ringa misshandel och misshandel av normalgraden),
- 4 kap. brottsbalken (exempelvis olaga tvång, olaga hot, hemfridsbrott, ofredande och dataintrång),
- 6 kap. brottsbalken (exempelvis sexuellt ofredande),
- 12 kap. brottsbalken (exempelvis skadegörelse) och
- 24 § lagen (1988:688) om kontaktförbud (överträdelse av kontaktförbud).

Det är dock i praktiken inte alla brottstyper i katalogen som kan ingå i ett s.k. fridskränkingsbrott. Domstolarna dömer typiskt sett, i enlighet med vad som har uttalats i förarbetena om att allmänna straffrättsliga konkurrensregler ska gälla, särskilt för *de allvarligaste brotten* som anges i ovan nämnda kapitel i brottsbalken, exempelvis mord och våldtäkt, i stället för att låta dessa ingå i en grov fridskränkning eller en grov kvinnofridskränkning.⁸ Något förenklat beror detta på att straffskalorna för de allvarligaste brotten är strängare än straffskalorna för grov fridskränkning och grov kvinnofridskränkning. I för-

⁸ Se t.ex. prop. 1997/98:55 s. 80 och Nils Jareborg, Sandra Friberg, Petter Asp och Magnus Ulväng, *Brotten mot person och förmögenhetsbrotten*, 2 uppl., 2015 s. 87 f.

arbetena till införandet av 4 kap. 4 a § brottsbalken uttalades följande i författningskommentaren:⁹

Bestämmelsen innebär att domstolen, i stället för att döma för de brott som gärningarna innebär (t.ex. misshandel och olaga hot), skall döma för det nya brottet, om de övriga förutsättningarna för det nya brottet är uppfyllda. Domstolen kan därmed ta hänsyn till den kränkta personens hela situation vid brottsrubriceringen av gärningarna och bedömningen av straffvärdet.

Såsom anförts i allmänmotiveringen skall vanliga konkurrensregler tillämpas. Detta torde normalt innebära att, när fråga är om konkurrens mellan det nya brottet och ett annat brott med strängare straffskala, domstolen skall döma för det senare brottet. Det innebär exempelvis att domstolen skall döma för grov misshandel i konkurrens även om gärningen ingår i ett beteende av det slag som omfattas av den nya bestämmelsen. Även t.ex. våldtäkt, grovt sexuellt utnyttjande och sexuellt utnyttjande av underårig skall domstolen döma särskilt för. Det bör observeras att samma omständigheter som konstituerar det nya brottet också kan föranleda att t.ex. misshandeln bedömas som grovt brott. Såsom anförts i allmänna motiveringen kan exempelvis det förhållandet att misshandeln varit upprepad eller yttrat sig mot någon som har en särskilt utsatt ställning göra att grov misshandel bedöms föreligga.

Det bör, som *Lagrådet* anmärkt, påpekas att åklagaren efter en fällande dom som regel inte torde kunna komma tillbaka med nya brott av "normalgraden" som begåtts under den tid som den tidigare domen omfattar. Om de enskilda gärningar som det tidigare åtalet omfattat kunnat bestämt anges i gärningsbeskrivningen, torde visserligen andra gärningar inte formellt omfattas av domens rättskraft. Förhållandena torde emellertid, som *Lagrådet* påpekat, ofta vara sådana att de enskilda gärningarna inte är tillräckligt preciserade till antal, tid och plats för att rättskraften beträffande varje enskild gärning skall kunna bedömas. Härtill kommer att enskilda gärningar av samma art inte nämnvärt torde påverka straffvärdet enligt bestämmelsen.

Regleringen i 4 kap. 4 a § brottsbalken syftar till bl.a. att höja sanktionens ingripandegrad mot den som begår upprepade brottsliga gärningar mot samma brottsoffer, under de förutsättningar som beskrivs i paragrafen, och ska alltså inte tillämpas i de fall straffmaximum för fridskränkingsbrottet skulle ha en strafflindrande effekt i förhållande till om domstolen skulle döma för det i det tänkta fridskränkingsbrottet ingående brottet.

En annan anledning till att 4 kap. 4 a § brottsbalken ibland inte kan tillämpas är att *oaktsambetsbrott* (exempelvis vållande till kroppsskada) i vissa fall kan innebära att gärningspersonen saknar uppsåt

⁹ Prop. 1997/98:55 s. 134.

till rekvisitet ”gärningarna varit ägnade att allvarligt skada personens självkänsla”. Den tilltalade måste, för ansvar enligt 4 kap. 4 a § brottsbalken, ha uppsåt till att det förelåg omständigheter i det konkreta fallet som (domstolen bedömer) var sådana att gärningarna var ägnade att allvarligt skada personens självkänsla. Om gärningspersonen saknar uppsåt till att dessa omständigheter föreligger, så saknas det alltså tillräckligt uppsåt för ansvar enligt 4 kap. 4 a § brottsbalken. Ansvar utdöms därför ibland även av denna anledning för vissa av de ovan listade brottstyperna i stället för att domstolen låter dessa brott (exempelvis vållande till kroppsskada) ingå i ett fridskränkingsbrott, trots att övriga formella förutsättningar för detta är uppfyllda. I detta sammanhang bör dock påpekas att rekvisitet ”ägnade att” ska bedömas *objektivt* (från domstolens snarare än från gärningspersonens synpunkt). Det räcker alltså, för ansvar enligt 4 kap. 4 a § brottsbalken, att gärningspersonen har uppsåt till att det förelåg omständigheter som *typiskt sett* var sådana att de allvarligt skadade brottsoffrets självkänsla.

Genom att behålla hänvisningen till 3, 4, 6 och 12 kap. brottsbalken samt 24 § lagen (1988:688) om kontaktförbud och att låta dessa kategorier av brott träffas också av den nya brottstypen markeras på ett övergripande plan att brott mot person kan ingå som delar av såväl ett s.k. fridskränkingsbrott som ett hedersbrott.

Det skulle visserligen kunna påpekas att 12 kap. brottsbalken, om *skadegörelsebrott*, inte avser brott mot person utan brott mot egendom. I de fall en skadegörande gärning kan anses innefatta exempelvis ett olaga hot eller annat brott mot frihet och frid i 4 kap. brottsbalken, skulle en domstol kunna döma för båda brotten i konkurrens, eller – i fall av upprepade brottsliga gärningar mot en närstående – låta det fridskränkande brottet (t.ex. det olaga hotet) ingå som en del av ett s.k. fridskränkingsbrott. Om A förstör B:s egendom i syfte att skrämma B, så borde det teoretiskt sett vara möjligt att döma för såväl skadegörelse som olaga hot. Om A skulle ha begått också andra brott enligt t.ex. 3 eller 4 kap. brottsbalken mot B (exempelvis misshandel eller ytterligare fall av olaga hot), så skulle det vara möjligt att låta det olaga hotet i samband med förstörelsen av egendom ingå i ett s.k. fridskränkingsbrott. Det skulle alltså ha varit möjligt att döma för grov fridskränkning eller grov kvinnofridskränkning även om skadegörelse inte skulle ha omfattats av uppräknningen i 4 kap. 4 a § brottsbalken. Det nu sagda innebär att det från systematisk syn-

punkt skulle kunna anföras att 12 kap. brottsbalken inte skulle behöva ingå i denna uppräkningslista. Lagstiftaren har dock så sent som 2013 lagt till en hänvisning till 12 kap. i uppräkningslistan i 4 kap. 4 a § och alltså relativt nyligen tagit ställning i frågan.¹⁰

Den uppmärksamme läsaren av 4 kap. 4 a § första stycket brottsbalken kan konstatera att inte alla brott mot person ingår i brottskatalogen. Mest påtagligt i sammanhanget är att lagstiftaren har valt att inte ta in en hänvisning till 5 kap. brottsbalken om *ärekränkingsbrott*. Denna fråga ska behandlas i närmast följande delavsnitt.

Ärekränkingsbrotten enligt 5 kap. brottsbalken

Ärekränkingsbrotten består av brottstyperna

- *förtal* (5 kap. 1 § brottsbalken),
- *grovt förtal* (5 kap. 2 § brottsbalken),
- *förolämpning*, av normalgraden (5 kap. 3 § första stycket brottsbalken) och
- *förolämpning*, grovt brott (5 kap. 3 § andra stycket brottsbalken).

I 5 kap. 1 § anges följande i fråga om *förtal*:

Den som utpekar någon såsom brottslig eller klandervärd i sitt levnads sätt eller eljest lämnar uppgift som är ägnad att utsätta denne för andras missaktning, dömes för förtal till böter.

Var han skyldig att uttala sig eller var det eljest med hänsyn till omständigheterna försvarligt att lämna uppgift i saken, och visar han att uppgiften var sann eller att han hade skäligen grund för den, skall ej dömas till ansvar.

I 5 kap. 3 § första stycket anges följande i fråga om *förolämpning*:

Den som, i annat fall än som avses i 1 eller 2 §, riktar beskyllning, nedsettande uttalande eller förödmjukande beteende mot någon annan döms, om gärningen är ägnad att kränka den andres självkänsla eller värdighet, för förolämpning till böter.

Förtal och förolämpning är säregna på så sätt att de som utgångspunkt, enligt 5 kap. 5 § första stycket första meningen brottsbalken, inte får *åtalas* av någon annan än målsäganden. Utgångspunkten är

¹⁰ Se prop. 2012/13:108.

alltså att en åklagare inte får väcka åtal för vare sig förtal eller förolämpning. En viktig undantagsbestämmelse, av relevans för våra överväganden, finns emellertid i första styckets andra mening:

Om brottet riktar sig mot någon som är under arton år eller om i annat fall målsäganden anger brottet till åtal, får dock åklagaren väcka åtal om detta anses påkallat från allmän synpunkt och åtalet avser

1. förtal och grovt förtal,
2. [...], eller
3. förolämpning med anspelning på ras, hudfärg, nationellt eller etniskt ursprung, trosbekännelse, sexuell läggning eller könsöverskridande identitet eller uttryck.

Som framgår av undantagsbestämmelsen är det i nu aktuella fall ett ofrånkomligt villkor att målsäganden antingen *är under 18 år* eller *anger brottet till åtal*. Låg ålder kan också beaktas vid bedömningen av hur hårt brottsoffret har drabbats. Barn kan allmänt sett betraktas som särskilt skyddsvärda.¹¹

När 4 kap. 4 a § brottsbalken infördes utfördes stora delar av konstruktionen inom Regeringskansliet. Detta eftersom det i det betänkande som låg till grund för förslaget hade föreslagits en utformning som utgick från gärningspersonens kontrollerande beteende snarare än från avgränsbara brottsliga gärningar. Det ursprungliga förslaget hade, bl.a. av många remissinstanser, ansetts innefatta stora problem från legalitetssynpunkt. Det var alltså vid den fortsatta beredningen i Regeringskansliet som konstruktionen med hänvisningar till kapitel i brottsbalken utfördes. I propositionen fanns följande förklaring till varför en hänvisning till 5 kap. brottsbalken inte skulle införas i 4 kap. 4 a §:¹²

Straffbestämmelsen bör omfatta sådana straffbara gärningar som typiskt sett kan ingå i en kränkning av en närstående person. Sådana brott torde särskilt vara misshandel, olika fridsbrott som olaga tvång, olaga hot, ofredande och hemfridsbrott samt sexuella övergrepp. En begränsning bör ske till sådana kränkningar som typiskt sett utgör ett direkt angrepp på den personliga integriteten. Misshandel och andra brott mot liv och hälsa i 3 kap. brottsbalken, liksom olaga hot, olaga tvång och andra brott mot frihet och frid i 4 kap. brottsbalken och sexualbrotten i 6 kap. brottsbalken bör därför omfattas av den nya straffbestämmelsen. Ärekränkingsbrotten i 5 kap. brottsbalken kräver i princip att målsäganden anger brottet till åtal och att åtal av särskilda skäl anses påkallat ur allmän

¹¹ Se t.ex. prop. 2013/14:47 s. 38. Se även lagen (2018:1197) om Förenta nationernas konvention om barnets rättigheter, med den s.k. Barnkonventionen som bilaga.

¹² Prop. 1997/98:55 s. 79 f.

synpunkt. Den praktiska nyttan av att den nya straffbestämmelsen även skall omfatta brott enligt 5 kap. brottsbalken kan därför starkt ifrågasättas. En lämplig avgränsning av brottet är därför sådana förfaranden som avses i 3, 4 och 6 kap. brottsbalken.

Vad gäller de av regeringen först uttalade kriterierna – att ”[s]traffbestämmelsen bör omfatta sådana straffbara gärningar som typiskt sett kan ingå i en kränkning av en närstående person” och som ”typiskt sett utgör ett direkt angrepp på den personliga integriteten” – anser vi att dessa är uppfyllda även i fråga om förtal och förolämpning. Ett förtals- eller förolämpningsbrott skulle mycket väl kunna ingå, tillsammans med exempelvis misshandelsbrott och olaga hot, i den systematik som de s.k. fridskränkingsbrotten – och det nya hedersbrottet – är avsedda att vara en reaktion mot. Som exempel kan nämnas att gärningspersonen

- *misshandlar* och *ofredar* brottsoffret vid upprepade tillfällen genom att slå respektive knuffa henne eller honom samt
- *förtalar* brottsoffret genom att sprida nedsättande påståenden om henne eller honom via sociala medier och
- *förolämpar* henne eller honom genom att skicka nedsättande kommentarer via sms.

Det avgörande för valet att inte inkludera 5 kap. brottsbalken synes ha varit kravet på målsägandens angivelse av brottet till åtal. I den delen konstaterar vi att målsägandens angivelse *eller* att åtal är påkallat från allmän synpunkt krävs för att åklagare ska få väcka åtal för *hemfridsbrott* av normalgraden, *olaga intrång* av normalgraden, *kränkande fotografering*, *olovlig identitetsanvändning*, *olaga integritetsintrång*, *ofredande* som inte förövats på allmän plats, *intrång i förvar*, *olovlig avlyssning* som inte förövats på allmän plats och *olaga tvång* genom hot att åtala eller ange annan för brott eller att om annan lämna menligt meddelande (4 kap. 11 § brottsbalken). *Ringa skadegörelse*, *åverkan* eller *tagande av olovlig väg* får, om brottet kränker endast enskilds rätt, åtalas av åklagare bara om åtal av särskilda skäl är motiverat från allmän synpunkt (12 kap. 6 § brottsbalken). Målsägandens medverkan finns alltså med som ett ovillkorligt eller villkorligt rekvisit för allmänt åtal för flera av de brottstyper som täcks av den i 4 kap. 4 a § första stycket brottsbalken angivna brottskatalogen.

Med tanke på det nyss sagda – att ett förtals- eller förolämpningsbrott mycket väl skulle kunna ingå i den systematik som såväl de s.k. fridskränkningensbrotten som det nya hedersbrottet är avsedda att vara en reaktion mot – delar vi inte bedömningen i propositionen att ”[d]en praktiska nyttan av att den nya straffbestämmelsen även skall omfatta brott enligt 5 kap. brottsbalken [...] starkt [kan] ifrågasättas”. Vi anser i stället – inte minst mot bakgrund av att det s.k. nät-hatet blir mer och mer utbrett – att 5 kap. om ärekränkningensbrotten bör omfattas av såväl de s.k. fridskränkningensbrotten som den nya brottstypens brottskatalog. Det möjliggör att ett förtals- eller förolämpningsbrott kan läggas till grund för ett ansvar för grov fridskränkning, grov kvinnofridskränkning eller enligt bestämmelsen om den nya brottstypen för det fall målsäganden anger förtals- eller förolämpningsbrottet till åtal. Om målsäganden däremot väljer att inte ange brottet (och inte är under 18 år) så finns däremot inte förutsättningar att låta det ingå som ett led i ett åtal. Målsäganden bör alltså även fortsättningsvis disponera över frågan om ett förtals- eller förolämpningsbrott ska kunna leda till (eller ingå i ett) åtal eller inte.

Inte heller 4 kap. 4 b § brottsbalken, om *olaga förföljelse*, innehåller i dag någon hänvisning till 5 kap. brottsbalken. Brottskatalogen enligt den bestämmelsen är visserligen betydligt snävare – endast vissa särskilt uppräknade brottstyper ingår i den – än vad som gäller för de s.k. fridskränkningensbrotten. Vidare tar olaga förföljelse sikte på s.k. *stalking* (begreppet ”förföljer” används i paragrafens inledning), vilket är någonting annat än ett systematiskt *kontrollerande* av någon i ett visst syfte. Samtidigt är det lätt att inse att förtals- och förolämpningsbrott skulle kunna ingå som led även i den typ av förföljelser som nuvarande 4 b § är avsedd att motverka. Det skulle exempelvis kunna handla om att någon förföljer en s.k. kändis eller en f.d. kollega genom att sprida ut ofördelaktiga rykten om denna på internet. Det som vi har anfört om förtals- och förolämpningsbestämmelserna i 5 kap. brottsbalken i fråga om de s.k. fridskränkningensbrotten och den föreslagna nya brottstypen har alltså bäring även med avseende på olaga förföljelse enligt nuvarande 4 kap. 4 b § brottsbalken. Vi föreslår därför att hänvisningar till bestämmelserna om förtalsbrott och förolämpningsbrott tas in i bestämmelsen om det s.k. stalkningsbrottet i nuvarande 4 kap. 4 b §.

S.k. ekonomiskt våld

Vi har under rubriken ”Brottskatalogen i 4 kap. 4 a § brottsbalken” ovan angett att det i 4 kap. 4 a § brottsbalken finns en hänvisning till 12 kap. brottsbalken om skadegörelsebrott och där angett att sådana brott brukar sorteras till förmögenhetsbrotten snarare än till brotten mot person. Vår bedömning är, som framgått ovan, att de s.k. fridskränkingsbrotten och den föreslagna nya brottstypen i princip bör avse brott mot person som innebär kännbara kränkningar av personens fysiska integritet, frihet eller frid.

Samtidigt kan det konstateras att s.k. ekonomiskt våld kan ingå som medel för att kontrollera en annan person. Den mer övergripande frågan är då varför inte fler brottstyper som kan sägas beskriva s.k. ekonomiskt våld ska ingå i brottskatalogerna för de s.k. fridskränkingsbrotten och den föreslagna nya brottstypen. Enligt vår bedömning ligger svaret delvis i att s.k. ekonomiskt våld kan innefatta i stort sett vilka brottstyper som helst i 8–10 och 12 kap. brottsbalken. Det kan handla om exempelvis ringa stöld (8 kap. 2 §), egenmäktigt förfarande (8 kap. 8 §) eller bedrägeri (9 kap. 1 §). En brottskatalog som skulle inkludera 8 kap. brottsbalken skulle alltså – exempelvis – leda till att flera fall av egenmäktiga förfaranden (exempelvis att A tar något som tillhör B och är i B:s besittning men utan uppsåt att behålla, sälja eller på annat sätt använda föremålet) mot samma brottsoffer skulle kunna rubriceras som grov fridskränkning eller grov kvinnofridskränkning eller sorteras till den nu föreslagna nya brottstypen. Sådan brottslighet framstår inte som typiskt sett lika klandervärd som en systematisk brottslighet som består av exempelvis flera fall av olaga hot (4 kap. 5 §) och ofredande (4 kap. 7 §). Vidare bör det framhållas att de sistnämnda brottstyperna, olaga hot och ofredande, *redan till sin karaktär* är fridskränkande brott medan det samma inte kan sägas om de förstnämnda brottstyperna, ringa stöld, egenmäktigt förfarande och bedrägeri. En annan sak är att det skulle kunna komma i fråga att döma för exempelvis olaga hot eller ofredande i konkurrens med ett brott enligt 8–10 kap. brottsbalken, exempelvis om någon begått ett egendomsbrott mot en annan delvis i syfte att hota denne eller på annat sätt störa dennes frid.

Vår bedömning är alltså att 8–10 kap. brottsbalken inte bör ingå i brottskatalogen. Samtidigt vill vi – vad beträffar hedersrelaterad brottslighet – peka på att den nya straffskärpningsgrunden i 29 kap. 2 § 10

brottsbalken skulle kunna tillämpas även avseende förmögenhetsbrott. På motsvarande sätt går det att med stöd av allmänna principer om straffvärdebedömning argumentera för att straffvärdet för ett sådant brott är högre om brottet begås i syfte att kontrollera exempelvis en partner eller före detta partner eller ett barn.

8.3.4 Rekvisitet avseende heder

Vi har i avsnitt 6.2 redogjort för olika förslag till definition av heder, hedersrelaterat våld och förtryck och brott med hedersmotiv. Utredningen om starkare skydd mot barnäktenskap, tvångsäktenskap och brott med hedersmotiv behandlade frågan om utformning av ett hedersrekvisit ingående i sitt betänkande i samband med den utredningens förslag om den nya straffskärpningsgrund som sedermera kom att införas i 29 kap. 2 § 10 brottsbalken:¹³

Heder förekommer som begrepp i olika delar av den svenska rättsordningen, t.ex. i bemärkelsen ”tro och heder” i 33 § lagen (1915:218) om avtal och andra rättshandlingar på förmögenhetsrättens område. Hedersbegreppet används även i de olika eder som regleras i rättegångsbalken, dvs. i bemärkelsen ”på heder och samvete” i t.ex. domareden och vitneseden i 4 kap. 11 § respektive 36 kap. 11 §. I nuvarande sammanhang avses däremot med *heder* sådan kollektivt präglad heder som kännetecknas av föreställningen att en familjs eller släkts anseende, ställning eller liknande är beroende av de individuella medlemmarnas handlande, däribland men inte begränsat till kvinnliga familjemedlemmars kyskhets- och oskuld samt deras faktiska och påstådda beteende i förhållande till sådana ideal.

Att det ska vara fråga om en *familjs eller släkts* heder bör därför framgå direkt av lagtexten. Begreppen avses här i vid bemärkelse. Hedersrelaterad brottslighet kan emellertid förekomma även inom etniska, kulturella eller religiösa grupperingar som i formell mening inte knyts samman genom familje- eller släktband men vilkas medlemmar betraktar varandra som familj eller släkt, t.ex. klaner. Bestämmelsen bör därför rymma också andra, med familjen eller släkten jämförbara, kollektiv. Den föreslagna lagtexten omfattar därför en *annan liknande grups heder*. Avsikten är däremot inte att träffa grupper eller sammanslutningar som inte kan likställas med familjer eller släkter, t.ex. mc-gäng eller andra kriminella nätverk. Det kan vidare inte uteslutas att det kan förekomma fall då det endast är en persons uppfattade heder i en grupp som anses påverkad och som har föranlett brottsligheten – det kan t.ex. vara fråga om ett familjeöverhuvuds anseende. Även dessa fall bör uttryckligen omfattas för att undvika tillämpningsproblem.

¹³ SOU 2018:69 s. 92–95.

Den familjs, släkts eller grupps heder som motivet knyter an till behöver inte vara gärningspersonens egen. Det kan även vara t.ex. en annan familjs eller släkts heder som berörs. Inte heller i de fall då brottet har begåtts för att bevara eller återupprätta en enskild persons heder behöver det vara fråga om gärningspersonens egna anseende. Typiskt sett bör det dock ofta vara fråga om ett brott mot någon som äventyrar gärningspersonens eller anstiftarens eller dennes familjs eller släkts heder. Att så är fallet bör dock inte krävas för att den särskilda straffskärpningsgrunden ska vara tillämplig. Inte heller i de fall då det är fråga om en grupps heder bör det krävas att gärningspersonen ingår i denna. Lagtexten bör därför formuleras på så sätt att det ska vara fråga om *en* persons eller familjs, släkts eller annan liknande grupps heder.

Både brott som begås för att motverka att hedern skadas och brott som begås när hedern redan anses ha påverkats negativt, dvs. i efterhand i syfte att återupprätta denna, bör omfattas av den nya punkten. Bestämelsen ska därför uttryckligen ta sikte på brott som begåtts för att antingen *bevara eller återupprätta* hedern. En sådan formulering täcker även fall i vilka hedern riskerar att "förloras" eller redan har förlorats. Även för det fall den förlorade hedern inte anses kunna återfås helt bör brottsliga reaktioner som syftar till att i möjligaste mån återupprätta t.ex. en familjs anseende eller ställning omfattas av en sådan utformning. Härigenom knyter den föreslagna lagtexten an till definitionen av hedersrelaterad brottslighet [...] vilken avser brott som har begåtts "i syfte att förhindra att hedern skadas eller förloras alternativt för att reparera eller återställa den skadade eller förlorade hedern".

Brott med hedersmotiv riktas ofta mot närstående men även personer utanför den egna familjen, slakten eller gruppen kan drabbas. Bestämelsen bör därför utformas så att lagtexten inte innehåller något krav på att det aktuella brottet har begåtts mot en närstående eller liknande. Vidare begås brott med hedersmotiv främst av män mot, ofta unga, kvinnor men även andra situationer kan förekomma. Bestämelsen bör därför utformas på ett könsneutralt sätt. Både män och kvinnor, pojkar och flickor, ska alltså kunna vara gärningspersoner eller målsägande enligt den föreslagna straffskärpningsgrunden.

Brott med hedersmotiv är ofta kollektivt begångna, eller åtminstone kollektivt förankrade även om det bara finns en gärningsperson. Det bör dock inget vara något krav att så är fallet för att bestämmelsen ska gälla. Lagtexten bör alltså utformas så att den föreslagna straffskärpningsgrunden även är tillämplig på en ensam gärningsperson som agerat självständigt utan någon form av stöd från andra.

[---]

För att det ska anses vara fråga om brott med ett sådant hedersmotiv som avses i den föreslagna bestämmelsen måste gärningen grunda sig på en sådan kollektiv hedersuppfattning som har omnämnts ovan vilken innebär att en individs handlingar anses påverka en annan persons, eller andra personers, anseende. [---]

När det gäller lagtextens utformning bör det avslutningsvis nämnas att denna naturligtvis inte bör formuleras så att den riskerar att skänka legitimitet till sådant hederstänkande som kan leda till brott. Det förhållandet att den av oss förslagna ordalydelsen hänvisar till begreppet heder (och därvid knyter an till en uppfattning om heder som inte delas av de flesta människor) innebär dock inte att lagstiftaren själv ska uppfattas utgå från en idé om att heder kan utgöra en godtagbar anledning till våld och förtryck. Den särskilda straffskärpningsgrundens budskap är tvärtom att hedersmotiv inte är försvarbara och innebär ett tydligt avståndstagande från sådant hederstänkande. [...] Utredningen har därför valt att använda begreppet heder i vårt förslag till lagtext.

Om man trots detta önskar markera att det allmänna inte står bakom den innebörd av hedersbegreppet som är aktuell i sammanhanget kan straffskärpningsregeln ges en alternativ utformning och i stället hänvisa till en *föreställning* om heder. På så vis skapas en distans till den uppfattning om heder som ligger bakom den brottslighet som är i fråga. En sådan formulering indikerar även i viss mån att begreppet har en annan innebörd än på andra håll i lagstiftningen (tex. i bemärkelsen ”tro och heder” i 33 § lagen [1915:218] om avtal och andra rättshandlingar på förmögenhetsrättens område samt ”på heder och samvete” i 4 kap. 11 § respektive 36 kap. 11 § rättegångsbalken). Mot denna bakgrund skulle den särskilda straffskärpningsgrunden i stället kunna formuleras på så sätt det ska ses som en försvärande omständighet *om ett motiv för brottet varit att bevara eller återupprätta en persons eller familjs, släkts eller annan liknande grups anseende utifrån en föreställning om heder.*

Den utredningen lade alltså fram två förslag till formulering av hedersmotivet:

1. ”att bevara eller återupprätta en persons eller familjs, släkts eller annan liknande grups heder”
2. ”att bevara eller återupprätta en persons eller familjs, släkts eller annan liknande grups anseende utifrån en föreställning om heder”

Vi anser att en formulering i enlighet med det första alternativet inte kan sägas föra tankarna till att lagstiftaren skulle utgå från en idé om att heder kan utgöra en godtagbar anledning till våld och förtryck. Det första alternativet är därför godtagbart. Samtidigt finns det enligt vår uppfattning inget hinder mot att understryka att det i sammanhanget är gärningspersonens föreställning om heder som avses. Även det andra alternativet är alltså godtagbart. Det alternativ som bör väljas i fråga om den föreslagna nya brottstypen är det som står i bäst samklang med formuleringar i annan lagtext.

Vi kan i detta sammanhang återigen konstatera att Åklagarmyndigheten och Polismyndigheten 2019 beslutade att definiera hedersrelaterad brottslighet som ”brott som helt eller delvis begåtts för att bevara eller återupprätta en persons eller familjs, släkts eller annan liknande grupps anseende utifrån en föreställning om heder”, dvs. i enlighet med det andra alternativet.¹⁴ Regeringen har dock i proposition med bl.a. förslag till ny straffskärpningsgrund valt att ansluta sig till det första alternativet.¹⁵ Regeringen – som hade tagit del av Åklagarmyndighetens och Polismyndighetens ställningstagande – uttalade följande i denna del:¹⁶

Som utredningen framhåller bör bestämmelsen inte utformas så att den riskerar att legitimera sådant hederstänkande som kan leda till brott. Detta kan tyckas tala för att använda uttrycket ”föreställning om heder” i stället för ”heder”. I sammanhanget finns det anledning att uppmärksamma att en likartad frågeställning aktualiserades när det gäller begreppen ”ras” respektive ”föreställning om ras” i samband med lagstiftningen om ett utvidgat straffrättsligt skydd för transpersoner (prop. 2017/18:59 bilaga 5 s. 111–113). Lagrådet anförde i det lagstiftningsärendet att det i och för sig var önskvärt att undvika användandet av begreppet ”ras” men att enbart det förhållandet att en lag använder begreppet inte innebär att den utgår från en idé om att människor kan delas in i raser. Lagrådet anförde vidare bl.a. att begreppet ”föreställning om ras” var en omständlig skrivning som försvagade ett rakt och enkelt avståndstagande. Begreppet ”föreställning om ras” lägger fokus på gärningsmannen och ställer krav på utredning om vilken uppfattning gärningsmannen har i frågan. Det framstod enligt Lagrådet som olämpligt att det straffrättsliga förfarandet inriktades på att få fram vilka tankar och idéer gärningsmannen har. Förslaget om att använda begreppet ”föreställning om ras” i stället för begreppet ”ras” avstyrktes därför och någon ändring i lagstiftningen gjordes inte i dessa delar.

Vissa av Lagrådets överväganden i fråga om användandet av begreppen ”ras” respektive ”föreställning om ras” har bäring också på begreppen ”heder” respektive ”föreställning om heder”. Först och främst ska framhållas att regeringen delar uppfattningen om att enbart det förhållandet att lagstiftaren använder sig av ett visst begrepp inte innebär att begreppet legitimeras av lagstiftaren. Användandet av begreppet ”heder” innebär alltså inte i sig att lagstiftningen ska uppfattas utgå från en idé om att heder kan utgöra en godtagbar anledning till våld och förtryck. Den särskilda straffskärpningsgrundens budskap är tvärtom att hedersmotiv inte är försvarbara och innebär ett tydligt avståndstagande från sådant hederstänkande. Att begreppet ”heder” har en annan innebörd i

¹⁴ Se Åklagarmyndigheten, *Hedersrelaterad brottslighet. Handbok*, 2020 s. 8. Definitionen togs i bruk i januari 2020. Se även avsnitt 6.2.1.

¹⁵ Prop. 2019/20:131 s. 35–39.

¹⁶ Prop. 2019/20:131 s. 36 f.

t.ex. 36 kap. 11 § rättegångsbalken innebär inte heller att begreppet inte bör användas i nu föreslagna bestämmelse. Det måste anses uppenbart att begreppet inte har samma innebörd som begreppet ”heder” i t.ex. vittneseden.

Avgörande för frågan om begreppet ”heder” eller ”föreställning om heder” bör användas i lagtexten bör i stället vara vilket av begreppen som i tillräcklig och störst utsträckning uppfyller legalitetsprincipens krav. Eftersom de särskilda straffskärpningsgrunderna i 29 kap. 2 § brottsbalken endast är exemplifierande kan det ifrågasättas om legalitetsprincipen gör sig lika starkt gällande i dessa fall. Även om legalitetsprincipens krav inte gör sig lika starkt gällande för frågan om utformningen av en särskild straffskärpningsgrund som för frågan om huruvida någon kan bli föremål för ett straffrättsligt ingripande måste bestämmelsen vara utformad på ett begripligt och tydligt sätt. Bestämmelsen måste ha en sådan utformning att det är möjligt för den enskilde att iakttä lagens krav och kunna förutse vilken reaktion som kan följa på en överträdelse av bestämmelsen.

Det bör i sammanhanget nämnas att regeringen i detta lagstiftningsärendet har upplysts om att Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten från och med början av 2020 avser att använda en gemensam definition av begreppet hedersrelaterad brottslighet med lydelsen ”Hedersrelaterad brottslighet är brott som helt eller delvis begåtts för att bevara eller återupprätta en persons eller familjs, släkts eller annan liknande grupps anseende utifrån en föreställning om heder.”

Även om regeringen har förståelse för de argument som framförs av flera remissinstanser bör, eftersom användandet av begreppet ”heder” inte kan anses legitimera hederstänkande, den i betänkandet i första hand föreslagna utformningen användas i lagtexten. En sådan utformning av lagtexten är tydligare än det alternativa förslaget och uppfyller väl den straffrättsliga legalitetsprincipens krav. Lagtexten bör alltså inte hänvisa till en ”föreställning om heder” utan till ”heder”. Att Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten valt att i stället hänvisa till en ”föreställning om heder” förändrar inte regeringens bedömning i detta avseende.

Som vi har angett tidigare kom riksdagen att stifta lag i enlighet med förslaget i propositionen. Enligt vår bedömning talar mycket starka skäl för att definitionen av heder i den bestämmelse som vi har att presentera bör motsvara definitionen i den nya straffskärpningsbestämmelsen i 29 kap. 2 § 10 brottsbalken (”att bevara eller återupprätta en persons eller familjs, släkts eller annan liknande grupps heder”). Vi har därför stannat för att föreslå motsvarande lydelse i den av oss presenterade nya bestämmelsen.

Med att *återupprätta* hedern får förstås främst gärningar som begås för att manifesteras att en sanktion verkställs mot brottsoffret, som

– inom ramen för hederskontexten – anses ha begått en otillåten gärning.

Att *bevara* hedern handlar i stället om ett slags – sett från gärningspersonens perspektiv – förebyggande åtgärder. Det finns ofta en koppling till kvinnors sexualitet. Även om det vid första anblick kan tyckas långsökt handlar det kontrollerande beteendet ofta ytterst om att se till att en kvinna, exempelvis en dotter, inte har en sexuell relation som inte är tillåten inom ramen för hederskulturen. En åtgärd för att förhindra detta kan vara att förbjuda dottern att över huvud taget träffa pojkar. Detta kan i sin tur innefatta ett förbud för dottern att gå på bio eller diskotek eller annars vistas i offentliga miljöer där familjen eller släkten inte kan utöva kontroll över henne. Det kan också innefatta krav på att hon inte får bära viss klädsel eller liknande.

8.3.5 Straffskala, förhållandet till den nya straffskärpningsgrunden och konkurrensfrågor

Straffskalan för det föreslagna nya hedersbrottet ska vara densamma som för de s.k. fridskränkningssbrotten

Som vi har angett i avsnitt 8.3.2 bör den nya brottstypen vara inspirerad av regleringen i 4 kap. 4 a § brottsbalken. Vi har där, som en utgångspunkt för våra överväganden i denna del, angett att konstruktionen av en ny brottstyp för upprepade hedersrelaterade gärningar – med hänvisning till rättviseskäl – bör utformas så att det inte uppstår stora skillnader mellan hedersrelaterade gärningar och sådana gärningar som kan utgöra fridskränkningssbrott. Vidare har vi pekat på att det kan förväntas uppstå en betydande överlappning mellan hedersrelaterade gärningar som kan vara att bedöma enligt den nya brottstypen och sådana gärningar som kan utgöra fridskränkningssbrott. Eftersom vi anser att såväl hedersaspekten som närståendeaspekten typiskt sett kan sägas göra upprepad brottslighet mot ett brottsoffer mer straffvärd anser vi att det straffvärda i respektive aspekt bör komma till uttryck på samma sätt i strafflagstiftningen. Det gäller även i fråga om straffskala.

Mot bakgrund av våra överväganden i avsnitt 8.3.2 anser vi alltså att straffskalan för den nya brottstypen bör sammanfalla med straffskalan för de s.k. fridskränkningssbrotten.

Våra överväganden i fråga om hur den gemensamma straffskalan för de s.k. fridskränkningssbrotten och den nya brottstypen ska vara utformad behandlas i avsnitt 9.2.

Förhållandet till den nya straffskärpningsgrunden i 29 kap. 2 § 10 brottsbalken

Som vi har angett tidigare har det införts en ny bestämmelse i 29 kap. 2 § 10 brottsbalken om att det som försvårande omständighet vid bedömningen av straffvärdet ska, vid sidan av vad som gäller för varje särskild brottstyp, särskilt beaktas

om ett motiv för brottet varit att bevara eller återupprätta en persons eller familjs, släkts eller annan liknande grupps heder.

Regeringen har kommenterat ändringen i 29 kap. 2 § brottsbalken på följande sätt:¹⁷

Enligt *punkt 10*, som är ny, ska det beaktas som försvårande vid bedömningen av straffvärdet om ett motiv för brottet varit att bevara eller återupprätta en persons eller familjs, släkts eller annan liknande grupps heder. Den föreslagna bestämmelsen syftar till att förtydliga och markera att brott med hedersmotiv har ett högre straffvärde än likartad brottslighet som inte har ett sådant motiv.

Hedersmotivet behöver inte ha varit det enda eller ens det huvudsakliga motivet för brottet för att bestämmelsen ska kunna tillämpas, det räcker att ett motiv för brottet har varit hänförligt till heder.

Med heder avses en sådan kollektivt präglad heder som kännetecknas av starka patriarkala eller heteronormativa föreställningar och att familjens eller släktens anseende, ställning eller liknande är beroende av de individuella medlemmarnas handlande, t.ex. kvinnliga familjemedlemmars kyskhet och oskuld samt deras faktiska och påstådda beteende i förhållande till sådana ideal.

Det ska för det första vara fråga om en persons eller familjs eller släkts heder. Fall då det endast är en enskild persons uppfattade heder i en grupp som anses påverkad och som har föranlett brottsligheten – det kan t.ex. vara fråga om ett familjeöverhuvuds anseende – omfattas alltså. Även fall där en person begår brott för att personen i fråga anses som bärare av en familjs eller släkts heder omfattas. Ett sådant fall kan t.ex. vara att ett brott med hedersmotiv begås av pappan för att dottern i familjen anses ha kränkt släktens heder, som pappan är bärare av. Begreppen familj eller släkt avses i vid bemärkelse och kan alltså avse såväl nära familjemedlemmar som mer avlägsna släktingar. Vidare omfattas annan liknande grupps heder. Härmed avses andra med familjen eller

¹⁷ Prop. 2019/20:131 s. 104 f.

släkten jämförbara kollektiv som i formell mening inte utgör familj eller släkt, men som betraktas som familj eller släkt, t.ex. klaner. Det är alltså inte ett krav att det finns ett släktskap i gruppen, men avsikten är inte att träffa grupper eller sammanslutningar som inte kan likställas med familj eller släkt, t.ex. kriminella nätverk. Den persons, familjs, släkts eller grupps heder som motivet knyter an till behöver inte vara gärningsmannens egen. Inte heller i de fall då brottet har begåtts för att bevara eller återupprätta en enskild persons heder behöver det vara fråga om gärningsmannens egna anseende. Av lagtexten framgår därför att det räcker att det är fråga om en persons eller familjs, släkts eller annan liknande grupps heder.

Genom formuleringen bevara eller återupprätta träffas såväl brott vilka begås för att motverka att hedern skadas eller förloras som brott vilka begås när hedern redan anses skadad eller förlorad, dvs. i efterhand i syfte att återupprätta en persons eller familjs, släkts eller annan liknande grupps anseende.

Vi har i avsnitt 8.3.4 ovan angett att den föreslagna nya brottstypen för hedersrelaterade gärningar bör innehålla samma hedersdefinition som i straffskärpningsbestämmelsen. Redan av ordalydelsen i 29 kap. 2 § brottsbalken ("vid sidan av vad som gäller för varje särskild brottstyp") framgår tydligt att omständigheter som beaktats vid rubriceringen, inklusive gradindelningen, av gärningen inte ska beaktas också som en straffskärpande omständighet. Detta förbud mot straffvärde-mässig s.k. dubbelräkning förtjänar dock att understrykas här. Den nya straffskärpningsgrunden i 29 kap. 2 § 10 brottsbalken ska alltså inte tillämpas i den mån hedersaspekten redan har beaktats vid valet att rubricera gärningen enligt den nya brottstypen. Samtidigt vill vi framhålla att den av oss föreslagna nya straffbestämmelsen inte innehåller något närståenderekvisit. För det fall hedersaspekten har beaktats fullt ut vid valet att bedöma brottsligheten enligt den nya brottstypen men det också finns en närståendeaspekt, så bör det stå domstolen fritt att – med stöd av allmänna principer för straffvärdebedömning – bedöma straffvärdet som högre än om närståendeaspekten skulle ha saknats. Schematiskt kan sägas

- att *närståendeaspekten* ibland har beaktats fullt ut redan vid valet att rubricera brottslighet som grov fridskränkning eller grov kvinnofridskränkning,
- att *hedersaspekten* ibland kommer att ha beaktats fullt ut redan vid valet att rubricera brottslighet enligt den föreslagna nya brottstypen samt

- att straffvärdet – vid förekomst av *såväl närstående- som hedersaspekt* – ofta kommer att vara högre än straffminimum för den föreslagna nya brottstypen.¹⁸

Konkurrensfrågor

Grov fridskränkning och grov kvinnofridskränkning (4 kap. 4 a § brottsbalken) konsumerar som utgångspunkt de brott som ”ingår” i fridskränkingsbrottet. Om ett fridskränkingsbrott innefattar exempelvis två fall av misshandel av normalgraden, två fall av olaga hot, ett ofredande, en skadegörelse och en överträdelse av kontaktförbud, så döms för grov fridskränkning eller grov kvinnofridskränkning *i stället för* de brottstyper som utgör fridskränkingsbrottets beståndsdelar. Vissa allvarligare brottstyper – exempelvis grov eller synnerligen grov misshandel, människorov, olaga frihetsberövande och de grävsta sexualbrotten – anses dock inte konsumeras av ett fridskränkingsbrott. För sådana brott dömer domstolen för den enskilda brottstypen.¹⁹

Den föreslagna nya brottstypen är uppbyggd på samma sätt som de s.k. fridskränkingsbrotten. Enligt vår uppfattning bör därför konkurrensfrågor lösas på samma sätt för den föreslagna nya brottstypen som för de s.k. fridskränkingsbrotten.

Om brottsliga gärningar begås *mot närstående* och samtidigt *med ett hedersmotiv*, enligt den i avsnitt 8.3.4 beskrivna definitionen, så skulle brottsligheten kunna bedömas som såväl grov fridskränkning/grov kvinnofridskränkning som enligt den föreslagna nya brottstypen. Vi anser att domstolen i ett sådant fall bör döma för den föreslagna nya brottstypen i stället för grov fridskränkning/grov kvinnofridskränkning eftersom den nya brottstypen tar sikte på en *mer specifik* företeelse än de s.k. fridskränkingsbrotten (den föreslagna nya bestämmelsen skulle kunna sägas vara *lex specialis*, dvs. mer specifikt tillämplig, i förhållande till bestämmelserna om de s.k. fridskränkingsbrotten).

I förhållande till olaga förföljelse, enligt 4 kap. 4 b § brottsbalken, kan konstateras att såväl de s.k. fridskränkingsbrotten som den föreslagna nya brottstypen har företräde med hänsyn till deras strängare straffskala.

¹⁸ Se även nästa delavsnitt, om ”Konkurrensfrågor”.

¹⁹ Se avsnitt 8.3.2.

Om förutsättningarna är uppfyllda i och för sig för att döma för grov fridskränkning, grov kvinnofridskränkning, olaga förföljelse och hedersbrott, så bör alltså dömas endast för hedersbrott.

8.3.6 Brottets beteckning samt placering och närmare utformning av den nya bestämmelsen

Brottets beteckning

Vi föreslår att den nya brottstypen ska betecknas *hedersbrott*.

De invändningar som skulle kunna riktas mot en sådan benämning är i princip desamma som de som kan framföras mot att använda begreppet heder i rekvisiten för den nya straffskärpningsgrunden och den nu föreslagna nya brottstypen. Exempelvis skulle det kunna påstås att namnet hedersbrott legitimerar en uppfattning om heder som samhället inte ställer sig bakom eller att namnet för tankarna till att gärningspersonen har brutit mot en hederskodex. Som vi har angett i avsnitt 8.3.4 ovan anser vi dock att det av sammanhanget framgår tydligt att lagstiftaren genom den nya lagstiftningen inte ställer sig bakom – utan i stället markerar kraftigt mot – att gärningspersoner begår brott med hänvisning till sin uppfattning om heder. Till detta kommer att det i det allmänna samtalet ofta talas om t.ex. hedersmord och annan hedersrelaterad brottslighet. Genom att ge den nya brottstypen namnet hedersbrott framgår det för allmänheten vad den nya lagstiftningen tar sikte på.

De s.k. fridskränkingsbrotten har fått namnen *grov fridskränkning* respektive *grov kvinnofridskränkning* (våra kursiveringar). Av sammanhanget framgår att även den av oss föreslagna nya brottstypen är tänkt att tillämpas på förhållandevis allvarlig brottslighet. Det skulle därför kunna hävdas att den nya brottstypen borde benämnas ”grovt hedersbrott” eller liknande. Samtidigt förekommer ordet hedersbrott i det allmänna samtalet i fråga om också sådana brott som inte är tänkta att omfattas av tillämpningsområdet för den nya bestämmelsen. Det tydligaste exemplet på detta är s.k. hedersmord. Även andra former av uppsåtligt dödande, synnerligen grov misshandel, grov misshandel, våldtäkt och andra brott på motsvarande nivå av klandervärdhet är tänkta att falla utanför eftersom domstolen då ska döma för det brottet i stället för att låta det ingå i ett

hedersbrott.²⁰ Av denna anledning anser vi att det vore olämpligt att benämna den nu föreslagna nya brottstypen som ”grovt hedersbrott”.

Bestämmelsens rekvisit

Rekvisitet avseende heder är, som vi har angett i avsnitt 8.3.4 ovan, avsett att tillämpas på samma sätt som rekvisitet i den nya straffskärpningsgrunden i 29 kap. 2 § 10.

I övrigt är de rekvisit som förekommer även i 4 kap. 4 a § brottsbalken avsedda att ha samma innebörd i den föreslagna nya bestämmelsen. Stora delar av det som regeringen uttalade i författningskommentaren inför införandet av 4 a § är alltså relevant även vad beträffar tolkningen av den av oss föreslagna nya bestämmelsen. De närmast följande citaten är hämtade från dessa förarbetsuttalanden.²¹

I grunden gäller ett krav på att brottsligheten består av gärningar som var och en för sig utgör brott:

Det krävs att flera brottsliga gärningar är uppe till domstolens bedömning samtidigt. Detta framgår av att det krävs att någon begår *brottsliga gärningar*. Det kan dock vara fråga om olika typer av brottsliga gärningar. Som *Lagrådet* anmärkt betyder kravet på flera gärningar att en ny gärning i förening med en gärning som en domstol redan dömt över inte kan leda till ansvar för det nya brottet. En sådan tillämpning skulle strida mot principen *ne bis in idem*.

I fråga om vilka brott som kan ingå uttalade regeringen följande:

[---] De brott som innefattas torde typiskt sett innebära en kränkning av den personliga integriteten. Det kan vara fråga om t.ex. misshandel i 3 kap., olaga frihetsberövande, olaga tvång, olaga hot, hemfridsbrott eller ofredande i 4 kap. eller sexuellt tvång, sexuellt utnyttjande eller sexuellt ofredande i 6 kap. Normalt sett torde det röra sig om relativt allvarliga gärningar, men även gärningar som, sedda var för sig, kan bedömas som relativt lindriga kan grunda ansvar för det nya brottet om de varit ägnade att allvarligt skada personens självkänsla. Så kan vara fallet om de ingått i ett mönster som sammantaget lett till att offret bryts ned [...].

²⁰ Se avsnitt 8.3.3.

²¹ Prop. 1997/98:55 s. 131–134.

Beträffande det tidsmässiga sambandet mellan gärningarna angav regeringen följande:

Gärningarna skall självfallet ha skett under viss tid. Den yttersta gränsen för denna tid är givetvis preskriptionstiden för det nya brottet, vilken med hänsyn till bestämmelserna i 35 kap. 1 § brottsbalken är tio år. Vid bestämmandet av utgångspunkten för preskriptionstiden bör beaktas att brottet inte är perdurerande utan består av ett antal självständigt straffbelagda gärningar. Som Lagrådet påpekat torde de enskilda gärningarna preskriberas särskilt för varje gärning som ingår i åklagarens gärningsbeskrivning.

[---]

Vidare krävs att det är fråga om en *upprepad kränkning*. Den nya straffbestämmelsen är, som *Lagrådet* påpekat, konstruerad så att de enskilda handlingarna straffbeläggs för sig men sedda i sitt sammanhang och med ett särskilt rekvisit som ger brottet dess fridsstörande karaktär. Det är alltså inte fråga om ett fortlöpande, perdurerande brott. Det särskilda rekvisitet har i lagrådsremissens lagtextförslag formulerats ”om förfarandet varit ett led i en upprepad kränkning”. I lagrådsremissens författningskommentar [...] uttalar att även gärningar som i sig inte är straffbara skulle kunna åberopas för att styrka att de aktuella gärningarna är ett led i en upprepad kränkning. Lagrådet har häremot anfört att det senare ledet av den föreslagna brottsbeskrivningen i själva verket synes innebära ett perdurerande brott i vilket innefattas allehanda diffusa och till och med icke straffbara gärningar samt att motivuttalandet innebär att i brottet de facto kommer att ingå även inte straffbara gärningar. Den bristande preciseringen i lagtexten kan enligt Lagrådet medföra risk för att utdömda straff skulle omfatta också inte straffbara handlingar, vilket i så fall skulle strida mot straffrättens legalitetsprincip. Lagrådet anför också att det i själva verket inte torde behövas någon bevisning som hänför sig till annat än de aktuella gärningarna och att det inte innebär några svårigheter för en domstol att värdera huruvida en serie av misshandel, fridsbrott och sexualbrott utgör en upprepad kränkning av offrets integritet och varit ägnad att [...] allvarligt skada hennes eller hans självkänsla. Lagrådet föreslår bl.a. med anledning av härav att bestämmelsen i denna del formuleras ”om gärningarna innebär upprepade kränkningar”.

Regeringen har förståelse för att uttrycket ”förfarandet” kan leda tanken till att brottet är perdurerande. ”Förfarandet” bör därför, som Lagrådet föreslagit, ersättas med ”gärningarna”. Vidare delar regeringen Lagrådets åsikt att formuleringen i motiven kan uppfattas innebära att även inte straffbara handlingar omfattas av det nya brottet och att det i så fall skulle strida mot legalitetsprincipen. Regeringen ansluter sig till Lagrådets bedömning att det inte bör vara möjligt för åklagaren att åberopa andra inte straffbara gärningar som bevis för att de aktuella gärningarna varit ett led i en upprepad kränkning. Däremot anser regeringen inte att uttrycket ”varit ett led i en upprepad kränkning” bör ersättas med

”innebär upprepade kränkningar”. Den ändring som Lagrådet föreslår i denna del torde innebära ett krav på att de aktuella gärningarna ensamma skall innebära en sådan upprepad kränkning av den utsatta personens integritet. Därtill krävs att de aktuella gärningarna varit ägnade att allvarligt skada personens självkänsla. Någon bevisning utöver det som rör de aktuella gärningarna torde därmed inte, som också Lagrådet påpekar, behövas eftersom det är de aktuella gärningarna som skall ha gett en sådan effekt. I många fall torde det inte behövas annan bevisning än sådan som rör de aktuella gärningarna. Det kan dock finnas fall där det krävs bevisning om annat än de aktuella gärningarna. Särskilt i den situationen att mönstret av upprepade kränkningar upptäckts först efter ett antal gärningar, där gärningsmannen kanske redan dömts för de första, kan en sådan bestämmelse innebära att alltför lite hänsyn tas till hela serien av gärningar när några senare, sedda var för sig, relativt lindriga brott skall bedömas. I sådant fall bör det för att visa mönstret i gärningsmannens handlande vara tillåtet att åberopa även handlingar som den åtalade tidigare dömts för eller där skuldfrågan annars är klar, t.ex. genom åtalsunderlåtelse. Det allvarliga i situationen är nämligen att kränkningen upprepas och syftet med den nya straffbestämmelsen är att kunna ta hänsyn till den utsatta personens hela situation. Regeringen anser därför att rekvisitet bör utformas så att det är tillräckligt att de aktuella gärningarna varit ett led i en upprepad kränkning.

Med en *upprepad kränkning* avses gärningar som tar sikte på den personliga integriteten och som sker vid upprepade tillfällen. Hur många kränkande gärningar som krävs för att kränkningen skall anses som upprepad bör bedömas med utgångspunkt i gärningarnas karaktär. Ju allvarligare gärningen är, desto färre gärningar bör det krävas för att kränkningen skall anses som upprepad. Kravet på en upprepad kränkning är ett objektivt brottsrekvisit som skall vara täckt av gärningsmannens uppsåt. I kravet på att gärningarna skall vara ägnad[e] att *allvarligt skada personens självkänsla* ligger det ett krav på en viss kvalificering av de brottsliga gärningarna [...]. De flesta brott enligt de aktuella kapitlen innebär typiskt sett att självkänslan hos den utsatta personen skadas. Det krävs dock att självkänslan skadas allvarligt. När det gäller mer lindriga brott kan det t.ex. ske genom att gärningen ingår i ett mönster som sammantaget leder till att den kränkta personen bryts ner [...]. Av uttrycket ägnade att följer vidare att det är tillräckligt att gärningarna typiskt sett leder till att självkänslan skadas allvarligt. Det behöver alltså inte i det enskilda fallet bevisas att personens självkänsla verkligen har skadats allvarligt. I subjektivt hänseende krävs inte heller något syfte från gärningsmannens sida att allvarligt skada offrets självkänsla eller att kränka offrets integritet. Som *Lagrådet* påpekat är det i båda hänseendena fråga om s.k. normativa rekvisit (Leijonhufvud - Wenneberg, *Straffansvar*, 5 uppl. 1997, s. 77). Det är tillräckligt att gärningsmannen har uppsåt beträffande de faktiska omständigheter som läggs till grund för bedömningen, men värderingen av frågorna om huruvida dessa inneburit kränkning och varit ägnade att allvarligt skada offrets självkänsla görs av domstolen oavsett gärningsmannens egna värderingar och syften

med handlingarna (jfr. a. st. och Strahl, Allmän straffrätt i vad angår brotten, 1979, s. 133 f.). Åklagaren behöver alltså inte åberopa kringomständigheter till stöd för att gärningsmannen haft visst motiv för sitt handlande.

Eftersom den föreslagna nya brottstypen liksom de s.k. fridskränkningensbrotten ska förutsätta upprepade kränkningar som innebär ett allvarligt skadande av brottsoffrets självkänsla kan konstateras att domstolarna i vissa av de minst straffvärda fallen, där vart och ett av brotten ligger på bötesnivå, skulle kunna döma för exempelvis tre fall av ofredande i stället för hedersbrott. Vi vill i det sammanhanget påpeka att den nya straffskärpningsgrunden i 29 kap. 2 § 10 brottsbalken kan tillämpas, vilket leder till en straffskärpning.

Vad särskilt beträffar rekvisitet angående ett allvarligt skadande av självkänslan vill vi också poängtera att den nya bestämmelsen ska kunna tillämpas även när brottsoffret redan från början har en bristande självkänsla.

Det som i tidigare förarbeten har uttalats om dessa rekvisit anser vi ha bäring även på brotten enligt 5 kap., vilka vi, som framgått ovan, anser ska ingå i brottskatalogen för såväl de s.k. fridskränkningensbrotten som det föreslagna nya hedersbrottet. Se vidare författningskommentaren i avsnitt 13.1.

Bestämmelsens placering och närmare utformning

Variant 1 – ett nytt tredje stycke i 4 kap. 4 a § brottsbalken

Som framgått av de närmast föregående delavsnitten föreslås den nya bestämmelsen bygga på bestämmelserna i 4 kap. 4 a § första stycket brottsbalken och andra stycket samma paragraf om grov fridskränkning respektive grov kvinnofridskränkning. En första möjlighet är att placera den nya bestämmelsen i ett nytt tredje stycke i samma paragraf. 4 kap. 4 a § brottsbalken skulle i så fall kunna få följande lydelse (om också den av oss föreslagna ändringen av första stycket godtas, så att hänvisningen där också avser 5 kap. brottsbalken):

Den som begår brottsliga gärningar enligt 3, 4, 5, 6 eller 12 kap. eller enligt 24 § lagen (1988:688) om kontaktförbud mot en närstående eller tidigare närstående person, döms, om var och en av gärningarna utgjort led i en upprepade kränkning av den utsattes integritet och gärningarna

varit ägnade att allvarligt skada hans eller hennes självkänsla, för *grov fridskränkning* till fängelse i lägst nio månader och högst sex år.

Har gärningar som anges i första stycket begåtts av en man mot en kvinna som han är eller har varit gift med eller som han bor eller har bott tillsammans med under äktenskapsliknande förhållanden, ska han i stället dömas för *grov kvinnofridskränkning* till samma straff.

Har gärningar som anges i första stycket begåtts i syfte att bevara eller återupprätta en persons eller familjs, släkts eller annan liknande grupps heder, ska den som begått gärningarna, oavsett vilken relation som han eller hon har till den som gärningarna begåtts mot, i stället dömas för *hedersbrott* till samma straff.

Enligt vår bedömning finns det fördelar med en sådan placering och utformning av bestämmelsen. Den nya bestämmelsen liknar på många sätt den befintliga regleringen av de s.k. fridskränkningssbrotten. Vidare blir regleringen överskådlig genom att hänvisningen från den nya bestämmelsen till den befintliga bestämmelsen om grov fridskränkning görs inom ramen för samma paragraf. Läsaren av lagtexten behöver alltså inte studera flera olika paragrafer för att kunna utläsa hela straffbudet. Samtidigt kommer den nya brottstypen inte att innefatta ett närståenderekvisit utan i stället ta sikte på hedersaspekten, vilket innebär att det, trots viss överlappning, finns tydligt identifierbara skilda tillämpningsområden.

Variant 2 – en ny bestämmelse i 4 kap. brottsbalken med hänvisning till 4 a §

Samtidigt som det finns tydliga fördelar med den ovan skisserade varianten av placering och närmare utformning av den nya bestämmelsen måste det beaktas att det är angeläget att poängtera att hedersbrott i många fall kan vara någonting annat än fridskränkningssbrott. Den stora skillnaden ligger i att det föreslagna hedersbrottet inte har något närståenderekvisit och över huvud taget inte någon begränsning sett till den personkrets som kan begå brottet. Vidare kan det anföras att en ny bestämmelse i en befintlig paragraf – åtminstone vid en första anblick – skulle kunna framstå som en justering av vad som redan gäller enligt den befintliga paragrafen snarare än som ett införande av en ny bestämmelse. Med hänsyn till vad vi har uttalat ovan om intresset av att sända ut en signal om att samhället ser strängt på hedersrelaterat våld och förtryck finns det alltså anledning att överväga en placering och närmare utformning av den nya bestäm-

melsen som tydliggör att lagstiftaren nu tar krafttag mot sådana företeelser.

Det finns alltså starka skäl för att placera den nya bestämmelsen i en separat paragraf. Det framstår i så fall som helt naturligt att den nya paragrafen införs i 4 kap. brottsbalken. Vidare framstår det som naturligt att den placeras i anslutning till de befintliga bestämmelserna i nuvarande 4 a–d §§. Den nya bestämmelsen skulle alltså kunna placeras i en ny bestämmelse i 4 kap. brottsbalken med följande lydelse:

Har gärningar som anges i 4 a § första stycket begåtts i syfte att bevara eller återupprätta en persons eller familjs, släkts eller annan liknande grupps heder, ska den som begått gärningarna, oavsett vilken relation som han eller hon har till den som gärningarna begåtts mot, i stället dömas för *hedersbrott* till samma straff.

Den andra skisserade lösningen innebär att det nya hedersbrottets egenskap av helt ny brottstyp understryks samtidigt som det är klart och tydligt att konstruktionen av den nya brottstypen i stora delar bygger på de s.k. fridskränkningssbrotten. Placeringen av den nya paragrafen i närmast möjliga anslutning till 4 kap. 4 a § brottsbalken innebär att kravet på överskådlighet kan anses vara uppfyllt. Samtidigt vore en sådan lösning inte lika överskådlig som om hela straffbudet skulle gå att utläsa ur en och samma paragraf.

Variant 3 – en ny självständig bestämmelse i 4 kap. brottsbalken (vårt förslag)

Ett tredje lösningsalternativ innebär att den nya bestämmelsen görs lagtekniskt helt självständig i förhållande till 4 kap. 4 a § brottsbalken. En ny bestämmelse i 4 kap. brottsbalken skulle i så fall kunna ha följande lydelse:

Den som begår brottsliga gärningar enligt 3, 4, 5, 6 eller 12 kap. eller enligt 24 § lagen (1988:688) om kontaktförbud i syfte att bevara eller återupprätta en persons eller familjs, släkts eller annan liknande grupps heder, döms, om var och en av gärningarna utgjort led i en upprepad kränkning av den utsattes integritet och gärningarna varit ägnade att allvarligt skada hans eller hennes självkänsla, för *hedersbrott* till fängelse i lägst nio månader och högst sex år.

En fördel med detta tredje alternativ är att det uppfyller kravet på överskådlighet bättre än det andra presenterade alternativet. Läsaren av lagtexten behöver inte studera såväl den nya bestämmelsen som 4 a § för att få del av straffbudet i dess helhet. En annan fördel, i förhållande till det första och andra presenterade alternativet, är att en mer självständig utformning av bestämmelsen innebär att de in-skjutna orden ”oavsett vilken relation som han eller hon har till den som gärningarna begåtts mot” inte behövs. Samtidigt innebär det tredje alternativet att beskrivningen av den brottskalalog som i dag finns i 4 a § förekommer två gånger i paragrafer som ligger i anslutning till varandra. Detta skulle möjligtvis kunna framstå som en onödig upprepning. Vi menar emellertid att denna negativa aspekt vägs upp av de inledningsvis nämnda fördelarna. Övervägande skäl talar alltså för att välja detta tredje alternativ för lagteknisk utformning.

Numrering av paragrafer

Som vi har angett tidigare finns det en stark koppling mellan den föreslagna nya bestämmelsen och bestämmelserna om de s.k. fridskränkingsbrotten. Den föreslagna nya brottstypen är uppbyggd på ett liknande sätt som de s.k. fridskränkingsbrotten i 4 kap. 4 a § brottsbalken och som vi har konstaterat ovan finns det en inte obetydlig överlappning vad gäller tillämpningsområden. Detta skiljer ut de nu nämnda brottstyperna i förhållande till de övriga brottstyper som definieras i 4 kap. brottsbalken. Vidare är det logiskt att bestämmelsen om det nya hedersbrottet kommer före det på ett abstrakt plan mindre straffvärda s.k. stalkningsbrottet, som nu definieras i 4 b § och kommer att kunna tillämpas om det inte går att döma för vare sig något s.k. fridskränkingsbrott eller hedersbrott.

Vi föreslår mot bakgrund av den nya regleringens nära samband med de s.k. fridskränkingsbrotten att den nya bestämmelsen om hedersbrott förs in i 4 kap. 4 b § brottsbalken och att nuvarande 4 b–4 d §§ placeras i 4 c–4 e §§.

8.3.7 Medverkan

Allmänt om medverkan

Särskilda svårigheter uppstår avseende medverkan till brott. Klart är att om gärningsperson A och B *tillsammans och i samförstånd* begår var och en av tre olika gärningar, x, y och z (exempelvis misshandel, olaga hot och ofredande), med ett hedersmotiv enligt definitionen i avsnitt 8.3.4, så skulle båda gärningspersonerna kunna dömas till ansvar för hedersbrott, med ovan föreslagen konstruktion. Problem uppstår dock om A utför endast x och B endast y och z men A och B har uppsåt som täcker varandras gärningar.

Skulle det röra sig om s.k. *gärningsmoment* (A slår ett slag och B slår två slag mot samma offer vid samma tillfälle), så skulle båda kunna dömas för att tillsammans och i samförstånd ha utövat de totalt tre slagen, dvs. misshandel, förutsatt att A och B agerat tillsammans, som en enhet. De s.k. fridskränkningssbrotten – som har varit förebilder för den föreslagna nya brottskonstruktionen – är dock inte uppbyggda på sådant sätt. I fråga om de s.k. fridskränkningssbrotten förutsätts att varje ”komponent” som det s.k. fridskränkningssbrottet byggs upp av *i sig* utgör ett självständigt brott.

Det är inte förenligt med straffsystemets utformning att döma A respektive B även för den andres brottsliga gärningar endast utifrån ett uppsåt som täcker mer än det egna brottet. Det vore olämpligt att frånga nuvarande medverkanslära som är komplex.

I denna del bör pekas på att A och B, om de döms för endast x respektive y och z, visserligen inte döms för hedersbrott utan för de enskilda brotten (”komponenterna”) men att den nya straffskärpningsregeln i 29 kap. 2 § 10 brottsbalken gör det lättare att motivera en straffskärpning på grund av hedersmotiv.

Straffvärde vid medverkan

Vad särskilt beträffar straffvärde vid medverkan kan tänkas situationer i vilka en person A (t.ex. en pappa) tvingar en annan person B (t.ex. A:s son) att begå brott mot en tredje person C (t.ex. A:s dotter/B:s syster). B kan i dessa fall framstå både som offer och som förövare och det kan anses särskilt förslaget av A att låta B, som står i beroendeställning till A, utföra brottet i praktiken. Vi anser att be-

fintliga straffrättsliga bestämmelser ger förutsättningar för att bedöma sådana situationer på ett nyanserat sätt.

Vad först beträffar A:s roll kan nämnas att förslagenhet kan anses vara straffvärdehöjande redan vid tillämpning av den allmänna straffvärdebestämmelsen i 29 kap. 1 § andra stycket brottsbalken. Vidare anges i 29 kap. 2 § 5 brottsbalken att det som försvärande omständighet vid bedömningen av straffvärdet, vid sidan av vad som gäller för varje särskild brottstyp, särskilt ska beaktas om den tilltalade förmått någon annan att medverka till brottet genom tvång, svek eller missbruk av hans eller hennes ungdom, oförstånd eller beroende ställning.

När det sedan gäller B:s roll vill vi först framhålla att utgångspunkten i svensk straffrätt är att en gärningsperson inte ska kunna gå fri med hänvisning till att han eller hon har förmåtts att begå ett brott. Så länge som gärningspersonen har haft en reell möjlighet att vända sig till exempelvis Polismyndigheten, så kan krav ställas på att han eller hon skulle ha gjort det i stället för att utföra brottet.²² I vissa undantagsfall kan dock psykisk påverkan att begå brott verka strafflindrande eller leda till ansvarsfrihet. I 23 kap. 5 § första stycket brottsbalken anges följande:

Har någon förmåtts att medverka till brott genom tvång, svek eller missbruk av hans ungdom, oförstånd eller beroende ställning eller ock medverkat allenast i mindre mån, må straffet för honom sättas under vad för brottet eljest är stadgat; i ringa fall skall ej dömas till ansvar.

Även bestämmelserna om nöd eller s.k. partiell nöd kan aktualiseras (se 24 kap. 4 § respektive 29 kap. 3 § första stycket 5 brottsbalken).

Underlåtenhet att avslöja eller förhindra brott

För vissa brottstyper är stadgat ansvar för den som underlåter att avslöja eller förhindra brottet. I 23 kap. 6 § brottsbalken anges följande:

Den som underlåter att i tid anmäla eller annars avslöja ett förestående eller pågående brott ska, i de fall det är särskilt föreskrivet, dömas för underlåtenhet att avslöja brottet enligt vad som är föreskrivet för den som medverkat endast i mindre mån till sådant brott. Högre straff än

²² Som ett relevant exempel kan nämnas att det inte går att undgå ansvar för stämpling till brott mot lagen med förbud mot könsstympning av kvinnor, m.m. genom att hänvisa till att man annars skulle ha utsatts för brott själv. Se Hovrätten över Skåne och Blekinges dom den 14 februari 2018 i mål nr B 132-18.

fängelse i två år får dock inte dömas ut. I de fall det är särskilt föreskrivet ska för underlåtenhet att avslöja brott även den dömas som inte haft uppsåt till men borde ha insett att brottet var förestående eller pågick.

Den som har ett bestämmande inflytande i en sammanslutning och underlåter att förhindra ett brott inom ramen för sammanslutningen ska, i de fall det är särskilt föreskrivet, dömas för underlåtenhet att förhindra brottet enligt första stycket.

För underlåtenhet att förhindra brott döms också en förälder eller annan uppfostrare eller förmyndare som underlåter att hindra den som står under hans eller hennes vård eller lydnad från att begå brott.

Ansvar för underlåtenhet att avslöja eller förhindra brott förutsätter att

1. gärningen har fortskridit så långt att den är straffbar, och
2. brottet kan avslöjas eller förhindras utan fara för den handlande eller för någon annan och, i fall som avses i tredje stycket, att brottet kan förhindras utan anmälan till myndighet.

Ansvar för underlåtenhet att avslöja eller förhindra brott är begränsat till vissa av de allvarligaste brottstyperna, exempelvis mord och rån (se 3 kap. 11 §, 4 kap. 10 §, 6 kap. 15 § och 8 kap. 12 § brottsbalken). Varken grov fridskränkning eller grov kvinnofridskränkning ingår i denna klass av brott (4 kap. 10 § brottsbalken motsatsvis).

Vid en första anblick kan det tyckas som om såväl grov fridskränkning och grov kvinnofridskränkning som det nya hedersbrottet borde ingå i den klass av brottstyper som täcks av tillämpningsområdet för 23 kap. 6 § brottsbalken. Dessa tre straffstadganden avser samtliga allvarlig brottslighet och det kan hävdas att det borde ankomma på den som känner till förestående eller pågående sådan brottslighet att avslöja brottsligheten. Vad särskilt gäller hedersrelaterad brottslighet kan poängteras att anhöriga ofta känner till att sådan begås, vilket i många tänkbara typfall kan skilja sådan brottslighet från övrig brottslighet i nära relation. Samtidigt måste beaktas att vi nu diskuterar komplexa brottstyper, vilka i sig består av flera enskilda brott, exempelvis flera fall av misshandel, olaga hot och ofredande. En kriminalisering av underlåtenhet att avslöja grov fridskränkning, grov kvinnofridskränkning eller hedersbrott skulle alltså i praktiken innebära en kriminalisering av underlåtenhet att avslöja exempelvis ofredande. Det kan ju inte alltid stå klart för den som får reda på brottsligheten att den gärningsperson som begår ett ofredande kommer att begå ytterligare brott mot samma brottsoffer. Av denna anledning anser vi att det är en väl avvägd ordning att grov fridskränkning och grov kvinnofridskränkning inte täcks av kriminaliseringen av

underlåtenhet att avslöja eller förhindra brott. Av samma anledning bör inte heller det föreslagna nya hedersbrottet ingå i uppräkningsdelen i 4 kap. 10 § brottsbalken.

8.4 Behovet av ytterligare straffrättsliga lagändringar

Bedömning: Brottsstyperna olaga tvång i 4 kap. 4 § brottsbalken och ofredande i 4 kap. 7 § brottsbalken täcker många fall av nedvärderande, manipulerande eller kränkande gärningar i syfte att kontrollera en person som inte täcks av brottstyper med strängare straffskala. Det finns mot den bakgrunden inte tillräckliga skäl för att införa en ny brottstyp för nedvärderande, manipulerande eller kränkande gärningar.

8.4.1 Allmänt om behovet av ytterligare lagändringar

I avsnitt 8.3 har vi föreslagit att det ska införas en ny brottstyp, *hedersbrott*, som ska ta sikte på upprepade hedersrelaterade gärningar som begås mot samma brottsoffer. Det förslaget är i stora delar inspirerat av regleringen av de s.k. fridskränkingsbrotten i 4 kap. 4 a § brottsbalken. Konstruktionen medför att flera mindre allvarliga brott kan föras samman och bedömas som hedersbrott i stället för att domstolen dömer för vart och ett av de i hedersbrottet ingående enskilda brotten. Det skulle kunna röra sig om exempelvis två misshandelsbrott med straffvärden nära straffminimum (3 kap. 5 § brottsbalken), ett ofredande (4 kap. 7 § brottsbalken) och en överträdelse av kontaktförbud (24 § lagen om kontaktförbud) som sammantaget bedöms som hedersbrott i stället för att domstolen dömer för vart och ett av brotten. Påföljden för ett sådant hedersbrott skulle sannolikt bestämmas till ett fängelsestraff i närheten av straffminimum för den brottstypen, exempelvis fängelse i nio månader, eller en icke frihetsberövande påföljd i kombination med en föreskrift om t.ex. s.k. kontraktsvård eller ett högt antal timmar samhällstjänst. Skulle en domstol i stället döma för de enskilda brotten, så skulle påföljden kunna stanna vid fängelse i ett fåtal månader alternativt en icke frihetsberövande påföljd i kombination med ett lågt antal timmar samhällstjänst. Den föreslagna straffskalan för hedersbrottet tillåter alltså

att den upprepade brottslighetens systematiska karaktär kan beaktas vid straffmätningen (och påföljdsvalet). Vi anser att mycket är vunnit redan genom detta. Samtidigt förutsätter naturligtvis den ovan föreslagna konstruktionen att var och en av beståndsdelarna är kriminaliserade. En gärning som inte är ett brott enligt 3, 4, 5, 6 eller 12 kap. brottsbalken eller 24 § lagen om kontaktförbud kan inte tas med som en komponent i det av oss föreslagna hedersbrottet.

En kvarstående fråga är alltså om det finns klandervärda gärningar med koppling till hedersmotiv som inte täcks av den brottskatalog som anges i vårt förslag ovan och om fler klasser av gärningar i så fall borde kriminaliseras med beaktande av bl.a. legalitetsprincipen.²³ Behovet av att analysera detta har identifierats i våra direktiv:

Utredaren ska [...] också överväga om det är lämpligt att sådana nedvärderande, manipulerande eller kränkande handlingar i syfte att kontrollera en person som i det enskilda fallet inte utgör en straffbar gärning bör omfattas av den särskilda kriminaliseringen.

Vi utgår vid dessa bedömningar från vad som har framkommit om de sätt på vilka hedersrelaterade kränkningar kan komma till uttryck (se avsnitt 6.2.1). På ett mer konkret plan har vi ställt oss frågan i vilken utsträckning följande gärningar täcks av det straffbara området eller annars bör kriminaliseras:

- A bestämmer att B inte får gå ut utan sällskap av en släkting.
- A bestämmer att B får vara ute endast en viss kortare tid eller vissa bestämda tider på dygnet, vilket inte överensstämmer med vad som kan betraktas som åldersadekvat ”hemmatid”.
- A bestämmer platser där B inte får vara, exempelvis biograf, kaféer eller ungdomsgårdar.
- B:s familj behandlar B ”som luft”, dvs. pratar inte med B och B får inte delta vid gemensamma måltider osv.
- A bestämmer att B måste täcka sitt hår, ha långärmad eller långbent klädsel eller klädsel med vissa färger eller att B inte får bära smycken eller smink.

²³ Se de allmänna utgångspunkterna i avsnitt 7.

- A bestämmer att B inte får ha applikationer ("appar", i exempelvis sin mobiltelefon) som man kan kommunicera med eller att B inte får spara sina vänner som kontakter.
- A bestämmer att B måste visa upp sin mobiltelefon och därigenom ange vilka kontakter B har haft och vilka webbsidor B har surfat på.
- A bestämmer att B ska hämtas ständigt från jobb eller skola (får inte gå hem på egen hand).
- A klockar B gällande tiden det tar att gå från skolan eller arbetsplatsen och hem eller liknande.
- A bestämmer att inte B får träffa myndighetspersoner utan att en släkting följer med.
- A bestämmer att B inte får delta i gymnastikundervisning, simning och utflykter med skolan.
- A bestämmer att B inte får ha andra vänner än sådana som är av samma kön, tillhör samma religion, kommer från samma område eller liknande.
- A tar B:s egendom eller tillåter inte B att ha viss egendom vissa tider på dygnet etc.

De olika tänkbara konkreta uttrycken för hedersrelaterad kontroll ska alltså ställas mot befintliga straffstadganden. Därvid kan först konstateras att brotten mot person – dvs. brotten mot liv och hälsa (3 kap. brottsbalken), brotten mot frihet och frid (4 kap. brottsbalken), ärekränkingsbrotten (5 kap. brottsbalken) och sexualbrotten (6 kap. brottsbalken) – består av åtskilliga brottstyper, inte minst om det beaktas att många brottsarter (t.ex. misshandelsbrotten) är indelade i flera olika brottstyper beroende på svårhetsgrad (t.ex. ringa misshandel, misshandel av normalgraden, grov misshandel och synnerligen grov misshandel; se 3 kap. 5 och 6 §§ brottsbalken). Bland dessa brott förekommer såväl brottstyper som kräver uppsåt enligt huvudregeln i 1 kap. 2 § första stycket brottsbalken, exempelvis mord (se 3 kap. 1 § brottsbalken), som brottstyper för vilka är stadgat straffansvar redan vid oaktsamhet, exempelvis vållande till annans död (se 3 kap. 7 § brottsbalken).

8.4.2 Olaga tvång (4 kap. 4 § brottsbalken)

När det gäller nedvärderande, manipulerande eller kränkande handlingar i syfte att kontrollera en person vill vi bland de befintliga brotten mot person inledningsvis lyfta fram *olaga tvång*. Den brottstypen (och brottstypen *grovt olaga tvång*) regleras i 4 kap. 4 § brottsbalken, som sedan en lagändring som trädde i kraft den 1 juli 2017 (SFS 2017:332) har följande lydelse:

Den som genom misshandel eller annars med våld eller genom hot om brottslig gärning tvingar någon att göra, tåla eller underlåta något döms för *olaga tvång* till böter eller fängelse i högst två år. Om någon med sådan verkan utövar tvång genom hot att åtala eller ange någon annan för brott eller att lämna menligt meddelande om någon annan, döms också för olaga tvång, om tvånget är otillbörligt.

Om brottet är grovt döms för *grovt olaga tvång* till fängelse i lägst nio månader och högst sex år. Vid bedömningen av om brottet är grovt ska det särskilt beaktas om gärningen

1. har innefattat våld av allvarligt slag,
2. har innefattat hot som påtagligt har förstärkts med hjälp av vapen, sprängämne eller vapenattrapp eller genom anspelning på ett våldskapital eller som annars har varit av allvarligt slag, eller
3. annars har varit av särskilt hänsynslös eller farlig art.

Att ”tvinga[] någon att göra, tåla eller underlåta något” är enligt vår bedömning närmast synonymt med att ”kontrollera” denne. Frågan är då vad som krävs för att någon ska anses vara ”tvinga[d]” i bestämmelsens mening. Av paragrafens lydelse framgår att påtryckningsmedlet för att utöva kontrollen ska bestå i antingen

- ”misshandel eller anna[t] våld”,
- ”hot om brottslig gärning” eller
- ”hot att åtala eller ange någon annan för brott eller att lämna menligt meddelande om någon annan [...] om tvånget är otillbörligt”.

I fråga om hot om brottslig gärning kan poängteras att även underförstådda hot – inklusive underförstådda hot som föreligger under lång tid – kan omfattas. I doktrinen anges följande i en kommentar till brottstypen olaga tvång:²⁴

²⁴ Nils Jareborg, Sandra Friberg, Petter Asp och Magnus Ulväng, *Brotten mot person och förmögenhetsbrotten*, 2 uppl., 2015 s. 55 f.

Det räcker med ett hot om vilken brottslig gärning som helst, men hotet måste ju vara sådant att det innefattar ett tvång. Även våldsutövning mot saker uppfyller lagens krav i den mån den uppfattas som ett hot om (fortsatt) skadegörelse. [---] Hotet kan avse en brottslig gärning mot en annan person än den tvungne. Ett hot förutsätter att gärningsmannen uppfattas ha möjlighet att påverka händelseutvecklingen.

[---]

Att använda hot om stryk som uppfostringsmedel får anses vara en kränkande behandling, vilket innebär att hotet är att bedöma som ett hot om brottslig gärning.

Enligt vår uppfattning bör många fall av kontrollerande beteende – exempelvis inom ramen för en hederskultur – svara mot rekvisiten för olaga tvång. Ett exempel skulle kunna vara att A tvingar B att underlåta att använda ett visst klädesplagg i skolan eller på arbetsplatsen genom ett underförstått hot om att A kommer att misshandla B om B inte lyder A:s uppmaning. Som exempel på tillämpningsområdet för olaga tvång kan nämnas att det under tiden för vårt utredningsarbete har meddelats åtminstone en dom enligt vilken såväl åklagare som domstol har bedömt följande gärningar som olaga tvång:²⁵

- En man A hade, genom misshandel eller dödshot samt underförstått hot om våld för det fall hans fru B skulle gå emot hans vilja, vidmakthållit en rädsla hos B för ytterligare misshandel och på så vis tvingat B att mot sin vilja huvudsakligen hålla sig hemma i bostaden (inomhus), inte ha kontakt med andra personer som exempelvis grannar samt att klä sig på det sätt som mannen ansåg lämpligt, bland annat i svart hijab-abaya.
- A hade, genom misshandel eller dödshot samt underförstått hot om våld för det fall hans döttrar C, D och E skulle gå emot hans vilja, vidmakthållit en rädsla hos C, D och E för ytterligare misshandel och på så vis tvingat C, D och E att mot sin vilja på ledig tid (utöver skoltid) huvudsakligen hålla sig hemma i bostaden

²⁵ Hässleholms tingsrätts dom 2020-02-10 i mål nr B 1029-19. Målet avsåg också gärningar mot en son. I målet rubricerades inte brottsligheten som olaga tvång utan som ett fall av grov kvinnofridskränkning och fyra fall av grov fridskränkning. De olaga tvången ingick som led i de s.k. fridskränkningssbrotten mot B, C, D och E. Domen ändrades av Hovrätten över Skåne och Blekinge på så sätt att mannen frikändes helt från ansvar. Detta berodde på hovrättens bevisvärdering (se Hovrätten över Skåne och Blekinges dom 2020-05-18 i mål nr B 623-20). Vi har därför valt att behålla uppgifterna från tingsrättsdomen som exempel på hur hedersrelaterade gärningar skulle kunna bedömas redan utifrån nu gällande lagstiftning.

(inomhus), inte ha kontakt med andra personer som exempelvis skolkamrater, klä sig på det sätt som A ansåg lämpligt, bland annat i lång kjol och långärmad tröja samt att använda slöja. C hade dessutom tvingats att, när hon befunnit sig utanför hemmet, uppträda som om hon var handikappad och i behov av att till exempel använda rullator/gästol.

Vi anser att dessa exempel på ett bra sätt belyser att brottstypen olaga tvång kan tillämpas i många av de situationer i vilka en person försöker att kontrollera en annan person med hänvisning till heder. Tvången i exemplen kan överföras på de flesta av de andra i avsnitt 8.4.1 nämnda tänkbara konkreta formerna av tvång. En annan sak är att det i liknande situationer kan vara svårt att nå upp till det straffprocessuella beviskravet ställt utom rimligt tvivel, såväl avseende uppmaningen som beträffande det underförstådda hotet. Samtidigt visar nyss nämnda exempel att det med adekvata utredningsåtgärder, exempelvis insamling av vittnesmål från grannar och andra, går att bygga upp ett åtal som kan leda till en fällande dom.

Bestämmelsen om olaga tvång bör avseende hedersrelaterade gärningar kunna tillämpas i kombination med den nya straffskärpningsgrunden i 29 kap. 2 § 10 brottsbalken, oavsett om vårt förslag till ny brottstyp genomförs eller inte.

Om gärningspersonen inte har utövat tvång genom vare sig våld eller hot av något av de slag som beskrivs i bestämmelsen om olaga tvång, så kan förfarandet ändå vara straffbart enligt vad som ska diskuteras i närmast följande delavsnitt.

8.4.3 Ofredande (4 kap. 7 § brottsbalken)

Den undre gränsen för brotten mot person

När vi på ett generellt plan talar om en brottstyps klandervärdhet talar vi om det abstrakta straffvärdet. Det abstrakta straffvärdet kommer till uttryck genom brottstypens straffskala. Brottstyper kan alltså sorteras utifrån deras inbördes nivå av klandervärdhet genom att straffskalorna används som kriterium.

Med utgångspunkt i straffskalorna kan konstateras att lagstiftaren på ett generellt plan har ansett att de minst klandervärda uppsåtliga

(och fullbordade) brotten mot person – här avgränsat till brottstyper för vilka inte är föreskrivet strängare straff än fängelse i ett år – är

- *misshandel*, ringa brott (straffskala: böter–fängelse i sex månader; se 3 kap. 5 § brottsbalken),
- *olaga hot* av normalgraden (straffskala: böter–fängelse i ett år; se 4 kap. 5 § första stycket brottsbalken),
- *hemfridsbrott* av normalgraden (straffskala: böter; se 4 kap. 6 § första stycket brottsbalken),
- *olaga intrång* av normalgraden (straffskala: böter; se 4 kap. 6 § andra stycket brottsbalken),
- *ofredande* (straffskala: böter–fängelse i ett år; se 4 kap. 7 § brottsbalken),
- *förtal* av normalgraden (straffskala: böter; se 5 kap. 1 § brottsbalken),
- *förolämpning* av normalgraden (straffskala: böter; se 5 kap. 3 § första stycket brottsbalken),
- *förolämpning*, grovt brott (straffskala: böter–fängelse i sex månader; se 5 kap. 3 § andra stycket brottsbalken),
- *samlag med syskon* (straffskala: fängelse i högst ett år; se 6 kap. 7 § andra stycket brottsbalken) och
- *köp av sexuell tjänst* (straffskala: böter–fängelse i ett år; se 6 kap. 11 § brottsbalken).

Vid en analys av de rekvisit som ingår som beståndsdelar i ovan nämnda brottstyper utmärker sig ofredandebrottet i förhållande till övriga brottstyper på så sätt att det straffstadgandet är mer allmänt hållet medan övriga straffstadganden kräver ett mer kvalificerat agerande. Ofredande framstår alltså som den brottstyp, av brottstyperna med lägst abstrakta straffvärden, som är minst kvalificerad sett till tillvägagångssätt, enligt vad som ska utvecklas i det närmast följande. Det sagda innebär att ofredandebrottets nedre gräns kan sägas beskriva den lägsta gränsen för uppsåtliga (och fullbordade) brott mot person. Det är av intresse att analysera var den nedre gränsen för ofredande går eftersom en sådan analys kan ge god ledning vid överväganden beträffande om det finns nedvärderande, manipulerande eller krän-

kande handlingar som är tillräckligt klandervärda för att motivera kriminalisering men som inte kan utgöra brott enligt gällande rätt.

Den tidigare lydelsen

Före den 1 januari 2018 hade 4 kap. 7 § brottsbalken följande lydelse:

Den som handgripligen antastar eller medelst skottlossning, stenkastning, oljud eller annat hänsynslöst beteende eljest ofredar annan, döms för *ofredande* till böter eller fängelse i högst ett år.

Ofredande kunde alltså begås genom antingen

1. handgripligt antastande eller
2. annat hänsynslöst beteende.

I rättspraxis och doktrin har följande gärningar bedömts som handgripligt antastande:²⁶

- att uppsåtligen knuffa annan (även med ett hjälpmedel, exempelvis genom att med låg hastighet köra på någon med en bil eller ”preja” en annan bilist; ibland kan dock rekvisiten för olaga hot vara uppfyllda i ett sådant fall),
- att nypa någon (om gärningen inte bedöms som misshandelsbrott),
- att sätta krokben för annan,
- att rycka eller slita i annans kläder,
- att tillfälligt hålla fast annan,
- att handgripligen hindra annan från att komma fram,
- att försöka få annan att följa med genom att ta honom eller henne i armen,

²⁶ Se Nils Jareborg, *Brotten. Första häftet. Grundbegrepp. Brotten mot person*, 2 uppl., 1984 s. 279 och Nils Jareborg, Sandra Friberg, Petter Asp och Magnus Ulväng, *Brotten mot person och för-mögenhetsbrotten*, 2 uppl., 2015 s. 63 med hänvisningar till rättsfall.

- att spotta på annan och
- att klappa eller smeka annan i ansiktet.

Att enbart ta någon under armen har dock inte bedömts som anstående och därmed inte heller som ett straffbart ofredande.²⁷

Som exempel på ofredande genom annat hänsynslöst agerande har – vid sidan av de i paragrafen angivna varianterna skottlossning, stenkastning och förande av oljud – följande gärningar nämnts:²⁸

- att störa grannar genom högljutt musicerande eller genom att anordna en högljudd fest,
- att trakassera någon genom telefonterror eller ihärdigt brevskrivande,
- att allvarligt skrämma någon,
- att lämna falskt meddelande om att någon närstående har dött,
- att genom ihärdiga och störande övertalningsförsök försöka få någon att ge bort något, ställa upp som sexualpartner eller annars vara tjänstvillig,
- att dra undan stolen när hon ska sätta sig och andra ”practical jokes”,
- att provocera illamående och
- att blåsa tobaksrök i ansiktet på en astmatiker.

Den tidigare lydelsen har ansetts innefatta ett allmänt krav på att gärningen för att vara brottslig måste dels innebära en kännbar fridskränkning, dels kunna sägas vara ett uttryck för hänsynslöshet. I det sammanhanget har kontextens betydelse lyfts fram, exempelvis med avseende på tid och rum.²⁹ Samma högljudda musicerande som utom-

²⁷ Se Nils Jareborg, *Brotten. Första häftet. Grundbegrepp. Brotten mot person*, 2 uppl., 1984 s. 279 och Nils Jareborg, Sandra Friberg, Petter Asp och Magnus Ulväng, *Brotten mot person och förmögenhetsbrotten*, 2 uppl., 2015 s. 63.

²⁸ Se Nils Jareborg, *Brotten. Första häftet. Grundbegrepp. Brotten mot person*, 2 uppl., 1984 s. 279 f. och Nils Jareborg, Sandra Friberg, Petter Asp och Magnus Ulväng, *Brotten mot person och förmögenhetsbrotten*, 2 uppl., 2015 s. 63 f. med hänvisningar till rättsfall.

²⁹ Se Nils Jareborg, *Brotten. Första häftet. Grundbegrepp. Brotten mot person*, 2 uppl., 1984 s. 280 och Nils Jareborg, Sandra Friberg, Petter Asp och Magnus Ulväng, *Brotten mot person och förmögenhetsbrotten*, 2 uppl., 2015 s. 63 f.

hus på dagtid är njutbart kanske framstår som mycket störande när det framförs i grannens lägenhet på natten.

Att alla hänsynslösa beteenden inte är att bedöma som ofredande har kommit till uttryck i rättspraxis. Exempelvis ansåg Högsta domstolen i rättsfallet NJA 2005 s. 712 att det inte var ett straffbart ofredande att låta ett barn bevittna en misshandel mot en förälder.³⁰ Vidare ansåg Högsta domstolen i rättsfallet NJA 2008 s. 946 att det inte var ofredande att lämna information till annan om att ett samlag som denne hade deltagit i hade spelats in med ljud och bild.³¹

Ofredande har ansetts vara möjligt att begå genom *underlåtenhet*, exempelvis genom att inte tysta en störande ljudkälla eller hålla hundar eller andra djur under kontroll.³²

Gärningar som någon (det hypotetiska brottsoffret) är införstådd med har med hänsyn till straffbudets konstruktion och ordalydelse inte ansetts kunna utgöra ofredande.³³

I fråga om föräldrars ansvar för barn anges följande i 6 kap. 2 § andra stycket föräldrabalken:

Den som har vårdnaden om ett barn har ett ansvar för barnets personliga förhållanden och ska se till att barnets behov enligt 1 § blir tillgodosedda. Barnets vårdnadshavare svarar även för att barnet får den tillsyn som behövs med hänsyn till barnets ålder, utveckling och övriga omständigheter samt ska bevaka att barnet får tillfredsställande försörjning och utbildning. I syfte att hindra att barnet orsakar skada för någon annan ska vårdnadshavaren vidare svara för att barnet står under uppsikt eller att andra lämpliga åtgärder vidtas.

I den straffrättsvetenskapliga litteraturen har, med hänvisning till den paragrafen i föräldrabalken, uttalats att ”[g]ärningar, som är tillåtna enligt FB 6:2, torde knappast kunna utgöra antastande eller vara hänsynslösa”.³⁴

³⁰ Se även Nils Jareborg, Sandra Friberg, Petter Asp och Magnus Ulväng, *Brotten mot person och förmögenhetsbrotten*, 2 uppl., 2015 s. 64.

³¹ Se även Nils Jareborg, Sandra Friberg, Petter Asp och Magnus Ulväng, *Brotten mot person och förmögenhetsbrotten*, 2 uppl., 2015 s. 64.

³² Se Nils Jareborg, *Brotten. Första häftet. Grundbegrepp. Brotten mot person*, 2 uppl., 1984 s. 280 och Nils Jareborg, Sandra Friberg, Petter Asp och Magnus Ulväng, *Brotten mot person och förmögenhetsbrotten*, 2 uppl., 2015 s. 64.

³³ Se Nils Jareborg, *Brotten. Första häftet. Grundbegrepp. Brotten mot person*, 2 uppl., 1984 s. 280 och Nils Jareborg, Sandra Friberg, Petter Asp och Magnus Ulväng, *Brotten mot person och förmögenhetsbrotten*, 2 uppl., 2015 s. 64.

³⁴ Nils Jareborg, *Brotten. Första häftet. Grundbegrepp. Brotten mot person*, 2 uppl., 1984 s. 280. Se även Nils Jareborg, Sandra Friberg, Petter Asp och Magnus Ulväng, *Brotten mot person och förmögenhetsbrotten*, 2 uppl., 2015 s. 64.

Ofredande har bedömts vara *subsidiärt* till andra brott i 4 kap. brottsbalken samt övriga brott, framför allt i 3 kap. brottsbalken, som innefattar uppsätlig våldsutövning. Ofredande har däremot bedömts *konsumera* förargelseväckande beteende.³⁵

Den nuvarande lydelsen

4 kap. 7 § brottsbalken har sedan en lagändring som trädde i kraft den 1 januari 2018 (SFS 2017:1136) följande lydelse:

Den som fysiskt antastar någon annan eller utsätter någon annan för störande kontakter eller annat hänsynslöst agerande döms, om gärningen är ägnad att kränka den utsattes frid på ett kännbart sätt, för *ofredande* till böter eller fängelse i högst ett år.

Det finns numera alltså tre alternativa sätt på vilka ett ofredandebrott kan begås mot annan: genom

1. fysiskt antastande,
2. störande kontakter eller
3. annat hänsynslöst agerande.

Villkoret att ”gärningen [ska vara] ägnad att kränka den utsattes frid på ett kännbart sätt” är kumulativt i förhållande till nyss nämnda rekvisit.

”[H]änsynslöst agerande” kan alltså vara straffbart som ofredande även enligt paragrafens nya lydelse (rekvisitet motsvarar ”hänsynslöst beteende” i den äldre lydelsen). Sett till lagtextens utformning krävs ingen kvalificering av ett sådant agerande, utöver att det ska vara ”ägna[t] att kränka den utsattes frid på ett kännbart sätt”.

Inför 2018 års ändring av ofredandeparagrafen uttalade regeringen följande om tillämpningsområdet för brottstypen i sin författningskommentar:³⁶

Det straffbara handlandet består [...] i att utsätta någon annan för ett hänsynslöst agerande. Lagtexten innehåller en exemplifierande uppräknings av handlingssätt som kan utgöra ett hänsynslöst agerande. Det första exemplet *fysiskt antastar* motsvarar ofredanden genom handgrip-

³⁵ Se Nils Jareborg, *Brotten*. Första häftet. Grundbegrepp. Brotten mot person, 2 uppl., 1984 s. 280 med hänvisning till rättsfall. Se även Nils Jareborg, Sandra Friberg, Petter Asp och Magnus Ulväng, *Brotten mot person och förmögenhetsbrotten*, 2 uppl., 2015 s. 85–90.

³⁶ Prop. 2016/17:222 s. 98–100.

ligt antastande enligt paragrafens hittillsvarande lydelse. [...] Exempel på fysiska antastanden kan vara att lägga krokben för någon, knuffa någon, rycka eller slita i personens kläder eller att tillfälligt hålla fast personen.

Det andra exemplet avser ofredande genom *störande kontakter*. Formen för kontakterna saknar betydelse. Det kan alltså vara fråga om såväl direkta kontakter vid fysiska sammanträffanden som kontakter via internet eller något annat sätt att kommunicera. Kontakterna kan vara störande på grund av sitt antal eller på grund av när och hur de sker. Av betydelse är också vad kontakterna inneburit. [---]

Slutligen kan ofredande begås genom *annat hänsynslöst agerande*. Ett sådant agerande kan ske såväl genom direkta angrepp på sinnen som genom angrepp via internet eller andra kommunikationsformer. För att agerandet ska vara straffbart krävs att det kan beskrivas och upplevas som hänsynslöst. Exempel på sådana hänsynslösa ageranden kan vara att allvarligt skrämma eller störa någon genom t.ex. höga ljud eller pyroteknik, att filma någon på ett påträngande sätt eller att filma en naken person så att denne märker det. Även mer subtila kontakter som t.ex. att någon följer efter någon annan under en viss tid eller återkommande står utanför någons bostad omfattas, förutsatt att förföljandet uppfattas av den som förföljs och har viss varaktighet eller frekvens. Den praxis som utbildats kring ofredande genom hänsynslöst beteende bör i stor utsträckning kunna vara vägledande för vad som utgör ett hänsynslöst agerande. I viss begränsad utsträckning bör även enstaka yttranden på grund av sitt innehåll kunna anses ge uttryck för ett hänsynslöst agerande. Förutom framförande av falska dödsbud kan det vara fråga om yttranden som ligger nära hot eller som annars allvarligt kränker människovärdet eller rubbar tryggheten och tilliten till andra människor eller på annat sätt ger uttryck för hat mot någon. Exempel på sådana yttranden kan, under förutsättning att gärningen också är ägnad att kränka den utsattes frid på ett kännbart sätt, vara att med emfas uppmana någon att ta livet av sig eller att framföra grova och detaljerade kränkningar av sexualiserad eller våldsamt natur.

[---]

För att utgöra ett straffbart ofredande krävs vidare att gärningen är *ägnad att kränka den utsattes frid på ett kännbart sätt*. Med det avses att det är tillräckligt att gärningen typiskt sett är sådan att någons frid kränks. Det förutsätts inte för straffansvar att någon fridskränkning uppkommit i det enskilda fallet. Genom en sådan avgränsning till typiska effekter, undantas gärningar som kan vara ovälkomna, otrevliga eller obehagliga men som den enskilde rimligen ska kunna tåla. Bedömningen av om gärningen varit ägnad att kränka någons frid på ett kännbart sätt ska göras utifrån de faktiska förhållandena i det enskilda fallet och med hänsyn till den enskilda målsäganden. Av betydelse blir då förutom angreppet som sådant även omständigheterna kring det. Det innebär t.ex. att ett agerande som sker inom ramen för en hetsig och ömsesidig

meningsskiljaktighet inte behöver omfattas av straffansvar medan motsvarande agerande om det sker opåkallat och överraskande i större utsträckning kan vara fridskränkande. Det bör även beaktas om agerandet riktar sig mot en särskilt sårbar person – t.ex. en person som är utsatt för trakasserier och mobbning – eller till någon som befinner sig i en beroendeställning, t.ex. ett barn till den som gör uttalandet. Även den omständigheten att agerandet sker inför publik på ett sätt som kan sägas förvärra kränkningen bör beaktas.

Någon betydande förändring – på ett generellt plan – avseende tolkningen av ”hänsynslöst beteende”/”hänsynslöst agerande” var alltså inte avsedd.

Vi har angett ovan att gärningar som är förenliga med vårdnads-havaransvaret enligt 6 kap. 2 § föräldrabalken inte är att betrakta som straffbara som ofredande. I den delen kan poängteras att det avgörande för bedömningen ofta är i vilket syfte en viss handling vidtas. Om en förälder exempelvis säger åt ett barn att sitta stilla i ett rum under en kortare tid efter att barnet utövat våld mot sitt syskon i syfte att barnet inte ska skada syskonet ytterligare, så skulle detta kunna vara förenligt med föräldrarnas ansvar för barnets *vård*, närmare bestämt att se till att barnet inte skadar sig själv eller någon annan. Om samma förälder i stället låter barnet sitta stilla i ett rum som en *besträffning* (för barnets föregående agerande), så skulle förfarandet i stället kunna vara att bedöma som ett ofredande.

Om det finns ett uttryckligt eller underförstått hot om exempelvis brottslig gärning (”jag slår dig, om du inte sitter stilla på stolen här i köket”), så kan även brottstypen olaga tvång aktualiseras, enligt vår analys ovan.³⁷ Om olaga tvång inte är aktuellt, gör vi bedömningen att hänsynslösa ageranden exempelvis i syfte att kontrollera en person, i många fall kan vara att bedöma som ofredande. Om ett kontrollerande förfarande däremot *inte* innefattar (eller det inte kan bevisas att det innefattar) vare sig (a) våld eller sådant hot som krävs för ansvar för olaga tvång eller (b) ett sådant hänsynslöst agerande som krävs för ansvar för ofredande, så kvarstår egentligen endast en uppmaning från A till B att agera på ett visst sätt eller att inte agera på ett visst sätt. Motsvarande gäller bl.a. det ovan nämnda exemplet att A ”klockar” B:s färd från skolan eller arbetsplatsen till hemmet (det skulle dock kunna vara ett bevisfaktum för att A exempelvis tvingar B att gå direkt från skolan eller arbetsplatsen till hemmet,

³⁷ Se avsnitt 8.4.2.

vilket i så fall skulle kunna utgöra olaga tvång). Eftersom det inte är önskvärt att kriminalisera rena uppmaningar, som inte kan kopplas till vare sig våld eller hot som påtryckningsmedel eller hänsynslöst agerande, anser vi att nuvarande strafflagstiftning är väl avvägd i dessa hänseenden. Den undre gränsen för vad som kan ingå i en grov fridskränkning eller grov kvinnofridskränkning bör även fortsättningsvis gå vid den undre gränsen för ofredandebrottet. Motsvarande gäller avseende det föreslagna nya hedersbrottet.

8.4.4 Möjligheter att bedöma hedersrelaterad kontroll inom ramen för befintliga straffbestämmelser

I avsnitt 8.4.1 har vi angett några exempel på konkreta gärningar som kan begås i syfte att kontrollera en annan person, exempelvis i en hederskontext. Vår bedömning är att de flesta av dessa gärningar kan hanteras inom ramen för befintliga straffstadganden – och därmed också ingå som moment i det föreslagna nya hedersbrottet, i och med att den föreslagna nya bestämmelsen innehåller en hänvisning till de centrala kapitlen avseende brott mot person i brottsbalken. Gärningarna i de ovan angivna exemplen skulle enligt vår uppfattning kunna bedömas enligt följande.

- A bestämmer att B inte får gå ut utan sällskap av en släkting. *Skulle kunna bedömas som olaga frihetsberövande eller olaga tvång.*
- A bestämmer att B får vara ute endast en viss kortare tid eller vissa bestämda tider på dygnet, vilket inte överensstämmer med vad som kan betraktas som åldersadekvat ”hemmatid”. *Skulle kunna bedömas som olaga frihetsberövande eller olaga tvång.*
- A bestämmer platser där B inte får vara, exempelvis biograf, kaféer eller ungdomsgårdar. *Skulle kunna bedömas som olaga tvång.*
- B:s familj behandlar B ”som luft”, dvs. pratar inte med B och B får inte delta vid gemensamma måltider osv. *Skulle möjligen kunna bedömas som ofredande eller förolämpning. Det är dock svårt att komma åt denna typ av ageranden genom straffrättslig lagstiftning, inte minst med tanke på det höga beviskravet i brottmål.*

- A bestämmer att B måste täcka sitt hår, ha långärmad eller långbent klädsel eller klädsel med vissa färger eller att B inte får bära smycken eller smink. *Skulle kunna bedömas som olaga tvång.*
- A bestämmer att B inte får ha applikationer ("appar", i exempelvis sin mobiltelefon) som man kan kommunicera med eller att B inte får spara sina vänner som kontakter. *Skulle kunna bedömas som olaga tvång.*
- A bestämmer att B måste visa upp sin mobiltelefon och därigenom ange vilka kontakter B har haft och vilka webbsidor B har surfat på. *Skulle kunna bedömas som olaga tvång eller ofredande.*
- A bestämmer att B ska hämtas ständigt från jobb eller skola (får inte gå hem på egen hand). *Skulle kunna bedömas som olaga tvång.*
- A klockar B gällande tiden det tar att gå från skolan eller arbetsplatsen och hem eller liknande. *Skulle kunna bedömas som ett led i t.ex. olaga tvång, om klockningen används av A för att tvinga B att exempelvis gå direkt hem från skolan eller arbetsplatsen.*
- A bestämmer att inte B får träffa myndighetspersoner utan att en släkting följer med. *Skulle kunna bedömas som olaga tvång eller övergrepp i rättsak.*
- A bestämmer att B inte får delta i gymnastikundervisning, simning och utflykter med skolan. *Skulle kunna bedömas som olaga tvång.*
- A bestämmer att B inte får ha andra vänner än sådana som är av samma kön, tillhör samma religion, kommer från samma område eller liknande. *Skulle kunna bedömas som olaga tvång. Förfarandet kan dock vara mycket svårt att bevisa.*
- A tar B:s egendom eller tillåter inte B att ha viss egendom vissa tider på dygnet etc. *Skulle kunna bedömas som egendomsbrott enligt 8 kap. brottsbalken, exempelvis stöld eller egenmäktigt förfarande, eller bedömas som olaga tvång.*

Som framgår av listan – och som vi har berört ovan – kan många fall av kontrollerande beteende vara att bedöma som olaga tvång eller ofredande. I de fall agerandet inte kan komma åt med befintliga straffbestämmelser handlar det oftast om att det högt ställda beviskravet i

brottmål gör det svårt för åklagaren att bevisa gärningspersonens agerande. Den problematiken kan som utgångspunkt inte åtgärdas med ändringar i det straffrättsliga eller straffprocessuella systemet med mindre än att rättssäkerheten äventyras.

8.5 Straffprocessuella frågor

8.5.1 Preskriptionstid

Bedömning: Allmänna regler om preskription bör gälla för den föreslagna nya brottstypen hedersbrott.

Bestämmelser om bortfallande av påföljd (s.k. preskription) finns i 35 kap. brottsbalken. Utgångspunkterna anges i 1 §:

Påföljd må ej ådömas, med mindre den misstänkte häktats eller erhållit del av åtal för brottet inom

1. två år, om å brottet ej kan följa svårare straff än fängelse i ett år,
2. fem år, om svåraste straffet är högre men icke över fängelse i två år,
3. tio år, om svåraste straffet är högre men icke över fängelse i åtta år,
4. femton år, om svåraste straffet är fängelse på viss tid över åtta år,
5. tjugofem år, om fängelse på livstid kan följa å brottet.

Innefattar en handling flera brott, må utan hinder av vad nu sagts påföljd ådömas för alla brotten, så länge påföljd kan ådömas för något av dem.

Vissa mycket allvarliga brott preskriberas, enligt 2 §, dock aldrig. Sedan den 1 maj 2020 ingår våldtäktsbrott mot barn och könsstympningsbrott mot barn i den uppräknningen.³⁸

För det föreslagna nya hedersbrottets del är preskriptionstiden för brottstypen tio år, förutsatt att straffskalans maximum bestäms till fängelse i sex år (se avsnitt 9.2).

Liksom vad beträffar de s.k. fridskränkningensbrotten kan den nya brottstypen hedersbrott inte sägas beskriva ett löpande (s.k. perdurera) brott, utan på samma sätt som dessa brottstyper består hedersbrottet av ett antal självständigt straffbelagda gärningar. Det innebär, som konstaterades i samband med att de s.k. fridskränkningensbrotten infördes, att de enskilda brottsliga gärningarna preskriberas särskilt, gärning för gärning. Därmed måste även preskriptions-

³⁸ SFS 2020:173. Se även prop. 2019/20:69, bet. 2019/20:JuU22, rskr. 2019/20:197.

tiderna för de brottstyper som ingår i konstruktionen av ett hedersbrott i ett enskilt fall beaktas.³⁹ Exempelvis gäller för brottstypen olaga hot, av normalgraden, straffskalan böter–fängelse i ett år (4 kap. 5 § första stycket brottsbalken) och därmed preskriptionstiden två år (35 kap. 1 § första stycket 1 brottsbalken). Efter två år bortfaller alltså möjligheten att inkludera ett olaga hot i en konstruktion av ett hedersbrott, om den misstänkte inte dessförinnan har häktats eller fått del av åtal för brottet.

Preskriptionstiden räknas, enligt 4 § första stycket, som *huvudregel* från tidpunkten för brottet. I samma paragrafs andra stycke finns dock en *undantagsregel*, enligt vilken preskriptionstiden ska räknas från den dag då målsäganden fyller eller skulle ha fyllt 18 år avseende brott enligt

1. 6 kap. 4–6, 8 och 9 §§ eller försök till sådana brott,
2. 6 kap. 1–3, 10 och 12 §§ eller försök till brott enligt 6 kap. 1, 2 och 12 §§, om brottet begåtts mot en person som inte fyllt arton år,
3. 16 kap. 10 a § första och sjätte styckena eller försök till sådana brott, om brottet avser skildring av barn i pornografisk bild och en tillämpning av första stycket inte leder till att möjligheten att döma ut påföljd bortfaller senare,
4. 2 § lagen (1982:316) med förbud mot könsstympling av kvinnor eller försök till sådant brott, om brottet begåtts mot en person som inte fyllt arton år.

Frågan är då om gärningar enligt den föreslagna nya brottstypen hedersbrott ska preskriberas från tidpunkten för brottet/brotten, enligt huvudregeln, eller från den dag då målsäganden fyller eller skulle ha fyllt 18 år, vilket gäller för sexualbrott mot barn m.m.⁴⁰ I denna del konstaterar vi återigen att det föreslagna nya hedersbrottet har konstruerats med inspiration från de s.k. fridskränkningensbrotten i 4 kap. 4 a § brottsbalken. Dessa brottstyper består, som vi nyss har angett, av ett antal självständigt straffbelagda gärningar, vilket i sin tur innebär att de enskilda gärningarna preskriberas särskilt, gärning för gärning. Enligt vår uppfattning skulle en särreglering av preskription för hedersbrott mot målsägande under 18 år i praktiken innebära en särreglering avseende alla de enskilda brottstyper, exempelvis miss-handel, ringa brott, olaga hot av normalgraden och ofredande, som kan ingå i ett hedersbrott. Stor försiktighet är därmed påkallad i sam-

³⁹ Prop. 1997/98:55 s. 131 f. Se även Nils Jareborg, Sandra Friberg, Petter Asp och Magnus Ulväng, *Brotten mot person och förmögenhetsbrotten*, 2 uppl., 2015 s. 67.

⁴⁰ Grunderna för denna särbehandling berörs bl.a. i prop. 2019/20:69 s. 32 f.

band med dessa överväganden. Enligt vår uppfattning finns det inte tillräckliga skäl för att frångå huvudregeln om preskription efter vad som gäller för var och en av de brottstyper som kan ingå i det föreslagna nya hedersbrottet. I detta sammanhang noterar vi att en mer allmän översyn av preskriptionsbestämmelserna har inletts 2020.⁴¹

8.5.2 Brott begångna utomlands

Förslag: Svensk domsrätt ska föreligga för den föreslagna nya brottstypen hedersbrott utan hinder av det generella kravet på s.k. dubbel straffbarhet. I enlighet med detta ändras 2 kap. 2 § fjärde stycket brottsbalken på så sätt att det i det stycket tas in en hänvisning till den av oss föreslagna nya bestämmelsen i 4 kap. brottsbalken.

Grundläggande terminologi

I fråga om gärningar begångna utomlands bör skiljas mellan två huvudsakliga frågor:

1. för det första (den *straffrättsliga*) frågan om gärningen över huvud taget är att betrakta som ett brott enligt svensk strafflagstiftning (*svenskt brott*) och
2. för det andra (den *processrättsliga*) frågan om svensk domstol är behörig att döma över brottet (*svensk domsrätt*).

Det nya hedersbrottet är ett svenskt brott oavsett var det begås

I fråga om *brottstyper som regleras i brottsbalken* är utgångspunkten att de är universellt tillämpliga och alltså inte har några territoriella begränsningar. När det kommer till *brotten mot person* (3–6 kap. brottsbalken) anses alla brottstyper utom arbetsmiljöbrott vara svenska brott oavsett var de förövas.⁴²

⁴¹ Se dir. 2020:91.

⁴² Se t.ex. Petter Asp, Magnus Ulväng och Nils Jareborg, *Kriminalrättens grunder*, 2 uppl., 2013 s. 180–189.

Det nya hedersbrottet – som föreslås placeras bland brotten mot frihet och frid, vilka utgör en delmängd av brotten mot person, i 4 kap. brottsbalken – syftar till att skydda enskilda människor mot våld och hot om våld och i övrigt skydda deras fysiska integritet samt frihet och frid. Det finns sett till bestämmelsens skyddsintresse ingen särskild koppling till svenska intressen eller svenskt territorium. Därmed framstår det som självklart att ett hedersbrott är ett brott mot svensk strafflagstiftning oavsett var i världen det begås.

Svensk domsrätt föreligger även för gärningar begångna utomlands

Den grundläggande bestämmelsen om svensk domsrätt avseende brott begångna utomlands finns i 2 kap. 2 § brottsbalken. Paragrafens första stycke ger – läst isolerad – stöd för en långtgående domsrätt:

För brott som begåtts utom riket döms efter svensk lag och vid svensk domstol, om brottet begåtts

1. av svensk medborgare eller av utlänning med hemvist i Sverige,
2. av utlänning utan hemvist i Sverige, som efter brottet blivit svensk medborgare eller tagit hemvist här i riket eller som är dansk, finsk, isländsk eller norsk medborgare och finns här,
3. av annan utlänning som finns här i riket och på brottet enligt svensk lag kan följa fängelse i mer än sex månader, eller
4. i utövningen av ett svenskt företags näringsverksamhet och det är fråga om givande av muta, grovt givande av muta eller handel med inflytande enligt 10 kap. 5 d § 2.

I paragrafens andra och tredje stycke uppställs dock – mot bakgrund av den folkrättsliga principen om reciprocitet/ömsesidighet och den s.k. non-interventionsprincipen⁴³ – bl.a. ett krav på s.k. dubbel straffbarhet, som på ett påtagligt sätt inskränker den svenska domsrätten med avseende på gärningar som inte är brott på gärningsorten eller om straffskalan är lindrigare där (Sverige ska som utgångspunkt inte utdöma straff för gärningar som är straffria i gärningslandet eftersom gärningslandet i så fall skulle kunna anses ha en rätt att bestraffa människor för gärningar som begåtts i Sverige och som inte är kriminaliserade här):

⁴³ Se om non-interventionsprincipen t.ex. Petter Asp, *Internationell straffrätt*, 2 uppl., 2013 s. 44–65.

Första stycket gäller inte, om gärningen är fri från ansvar enligt lagen på gärningsorten eller om den begåtts inom område som inte tillhör någon stat och enligt svensk lag svårare straff än böter inte kan följa på gärningen.

I fall som avses i denna paragraf får inte dömas till påföljd som är att anse som strängare än det svåraste straff som är föreskrivet för brottet enligt lagen på gärningsorten.

Vissa undantag från kravet på s.k. dubbel straffbarhet har dock tagits in i paragrafens fjärde stycke (i dessa fall gör Sverige – med hänsyn till den här bedömda stora vikten av lagföring – avsteg från reciprocitetstanken):

De inskränkningar av svensk domsrätt som anges i andra och tredje styckena gäller inte för brott som avses i

1. 4 kap. 1 a och 4 c §§ och 16 kap. 10 a § första stycket 1 och femte stycket eller försök till sådana brott,

2. 4 kap. 4 § andra stycket varigenom någon förmåtts att ingå ett sådant äktenskap eller en sådan äktenskapsliknande förbindelse som avses i 4 c § eller försök till sådant brott, eller

3. 6 kap. 1–6, 8, 9 och 12 §§ eller försök till brott enligt 6 kap. 1, 2, 4–6, 8, 9 och 12 §§, om brottet begåtts mot en person som inte fyllt arton år.

Vissa ytterligare avsteg från kravet på s.k. dubbel straffbarhet görs i 2 kap. 3 och 3 a §§ brottsbalken. I 3 § 7 finns exempelvis en allmän bestämmelse om att svensk domsrätt föreligger om det lindrigaste straffet enligt svensk lag är fängelse i fyra år eller mer.

Frågan kan då sägas vara om kravet på s.k. dubbel straffbarhet bör gälla för den föreslagna nya brottstypen – *hedersbrott* – eller om ett sådant brott, liksom exempelvis *människohandel* (4 kap. 1 a § brottsbalken) och *äktenskapstvång* (4 kap. 4 c § brottsbalken), bör omfattas av undantagsbestämmelsen i 2 kap. 2 § fjärde stycket brottsbalken.

Här ska en jämförelse göras med bestämmelsen i 4 kap. 4 c § brottsbalken om äktenskapstvång. Den paragrafen har följande lydelse:

Den som genom olaga tvång eller utnyttjande av utsatt belägenhet förmår en person att ingå ett äktenskap som är giltigt i den stat där det ingås, i den stat enligt vars lag det ingås eller i en stat i vilken minst en av makarna är medborgare eller har hemvist döms för *äktenskapstvång* till fängelse i högst fyra år.

Detsamma gäller den som på sätt som anges i första stycket förmår någon att ingå en äktenskapsliknande förbindelse, om den ingås enligt regler som gäller inom en grupp och som

1. innebär att parterna betraktas som makar och anses ha rättigheter eller skyldigheter i förhållande till varandra, och
2. innefattar frågan om upplösning av förbindelsen.

När 4 kap. 4 c § brottsbalken infördes uttalades följande om domsrätt i förarbetena:⁴⁴

De relativt fåtaliga brott som är undantagna från kravet på dubbel straffbarhet är i stor utsträckning brott som är straffbelagda även utomlands och kring vilka det råder en internationell samsyn. När det gäller äktenskapstvång saknas en sådan tydlig global samsyn som det normalt har varit fråga om när undantag har gjorts. Det är oklart hur många länder som har kriminaliserat gärningar som motsvarar det föreslagna brottet, som inte bara avser tvång i egentlig mening utan även utnyttjande av någons utsatta belägenhet. Visserligen finns ett antal internationella instrument som slår fast att äktenskap kräver makarnas samtycke, däribland FN:s allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna. Dessa ger dock inte uttryck för någon samsyn i frågan om hur tvångsäktenskap bäst ska bekämpas. Ett undantag utgörs av Europarådets konvention om våld mot kvinnor, som slår fast att tvångsäktenskap både ska kriminaliseras och undantas från krav på dubbel straffbarhet (med möjlighet till reservation i det senare avseendet). Eftersom konventionen är ett regionalt instrument kan den dock inte sägas uttrycka mer än en europeisk samsyn om att tvångsäktenskap är så förkastligt att en kriminalisering är nödvändig.

Det skulle mot denna bakgrund kunna hävdas att ett svenskt undantag från kravet på dubbel straffbarhet skulle utgöra ett alltför stort ingrepp i andra staters suveränitet. Mot detta får emellertid vägas att det skydd mot allvarliga kränkningar som kriminaliseringen syftar till i annat fall påtagligt skulle urholkas.

Att en viss brottslighet är av internationell och gränsöverskridande karaktär har beaktats som ett skäl för att undanta människohandel från kravet på dubbel straffbarhet (prop. 2009/10:152 s. 24). Även det före slagna brottet äktenskapstvång har en tydlig internationell och gränsöverskridande prägel. De som drabbas av tvångsäktenskap är till stor del unga människor med utländsk bakgrund, och äktenskapen ingås inte sällan i samband med besök i familjens ursprungsland. Straffbestämmelsen har därför utformats så att den träffar juridiskt giltiga äktenskap och äktenskapsliknande förbindelser oavsett om de ingås i Sverige eller utlandet. Kriminaliseringen riskerar dock att bli verkningslös till den del den avser brott som begås utomlands, om det inte samtidigt görs ett undantag från kravet på dubbel straffbarhet. I så fall skulle lagstiftningen lätt kunna kringgå genom att tvångsäktenskapet genomförs i ett land som inte har kriminaliserat den gärning det är fråga om, t.ex. när äktenskapet kommer till stånd genom att målsägandens utsatta belägenhet

⁴⁴ Prop. 2013/14:208 s. 74 f.

utnyttjas. Regeringen ser därför ett undantag som nödvändigt för att lagstiftningen inte ska bli ett slag i luften.

Mot denna bakgrund anser regeringen att ett undantag från kravet på dubbel straffbarhet bör göras. Enligt utredningens förslag ska såväl det fullbordade brottet som försök till detta, men däremot inte förberedelse, undantas från kravet på dubbel straffbarhet och från förbudet att döma till påföljd som är strängare än vad som är föreskrivet enligt lagen på gärningsorten. Undantaget har därmed utformats på samma sätt som för övriga brott som upptas i 2 kap. 2 § fjärde stycket brottsbalken, vilket framstår som lämpligt.

I enlighet med allmänna regler om konkurrens kommer de allvarigare fallen av tvång till äktenskap inte att bedömas som äktenskapstvång utan som olaga tvång som är grovt. Som *Lagrådet* har uppmärksammat är olaga tvång inte undantaget från kravet på dubbel straffbarhet. Att föreslå ett undantag från detta krav som enbart omfattar äktenskapstvång skulle därmed få till följd att domsrätten blir mer vidsträckt för mindre allvarliga gärningar av ett visst slag än för mer allvarliga gärningar av samma slag. En sådan ordning är inte tillfredsställande, eftersom de ovan redovisade skälen för att undanta äktenskapstvång från kravet på dubbel straffbarhet naturligtvis gör sig gällande även i fråga om sådana fall av olaga tvång, grovt brott, som hade varit att bedöma som äktenskapstvång om de hade varit mindre allvarliga. De bör därför omfattas av samma undantag i 2 kap. 2 § brottsbalken som regeringen föreslår i fråga om äktenskapstvång. Detsamma bör gälla försök till olaga tvång som är grovt i motsvarande fall.

Enligt vår uppfattning gäller i allt väsentligt detsamma för det föreslagna nya hedersbrottet och vi vill då särskilt peka på brottslighetens många gånger internationella och gränsöverskridande karaktär. Vi anser därför att 2 kap. 2 § fjärde stycket brottsbalken bör ändras på så sätt att det i det stycket tas in en hänvisning även till den av oss föreslagna nya bestämmelsen i 4 kap. brottsbalken.

En möjlig invändning mot det sagda är att det i ett inledande skede av en förundersökning inte alltid kommer att stå klart om åtal kommer att kunna väckas för hedersbrott utomlands eller om åtal i stället kommer att väckas för samtliga eller några av de enskilda brottsliga gärningar som (det inledningsvis tänkta) hedersbrottet utomlands bestod av. Det finns då en risk för att Åklagarmyndigheten och Polismyndigheten inledningsvis rubricerar brottsligheten som hedersbrott – och förutsätter svensk domsrätt – men det senare visar sig att åtal endast skulle ha kunnat väckas för exempelvis ett antal fall av ringa misshandel och olaga hot – för vilka det inte föreligger svensk domsrätt. Vi anser dock att denna risk måste godtas och att den vägs upp av möjligheten att döma i Sverige för hedersbrott begångna utom-

lands i de fall åtal kan väckas enligt den föreslagna nya straffbestämelsen. Vidare skulle problematiken inte bli unik för det föreslagna nya hedersbrottet. Det finns många andra situationer i vilka domsrätten beror på brottslighetens allvar och där det först i ett senare skede av handläggningen hos Polismyndigheten eller Åklagarmyndigheten framkommer att brottsligheten är av så pass begränsat allvar att det inte finns domsrätt. Svensk domstols behörighet kan också vara beroende av att åklagaren kan bevisa att särskilda omständigheter föreligger. Så är fallet exempelvis i fråga om terroristbrott. Sammantaget utgör den nämnda problematiken inte hinder mot vårt förslag i denna del.

9 Straffskalor och straffprocessuella frågor

9.1 Inledning

Vårt huvudsakliga uppdrag i denna del är att överväga om minimistraffet för *grov fridskränkning* och *grov kvinnofridskränkning* bör höjas och – oavsett ställningstagande i sak – att lämna ett förslag till hur en sådan höjning skulle kunna utformas lagtekniskt. Uppdraget omfattar alltså inte uttryckligen någonting annat än (den i nuläget gemensamma) straffskalan för nämnda två brottstyper.¹

Polismyndigheten har i en hemställan till Justitiedepartementet föreslagit en höjning av minimistraffet för nämnda brottstyper från fängelse i nio månader till fängelse i ett år. Syftet är enligt Polismyndigheten att ge polis och åklagare bättre verktyg för att kunna samla in nödvändig stödbevisning i form av läkarjournaler och rättsintyg i de fall målsäganden inte ger sitt samtycke till detta. Polismyndigheten har också angett att ett höjt straffminimum bättre skulle avspegla brottets allvarliga karaktär.² Utredningen ska, enligt direktiven, beakta Brottförebyggandet rådets (Brå) skrift *Effekter av straffskärpningen för fridskränkingsbrott* och Brås rapport 2019:8 *Grov kvinnofridskränkning – Brottets hantering och utveckling i rättskedjan 1998–2017*.³

En annan del av vårt uppdrag är att föreslå en straffskala för en ny brottstyp som ska ta sikte särskilt på hedersrelaterad brottslighet.⁴ Vi har i avsnitt 8.3 angett att straffskalan för den av oss föreslagna nya brottstypen *hedersbrott* bör vara densamma som för grov fridskränkning och grov kvinnofridskränkning. Detta innebär att det som

¹ Se avsnitt 2.1.

² Ju2018/04259/L5.

³ Se avsnitt 2.1.

⁴ Se avsnitt 2.1.

sägs i det följande om straffskalan för grov fridskränkning och grov kvinnofridskränkning också gäller det föreslagna nya hedersbrottet.

I avsnitt 9.2.1 beskrivs den nuvarande straffskalan för grov fridskränkning och grov kvinnofridskränkning. I avsnitt 9.2.2 beskrivs sedan vad som kan utgöra rationella skäl för en höjning av straffsattserna. I avsnitt 9.2.3 diskuteras om det finns skäl hänförliga till gärningspersonens förtjänst, dvs. hur klandervärd brottsligheten är, som talar för att straffminimum bör höjas. Därefter följer i avsnitt 9.2.4 ett exempel på hur en straffskala med förhöjt minimum skulle kunna utformas. I avsnitt 9.3 diskuteras sedan om det finns straffprocessuella förändringar, relaterade till straffskalan, som bör genomföras.

9.2 Straffskalor

Bedömning: Straffskalan för grov fridskränkning och grov kvinnofridskränkning bör inte ändras. Straffet för såväl dessa brottstyper som det föreslagna nya hedersbrottet ska vara fängelse i lägst nio månader och högst sex år.

9.2.1 Den nuvarande straffskalan för de s.k. fridskränkingsbrotten

När brottstyperna grov fridskränkning och grov kvinnofridskränkning infördes i brottsbalken 1998 angavs i bestämmelsen om *grov fridskränkning* att straffet skulle vara fängelse i lägst sex månader och högst sex år. Bestämmelsen om *grov kvinnofridskränkning* infördes i samma paragraf och hänvisade i fråga om straffskala tillbaka till vad som gällde grov fridskränkning.⁵

Kvinnovåldskommissionen hade i sitt slutbetänkande föreslagit straffskalan fängelse i lägst ett år och högst sex år. Kommissionen hade dock inte angett någon utförlig motivering till den föreslagna straffskalan utan uttalat endast följande i den delen:⁶

⁵ SFS 1998:393. Lagändringen trädde i kraft den 1 juli 1998.

⁶ SOU 1995:60 s. 308.

Straffet för brottet bör enligt vår mening vara fängelse i lägst ett och högst sex år. Minimistraffet motsvarar minimistraffet för grov misshandel i 3 kap. 6 §. Vidare överensstämmer straffskalan med den som vi föreslagit när det gäller grovt sexuellt utnyttjande i 6 kap. 3 §.

Flera remissinstanser hade därefter påpekat att den av kommissionen föreslagna straffskalan var alltför sträng.⁷

När regeringen i sin proposition till riksdagen lade fram sitt förslag – som innefattade en straffskala på fängelse i lägst sex månader och högst sex år – angavs följande motivering:⁸

Det föreslagna straffstadgandet kan innefatta gärningar av mycket olika straffvärde. Brottet kan således bestå av såväl upprepade misshandelsbrott, vilka också sedda var för sig skulle ge fängelse av betydande längd, som ett antal hemfridsbrott eller ofredandebrott vilka, om de bedömts isolerat, skulle ge böter eller högst ett kortare fängelsestraff. Straffskalan måste därför utformas på ett sådant sätt att den medger en adekvat bedömning av straffvärdet. Med hänsyn till att brottet således omfattar förfaranden som, sedda för sig, normalt har ett begränsat straffvärde framstår det av kommissionen föreslagna minimistraffet, ett års fängelse, som alltför högt. Regeringen föreslår i stället att minimistraffet bestäms till fängelse sex månader. En sådan gräns innebär enligt regeringens mening en tillräcklig markering av allvaret i den kränkning som förfarandet innefattar. Med hänsyn till att straffbestämmelsen kan innefatta också gärningar av sammantaget mycket betydande straffvärde bör dock straffmaximum sättas till det av kommissionen föreslagna sex års fängelse.

En hänvisning till 12 kap. brottsbalken och 24 § lagen om kontaktförbud infördes i 4 kap. 4 a § brottsbalken 2013. Samtidigt höjdes straffminimum från fängelse i sex månader till fängelse i nio månader.⁹

Frågan om skärpning av straffskalan hade dessförinnan utretts av Fridskränkningensutredningen, som genom tilläggsdirektiv hade fått i uppdrag att särskilt överväga straffskalan för de s.k. fridskränkningssbrotten. Fridskränkningensutredningen hade i sitt betänkande – efter att ha analyserat kriminalstatistik och studerat domar avseende de s.k. fridskränkningssbrotten – angett att straffskalan för de s.k. fridskränkningssbrotten inte borde skärpas. Utredningen hade gjort följande övergripande bedömning:¹⁰

⁷ Se prop. 1997/98:55 s. 74.

⁸ Prop. 1997/98:55 s. 82.

⁹ SFS 2013:367. Lagändringen trädde i kraft den 1 juli 2013.

¹⁰ SOU 2011:85 s. 89.

Målsättningen med att införa fridskränkingsbrotten har i huvudsak uppnåtts; den utsatta personens hela situation beaktas när han eller hon utsatts för en serie i och för sig straffbelagda men ofta var för sig relativt lindriga gärningar. Genom införandet av fridskränkingsbrotten har också åstadkommit en generell höjning av straffvärdet för upprepade brott i nära relationer.

Vad närmare beträffar frågan om straffskala hade utredningen – efter hänvisningar till bl.a. vad som gäller allmänt enligt de straffrättsliga principerna om förtjänst och proportionalitet och vad som sagts i tidigare överväganden – utvecklat sina skäl enligt följande:¹¹

Även om ett fridskränkingsbrott kan innefatta även allvarligare gärningar, tar brottet i första hand sikte på i och för sig straffbara men ofta var för sig relativt lindriga gärningar. Flera av de brottstyper som kan ingå i ett fridskränkingsbrott har böter i straffskalan och är också av sådant slag att normalpåföljden är böter eller ett kortare fängelsestraff om brottet förekommer enskilt och ibland även vid flerfaldig brottslighet av det aktuella slaget. Våra förslag som innebär att även skadegörelsebrott och överträdelse av kontaktförbud ska kunna ingå i ett fridskränkingsbrott, avser att ytterligare tillgodose syftet att inom ramen för den straffrättsliga bedömningen kunna beakta den utsatta personens hela situation. Med undantag för grov skadegörelse är även de brott som vi föreslår ska kunna ingå i ett fridskränkingsbrott av sådant slag att påföljden många gånger bestäms till böter om de förekommer enskilt. En höjning av straffminimum för fridskränkingsbrotten, från fängelse sex månader till ett år, skulle medföra en mycket stor skillnad i påföljd beroende på om gärningar kvalificeras som enskilda brott eller som fridskränkingsbrott. Detta gäller främst för brott med böter i straffskalan såsom olaga hot och ofredande. I vissa fall skulle tröskeleffekten kunna medföra att påföljden blir dagsböter eller ett kortare fängelsestraff om gärningarna rubriceras som enskilda brott men fängelse i ett år om de rubriceras som fridskränkingsbrott. En sådan ordning är svår att förena med de straffrättsliga principerna om proportion och ekvivalens.

Ett fridskränkingsbrott kan se mycket olika ut och variera avsevärt i svårhetsgrad. Således kan det röra sig om allt från fall med några olaga hot, ringa misshandel eller ofredande under kortare tidsperioder till fall med systematiska, dagligen återkommande och allvarliga övergrepp som pågått under flera år. I fridskränkingsbrottens konstruktion ligger enligt vår mening att det måste finnas ett mycket stort utrymme för att beakta de betydande variationerna i svårhetsgrad.

Vid praxisgenomgången har utredningen konstaterat att det endast i liten utsträckning förekommer att ansvar för fridskränkingsbrott döms ut avseende enbart gärningar med böter i straffskalan [...]. Det kan inte bortses från att en höjning av straffminimum skulle kunna medföra en återhållsamhet från domstolar att bedöma gärningar som fridskränk-

¹¹ SOU 2011:85 s. 130–134.

ningsbrott när det inte förekommer några mer allvarliga gärningar såsom misshandel av normalgraden. [Det] är [...] de enskilda gärningarnas karaktär och allvar som är av betydelse för hur många gärningar som krävs för att kränkningen ska anses ha varit upprepad; ju allvarligare gärningarna är, desto färre gärningar krävs för att kränkningen ska anses som upprepad (prop. 1997/98:55 s. 133). I enlighet med principerna om proportionalitet och ekvivalens skulle en straffrättslig reaktion motsvarande fängelse i ett år kunna uppfattas som relativt sett alltför sträng i de fall det inte förekommit mer allvarliga gärningar. En höjning av straffminimum skulle därmed riskera att i viss mån motverka det ursprungliga syftet med införandet av fridskränkingsbrotten, dvs. att åstadkomma en generell uppgradering av straffvärdet för upprepade, var för sig relativt lindriga gärningar (se även Straffnivåutredningen, SOU 2008:85 s. 295 f.).

[--]

Mot bakgrund av de skäl som redovisats ovan bedömer vi att straffskalan för fridskränkingsbrotten är väl avvägd. Det finns inte anledning att höja straffminimum eller att i övrigt göra någon ändring av straffskalan för dessa brott.

De flesta av remissinstanserna, däribland domstolar, hade därefter instämt i Fridskränkningens utredningens bedömning eller lämnat den utan erinran. Bl.a. hade Åklagarmyndigheten pekat särskilt på ”att en höjning av minimistraffet skulle riskera att medföra en återhållsamhet från domstolar att bedöma gärningar som fridskränkingsbrott när det inte förekommer några mer allvarliga gärningar, såsom misshandel av normalgraden, vilket i sin tur skulle innebära att det ursprungliga syftet med lagstiftningen motverkas”.¹² Åklagarmyndigheten pekade alltså på att införandet av de s.k. fridskränkingsbrotten, som vi har nämnt tidigare, hade syftat till att ge domstolarna ett utrymme för att döma ut strängare straff vid flerfaldiga brott som vart och ett ansågs ha ett lågt straffvärde men som begicks med viss systematik mot en och samma målsägande.

Regeringen delade emellertid inte utredningens och de flesta av remissinstansernas uppfattning att straffskalan för de s.k. fridskränkingsbrotten skulle behållas oförändrad utan föreslog i stället, i sin proposition till riksdagen, att straffminimum skulle höjas från fängelse i sex månader till fängelse i nio månader. I den delen uttalade regeringen bl.a. följande:¹³

¹² Se prop. 2012/13 :108 s. 16.

¹³ Prop. 2012/13:108 s. 18 f.

Regeringen kan för sin del inte fullt ut ställa sig bakom utredningens slutsatser. Visserligen står det klart att brotten grov fridskränkning och grov kvinnofridskränkning i första hand tar sikte på gärningar som var för sig kan sägas vara relativt lindriga, även om de också kan innefatta allvarigare gärningar. En alltför stor skillnad i bedömningen av brottslighetens samlade straffvärde när gärningarna bedöms som fridskränkingsbrott i förhållande till om det i stället skulle ha dömts för vart och ett av dem vore inte acceptabel. Den tillämpliga straffskalan måste följaktligen medge en adekvat straffvärdebedömning både för fall bestående av t.ex. en lång rad allvarliga misshandelsbrott, och situationer där de brottsliga gärningarna utgörs av ett mindre antal förhållandevis lindriga brott såsom hemfridsbrott och ofredanden. Grövre brott, såsom våldtäkt och grov misshandel, omfattas däremot inte eftersom deras straffskalor är strängare än fridskränkingsbrottens. Samtidigt kan det enligt regeringen ifrågasättas om nuvarande straffminimum på sex månaders fängelse, ens med hänsyn till vad som nu sagts, på en lägsta nivå åter speglar straffvärdet för en serie brottsliga gärningar som är så kvalificerade att de kan anses vara ägnade att allvarligt skada offrets självkänsla. Även i de fall fridskränkingsbrottet utgörs av gärningar som var för sig framstår som förhållandevis lindriga är det, när det gäller gärningar som ingår i ett mönster som sammantaget leder till att den kränkta personen bryts ner, tveksamt om brottet verkligen kan anses vara påtagligt mindre allvarligt än ett enstaka fall av t.ex. grov misshandel. Detta talar för en höjning av straffminimum.

Grov fridskränkning och grov kvinnofridskränkning utgör i praktiken en slags konkurrensreglering, där det i stället för att döma för de olika brottsliga gärningarna enligt respektive lagrum ska dömas för fridskränkingsbrottet. Det är också bl.a. med hänsyn till detta som utredningen och flertalet remissinstanser inte förespråkade ett höjt minimistraff eftersom det skulle leda till stor skillnad i straffmätningen beroende på om det skulle dömas för ett fridskränkingsbrott eller för de enskilda brotten var för sig.

Vid fastställande av straffskalorna för ett brott har hittills enbart vissa särskilda straffminimum använts, nämligen förutom fängelseminimum även fängelse i sex månader, ett år, två år, fyra år, sex år och tio år. Med hänsyn till fridskränkingsbrottens särskilda karaktär av konkurrensreglering finns det dock skäl som talar för att straffminimum inte nödvändigtvis måste bestämmas i enlighet med de minimistraff som hittills gällt för enskilda brottsliga gärningar. Det främsta skälet är att det alltid krävs att flera brottsliga gärningar – normalt minst tre – föreligger för att det ska dömas för ett fridskränkingsbrott. De måste dessutom ha kvalificerats genom att var och en av gärningarna utgjort led i en upprepad kränkning av den utsatta personens integritet och att gärningarna varit ägnade att allvarligt skada personens självkänsla. När det gäller vilket straffminimum som i ett sådant fall bör väljas framstår fängelse i nio månader som lämpligt när fängelse i sex månader inte tillräckligt åter speglar brottslighetens straffvärde på en lägsta nivå samtidigt som en höjning till ett år inte bör göras. En höjning av minimistraffet till nio

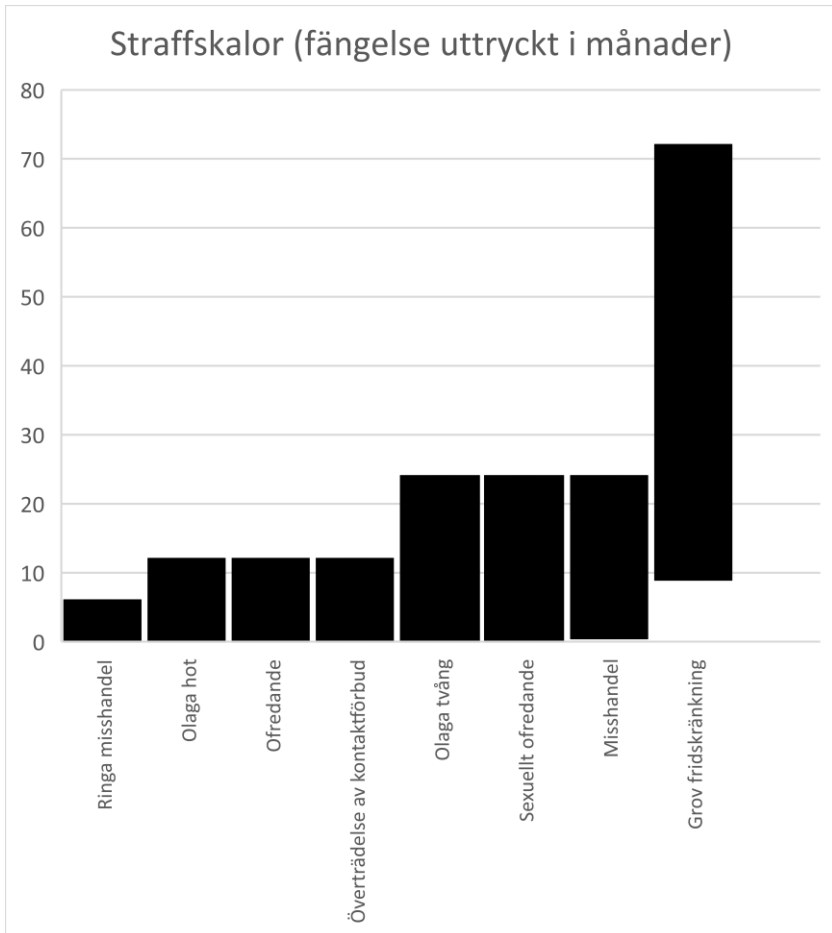
månaders fängelse för grov fridskränkning och grov kvinnofridskränkning skulle innebära att straffet bättre skulle återspegla den samlade brottslighetens straffvärde på en lägsta nivå och därutöver leda till en generell höjning av straffnivån för brottstypen, vilket enligt regeringen bör eftersträvas. Samtidigt skulle straffskalan fortfarande ge ett tillräckligt utrymme för en adekvat straffvärdebedömning för de minst allvarliga fallen, där fridskränkingsbrottet består av en serie förhållandevis lindriga gärningar. Därmed skulle skillnaden i straffmätningen inte bli oacceptabelt stor beroende på om det döms för de enskilda gärningarna eller för fridskränkingsbrottet.

Samtidigt är det angeläget att ett höjt straffminimum också får ett genomslag i praktiken. Utredningen har befarat att en höjning av straffminimum skulle kunna medföra en återhållsamhet från domstolar att bedöma gärningar som fridskränkingsbrott när det inte förekommer några mer allvarliga gärningar, såsom misshandel av normalgraden. Också *Åklagarmyndigheten* har, liksom *Lagrådet*, särskilt framhållit den risken och påpekat att det ursprungliga syftet med lagstiftningen därmed riskerar att motverkas. Några ändringar i de grundläggande förutsättningarna för fridskränkingsbrotten föreslås dock inte. Med en höjning från sex till nio månaders fängelse, vilket enligt regeringen motsvarar brottslighetens straffvärde på en lägsta nivå, finns det inte anledning att tro annat än att domstolarna kommer att tillämpa lagstiftningen på avsett vis.

[---] Straffminimum bör därför höjas till nio månaders fängelse.

Förhållandet mellan den nuvarande straffskalan för de s.k. fridskränkingsbrotten (fängelse i lägst nio månader och högst sex år) och straffskalorna för några av de vanligaste enskilda brottstyper som kan ingå i ett s.k. fridskränkingsbrott framgår av följande diagram, där straffskalorna har uttryckts i antal månaders fängelse (och böter har räknats som 0). Återigen kan poängteras att syftet med införandet av de s.k. fridskränkingsbrotten var att ge utrymme för strängare straff för flerfaldig brottslighet som begås med viss systematik mot samma målsägande men där vart och ett av brotten, sedda isolerade, har ett relativt begränsat straffvärde samt att domstolarna med stöd av allmänna straffrättsliga konkurrensregler dömer särskilt för grövre brott, som exempelvis grov misshandel eller våldtäkt, och alltså inte låter dem ingå i ett fridskränkingsbrott. Av denna anledning är inte sådana grövre brott med i jämförelsen.

Figur 9.1 Förhållandet mellan straffskalan för grov fridskränkning och straffskalor för vissa andra brottstyper



Av diagrammet framgår att nuvarande straffskala för de s.k. fridskränkningssbrotten ger ett betydande utrymme för att döma ut betydligt strängare straff än vad som ryms inom straffskalorna för de brottstyper som ofta ingår som led i ett s.k. fridskränkningssbrott.

Det skulle i fråga om diagrammet kunna invändas att det brukar anses krävas i vart fall tre, var och en för sig brottsliga, gärningar för att en domstol ska kunna döma för ett s.k. fridskränkningssbrott. Det skulle därmed kunna hävdas att det inte är rättvisande att jämföra straffskalan för *ett* konstituerande brott (exempelvis *ett* fall av miss-

handel av normalgraden) med straffskalan för grov fridskränkning och grov kvinnofridskränkning. Med beaktande av hur domstolarna enligt rättspraxis bedömer straffvärdet för flerfaldig brottslighet (det som ibland litet slarvigt kallas ”mängdrabatten”) kan emellertid konstateras att de straffnivåer som i praktiken kan förekomma för exempelvis tre fall av misshandel av normalgraden börjar strax över straffnivån för ett fall av misshandel av normalgraden. Diagrammet kan därför i vart fall ses som en grov skiss för skillnaden i straffnivåer.

9.2.2 Vad kan utgöra rationella skäl för en höjning?

Vi har som en av våra utgångspunkter för en reform pekat på vikten av att rationell argumentation ligger till grund för utformningen av straffrätten (se avsnitt 7.2). När det kommer till påföljdernas utformning och påföljdsbestämning innebär detta bl.a. att påföljdens stränghet ska spegla *brottets svårhet eller allvar* (den tilltalades *förtjänst*; se avsnitt 7.4.1 och 7.4.2). Utanför förtjänstbegreppet faller inte bara *allmänpreventiva argument* (som har att göra med möjligheten att avskräcka allmänheten från att begå brott) och *individualpreventiva argument* (som har att göra med potentialen att avhålla den tilltalade från fortsatt brottslighet) utan också *straffprocessuella argument* (se avsnitt 7.4.3). Ett brott blir ju inte mer allvarligt – och den tilltalade gör sig därmed inte förtjänt av ett strängare straff – exempelvis för att det är svårt för Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten att utreda den aktuella brottstypen. En annan sak är att det går att fråga sig om *den straffprocessuella regleringen* är utformad på lämpligt sätt.

Med hänvisning till den mer utförliga redogörelsen i avsnitt 7.4 kan vi konstatera att det som kan utgöra ett rationellt skäl för en höjning av straffminimum för de s.k. fridskränkningssbrotten är om dessa brottstyper innefattar mer allvarliga brott än vad nuvarande straffskala ger uttryck för i termer av fängelsestraff.

Enligt Polismyndighetens hemställan till Justitiedepartementet finns det två anledningar till att straffminimum borde höjas: dels för att ge polis och åklagare bättre verktyg för att kunna samla in nödvändig stödbevisning i form av läkarjournaler och rättsintyg i de fall målsäganden inte ger sitt samtycke till detta, dels för att ett höjt straffminimum bättre skulle avspegla brottets allvarliga karaktär (se avsnitt 9.1). Vi kan redan inledningsvis konstatera att den första angivna

anledningen inte kan motivera en höjning av straffminimum i ett straffsystem som det svenska, i vilket straffet (både det s.k. abstrakta straffvärdet, dvs. straffskalan, och det s.k. konkreta straffvärdet, dvs. straffet i det enskilda fallet) ska bestämmas utifrån gärningspersonens *förtjänst*. Analysen är i stället begränsad till frågan om en höjning är motiverad av den andra angivna anledningen, dvs. att ett höjt straffminimum bättre skulle avspegla brottets allvarliga karaktär.

9.2.3 Kan brottslighetens allvar motivera en höjning?

Diskussion utifrån exempel

Redan inledningsvis står det klart att det finns många fall av grov fridskränkning och grov kvinnofridskränkning där gärningspersonen förtjänar ett fängelsestraff på ett år eller mer. Med tanke på att de båda brottstyperna kan avse olika typer av brottsliga gärningar – som i och för sig är av olika grader av allvar – bör det finnas utrymme för nyanserade straffvärdebedömningar. Vi kan konstatera att den nuvarande straffskalan sträcker sig upp till fängelse i sex år. Om gärningspersonen har begått fler än ett s.k. fridskränkingsbrott finns det dessutom förutsättningar för att döma ut upp till åtta års fängelse (se 26 kap. 2 § andra stycket 2 brottsbalken). Det finns inget hinder mot att domstolarna använder också den övre delen av den nuvarande straffskalan i svåra fall av grov fridskränkning eller grov kvinnofridskränkning.

I linje med den på senare tid skärpta synen på vissa allvarliga våldsbrott är det rimligt att utgå från att lagstiftaren har en skärpt syn även på de s.k. fridskränkingsbrotten.¹⁴ Det skulle visserligen kunna tala för att straffminimum för dessa brottstyper borde höjas. Motsvarande skulle i så fall gälla även det föreslagna nya hedersbrottet. Den huvudsakliga frågan i denna del är om det – av förtjänstskäl – finns ett behov av att ibland kunna döma ut påföljder motsvarande fängelse i nio, tio eller elva månader eller om den brottslighet som vi diskuterar *alltid* är så allvarlig att straffminimum bör höjas till ett år. Diskussionen i denna del kan med fördel föras utifrån exempel.

Ett realistiskt exempel på grov fridskränkning eller grov kvinnofridskränkning är att en man under ett halvårs tid har utsatt sin fru eller ett barn för två fall av misshandel av normalgraden, två fall av

¹⁴ Se t.ex. prop. 2016/17:108.

ringa misshandel, flera fall av olaga hot av normalgraden och flera fall av ofredande. Om det inte rör sig om våld med tillhyggen eller våld som har gett upphov till allvarliga skador, så kan det förutsättas att straffvärdet för vart och ett av misshandelsbrotten av normalgraden ligger på fängelse i någon månad eller några månader. Ringa misshandel, olaga hot och ofredande är som utgångspunkt bötesbrott.

Ett annat tänkbart exempel på grov fridskränkning eller grov kvinnofridskränkning är att en man under ett halvårs tid har utsatt sin fru eller ett barn för något fall av olaga tvång av normalgraden, ett par fall av olaga hot av normalgraden, och ett fall av ofredande. Straffvärdet för det olaga tvånget skulle då kunna ligga på bötesnivå eller i vart fall nära fängelseminimum. Straffvärdena för de övriga brotten skulle sannolikt bedömas ligga på bötesnivå.

Straffvärdebedömning av flerfaldig brottslighet

Enligt allmänna straffrättsliga principer för straffvärdebedömning av flerfaldig brottslighet adderas inte straffvärdena för vart och ett av brotten. Vid bedömningen utgås i stället från det i det konkreta fallet svåraste eller allvarligaste brottet. Därefter görs tillägg med avtagande andelar av de – i fallande straffvärdeordning sorterade – följande brotten. I den allmänna debatten kallas detta ibland litet slarvigt för ”mängdrabatt”. Förfarandet har dock sin rationella förklaring i att det ska finnas utrymme, inom ramen för straffsystemet, för att reagera kraftigare mot den som har begått exempelvis en våldtäkt än mot den som har begått exempelvis 200 butiksnatterier (ringa stöld). Det kan sägas att systemet gör det möjligt att värdera inte bara brottslighetens kvantitativa aspekter utan också de kvalitativa faktorerna.

Om vart och ett av de två fallen av misshandel av normalgraden i vårt första exempel skulle antas ha ett straffvärde på fängelse i två månader och övriga brott ligga på bötesnivå, så skulle straffvärdet för den sammantagna brottsligheten med stor sannolikhet fastställas till fängelse i tre eller fyra månader. Även om det visserligen skulle finnas starka skäl för fängelse på grund av brottslighetens art så skulle påföljden kunna stanna vid exempelvis villkorlig dom eller skyddstillsyn i förening med samhällstjänst.

Straffvärdet för den sammantagna brottsligheten i vårt andra exempel skulle med motsvarande resonemang stanna vid ett högt antal

dagsböter eller nära fängelseminimum, framför allt beroende på hur klandervärt det olaga tvånget anses vara.

En jämförelse med nuvarande straffminimum för de s.k. fridskränkningssbrotten

Om brottsligheten i det första exemplet ovan i stället skulle rubriceras som grov fridskränkning eller grov kvinnofridskränkning, så skulle straffvärdet – med beaktande av nuvarande straffminimum – vara åtminstone fängelse i nio månader. Påföljden skulle då med stor sannolikhet bestämmas till fängelse i enlighet med straffvärdet, även om det i enstaka fall skulle kunna finnas utrymme för en icke frihetsberövande påföljd i kombination med exempelvis samhällstjänst eller s.k. kontraktsvård. Det rör sig alltså om i vart fall ett dubbelt så högt straffvärde (och en betydligt högre sannolikhet för att påföljden bestäms till fängelse i stället för en icke frihetsberövande påföljd). Förklaringen till denna fördubbling är inte den skada, kränkning eller fara som de enskilda brotten i sig medfört (det skulle ju i så fall ha speglats av straffvärdebedömningen för de enskilda brotten), utan i stället den kontext i vilka brotten begåtts, närmare bestämt närståendespekten och att var och en av gärningarna utgjort led i en upprepad kränkning av personens integritet och gärningarna varit ägnade att allvarligt skada personens självkänsla.

Skulle brottsligheten i vårt andra exempel ovan bedömas som grov fridskränkning eller grov kvinnofridskränkning, så skulle straffvärdet även då vara lägst fängelse i nio månader. Om vi utgår från att brottsligheten, betraktad som enskilda brott, skulle anses ha ett straffvärde på en månads fängelse, så rör det sig alltså om en niodubbling av straffvärdet, om brottsligheten i stället skulle betraktas som ett s.k. fridskränkningsbrott.

I sammanhanget kan också nämnas att det teoretiskt sett skulle kunna räcka med tre brott som vart och ett för sig ligger på bötesnivå för att konstruera ett s.k. fridskränkningsbrott (även om det normalt sett krävs mer enligt rättspraxis). Skulle domstolen döma för dessa tre bötesbrott, så skulle den sammantagna påföljden sannolikt bestämmas till böter. Här måste beaktas att syftet med införandet av de s.k. fridskränkningsbrotten var just att fånga upp brott som sedda för sig är mindre allvarliga och möjliggöra en straffskärpning om brotten begåtts i en nära relation. Vid en jämförelse mellan ett bötes-

straff och nuvarande straffminimum, fängelse i nio månader, framstår redan den nuvarande skillnaden som stor.

En straffskärpning skulle kunna leda till svårförklarliga skillnader jämfört med motsvarande brottslighet mot annan än närstående

Vid en bedömning av om straffskalan för de s.k. fridskränkingsbrotten ska skärpas eller inte måste beaktas hur den straffskalan förhåller sig till straffskalorna för de brott som kan ingå i ett sådant brott. En höjning av straffminimum för grov fridskränkning och grov kvinnofridskränkning utan höjning för övriga brottstyper kan vara problematisk. I sammanhanget gäller den grundläggande utgångspunkten att lika brott ska bestraffas lika. Rättsviseskäl måste beaktas, inte minst i fråga om den skillnad som kan uppstå i förhållande till motsvarande brottslighet som begås mot en person som *inte* är närstående till gärningspersonen. Det framstår som svårmotiverat att straffvärdet för viss brottslighet mot närstående skulle vara fängelse i ett år men bara tre–fyra månader om samma brottslighet skulle begås mot en person som inte betraktas som närstående i lagens mening men som ändå kan ha en nära relation till gärningspersonen (t.ex. någon som gärningspersonen bor tillsammans med under en period, en kollega på arbetsplatsen eller en granne). Förutom dessa aspekter bör också beaktas tröskeleffekter som kan uppstå i gränsfall, exempelvis om det är oklart om det finns en närståenderelation mellan gärningsperson och brottsoffer eller inte.

Redan det nu sagda talar med styrka mot en höjning av straffminimum för de s.k. fridskränkingsbrotten.

Risken för att de s.k. fridskränkingsbrotten skulle tillämpas mer sällan

Ett annat skäl mot en höjning av straffminimum – som har en koppling till det som vi behandlat i närmast föregående delavsnitt – rör tillämpningen.

Som vi har angett i avsnitt 7.4.2 är det – redan generellt sett – möjligt att en skärpning av en straffskala inte leder till den effekt som lagstiftaren önskat eftersom en domstol – inom ramen för befintliga

brottstyper med tillhörande straffskalor – kan anse att en viss brottslig gärning inte har blivit mer straffvärd genom skärpningen av straffskalan.

Den speciella utformningen av de s.k. fridskränkningarna, grov fridskränkning och grov kvinnofridskränkning (4 kap. 4 a § brottsbalken), och det s.k. stalkningsbrottet, olaga förföljelse (4 kap. 4 b § brottsbalken), innebär att domstolen först ska avgöra om vissa typer av – i och för sig – brottsliga gärningar är begångna. Därefter ska domstolen bedöma ”om var och en av gärningarna utgjort led i en upprepad kränkning av personens integritet och gärningarna varit ägnade att allvarligt skada personens självkänsla” (4 a §) respektive ”om var och en av gärningarna har utgjort led i en upprepad kränkning av personens integritet” (4 b §) och mot bakgrund av den bedömningen avgöra om den – i förhållande till straffskalorna för de enskilda brottsliga gärningarna – ofta strängare straffskalan i 4 a § respektive 4 b § är tillämplig.

Mot bakgrund av vad som har sagts i avsnitt 7.4.2, om att straffskalan kan betraktas som *begränsande* snarare än *bestämmande* för straffvärdet i det konkreta fallet, kan konstateras att det skulle kunna vara svårt att få genomslag med en höjning av straffskalan för ett sådant brott. Det kan i stället leda till att domstolarna finner att färre situationer än tidigare når upp till sådana nivåer av ”upprepad kränkning” och ”skada [på] självkänslan[n]” (4 a §) respektive ”upprepad kränkning” (4 b §) att den strängare straffskalan ska vara tillämplig. Tankegången är då att en viss konkret gärning – som har en viss skadlighet och farlighet och som innebär en viss grad av kränkning av ett brottsoffer och där gärningspersonen har en viss nivå av uppsåt – logiskt sett inte kan bli mer skadlig, farlig eller kränkande (relativt andra tänkbara konkreta brott inom ramen för samma brottstyp och andra brottstyper) genom en förändring av straffskalan. Frågan kan till stor del sägas gälla om straffvärdebedömningen handlar om att *mäta* hur skadligt ett brott är (relativt andra brott), utifrån kriterierna i 29 kap. 1 § andra stycket brottsbalken, eller om den handlar om att *bestämma* hur skadligt ett brott ska *anses* vara.

Det finns alltså skäl som talar för att en skärpning av straffskalan inte skulle få genomslag i den praktiska tillämpningen om det uppfattas att jämförbara handlingar behandlas olika på grund av omotiverade skillnader (se föregående delavsnitt). När domstolarna tillämpar straffbestämmelser kommer de att beakta hur bedömningen av en

viss gärning förhåller sig till andra gärningar som uppfattas som straffrättsligt likvärdiga i fråga om brottets allvar. Mot den bakgrunden kan domstolarna komma att avhålla sig från att tillämpa bestämmelserna om de s.k. fridskränkingsbrotten om skillnaden påföljdmässigt blir omotiverat stor jämfört med andra näraliggande fall. Som vi har nämnt ovan har liknande farhågor påtalats av bl.a. Åklagarmyndigheten i samband med den tidigare skärpningen av straffskalan för de s.k. fridskränkingsbrotten (se avsnitt 9.2.1).

Brottsförebyggande rådet (Brå) har i en analys som gjordes 2018 av följderna av 2013 års straffskärpning tolkat tillgänglig statistik på så sätt att straffskärpningen kan ha lett till en minskning av antalet personer som lagförts för grova frids- och kvinnofridskränkingsbrott samtidigt som Brå pekade på att minskningen av antalet lagföringar minskade redan innan straffskärpningen trädde i kraft. Brå uttalade sammanfattningsvis följande:¹⁵

[A]ntalet personer som lagförts för brott som begåtts efter straffskärpningen är klart mindre än motsvarande antal före straffskärpningen. Inför lagändringen 2013 framförde Lagrådet synpunkten att en höjning av minimistraffet till nio månader kunde antas leda till en viss återhållsamhet hos åklagare och domstolar när det gäller att bedöma om gärningar utgör grov frids- eller kvinnofridskränkning. [...] Det är möjligt att det av denna anledning skett en förskjutning mot att rubricera brottshandlingarna som de enskilda typer av brott som ligger till grund för fridskränkingsbrotten, istället för att kvalificera den samlade brottsligheten som ett fridskränkingsbrott. Det kan i sin tur ha lett till en minskning av antalet personer som lagförts för grova frids- och kvinnofridskränkingsbrott. Sett till kriminalstatistiken började minskningen av antalet lagföringar emellertid flera år innan straffskärpningen trädde i kraft, vilket talar emot en sådan tolkning.

I en uppföljande huvudrapport 2019 fördjupade Brå analysen. Underlaget för analysen var domar från 2004, 2008, 2012 och 2016 samt intervjuer med poliser, åklagare, målsägandebiträden och domare.¹⁶ I denna senare rapport konstaterades att det över tid blev vanligare att väcka åtal för tre–fyra brott som annars skulle ha ingått i den grova kvinnofridskränkningen ("underbrott") i stället för att åtala eller döma för grov kvinnofridskränkning. I den delen uttalade Brå följande:¹⁷

¹⁵ Brottsförebyggande rådet, *Effekter av straffskärpningen för fridskränkingsbrott*, 2018 s. 29.

¹⁶ Brottsförebyggande rådet, *Grov kvinnofridskränkning. Brottsens hantering och utveckling i rättskedjan 1998–2017*, 2019.

¹⁷ Rapporten s. 120.

Det skulle kunna indikera att det i högre utsträckning åtminstone 2016 inte räckte med 3 eller fler underbrott för att åtala för grov kvinnofridskränkning, och att minimivån för vad som kan utgöra en grov kvinnofridskränkning därmed har höjts. Om man ser till de ärenden där man väckte åtal på 3 respektive 4 eller fler underbrott, samtidigt som man lade ner en grov kvinnofridskränkning, så är det i första hand misshandel och olaga hot som förekommer bland de underbrott man väckte åtal på 2016. Det är alltså inte så att det i dessa fall rör underbrott av mindre allvarlig karaktär (som till exempel ofredanden där man skulle kunna tänka sig att tre ofredanden inte räcker för att nå upp till en grov kvinnofridskränkning).

Brå angav att det utifrån intervjuerna framstod som om straffskärpningen kunde ha inneburit ”ett slags tröskeeffekt, där det höjda straffvärdet gör att man upplever att man måste upp i en högre allvarlighetsgrad i de brott som ingår i den grova kvinnofridskränkningen än tidigare”. Straffskärpningen uppfattades vara ett incitament för åklagare att åtala och domare att döma för underbrott eller att åtala eller döma för olaga förföljelse i stället för grov kvinnofridskränkning. I flera intervjuer hade intervjupersonerna jämfört straffvärden för separata underbrott med straffvärdet för grov kvinnofridskränkning och menat att skillnaderna var stora. En domare, som citerades i rapporten, hade uttalat följande:¹⁸

För då ska ju åklagaren kunna se att ja, det här är tillräckligt mycket för att jag ska kunna tycka att domstolen ska tycka att straffvärdet är nio månader. Tycker de [åklagarna] att de inte kan få ihop till det, då kanske de överger tanken på att göra det till ett kränkingsbrott och så drar de sig tillbaka och så blir det misshandel i stället. Det tror jag mycket väl kan vara en anledning till att det har gått ner.

Även om innehållet i Brås statistik och analyser inte är ett tillräckligt underlag för några säkra slutsatser så ger den expertmyndighetens farhågor anledning att ifrågasätta det lämpliga i att höja straffminimum.

Sammanfattande bedömning

Vi har vid vår analys kommit fram till att den skärpta synen på vissa allvarliga våldsbrott visserligen skulle kunna tala för att straffminimum för de s.k. fridskränkingsbrotten borde höjas. Samtidigt konstaterar vi att den nuvarande straffskalan ger utrymme för att döma ut upp

¹⁸ Rapporten s. 137.

till sex års fängelse (och upp till åtta års fängelse om det rör sig om fler än ett s.k. fridskränkingsbrott). Det finns alltså redan i dag förutsättningar för att ingripa med styrka mot sådan brottslighet genom att döma ut påföljder som är betydligt strängare än vad som kommer till uttryck genom straffminimum. Den huvudsakliga frågan är om det finns situationer i vilka förtjänstskäl talar för att påföljder motsvarande fängelse i nio, tio eller elva månader bör kunna dömas ut. Vi anser att så är fallet eftersom skillnaden annars skulle kunna bli för stor i förhållande till påföljden om domstolen i stället skulle döma för vart och ett av de brott som utgör led i det tänkta s.k. fridskränkingsbrottet (t.ex. om närståenderekvisitet inte är uppfyllt). En sådan större skillnad skulle dessutom kunna leda till att domstolarna blir mindre benägna att tillämpa bestämmelserna om de s.k. fridskränkingsbrotten. En sådan utveckling skulle motverka syftet – att förbättra det straffrättsliga skyddet för i första hand kvinnor som utsätts för brott i nära relation – och är därför inte önskvärd. Sammanfattningsvis menar vi att det inte finns tillräckliga skäl för en höjning av straffminimum för de s.k. fridskränkingsbrotten.

9.2.4 En teknisk lösning om man ändå ska höja minimum

Vi har i avsnitt 9.2.1–9.2.3 visat varför straffminimum för grov fridskränkning och grov kvinnofridskränkning inte bör höjas. I vårt uppdrag ligger emellertid att oavsett ställningstagande i denna fråga presentera en lagteknisk utformning av en sådan höjning.

Förslaget i Polismyndighetens i avsnitt 9.1 nämnda hemställan till Justitiedepartementet innebär att straffminimum för grov fridskränkning och grov kvinnofridskränkning ska höjas från fängelse i nio månader till fängelse i ett år. Om en sådan förändring skulle genomföras, så skulle straffskalan för de båda brottstyperna bli *fängelse i lägst ett och högst sex år*.

Det kan i detta sammanhang nämnas att det finns brottstyper som har straffskalan *fängelse i lägst ett år och sex månader och högst sex år* (grov misshandel och grov utpressning; se 3 kap. 6 § respektive 9 kap. 4 § andra stycket brottsbalken). Denna strängare straffskala har valts i fall där lagstiftaren har velat åstadkomma en straffskärp-

ning för brottstyper som haft straffskalan fängelse i lägst ett år och högst sex år.¹⁹

Det finns alltså inget systemskäl som talar för att straffminimum för grov fridskränkning och grov kvinnofridskränkning borde höjas från fängelse i nio månader till fängelse i ett år och sex månader. Detta i kombination med att vi, som framgått i avsnitt 9.2.1–9.2.3, över huvud taget inte förordnar någon straffskärpning för aktuella brottstyper innebär att den lagtekniska lösning som vi förordar – om straffminimum ändå ska skärpas – är den som innebär att straffskalan bestäms till fängelse i lägst ett år och högst sex år.

4 kap. 4 a § första stycket brottsbalken skulle i så fall avslutas på så sätt att det anges att straffet ska vara fängelse i lägst ett och högst sex år.

Eftersom vi i avsnitt 8.3.5 har angett att straffskalan för det föreslagna nya hedersbrottet bör vara densamma som för grov fridskränkning och grov kvinnofridskränkning skulle en straffskärpning avseende de båda s.k. fridskränkingsbrotten behöva åtföljas av en motsvarande korrigerande avseende hedersbrottet. I avsnitt 8.3.6 har vi diskuterat tre olika varianter av lagteknisk utformning av bestämmelsen om den nya brottstypen:

- ”Variant 1” går ut på att bestämmelsen om den nya brottstypen hedersbrott placeras i ett nytt tredje stycke i 4 kap. 4 a § brottsbalken. Såvitt avser straffskala hänvisas i så fall tillbaka till straffskalan för de s.k. fridskränkingsbrotten i paragrafens första stycke.
- Också ”Variant 2” innebär att det avseende straffskala hänvisas till vad som gäller för de s.k. fridskränkingsbrotten, även om den varianten innebär att den nya brottstypen beskrivs i en egen ny paragraf.
- Om ”Variant 3” (vårt förslag) skulle väljas, lagstiftaren skulle vilja höja straffminimum för de s.k. fridskränkingsbrotten till fängelse i ett år och straffskalan för hedersbrottet ska korrespondera med straffskalan för de s.k. fridskränkingsbrotten, så skulle detta strängare straffminimum behöva komma till uttryck också i den föreslagna nya bestämmelsen i 4 kap. brottsbalken eftersom denna variant innebär att bestämmelsen om hedersbrott görs helt självständig i förhållande till den nya bestämmelsen i 4 kap. brottsbalken.

¹⁹ Se lagändringarna SFS 2017:332 (grov misshandel) respektive SFS 2017:443 (grov utpressning).

Även den nya bestämmelsen skulle (liksom 4 a § första stycket) i så fall kunna avslutas på så sätt att det anges att straffet ska vara fängelse i lägst ett och högst sex år.

Vårt författningsförslag i denna del finns i avsnitt 14.

9.3 Straffprocessuella frågor

Förslag: 10 kap. 23 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) och 5 § andra stycket lagen (2005:225) om rättsintyg i anledning av brott ändras så att sekretessbelagd uppgift om målsäganden inom sjukvården får tas in i ett rättsintyg och lämnas ut till myndighet som har till uppgift att ingripa mot brottet om uppgiften angår misstanke om ett begånget brott för vilket det inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i sex månader eller ett försök till brott för vilket det inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i ett år.

9.3.1 Inledning

Vilken straffskala som gäller för en viss brottstyp påverkar inte bara vilken påföljd som kan väljas utan har också betydelse för vilka straffprocessuella åtgärder som är möjliga att vidta. Det innebär att straffskalan kan ha stor betydelse redan under förundersökningen. Bland de åtgärder som är beroende av straffskalan kan nämnas exempel som häktning, anhållande och gripande. Utöver sådana straffprocessuella tvångsmedel, som i första hand riktar sig mot den misstänkte, kan straffskalan påverka möjligheterna för brottsutredande myndigheter att ta del av uppgifter som skyddas av *sekretess*. Exempelvis kan sekretessen inom hälso- och sjukvården för uppgift om en enskilds hälsotillstånd eller andra personliga förhållanden brytas i förhållande till en åklagarmyndighet, Polismyndigheten, Säkerhetspolisen eller någon annan myndighet som har till uppgift att ingripa mot brottet om uppgiften angår misstanke om ett begånget brott för vilket det inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i ett år (10 kap. 23 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), i vilken hänvisas till bl.a. 25 kap. 1 § i samma lag). Vidare påverkar straffskalan på mot-

svarande sätt möjligheterna att utfärda ett *rättsintyg* utan målsägandens samtycke. Om misstankarna gäller brott mot den som är under 18 år finns dock inte någon sådan gräns.

9.3.2 Behovet av bättre straffprocessuella verktyg

Som vi har angett i avsnitt 9.2.2 utgör inte intresset av att få tillgång till straffprocessuella verktyg ett skäl för en höjning av *straffminimum* för de s.k. fridskränkingsbrotten. Detta eftersom det intresset inte har någonting att göra med gärningspersonens förtjänst. Det finns dock anledning att överväga om de *straffprocessuella* bestämmelserna, i det här fallet i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) och lagen (2005:225) om rättsintyg i anledning av brott, bör ändras (se avsnitt 7.4.3).

Vi har under vårt utredningsarbete uppfattat att det ofta kan vara avgörande för polis och åklagare att uppgifter av nu aktuellt slag kan inhämtas utan brottsoffrets samtycke för att en förundersökning ska kunna bedrivas med framgång. Det gäller inte minst eftersom domstolarna tillämpar ett mycket strängt beviskrav i brottmål och bevisbördan vilar på åklagaren. Vad särskilt beträffar brottstypen grov kvinnofridskränkning kan nämnas att rättsintyg återropades som bevisning i 42 procent av stämningsansökningarna och journalanteckningar i 50 procent av stämningsansökningarna år 2016.²⁰

Det finns alltså i och för sig ett starkt behov av större sådana möjligheter. Frågan är då vilka skälen mot en sådan utveckling kan vara och hur starka de skälen är.

9.3.3 Diskussion angående den nuvarande avvägningen avseende inhämtande av rättsintyg m.m.

Motivering till den nuvarande regleringen

Den nuvarande, nyss beskrivna, ettårsgränsen infördes genom ändringar i dåvarande 14 kap. 2 § sekretesslagen (1980:100) och 5 § andra stycket lagen (2005:225) om rättsintyg i anledning av brott som trädde

²⁰ Brottsförebyggande rådet, *Grov kvinnofridskränkning. Brottsens hantering och utveckling i rättskedjan 1998–2017*, 2019 s. 112.

i kraft den 1 oktober 2006 (dessförinnan hade gränsen varit fängelse i två år; för försök till brott är gränsen dock fortfarande fängelse i två år).²¹ I förarbetena till lagändringarna uttalades följande:²²

Det är mycket viktigt att den enskildes förtroende för hälso- och sjukvården och socialtjänsten kan upprätthållas. För att det skall kunna ske måste vård och andra stödåtgärder i största möjliga utsträckning utformas i samarbete med den enskilde. För att en adekvat vård och ett lämpligt stöd skall kunna ges den enskilde är det viktigt att den enskilde känner förtroende för hälso- och sjukvården och socialtjänsten och vågar lämna uppgifter om sina personliga förhållanden till dessa myndigheter. När det gäller uppgiftslämnande avseende våldsbrott mot vuxna anser regeringen därför i likhet med kommittén och majoriteten av remissinstanserna att huvudregeln även fortsättningsvis bör vara att en misshandlad person själv skall ha rätt att bestämma i vilken mån hälso- och sjukvårdspersonalen skall få lämna ut uppgifter som omfattas av sekretess till skydd för den enskilde till de brottsutredande myndigheterna. I den mån hälso- och sjukvården eller socialtjänsten misstänker att t.ex. en person regelbundet utsätts för misshandel av sin partner eller av någon annan i sin närhet anser regeringen att de bör arbeta för att motivera personen att anmäla brotten och stödja personen att fullfölja anmälan (jfr prop. 1981:82:186 s. 125 ff.). I den mån den våldsutsatta personen inte vill att en polisanmälan skall göras bör dock hälso- och sjukvården och socialtjänsten som huvudregel respektera detta och inte göra en anmälan mot den enskildes vilja. Om förtroendet för hälso- och sjukvården eller socialtjänsten urholkas finns det annars risk för att den enskilde underlåter att söka vård eller andra stödåtgärder trots att hon eller han har behov av sådana åtgärder. Det sagda innebär dock inte med automatik att den s.k. tvåårsregeln bör bibehållas. Ett stort antal remissinstanser, bl.a. *Kammarrätten i Jönköping*, *Brottsoffermyndigheten*, *Landsningsförbundet*, *Svenska Kommunförbundet*, *Svenska Läkaresällskapet*, *Brottsofferjourernas riksförbund* och *Sveriges Kvinnojourers Riksförbund* anser att misstankar om brott bör kunna lämnas i fler fall än vad kommittén har föreslagit.

Den gällande regleringen innebär att det som huvudregel inte är tillåtet att lämna uppgifter om ett så allvarligt brott som grov misshandel. För grov misshandel är nämligen stadgat lägst ett års fängelse. Vid bedömning av om ett misshandelsbrott är att bedöma som grovt skall särskilt beaktas om gärningen varit livsfarlig, eller om gärningsmannen tillfogat svår kroppsskada eller allvarlig sjukdom eller annars visat särskild hänsynslöshet eller råhet (3 kap. 6 §). Sedan den 1 juli 2004 hindrar sekretess inte att uppgift som angår misstanke om brott för vilket inte är stadgat lindrigare straff än fängelse i ett år och som avser överföring eller försök till överföring av sådan allmänfarlig sjukdom som avses i smittskyddslagen (2004:168) lämnas till åklagarmyndighet, polismyn-

²¹ Prop. 2005/06:161, bet. 2005/06:KU35, rskr. 2005/06:336, SFS 2006:861.

²² Prop. 2005/06:161 s. 77–79.

dighet eller annan myndighet som har att ingripa mot brottet (14 kap. 2 § femte stycket tredje meningen sekretesslagen). Detta innebär att hälso- och sjukvården och socialtjänsten utan hinder av sekretess kan lämna uppgifter som angår grov misshandel till de brottsutredande myndigheterna om den grova misshandeln innefattar överföring av en sådan allmänfarlig sjukdom som avses i smittskyddslagen. Grov misshandel utgör således ett brott av så allvarligt slag att lagstiftaren redan i ett avseende har gjort bedömningen att samhället inte bör vara utestängt från möjligheten att ingripa. Det skall vidare noteras att det enligt den s.k. tvåårsregeln är tillåtet att utan den enskildes samtycke lämna uppgifter som angår misstankar om våldtäkt. Även om det finns skillnader i straffskalan mellan våldtäkt och grov misshandel är det i båda fallen fråga om mycket allvarliga brott mot enskilda. Det finns således starka skäl som talar för att hälso- och sjukvården och socialtjänsten bör få lämna uppgifter som angår misstankar om grov misshandel till de brottsutredande myndigheterna utan hinder av sekretess.

Vad gäller risken för att ett misshandelsoffer kan komma att underlåta att söka vård om hälso- och sjukvårdspersonalen ges en möjlighet att göra en egen polisanmälan kan det hävdas att denna risk rimligtvis måste vara lägre vid grova brott med omfattande och kanske livshotande skador än vid t.ex. misshandel av normalgraden. Vidare bör risken för att en anmälan kan bli svårutredd om patienten inte har samtyckt till den inte tillmätas större betydelse vid misstankar om grov misshandel än vid misstankar om t.ex. våldtäkt. Det kan också vara så att en misshandlad person egentligen vill att gärningsmannen skall ställas till svars för vad han har gjort, men att personen inte vågar stå för en sådan anmälan själv och inte heller vill att det skall framgå av en polisanmälan att hon eller han har samtyckt till uppgiftslämnandet. Om hälso- och sjukvården eller socialtjänsten i en sådan situation kan stå som ensam anmälare kan det uppfattas som en lättnad för offret och som ett påtagligt stöd från samhällets sida. Ett krav från samhällets sida att offret ensamt skall våga stå upp mot gärningsmannen vid grova våldsbrott kan leda till att polisanmälningar görs alltför sällan vilket i sin tur kan leda till att gärningsmannen, t.ex. i en relation som innefattar upprepad misshandel, kan uppfatta sitt agerande som riskfritt. Det skall vidare beaktas att det inte är fråga om att införa en anmälningsskyldighet för hälso- och sjukvården och socialtjänsten utan bara om att utvidga dessa myndigheters möjligheter att lämna uppgifter i sådana fall då det är fråga om grova våldsbrott och det med hänsyn till samtliga omständigheter framstår som lämpligt. Härvidlag bör bl.a. den enskildes inställning beaktas. I fall då det finns skäl att anta att patienten under en längre tid har blivit misshandlad av sin partner är det t.ex., som bl.a. Brottsoffermyndigheten har påtalat, viktigt att övervägandena avseende frågan om en polisanmälan bör göras även innefattar överväganden om patientens, och i förekommande fall, patientens barns, säkerhet. I sådana fall kan det t.ex. vara lämpligt att kontakta socialtjänsten för att kontrollera om socialtjänsten har möjlighet att bereda plats på ett s.k. skyddat boende eller om social-

tjänsten kan förmedla en sådan plats hos en ideell organisation innan ställning tas till om en anmälan bör göras.

Regeringen anser således att övervägande skäl talar för att uppgifter om grov misshandel bör få lämnas till de brottsutredande myndigheterna utan hinder av sekretess, även i andra fall än då gärningen innefattar en överföring av en allmänfarlig sjukdom.

En generell sänkning av den s.k. tvåårsgränsen till en ettårsgräns innebär att även uppgifter som angår bl.a. olaga frihetsberövande, rån och allmänfarlig ödeläggelse kommer att kunna lämnas utan hinder av sekretess. Enligt regeringens bedömning är dessa brott så pass allvarliga att ett sekretessgenombrott ter sig motiverat av principiella skäl. Regeringen anser således att den s.k. tvåårsregeln bör ändras till en ettårsregel.

En sänkt straffskalegräns för inhämtande av rättsintyg m.m. utan målsägandens samtycke

Om den ställda frågan är om gränsen nu bör sänkas från fängelse i ett år till fängelse i *nio månader*, så kan – i anslutning till det sista citerade stycket – analysen sägas gälla om *grov fridskränkning*, *grov kvinnofridskränkning*, *grovt olaga tvång* och *grovt olaga hot* samt det föreslagna nya *hedersbrottet* (dvs. brottstyperna med straffminimum på fängelse i nio månader) är så pass allvarliga att ett sekretessgenombrott är motiverat av principiella skäl.

En sänkning av gränsen till fängelse i *sex månader* skulle leda till att ytterligare några brottstyper – där rättsintyg och liknande kan vara relevanta för bedömningen – skulle ingå i den klass av brottstyper för vilka intresset av att kunna utreda brottet väger tyngre än målsägandens intresse av att disponera över vilken information som de brottsutredande myndigheterna ska få tillgång till. Det skulle i så fall – utöver de nyss nämnda brottstyperna – gälla framför allt *människohandel*, *mindre grovt brott* (4 kap. 1 a § brottsbalken) och *grovt sexuellt övergrepp* (6 kap. 2 § andra stycket brottsbalken). Det finns visserligen en rad andra brott som har minimistraffet fängelse i sex månader. Dessa, exempelvis grov stöld, grovt tillgrepp av fortskaffningsmedel och grovt egenmäktigt förfarande, framstår dock inte som relevanta i sammanhanget eftersom de typiskt sett inte medför någon sådan skada på målsäganden som kan beskrivas i ett rättsintyg.

En sänkning av gränsen från ett år till sex månader kan vid en första anblick verka dramatisk. Ett rationellt beslutsfattande i denna del kräver emellertid att det analyseras vilka brottstyper som i *praktiken* påverkas av en sådan ändring. Som vi nyss har sett är det endast

ett fåtal brottstyper som är relevanta för frågan om rättsintyg som påverkas. Därmed är inte en sådan ändring som den nu tänkta så dramatisk som den kanske framstår vid en första anblick.

Även om de nämnda brottstyperna – med straffminimum på sex eller nio månaders fängelse – på ett abstrakt plan är mindre straffvärda än exempelvis våldtäkt (minimum fängelse i två år) och grov misshandel (minimum fängelse i ett år och sex månader), så anser vi att det inte finns tillräckliga skäl för att göra skillnad mellan dem i nu aktuellt hänseende. Det finns inte övervägande skäl för att skydda målsägandens intresse av att själv kunna välja om hon eller han vill lämna uppgifter om sin hälsa till Polismyndigheten i större utsträckning när det gäller exempelvis grov kvinnofridskränkning eller grovt sexuellt övergrepp än när det gäller exempelvis grov misshandel.

Om gränsen sänks från fängelse i ett år till fängelse i sex månader, så inkräktar staten visserligen på målsägandens självbestämmande i något större utsträckning än förut. Risken för att en målsägande som blivit utsatt för ett s.k. fridskränkingsbrott drar sig för att uppsöka sjukhusvård av den anledningen att Polismyndigheten kan begära ut ett rättsintyg utan hennes eller hans vilja bedömer vi dock som låg. Vidare måste det antas att det som kan uppnås, bättre förutsättningar för att utreda misstankar om exempelvis s.k. fridskränkingsbrott, är så pass värdefullt för staten – och i förlängningen för målsägandekollektivet – att det värdet väger tyngre än värdet av det som offras. Brottsoffret, som ofta pressas av gärningspersonen att inte medverka till brottsutredningen, har i många fall mycket att vinna på att de brottsutredande myndigheterna får del av uppgifterna. Att uppgifterna kan lämnas ut utan brottsoffrets samtycke kan sägas minska trycket på brottsoffret. Den aktuella gränsen bör alltså sänkas från fängelse i ett år till fängelse i sex månader.

10 kap. 23 § 1 offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) och 5 § andra stycket lagen om rättsintyg i anledning av brott bör ändras i enlighet med detta.

Eftersom försöksbrott ofta har straffvärden på ungefär hälften av vad som hade gällt för motsvarande fullbordade brott, bör det som sägs i 10 kap. 23 § 2 offentlighets- och sekretesslagen och 5 § andra stycket lagen om rättsintyg i anledning av brott ändras till att gälla försök till brott för vilket det inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i ett år. Det innebär i sin tur att 10 kap. 23 § 3 offentlighets- och sekretesslagen blir överflödig och bör utgå.

Följändringar i fråga om skyldighet att vittna

I 36 kap. 5 § första–fjärde stycket rättegångsbalken anges följande:

Den som till följd av 15 kap. 1 eller 2 §, 16 kap. 1 § eller 18 kap. 5, 6 eller 7 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) eller någon bestämmelse, till vilken det hänvisas i något av dessa lagrum, inte får lämna en uppgift får inte höras som vittne om uppgiften utan att den myndighet, i vars verksamhet uppgiften har inhämtats, har gett sitt tillstånd.

Advokater, läkare, tandläkare, barnmorskor, sjuksköterskor, psykologer, psykoterapeuter, familjerådgivare enligt socialtjänstlagen (2001:453) och deras biträden samt auktoriserade patentombud och deras biträden såvitt avser patenträttsliga angelägenheter enligt 2 § 1 lagen (2010:1052) om auktorisation av patentombud, får höras som vittnen om något som i denna deras yrkesutövning anförtrots dem eller som de i samband därmed har erfarit, endast om det är medgivet i lag eller den till vars förmån tystnadsplikten gäller samtycker till det. Medlare enligt denna balk, lagen (1973:188) om arrendenämnder och hyresnämnder eller lagen (2011:860) om medling i vissa privaträttsliga tvister och deras biträden, får höras som vittnen om vad som anförtrots dem vid medlingen eller som de i samband därmed erfarit, endast om det är medgivet i lag eller den till vars förmån tystnadsplikten gäller samtycker till det. Den som till följd av 24 kap. 8 § offentlighets- och sekretesslagen inte får lämna uppgifter som avses där får höras som vittne om dem endast om det är medgivet i lag eller den till vars förmån sekretessen gäller samtycker till det.

Rättegångsombud, biträden eller försvarare får höras som vittnen om vad som anförtrots dem för uppdragets fullgörande endast om parten medger det.

Trots det som sägs i andra eller tredje stycket föreligger skyldighet att vittna för

1. advokater och deras biträden, dock inte försvarare, i mål angående brott för vilket inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i två år,
2. andra än försvarare och advokater samt deras biträden i mål angående brott som avses i 10 kap. 21 och 23 §§ offentlighets- och sekretesslagen, och
3. den som har uppgiftsskyldighet enligt 14 kap. 1 § socialtjänstlagen i mål enligt 5 kap. 2 § eller 6 kap. 6, 13 eller 14 § samma lag eller enligt lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga.

Genom hänvisningen i fjärde stycket 2 kan vi konstatera att de av oss föreslagna ändringarna i 10 kap. 23 § offentlighets- och sekretesslagen medför också en utvidgad skyldighet att vittna för andra än försvarare och advokater samt deras biträden. Detta är förenligt med intentionerna bakom de föreslagna ändringarna i denna del.

9.3.4 Förbudet mot att beslagta korrespondens mellan närstående

I 27 kap. 2 § andra stycket rättegångsbalken anges följande:

Ett skriftligt meddelande mellan den misstänkte och en närstående som avses i 36 kap. 3 §, eller mellan sådana närstående inbördes, får tas i beslag hos den misstänkte eller en närstående endast vid en förundersökning om

1. ett brott för vilket det inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i två år,

2. sabotage eller grovt sabotage enligt 13 kap. 4 eller 5 § brottsbalken,

3. mordbrand, grov mordbrand, allmänfarlig ödeläggelse, kapning, sjö- eller luftfartssabotage eller flygplats sabotage enligt 13 kap. 1, 2, 3, 5 a eller 5 b § brottsbalken, om brottet innefattar sabotage enligt 4 § samma kapitel,

4. uppror, väpnat hot mot laglig ordning eller brott mot medborgerlig frihet enligt 18 kap. 1, 3 eller 5 § brottsbalken,

5. högförräderi, krigsanstiftan, spioneri, grovt spioneri, obehörig befattning med hemlig uppgift, grov obehörig befattning med hemlig uppgift eller olovlig underrättelseverksamhet mot Sverige, mot främmande makt eller mot person enligt 19 kap. 1, 2, 5, 6, 7, 8, 10, 10 a eller 10 b § brottsbalken,

6. företagsspioneri enligt 26 § lagen (2018:558) om företagshemligheter, om det finns anledning att anta att gärningen har begåtts på uppdrag av eller har understötts av en främmande makt eller av någon som har agerat för en främmande makts räkning,

7. terroristbrott enligt 2 § lagen (2003:148) om straff för terroristbrott, brott enligt 3 eller 3 a § lagen (2002:444) om straff för finansiering av särskilt allvarlig brottslighet i vissa fall eller brott enligt lagen (2010:299) om straff för offentlig uppmaning, rekrytering och utbildning avseende terroristbrott och annan särskilt allvarlig brottslighet, eller

8. försök, förberedelse eller stämpling till brott som avses i 2–7, om en sådan gärning är belagd med straff.

Som huvudregel gäller alltså ett förbud mot att ta korrespondens mellan närstående i beslag samtidigt som sådana meddelanden undantagsvis – om det rör sig om särskilt allvarlig brottslighet – får tas i beslag.

Mot bakgrund av dels våra generella överväganden i betänkandet, dels vad vi har angett i avsnitt 9.3.2 och 9.3.3 anser vi att det finns goda skäl för att slopa det nyss nämnda beslagsförbudet i fråga om brottslighet i nära relation eller annars med hedersmotiv. En möjlighet skulle kunna vara att nämna såväl bestämmelserna om grov fridskränkning och grov kvinnofridskränkning i 4 kap. 4 a § brottsbalken som den av oss i avsnitt 8 föreslagna nya bestämmelsen om ett nytt

hedersbrott i uppräkningsparagrafen i 27 kap. 2 § andra stycket rättegångsbalken. Det skulle dock kunna invändas att sådan brottslighet som behandlas i detta betänkande inte är av sådant slag som de särskilt samhällsfarliga brottsliga gärningar som finns med i den nuvarande uppräkningsparagrafen i det nämnda stycket. Frågan är alltså komplex.

Under utredningsarbetet har vi konstaterat att det redan finns ett förslag om att slopa beslagsförbudet. I december 2017 presenterade Beslagsutredningen detta i sitt betänkande *Beslag och husrannsakan – ett regelverk för dagens behov* (SOU 2017:100). I betänkandet diskuteras olika alternativa förslag till lösningar, bl.a. att från beslagsförbudet undanta dels meddelanden som utgör eller är en del av den brottsliga gärningen, dels fall där både avsändaren och mottagaren av meddelandet är misstänkta för brottet.²³ Beredning av detta ärende pågår för närvarande i Regeringskansliet.

Vi konstaterar att det är angeläget att skapa goda förutsättningar för polis och åklagare att säkra bevisning i brottmål i allmänhet och i den typ av mål som berörs av övervägandena i detta betänkande i synnerhet. Vi ställer oss därför bakom det som har angetts av Beslagsutredningen i denna del.

²³ Se SOU 2017:100 s. 455 f., 471 och 474.

10 Kontaktförbud

10.1 Inledning

Den 1 juli 2018 gjordes förändringar i lagstiftningen om kontaktförbud i syfte att stärka skyddet mot trakasserier och förföljelse. Bland annat infördes en möjlighet att övervaka utvidgade kontaktförbud elektroniskt om den som avses med beslutet tidigare har överträtt ett kontaktförbud. Vidare förlängdes den längsta möjliga förbudstiden för kontaktförbud med villkor om elektronisk övervakning från sex månader till ett år. Överträdelse av kontaktförbud med elektronisk övervakning infördes som särskild brottsbeteckning med straffskalan fängelse i högst två år (prop. 2017/18:81, bet. 2017/18:JuU25, rskr. 2017/18:255).

I samband med riksdagsbehandlingen av propositionen tillkännagav riksdagen för regeringen det som Justitieutskottet anfört om att ett utvidgat kontaktförbud med elektronisk övervakning ska kunna beslutas som en *förstahandsåtgärd*, dvs. inte endast om den som avses med beslutet tidigare har överträtt ett kontaktförbud (bet. 2017/18:JuU25 punkt 4, rskr. 2017/18:225). Därefter har riksdagen även tillkännagett för regeringen det som utskottet anfört om skärpt straff för överträdelse av kontaktförbud (bet. 2018/19:JuU14 punkt 39, rskr. 2018/19:182). Av betänkandet framgår att utskottet föreslår att regeringen ska ta initiativ till att straffen för överträdelser av kontaktförbud utan elektronisk övervakning skärps (bet. 2018/19:JuU14 s. 60).

En första del av vårt uppdrag avseende kontaktförbud är att överväga vilka förändringar i lagstiftningen avseende kontaktförbud som bör genomföras med anledning av de nämnda två tillkännagivandena från riksdagen och lämna förslag på nödvändiga författningsändringar.

Frågan om utvidgat kontaktförbud med elektronisk övervakning ska kunna meddelas som en förstahandsåtgärd behandlas i avsnitt 10.2.

Straffskalan för överträdelse av kontaktförbud behandlas därefter i avsnitt 10.3.

Frågor som bl.a. berör den svenska kontaktförbudslagstiftningen har också tagits upp av Europarådets expertgrupp Grevio, som granskat Sveriges genomförande av Europarådets konvention om förebyggande och bekämpning av våld mot kvinnor och av våld i hemmet (Istanbulkonventionen).¹

I artikel 52 Istanbulkonventionen, om ”Akuta förbudsåtgärder”, anges följande:

Parterna ska vidta nödvändiga lagstiftningsåtgärder eller andra åtgärder för att säkerställa att behöriga myndigheter bemyndigas att, i situationer av överhängande fara, besluta om att den som utövar våld i hemmet under tillräckligt lång tid måste lämna den bostad som brottsoffret eller personen som riskerar att utsättas för våld bor i och att förbjuda förövaren att gå in i bostaden eller kontakta brottsoffret eller den person som riskerar att utsättas för våld. Säkerheten för brottsoffret eller de personer som riskerar att utsättas för våld ska prioriteras vid åtgärder som vidtas i enlighet med denna artikel.

Artikel 53, om ”Besöksförbud”, i samma konvention har följande lydelse:

1. Parterna ska vidta nödvändiga lagstiftningsåtgärder eller andra åtgärder för att säkerställa att beslut om lämpliga besöksförbud är tillgängliga för personer som har utsatts för våld som faller inom ramen för denna konvention.

2. Parterna ska vidta nödvändiga lagstiftningsåtgärder eller andra åtgärder för att säkerställa att de besöksförbud som avses i punkt 1

- är tillgängliga för omedelbart skydd och utan att vara oskäligt ekonomiskt eller administrativt betungande för brottsoffret,
- utfärdas för en viss period eller tills beslutet ändras eller upphävs,
- utfärdas ex parte och med omedelbar verkan när så är nödvändigt,
- är tillgängliga oberoende av, eller utöver, andra rättsliga förfaranden,
- får presenteras i efterföljande rättsliga förfaranden.

3. Parterna ska vidta nödvändiga lagstiftningsåtgärder eller andra åtgärder för att säkerställa att överträdelser av besöksförbud som har utfärdats enligt punkt 1 är föremål för effektiva, proportionerliga och avskräckande straffrättsliga eller andra rättsliga sanktioner.

¹ Se Nationellt centrum för kvinnofrid, *Istanbulkonventionen*, på www.nck.uu.se/kunskapsbanken/amnesguider/mans-vald-mot-kvinnor-ett-globalt-perspektiv/istanbulkonventionen/ (hämtad 2020-04-18).

Vid sin granskning har Grevio som utgångspunkt uttryckt att Sverige har en ledande roll när det gäller att arbeta för att mäns våld mot kvinnor ska upphöra och att detta förhållande också har avspeglat sig i den svenska lagstiftningen. Grevio har dock lyft fram att det finns områden där skyddet kan stärkas ytterligare. När det gäller hur Sverige genomfört artiklarna 52 och 53 i Istanbulkonventionen har Grevio rekommenderat Sverige att bygga ut systemet med kontaktförbud eller andra skyddsåtgärder som lagstiftningen möjliggör så att möjligheten att avlägsna en misstänkt gärningsman från den gemensamma bostaden vid omedelbar fara blir större och se till att ett sådant avlägsnande kan bestå så länge offrets trygghet kräver det (se p. 218–229 i Grevio Baseline Evaluation Report, Sweden).

En andra del av vårt uppdrag i fråga om kontaktförbud är att analysera och vid behov föreslå de ytterligare förändringar på detta område som är lämpliga med anledning av den utvärdering av Sverige som Grevio genomfört i fråga om artiklarna 52 och 53 i Istanbulkonventionen samt analysera om det geografiska området vid särskilt utvidgat kontaktförbud bör utvidgas och vid behov föreslå förändringar i lagstiftningen.

Frågan om att utvidga möjligheten att avlägsna en misstänkt gärningsperson från den gemensamma bostaden vid omedelbar fara behandlas i avsnitt 10.4. Det geografiska området vid särskilt utvidgat kontaktförbud behandlas i avsnitt 10.5.

10.2 Utvidgat kontaktförbud med elektronisk övervakning som en förstahandsåtgärd

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

2 § första och andra stycket lagen om kontaktförbud har följande lydelse:

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

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

Ett *utvidgat kontaktförbud*, enligt paragrafens första stycke, ska alltså som utgångspunkt (om ”det inte finns särskilda skäl mot det”) kombineras med elektronisk övervakning, om den mot vilken förbudet avses gälla har överträtt ett tidigare meddelat kontaktförbud. För *särskilt utvidgat kontaktförbud*, enligt andra stycket, finns, som villkor för elektronisk övervakning, inte något uttryckligt krav på en tidigare överträdelse av ett kontaktförbud. Däremot kan av andra styckets inledning konstateras att en tidigare överträdelse av ett utvidgat kontaktförbud är ett villkor för att ett särskilt utvidgat kontaktförbud ska få meddelas.

Överträdelse av kontaktförbud med elektronisk övervakning infördes 2018 som särskild brottsbeteckning med straffskalan fängelse i högst två år (prop. 2017/18:81, bet. 2017/18:JuU25, rskr. 2017/18:255).

I förarbetena till reformen uttalades följande motivering till förslaget om att utvidgade kontaktförbud skulle kunna villkoras med elektronisk övervakning, om ett tidigare kontaktförbud hade överträtts och det inte fanns särskilda skäl mot det:²

Promemorians förslag innebär att ett kontaktförbud måste ha överträtts för att villkor om elektronisk övervakning ska kunna meddelas. Med en sådan ordning skulle det vara tydligt vad som krävs för att elektronisk övervakning av ett utvidgat kontaktförbud ska kunna komma i fråga. Det skulle också innebära att elektronisk övervakning begränsas till de fall då det typiskt sett finns ett tydligt behov av sådan övervakning. Man

Prop. 2017/18:81 s. 19 f.

kan dock ur skydds- och effektivitetssynpunkt argumentera för att det inte borde uppställas någon närmare begränsning för när utvidgade kontaktförbud ska få villkoras med elektronisk övervakning. Stockholms universitet anser att det finns skäl att närmare överväga om inte en begränsning till att en överträdelse har skett kan leda till ytterligare lidande för, och risk för allvarlig brottslighet mot, den som kontaktförbudet är avsett att skydda. Behovet av skydd måste givetvis stå i proportion till det integritetsintrång ett beslut om kontaktförbud med elektronisk övervakning innebär för den mot vilken beslutet riktar sig. Stockholms universitet anser dock att hänsynen till brottsoffret är viktigast.

Enligt regeringens mening är hänsyn till den som utsatts eller riskerar att utsättas för förföljelse eller trakasserier av central betydelse. Ett kontaktförbud syftar till att skydda brottsoffer och erbjuda dem ökad trygghet. Om kontaktförbud inte respekteras försämras skyddet och trygghetskänslan för den enskilde och i förlängningen urholkas systemets trovärdighet. En bättre övervakning och kontroll av att kontaktförbud följs kan däremot påverka både skyddet för den enskilde och systemets trovärdighet i positiv riktning.

Elektronisk övervakning innebär emellertid ett kännbart ingrepp i en persons frihet redan genom att den övervakade personen måste bära en teknisk utrustning och vid straffansvar medverka till att den elektroniska övervakningen kommer till stånd eller kan fortgå [...]. Kontaktförbudet kan riktas mot en person som inte är dömd för något brott. Rätts-säkerhetsskäl talar för att ingripande tvångsmedel i sådana situationer måste vara underkastade starka rättssäkerhetsgarantier. Det är därför nödvändigt att i lagen precisera under vilka förutsättningar en elektronisk övervakning av utvidgade kontaktförbud ska kunna aktualiseras.

För att få en tydlig koppling i bestämmelsen till risken för våld, hot och allvarliga trakasserier anser regeringen att man, som föreslås i promemorian, bör begränsa tillämpningsområdet för den nu aktuella bestämmelsen genom att uppställa ett krav på att den som avses med beslutet tidigare ska ha överträtt ett kontaktförbud. Utan en sådan begränsning skulle systemet kunna anses oförenligt med principen att betydande inskränkningar i någons frihet inte bör kunna ske utan att denne gjort sig skyldig till något brott (jfr Lagrådets yttrande i prop. 2002/03:70, bilaga 5 och artikel 2 i protokoll nr 4 till Europakonventionen).

Genom en sådan ordning behåller man den grundläggande systematiken med en successivt upptrappad ingripandenivå, dvs. ett kontaktförbudssystem som bygger på att misskötsamhet kan leda till ett mer ingripande kontaktförbud. Ett krav på en överträdelse av ett kontaktförbud bidrar också till att göra systemet mer förutsebart i fråga om när elektronisk övervakning kan komma att användas.

Överträdelser kan ske av alla sorters kontaktförbud. Frågan är emellertid om det är rimligt att en överträdelse av ett ordinärt kontaktförbud omedelbart ska kunna ligga till grund för ett utvidgat kontaktförbud med elektronisk övervakning. Regeringens förslag syftar till att bättre kunna kontrollera kontaktförbud när den som avses med förbudet tidigare har visat att han eller hon inte respekterar ett kontaktförbud. Mot den bak-

grunden bör det inte krävas att det är ett utvidgat kontaktförbud som har överträtts för att kontaktförbudet ska kunna villkoras med elektronisk övervakning. Det innebär att ett utvidgat kontaktförbud med elektronisk övervakning bör kunna följa omedelbart på en överträdelse av ett ordinärt kontaktförbud. Däremot bör elektronisk övervakning inte kunna användas när ett utvidgat kontaktförbud meddelas enbart av det skälet att det kan antas att ett ordinärt kontaktförbud inte skulle vara tillräckligt, dvs. utan att en överträdelse av ett kontaktförbud har skett.

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

Utskottet hade uttalat följande av relevans här:³

Enligt regeringens förslag ska kontaktförbud med elektronisk övervakning bara kunna beslutas mot en person som tidigare har brutit mot ett kontaktförbud. En sådan lösning tar emellertid enligt utskottets uppfattning inte tillräcklig hänsyn till brottsofferperspektivet. Det är inte rimligt att en utsatt person ska tvingas vänta på att ett kontaktförbud utan elektronisk övervakning misslyckas innan det kan bli aktuellt med en sådan övervakning. Utskottet delar inte heller regeringens uppfattning att en sådan begränsning krävs för att systemet ska vara förenligt med principen att betydande inskränkningar i någons frihet inte bör kunna ske utan att denna gjort sig skyldig till något brott. Kontaktförbud är i sig en åtgärd för att skydda en hotad person, och vilka restriktioner som i det enskilda fallet ska förenas med kontaktförbudet måste bestämmas utifrån hotbilden. Därför anser utskottet att ett utvidgat kontaktförbud med elektronisk övervakning ska kunna beslutas som en förstahandsåtgärd. Som anförts är utskottet dock berett att nu föreslå att riksdagen ska anta regeringens lagförslag, men utskottet utgår från att regeringen skyndsamt återkommer till riksdagen med ett lagförslag som tillgodoser det anförda.

Till att börja med anser vi att den nuvarande *obligatoriska* regeln – om att ett beslut om utvidgat kontaktförbud *ska* förenas med villkor om elektronisk övervakning, om den mot vilken förbudet avses gälla har överträtt ett kontaktförbud och det inte finns särskilda skäl mot det – bör gälla även fortsättningsvis. Frågan är om denna obligatoriska regel, i enlighet med förslaget i det utskottsbetänkande som låg till grund för riksdagens tillkännagivande till regeringen i denna del,

³ Bet. 2017/18:JuU25 s. 18 f.

bör kompletteras av en *fakultativ* regel, som gör det möjligt att besluta om elektronisk övervakning även om den mot vilken förbudet avses gälla inte tidigare har överträtt ett kontaktförbud. Utskottet uttalade alltså inte som sin uppfattning att elektronisk övervakning *ska vara* en förstahandsåtgärd i dessa fall utan endast att sådan övervakning *ska kunna* anordnas som en förstahandsåtgärd.

Vi delar till att börja med utskottets uppfattning att det inte framstår som rimligt att en utsatt person ska tvingas vänta på att ett kontaktförbud utan elektronisk övervakning misslyckas innan det kan bli aktuellt med en sådan övervakning. Enligt vår mening är det lätt att ställa sig bakom utskottets konstaterande att kontaktförbud *i sig* är en åtgärd för att skydda en hotad person och att behovet av restriktioner i det enskilda fallet beror på hotbilden. Från ett brottsofferperspektiv är det alltså uppenbart att det finns ett intresse av att kunna kombinera ett utvidgat kontaktförbud med elektronisk övervakning även om någon tidigare överträdelse av kontaktförbud inte har begåtts.

Den centrala frågan är om en begränsning som den nuvarande krävs för att systemet ska vara förenligt med principen att betydande inskränkningar i någons frihet inte bör kunna ske utan att denna gjort sig skyldig till något brott. Som framgått ovan har utskottet och regeringen haft olika uppfattning i den delen.

Enligt vår uppfattning är det viktigt att skilja mellan å ena sidan den del av kontaktförbudsbeslutet som utgör själva *förbudet* och å andra sidan den del av beslutet som handlar om *kontroll* av förbudets efterlevnad. Ett beslut om utvidgat kontaktförbud innebär huvudsakligen ett *förbud* för en person att uppehålla sig i närheten av en annan persons bostad eller arbetsplats eller annat ställe där den andra personen brukar vistas. Om ett sådant förbud kombineras med elektronisk övervakning handlar den föreskriften om myndigheternas möjligheter att *kontrollera* förbudets efterlevnad.

Det är av stor vikt att inte äventyra den grundlagsskyddade rörelsefriheten (se 2 kap. 8 § regeringsformen och artikel 5 i Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna). Mot bakgrund av det nyss angivna kan det emellertid ifrågasättas om en föreskrift om elektronisk kontroll verkligen är en (ytterligare) inskränkning av rörelsefriheten. I förhållande till ett utvidgat kontaktförbud utan föreskrift om elektronisk övervakning inskränker den elektroniska övervakningen, enligt vår uppfattning,

som utgångspunkt inte *rörelsefriheten*. Skillnaden i det avseendet är i stället att en överträdelse omedelbart kommer till myndigheternas kännedom, vilket gör att akuta insatser kan inledas och att överträdelsen av kontaktförbudet kan bestraffas. Det bör visserligen framhållas att elektronisk övervakning innebär *andra slags ingrepp i den enskildes integritet*. Elektronisk övervakning inkräktar på den personliga integriteten hos den som utsätts för övervakningen redan genom att en elektronisk apparat måste bäras på kroppen. Den som bär en s.k. fotboja kan vidare uppfatta att denna medför viss social stigmatisering och han eller hon kan också begränsas – eller uppleva sig vara begränsad – i sina möjligheter att exempelvis delta i vissa idrotter, bada och basta. Den mot vilken förbudet gäller blir dock som utgångspunkt inte mindre fri att, i egentlig mening, röra sig i samhället genom den elektroniska övervakningen. I detta sammanhang kan nämnas att övervakningen i praktiken inte handlar om att inhämta uppgifter om en persons position (koordinater) löpande. Sådana uppgifter inhämtas, enligt vad vi har erfarit under utredningsarbetet, endast vid en överträdelse av kontaktförbudet. Samtidigt innebär detta att det skyddade geografiska området kring skyddspersonen bör vara så pass stort att personal från Polismyndigheten har en rimlig möjlighet att hinna fram till skyddspersonen vid en eventuell överträdelse.

Vår bedömning leder fram till slutsatsen att utvidgat kontaktförbud bör kunna kombineras med elektronisk övervakning även om den mot vilken förbudet gäller inte tidigare har överträtt ett kontaktförbud. I dessa fall bör regeln om elektronisk övervakning vara fakultativ och inte obligatorisk, som i fallet då den mot vilken förbudet gäller tidigare har överträtt ett kontaktförbud.

2 § första stycket lagen om kontaktförbud skulle då kunna ges följande lydelse (kursiveringarna här tillagda endast för att illustrera skillnaden mellan den obligatoriska och den fakultativa regeln):

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

Redan i fråga om att meddela eller inte meddela ett kontaktförbud – oavsett typ – gäller ett *proportionalitetskrav*. Ett kontaktförbud får bara meddelas om behovet av den åtgärden står i proportion till kontaktförbudets ingrepp hos den mot vilken förbudet är tänkt att gälla. Eftersom det nu föreslås en fakultativ möjlighet att besluta om elektronisk övervakning av utvidgade kontaktförbud, där den mot vilken förbudet är tänkt att gälla inte tidigare har överträtt ett kontaktförbud, kommer en särskild proportionalitetsbedömning att behöva göras i fråga om den elektroniska övervakningen. Om ett utvidgat kontaktförbud meddelas och den mot vilken förbudet ska gälla inte tidigare har överträtt ett kontaktförbud, så ska förbudet alltså kombineras med föreskrift om elektronisk övervakning endast om det ingreppet kan motiveras med hänsyn till behovet.

Redan den omständigheten att det har ansetts föreligga ett behov av ett *utvidgat* kontaktförbud innebär (i sig) att det kan antas att det finns starka skäl också för elektronisk övervakning. I praktiken kommer det alltså – inom ramen för den allmänna proportionalitetsbedömning som ska göras – att föreligga ett slags presumtion för elektronisk övervakning i de fall ett utvidgat kontaktförbud meddelas samtidigt som konkreta praktiska omständigheter skulle kunna leda till bedömningen att det inte är motiverat med elektronisk övervakning i det enskilda fallet. Presumtionen kan dock givetvis inte vara lika stark som i fallet då den mot vilken förbudet meddelas tidigare har överträtt ett kontaktförbud, vilket kommer till uttryck genom att det i lagtexten krävs ”särskilda skäl” för att elektronisk övervakning inte ska anordnas i de fallen.

Det skulle sammanfattningsvis kunna sägas att det enligt vårt förslag kommer att krävas att skälen väger tyngre, vid en vanlig proportionalitetsbedömning, mot elektronisk övervakning för att sådan inte ska anordnas i fallet då den mot vilken förbudet meddelas inte tidigare överträtt ett kontaktförbud medan det, enligt såväl nu gällande lagtext som vårt förslag, krävs ”särskilda skäl” för att elektronisk övervakning inte ska anordnas om han eller hon tidigare har överträtt ett sådant förbud.

Som exempel på särskilda skäl har i förarbetena till nu gällande lagstiftning nämnts *hemlöshet*, om den medför att förbudspersonen saknar eller har begränsad tillgång till elektricitet för att kunna ladda den tekniska utrustningen, och *sjukdom* som hindrar att den mot vilket

förbudet gäller kan bära den.⁴ Vid en vanlig proportionalitetsbedömning, däremot, behöver skälen mot elektronisk övervakning inte vara riktigt lika starka för att kontaktförbudet ska meddelas utan sådan övervakning. Det skulle kunna röra sig om att ett utvidgat kontaktförbud visserligen kan antas behövas för att skydda ett vidare geografiskt område än ett vanligt kontaktförbud samtidigt som det finns anledning att utgå från att den som förbudet ska gälla mot kommer att respektera detta och att en eventuell överträdelse sannolikt skulle kunna upptäckas, och tillräckliga åtgärder vidtas mot den, också utan elektronisk övervakning. Några närmare riktlinjer för nämnda typer av gränsdragningar kan inte anges här, utan frågan om proportionalitetsbedömningen i olika situationer är upp till rättstillämpningen att avgöra successivt.

Vi har under utredningsarbetet övervägt även alternativa modeller, bl.a. att sammanföra de två nyss beskrivna nivåerna till en, med ett gemensamt rekvisit. Vi har dock stannat för att det är lämpligast att indikera i lagstiftningen att det finns olika typfall som bör behandlas olika. Om den mot vilken förbudet meddelas tidigare har överträtt ett kontaktförbud är det rimligt att kräva starkare skäl (som hemlöshet eller sjukdom) för att elektronisk övervakning inte ska meddelas än om personen inte tidigare överträtt ett kontaktförbud.

10.3 Straffskalan för överträdelse av kontaktförbud

Förslag: Straffskalan för överträdelser av kontaktförbud enligt 24 § första stycket andra meningen lagen (1988:688) om kontaktförbud ändras till fängelse i högst ett år samtidigt som ansvarsfrihetsregeln i andra stycket ersätts med en bestämmelse om att straffet i ringa fall ska vara böter.

⁴ Prop. 2017/18:81 s. 23. Se även Åklagarmyndigheten, *Kontaktförbud. Handbok*, senast uppdaterad i oktober 2019, tillgänglig på <https://www.aklagare.se/globalassets/dokument/handbocker/handbok-kontaktforbud.pdf> (hämtad 2020-04-19) s. 50.

10.3.1 Bakgrund till vårt uppdrag i denna del

Straffbestämmelserna avseende överträdelse av kontaktförbud finns i 24 och 25 §§ lagen (1988:688) om kontaktförbud. 24 § har följande lydelse:

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

I ringa fall ska det inte dömas till ansvar.

25 § har följande lydelse:

Den som har meddelats ett kontaktförbud med villkor om elektronisk övervakning och som uppsåtligen eller av grov oaktsamhet hindrar att den elektroniska övervakningen kommer till stånd eller kan fortgå döms för *hindrande av elektronisk övervakning* till böter eller fängelse i högst ett år.

En straffskala som sträcker sig från fängelse i 14 dagar till fängelse i två år gäller alltså för den kvalificerade formen av överträdelse av kontaktförbud ("överträdelse av kontaktförbud med elektronisk övervakning") medan en straffskala från böter till fängelse i ett år gäller för övriga former av överträdelse av kontaktförbud. Som framgår av den nyss citerade lagtexten är ringa fall straffria. I det sammanhanget kan påminnas om att "kontakter som med hänsyn till särskilda omständigheter är uppenbart befogade" är undantagna från förbudet redan genom en skrivning i 1 § första stycket.⁵

Nuvarande straffnivåer gäller sedan den 1 juli 2018.⁶ Den nationella samordnaren mot våld i nära relationer hade dessförinnan, 2014, presenterat ett lagförslag om skärpning av straffskalan, som innebar att böter skulle tas bort ur straffskalan för alla överträdelser av normalgraden av kontaktförbud, medan ringa överträdelse av kontaktförbud skulle ge böter om inte särskilda omständigheter gör att kontakten kan anses klart ursäktlig.⁷

Den nationella samordnaren motiverade det förslaget på följande sätt såvitt avser överträdelser av *normalgraden*:⁸

⁵ Se avsnitt 4.5.2.

⁶ SFS 2018:408. Se även prop. 2017/18:81, bet. 2017/18:JuU25, rskr. 2017/18:255.

⁷ SOU 2014:49 s. 25.

⁸ SOU 2014:49 s. 286–288.

Att straffskalan för överträdelse av kontaktförbud ändras till fängelse i högst två år innebär att straffvärdet för en överträdelse i normalfallet ligger på fängelsenivå (minst 14 dagar).

[---]

Om straffvärdet för överträdelser höjs och det införs en särskild straffskala med fängelse i högst två år för normalgraden av överträdelse, finns ökade möjligheter att anhålla och häkta misstänkt och besluta om restriktioner med hänsyn till proportionalitetsprincipen. Därmed ökar även möjligheten att säkra bevisning och att målsäganden inte påverkas av misstänkt under utredningen. I dag är det ett stort problem att många förundersökningar om överträdelse av kontaktförbud läggs ner eftersom bevis saknas. Se även närmare om förslaget att beslagsförbud gällande skriftliga meddelanden mellan närstående bör luckras upp vid misstanke om brott i nära relationer [...].

En skärpning av straffet för överträdelse av kontaktförbud ligger i linje med att mer fokus bör sättas på förövaren. Även om en överträdelse av kontaktförbud anses som ett brott mot staten är det den enskildes integritet som angrips och denne blir målsägande. Från början var även brottet ett angivelsebrott. Överträdelse av kontaktförbud kan därför definieras som integritetskränkande brottslighet.

[---]

Överträdelse av kontaktförbud får i nuläget anses som ett förhållandevis lindrigt brott eftersom påföljden normalt ska bestämmas till dagsböter för en enstaka överträdelse. Straffmätningen försvåras av att vid överträdelse av kontaktförbud samtidigt ofta döms för andra brott såsom olaga hot, misshandel och ofredande. Vid tre eller flera överträdelser är påföljden vanligtvis fortfarande böter om det inte är fråga om särskilt allvarliga fall. Detta innebär att skillnaden i samlade straffvärdet för överträdelse av kontaktförbud blir oacceptabelt stor beroende på om de ingår i fridskränkingsbrotten eller om det döms för de enskilda överträdelserna. För att undvika oönskade tröskeleffekter och för att bättre förbinda straffskalorna anser därför nationella samordnaren att det finns ytterligare skäl för att höja straffmaximum för överträdelse av kontaktförbud till fängelse i två år. På så sätt markeras allvaret av flera överträdelser, men där det inte gått att bevisa att brotten vart och ett utgjort led i en upprepad kränkning av personens integritet (olaga förföljelse) och varit ägnade att allvarligt skada personens självkänsla (fridskränkingsbrotten).

[---] Vid bedömningen av straffvärdet ska hänsyn tas till samtliga omständigheter i det enskilda fallet. Som ovan nämnts bör en överträdelse enligt nationella samordnaren straffvärdemässigt ligga på fängelsenivå. Därmed är inte sagt att fängelse per automatik ska utdömas, utan villkorlig dom eller skyddstillsyn med olika kombinationspåföljder kan

vara alternativ. Genom en åtskild straffskala för normalgraden och ringa brott ökar möjligheterna till en enhetligare praxis.

I fråga om *ringa överträdelser* uttalade den nationella samordnaren följande:⁹

Enligt nuvarande lydelse av 24 § är alla typer av kontakter, oavsett frekvens och innehåll, per definition en överträdelse om inte kontakten med hänsyn till särskilda omständigheter är uppenbart befogad enligt 1 § fjärde stycket. Det är således utan betydelse att det är fråga om en enstaka kontakt eller att förbudspersonen uppger sig ha ett gott syfte med kontakten. Undantaget att ringa överträdelser är straffria ska tillämpas restriktivt. Det bör inte finnas någon tvekan om att kontakten är klart ursäktlig. I åklagarnas handbok om kontaktförbud ges exempel på situationer.[...]

Trots handboken är det ett problem att åklagarnas bedömningar av ringa överträdelser skiftar, vilket leder till rättsosäkerhet. Om en anmäld överträdelse bedöms som ringa och därmed straffri av en åklagare inleds inte förundersökning alternativt läggs förundersökningen ned. Ett sådant beslut är inte överklagbart till domstol varför det saknas vägledande praxis.[...] Möjligheten för berörd part att begära överprövning av åklagarens beslut att inte inleda förundersökning eller att lägga ned en sådan, synes inte användas i någon större utsträckning. Att utveckla tydligare riktlinjer för åklagarna vid bedömningen av ringa överträdelser är inte tillräckligt enligt nationella samordnaren. I stället bör överträdelser som med hänsyn till särskilda omständigheter bedöms som ringa straffbeläggas med den begränsningen att klart ursäktliga kontakter undantas för att undvika oskäliga situationer. Ett exempel på klart ursäktlig kontakt som även i fortsättningen ska vara straffri är om skyddspersonen uppger att han eller hon vill ha kontakt med förbudspersonen.

Förslaget innebär att en överträdelse som regel är att bedöma som brott av normalgraden. För ringa brott som leder till böter krävs särskilda omständigheter. Det innebär att en kontakt som till innehållet synes neutral, exempelvis gratulationshälsning, middagsinbjudning eller allmän information gällande parternas barn, som huvudregel är straffbar. En bedömning av samtliga omständigheter får visa om överträdelserna är av normalgraden eller ringa. Antalet överträdelser får stor betydelse. Detta överlämnas till rättstillämpningen.

Som framgår redan av den ovan citerade, nu gällande, lagtexten har den nationella samordnarens förslag i fråga om straffskala inte fått genomslag i lagstiftningen.

⁹ SOU 2014:49 s. 288 f.

I utskottsbetänkandet som föranledde riksdagens tillkännandegivande till regeringen som ligger till grund för vårt uppdrag i denna del uttalade utskottet följande av relevans här:¹⁰

Genom ändringar 2018 i lagen om kontaktförbud skärptes straffen för överträdelse av kontaktförbud med elektronisk övervakning. Någon motsvarande skärpning av straffen för kontaktförbud utan elektronisk övervakning har dock inte skett. Böter kvarstår i straffskalan och ringa överträdelse är helt straffria. Utskottet konstaterar vidare att den nationella samordnaren mot våld i nära relationer redan 2014 presenterade ett lagförslag om skärpning av straffskalan (SOU 2014:49 s. 25). Enligt utredarens förslag skulle böter tas bort ur straffskalan för alla överträdelse av normalgraden av kontaktförbud, medan ringa överträdelse av kontaktförbud skulle ge böter om inte särskilda omständigheter gör att kontakten kan anses klart ursäktlig. En sådan skärpning skulle enligt utskottets mening göra att straffet står i bättre proportion mot den integritetskränkning brottsoffret utsätts för vid överträdelse av ett kontaktförbud. Utskottet föreslår därför att regeringen ska ta initiativ till att straffen för överträdelse av kontaktförbud utan elektronisk övervakning skärps.

Regeringen har mot bakgrund av detta tagit initiativ till att straffen för överträdelse av kontaktförbud utan elektronisk övervakning ska skärpas.

10.3.2 Utgångspunkterna för vår bedömning i denna del

Som vi har uttalat i avsnitt 7.4.2 bygger påföljdssystemet på en bestraffningsideologi som innefattar ett tillbakablickande rättvisebegrepp, dvs. vad som är ett rättvist straff bestäms utifrån en historisk faktor. Det är nämligen gärningspersonens *förtjänst* – i bemärkelsen hur strängt straff han eller hon förtjänar sett till brottslighetens allvar – som är kriteriet för hur påföljdens stränghet ska bestämmas. Förtjänsttanken kan i sin tur sägas innefatta krav på *proportionalitet* och *ekvivalens*. Påföljdens stränghet ska stå i proportion till brottets svårhet. Svårare brott ska bestraffas strängare än mindre svåra brott och mindre svåra brott ska bestraffas lindrigare än svårare brott. En poäng med den tillbakablickande proportionalitetsprincipen och ekvivalensprincipen är att den påföljd som döms ut för ett visst brott ska visa hur strängt samhället ser på – och reagerar mot – brottet. Påföljden anses på så sätt förmedla samhällets klander.

¹⁰ Bet. 2018/19:JuU14 s. 60.

I förhållandet mellan enskilda brottstyper och mellan konkreta gärningar gäller alltså en princip om (tillbakablickande) *relativ proportionalitet*. Den i lagtexten angivna straffnivån för en viss brottstyp, som kommer till uttryck genom brottstypens straffskala (det s.k. *abstrakta* straffvärdet), bör inte ändras – dvs. inte vare sig höjas eller sänkas – om det inte är motiverat med hänsyn till den skada, kränkning eller fara som brottstypen innebär i förhållande till andra brottstyper. Även en mindre generell straffskärpning eller en mindre skärpning av straffskalan för en viss brottstyp kräver vägande sakskalet.

10.3.3 Brottets allvar motiverar en skärpning av straffskalan

Den fråga som vi ska ta ställning till här är om det med beaktande av principerna om tillbakablickande proportionalitet och ekvivalens finns skäl för att skärpa straffskalan för överträdelse av kontaktförbud.

Det första som då måste göras är en inventering av alla tänkbara situationer i vilka ett kontaktförbud kan överträdas. Straffskalan, dvs. det s.k. abstrakta straffvärdet, ska ju duga till att spegla klandervärdheten i alla sådana fall.

Det står klart att en överträdelse av kontaktförbud typiskt sett är mycket integritetskränkande för brottsoffret. Den allmänna utgångspunkten är ju att ett kontaktförbud får meddelas endast ”om det på grund av särskilda omständigheter finns risk för att den mot vilken förbudet avses gälla kommer att begå brott mot, förfölja eller på annat sätt allvarligt trakassera den som förbudet avses skydda” (se 1 § andra stycket lagen om kontaktförbud). Detta gör enligt vår mening att det finns fog för att straffskalorna för överträdelsebrotten sträcker sig upp till fängelse i ett respektive två år.

Samtidigt måste det hållas i beaktande att en överträdelse av kontaktförbud i vissa undantagssituationer kan vara av närmast formell karaktär. Det skulle exempelvis kunna handla om att den person som förbudet är tänkt att skydda (A), under tiden som förbudet gäller, ställer sig positiv till kontakter med den mot vilken förbudet riktar sig till (B). Om A exempelvis bjuder in B till sin bostad medan förbudet gäller, så begår B formellt sett en överträdelse av kontaktförbudet men det kan vara svårt att betrakta överträdelsen som mer än ringa klandervärd. Överträdelsen begås i ett sådant fall snarare mot staten,

som meddelat förbudet, än mot målsäganden (A), som förbudet är avsett att skydda.

Vad först gäller normalfallen av överträdelse av kontaktförbud gör vi den bedömningen att straffvärdet får anses ligga på fängelse-nivå. Det krävs starka skäl för att ett kontaktförbud över huvud taget ska meddelas och som utgångspunkt är den person som förbudet ska skydda i ett starkt behov av skydd. Genom sammanhanget som ett kontaktförbud meddelas i är den som förbudet meddelas mot typiskt sett införstådd i det starka skyddsbehovet. Därmed finns det typiskt sett starka skäl för denne att avhålla sig från att bryta mot förbudet. Enligt vår uppfattning är det därför inte orimligt i proportionalitets-hänseende att straffskalan för normalfallet av överträdelse av kontaktförbud börjar vid fängelseminimum, liksom exempelvis misshandel av normalgraden.

Nästa fråga är om en överträdelse som framstår som formell snarare än som en kränkning av målsäganden eller av annat skäl skulle bedömas som ett ringa fall och leda till ansvarsfrihet enligt dagens rättspraxis fortfarande ska leda till ansvarsfrihet eller om ringa fall i stället bör leda till bötesstraff.

Enligt vår uppfattning innebär redan den omständigheten att någon överträder ett kontaktförbud att han eller hon är så pass klandervärd att han eller hon förtjänar en straffrättslig sanktion. Också de relativt sett harmlösa fallen, som när skyddspersonen bjuder hem den person mot vilken ett kontaktförbud gäller, är därmed straffvärda på bötesnivå. Skälet för detta är att den som överträder kontaktförbudet i ett sådant fall ändå – dvs. trots skyddspersonens invit – borde ha respekterat beslutet och i praktiken väntat på att kontaktförbudet skulle upphöra (efter rättslig prövning) innan han eller hon skulle ha besökt skyddspersonen. När förbudet väl gäller mot en person, så är det dennes skyldighet i förhållande till staten att respektera förbudet oavsett vad skyddspersonen säger. Det synsättet kan motiveras med att ansvaret för om förbudet ska bestå eller inte bör ligga på staten snarare än på skyddspersonen, som annars skulle kunna utsättas för påtryckningar från den mot vilken förbudet gäller att göra undantag från förbudet (exempelvis att B tjarar sig till att A ska ”samtycka till” att B besöker A). I det sammanhanget kan en jämförelse på det teoretiska planet göras även med exempelvis trafikbrott, där den som överträder en föreskrift ibland kan straffas

alldeles oavsett om det förelåg någon konkret fara för skada i det enskilda fallet eller inte.

Sammanfattningsvis föreslår vi att straffskalan för överträdelse av kontaktförbud ändras till fängelse i högst ett år samtidigt som ansvarsfrihetsregeln i andra stycket ersätts med en bestämmelse om att straffet i ringa fall ska vara böter.

Det kan här inskjutas att det vid tidigare lagstiftningsarbete beträffande nu aktuella bestämmelser har uttalats

- dels att straffskalan för överträdelse av kontaktförbud med elektronisk övervakning bör vara strängare än straffskalan för överträdelse av kontaktförbud (utan elektronisk övervakning),
- dels att straffskalan fängelse i (lägst 14 dagar och) högst ett år är ovanlig.¹¹

Vad först beträffar att straffskalan för överträdelse av kontaktförbud med elektronisk övervakning ska vara strängare än straffskalan för överträdelse av kontaktförbud så vill vi inledningsvis framhålla att det är endast *straffminimum* (fängelse i 14 dagar) som blir gemensamt enligt vårt förslag. *Straffmaxima* för de båda brottstyperna kommer fortfarande att vara två år respektive ett år, dvs. det längsta möjliga fängelsestraffet för överträdelse av kontaktförbud med elektronisk övervakning är dubbelt så långt som det längsta möjliga fängelsestraffet för överträdelse av kontaktförbud. Detta möjliggör en nyanserad straffvärdebedömning. Som har framgått ovan anser vi att det finns övervägande skäl för att skärpa straffminimum för normalfallet av överträdelse av kontaktförbud. Att skärpa minimistraffet för överträdelse av kontaktförbud med elektronisk övervakning – till exempelvis fängelse i sex månader – anser vi att det saknas stöd för mot bakgrund av ovan redovisade allmänna utgångspunkter.

Vad sedan beträffar den omständigheten att straffskalan fängelse i (lägst 14 dagar och) högst ett år är ovanlig¹² ser vi inte att det utgör ett beaktansvärt skäl mot vårt förslag. I sammanhanget kan understrykas att vi föreslår att ringa fall av överträdelse av kontaktförbud ska vara straffbara med böter. Den sammantagna straffskalan för överträdelse av kontaktförbud som är ringa och överträdelse av kontakt-

¹¹ Se prop. 2017/18:81 s. 38.

¹² Även om den är ovanlig så förekommer den i brottsbalken för *samlag med syskon* (6 kap. 7 § andra stycket brottsbalken) och *olovlig underrättelseverksamhet mot person* (19 kap. 10 b § brottsbalken).

förbud av normalgraden blir alltså böter till fängelse i ett år, vilket är en vanligt förekommande straffskala.

Avslutningsvis vill vi ännu en gång betona att ”kontakter som med hänsyn till särskilda omständigheter är uppenbart befogade” är undantagna från kontaktförbud redan enligt 1 § första stycket i lagen om kontaktförbud. Om B kontaktar A exempelvis för att meddela att deras gemensamma barn har blivit svårt sjukt när barnet befinner sig hos B, så bör den kontakten inte anses omfattas av ett eventuellt förbud för B att kontakta A. Motsvarande bör gälla även fortsättningsvis.

10.4 En utvidgad möjlighet att avlägsna en misstänkt gärningsperson från gemensam bostad?

10.4.1 Den svenska regleringen är effektiv i ett helhetsperspektiv

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

När det gäller hur Sverige genomfört artiklarna 52 och 53 i Istanbulkonventionen har Grevio rekommenderat Sverige att bygga ut systemet med kontaktförbud eller andra skyddsåtgärder som lagstiftningen möjliggör så att möjligheten att avlägsna en misstänkt gärningsman från den gemensamma bostaden vid omedelbar fara blir större och se till att ett sådant avlägsnande kan bestå så länge offrets trygghet kräver det. Grevio sammanfattade till att börja med det svenska systemet på följande sätt:¹³

C. Emergency barring and protection orders (Articles 52 and 53)

[---]

¹³ Se Grevio Baseline Evaluation Report, Sweden, punkt 218–221.

221. GREVIO welcomes the fact that protection and barring orders are generally available under Swedish law, and that breaches thereof are not only subject to fines or imprisonment but may amount to the offence of stalking (see Chapter V). The recent changes to the Non-Contact Order Act make breaches of non-contact orders with electronic monitoring a separate crime subject to a prison sentence of up to two years, which GREVIO welcomes. An assessment of the scope and legal requirements for such orders as well as their practical implementation, however, reveal a number of shortcomings regarding the requirements of Articles 52 and 53.

Grevio beskrev därefter följande tre problem med det svenska systemet. Det första problemet beskrevs på följande sätt:¹⁴

First, none of the available protection and barring orders qualify as an emergency barring order, as required under Article 52. This provision sets out the obligation to ensure that a perpetrator of domestic violence may be ordered to vacate the residence of the victim or person at risk in situations of immediate danger. The term “immediate danger” refers to any situation of domestic violence in which harm is imminent or has already materialised and is likely to happen again.[...] The aim of this provision is to provide safety for victims of domestic violence without forcing them to hurriedly seek safety in a shelter or elsewhere. Emergency barring orders are to serve as a tool for law enforcement agencies to react to a situation of immediate danger without lengthy procedures. Although there might be cases in which prosecutors issue barring orders soon after an investigation has been opened and the suspect has been brought in for questioning, the Non-Contact Order Act does not envisage this to be an emergency measure to be taken within 24 hours. Rather, prosecutors have up to four and seven days (for extended protection orders and general protection orders respectively) to issue such orders. For most victims, the wait and the uncertainty regarding the outcome may present too much of a safety risk and they will prefer to relocate to a domestic violence shelter. The general power conferred on the Swedish police to remove someone from a certain area or premises to avert the commission of a punishable act may, in principle, be applied to domestic violence cases. It is, however, unclear, to what extent this is done in practice.

Grevio kom avslutningsvis, efter probleminventeringen, med följande uttalande beträffande denna del (som finns tillgängligt på svenska):¹⁵

GREVIO uppmanar å det starkaste de svenska myndigheterna att se över sitt system med kontaktförbud och ge den behöriga myndigheten

¹⁴ Grevio Baseline Evaluation Report, Sweden, punkt 222.

¹⁵ Grevio Baseline Evaluation Report, Sweden. Den svenska översättningen finns på www.regeringen.se/4ada76/contentassets/f0fbdac986ca4c4b9f4fd7781bc33698/europaradet-grevios-rekommendationer-till-sverige-pa-svenska.pdf.

befogenhet att i situationer av överhängande fara och som en akut skyddsåtgärd avlägsna den som utövar våld i nära relation från den gemensamma bostaden som personen delar med brottsoffret och låta detta fortsätta att gälla under lämplig tid för att brottsoffret ska känna sig trygg och för att kunna vidta andra åtgärder för att säkerställa säkerheten. [---]

Det första av Grevio påstådda problemen handlar alltså om att det inte finns någon uttrycklig bestämmelse i lagen om kontaktförbud som möjliggör ett avlägsnande av en (misstänkt) gärningsperson från ett brottsoffrets bostad vid omedelbar fara. Problemet konkretiseras till att det tar viss tid att handlägga ett ärende om kontaktförbud. Enligt vår uppfattning måste det svenska systemet emellertid betraktas som en helhet. Om det finns annan lagstiftning som – antingen uttryckligen eller i förlängningen – möjliggör ett avlägsnande av en (misstänkt) gärningsperson, så är det enligt vår uppfattning inte nödvändigt att ändra bestämmelserna i lagen om kontaktförbud.

Det andra problemet beskrevs av Grevio på följande sätt:¹⁶

Second, the requirements for protection orders as set out in the Non-Contact Order Act and their restrictive interpretation by the prosecution service seem too high to serve as an effective protective measure in most domestic violence cases. Although differences exist, many prosecutors require evidence of the commission of a crime or of the abuser's intention to commit a serious crime in order to issue a protection order. This explains the preference which prosecutors seem to demonstrate for imposing pre-trial detention, which requires similarly high levels of evidence and risk of further crime but offers greater protection to the victim. Another protective measure frequently resorted to by law enforcement agencies in situations of immediate danger is the removal of victims and their children from the joint residence with the abuser and their relocation to a protected address. Global positioning system (GPS)-enabled emergency phones and alarms may also be provided to victims.

Although pre-trial detention and protected addresses may be acceptable options in some cases, GREVIO recalls that the purpose of emergency barring orders is to ensure the safety of domestic violence victims in full respect of their right to remain in their own home. The aim of such orders is to ensure the physical distance between victim and perpetrator by removing the perpetrator instead of uprooting victims and their children. As a measure of protection, emergency barring orders must not depend on the will of the victim but must be ordered ex officio as part of the state obligation to prevent any act of violence covered by the Istanbul Convention that is perpetrated by non-state actors (Article 5, paragraph 2). In Sweden, barring and protection orders require that an

¹⁶ Se Grevio Baseline Evaluation Report, Sweden, punkt 223–227.

application be made by the victim or that "other reasons" would require the public prosecutor to consider such an order. It remains unclear, however, what these "other reasons" may be and to what extent use is made of this possibility of issuing emergency barring orders.

[---] GREVIO is [...] concerned that in Sweden the onus of relocating is on the victim rather than on the perpetrator and that insufficient steps are taken to offer protection to women without their relocating. The difficulties this entails for them and their children are well documented and addressed in Chapter IV of this report.

GREVIO was informed that arrests are possible to ensure the safety of domestic violence victims and that the Swedish police can take different security measures such as alarm buttons and increased patrols outside the home to ensure a victim's safety at home. While GREVIO recognises the importance of such measures and welcomes their existence in Sweden, they cannot be considered to replace emergency barring orders.

Children are not generally included in any bans on contact but a separate application can be made by their legal guardian. Law enforcement agencies are under the obligation to inform victims of the possibility of requesting a contact ban, for themselves or their children. Social services are also routinely contacted where an arrest cannot be made. GREVIO was informed, however, that for contact bans within a home, i.e. among members of the same family, a child must be exposed to a real risk of life, health, freedom or peace, and that earlier crimes committed by one parent against the other would not be considered sufficient. Generally, a proportionality assessment is made in such cases to assess the specific circumstances which might indicate a risk. GREVIO is concerned about the threshold applied, as it is not uncommon for a perpetrator of domestic violence to pose a real threat to his children, in particular after separation or divorce.

Det andra påstådda problemet handlar, som framgår av citatet, om att beviskraven för utfärdande av kontaktförbud i praktiken är för höga och att fokus alltför ofta läggs på att brottsoffret ska flyttas till en säkrare plats eller förses med larmordningar eller liknande i stället för att gärningspersonen ska omhändertas eller flyttas. I denna del vill vi åter, med hänvisning tillbaka till det nyss sagda, peka på att det svenska systemet måste betraktas som en helhet. Att regleringen beträffande kontaktförbud innefattar proportionalitetskrav och vissa grundläggande krav på utredning är naturligt och nödvändigt i ett offentligt system som innefattar rättssäkerhetskrav för den som drabbas av ett beslut om kontaktförbud som inskränker hans eller hennes rörelsefrihet eller i övrigt är betungande för honom eller henne.

Frågan om det svenska systemet som helhet möjliggör ett tillräckligt skydd för ett brottsoffer måste besvaras utifrån samtliga de åtgärder som står till buds. I den delen bör blicken i första hand vändas mot bestämmelserna som frihetsberövanden i form av häktning, anhållande och gripande. Dessa bestämmelser finns i rättegångsbalken. Den mest centrala bestämmelsen, om *häktning*, finns i 24 kap. 1 § rättegångsbalken och har följande lydelse:

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

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 i två år, skall häktning ske, om det inte är uppenbart, att skäl till häktning saknas.

Häktning får ske endast 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.

Av 6 § samma kapitel framgår att *anhållande* är en provisorisk åtgärd i förhållande till häktning och av 7 § framgår att *gripande* är en provisorisk åtgärd i förhållande till anhållande. En polis får, enligt sistnämnda paragraf, i brådskande fall gripa den misstänkte även utan anhållningsbeslut.

Vad särskilt gäller 24 kap. 1 § fjärde stycket rättegångsbalken, om att häktning inte får ske om det kan antas att den misstänkte kommer att dömas endast till böter, kan påpekas att vi i avsnitt 10.3 föreslår att straffskalan för normalfallet av överträdelse av kontaktförbud ska börja på fängelsenivå, i stället för som tidigare på bötesnivå.

Häktning, anhållande eller gripande innebär att den misstänkte frihetsberövas – och alltså inte kan fortsätta att befinna sig fysiskt i den gemensamma bostaden. Sannolika skäl för en misstanke om brott mot person kan typiskt sett uppnås redan genom tillförlitliga och trovärdiga uppgifter från en målsägande, eventuellt i kombination med viss stödbevisning.

Som framgår av den ovan citerade paragrafen är risk för fortsatt brottslighet ett av de s.k. särskilda häktningsskälen. En person som misstänks för ett brott mot person och kan befaras begå fler sådana

brott, kan alltså frihetsberövas på ett sätt som rent fysiskt omöjliggör att denne besöker den gemensamma bostaden. Det finns inte något krav på registrerad tidigare brottslighet för att en domstol ska slå fast att det föreligger en återfallsrisk, eller s.k. recidivfara.

Det bör i sammanhanget observeras särskilt att förberedelse eller försök till brott i sig kan utgöra brott och i så fall ligga till grund för ett frihetsberövande enligt 24 kap. rättegångsbalken. Det kan exempelvis röra sig om förberedelse eller försök till misshandel enligt 3 kap. 5 och 11 §§ samt 23 kap. 1 eller 2 § brottsbalken. Vidare finns vissa ytterligare bestämmelser om provisoriska frihetsberövanden i polislagen (1984:387).

Sammantaget erbjuder systemet som helhet goda möjligheter att tillse att den som kan befaras begå brott mot en sammanboende hålls borta från den gemensamma bostaden. Det framstår inte som förenligt med det svenska offentlighetsrättsliga systemet – med dess allmänna rättssäkerhetskrav – att uppställa en mer långtgående regel, som möjliggör inskränkningar i en persons tillgång till sin bostad exempelvis helt utan att det finns utredning som talar för att han eller hon kommer att begå brott mot annan som han eller hon bor tillsammans med i bostaden.

En särskild fråga i sammanhanget är om det i det svenska regelverket borde införas en möjlighet att meddela ett *interimistiskt* kontaktförbud, dvs. ett *tillfälligt* kontaktförbud som gäller temporärt under handläggningstiden. Olika typer av interimistiska beslut förekommer på andra rättsområden, exempelvis i mål om vårdnad om barn. Vidare kan häktning sägas vara ett slags interimistiskt eller tillfälligt frihetsberövande, som kan gälla under tiden fram till den slutgiltiga rättsliga prövningen av den tilltalades skuld.¹⁷

Frågan är då om det skulle finnas någonting att vinna med en möjlighet att meddela interimistiskt beslut i fråga om just kontaktförbud. Frågan kan konkretiseras på följande sätt: Hur lång tid tar handläggningen av ett ärende om kontaktförbud och hur mycket snabbare skulle handläggningen kunna gå om en möjlighet att meddela interimistiskt beslut införts?

Vi har under vårt utredningsarbete upplysts om att det i många fall – särskilt om den mot vilket förbudet ska gälla är frihetsberövad

¹⁷ Ett beslut om kontaktförbud skulle i sig kunna betraktas som ett slags interimistiskt beslut eftersom det ofta meddelas i avvaktan på ytterligare handläggning inom ramen för ett brottmål och eftersom det i ärendet om kontaktförbud tillämpas ett lägre beviskrav än i brottmålet.

– kan gå att meddela ett beslut inom någon dag eller några dagar. Den aktuella frågan kan därmed preciseras till att gälla om ett tänkt interimistiskt beslut skulle kunna meddelas snabbare än så.

Även vid handläggningen av interimistiska beslut måste vissa grundläggande förfarandebestämmelser följas. I det här fallet kan som exempel nämnas bestämmelserna om att höra motparten (den mot vilken förbudet ska gälla) i 15 § lagen (1996:242) om domstolsärenden. Vidare måste bestämmelserna i delgivningslagen (2010:1932) beaktas. Mot denna bakgrund har vi svårt att se att det skulle gå att åstadkomma en snabbare handläggning av ärenden om kontaktförbud än vad som gäller redan i dag.

En annan särskild frågeställning i denna del gäller väsentlighetskriteriet i 1 a § andra stycket 1 lagen om kontaktförbud. Den frågan behandlas separat i avsnitt 10.4.2.

I samma del tycks Grevio mena att det som utgångspunkt krävs en ansökan från målsäganden för att ett ärende om kontaktförbud ska inledas. Den i den delen aktuella bestämmelsen är 7 § lagen om kontaktförbud, som har följande lydelse:

Frågor om kontaktförbud prövas av allmän åklagare och tas upp på begäran av den som förbudet avses skydda eller när det annars finns anledning till det.

Frågan är då vad ”när det annars finns anledning till det” avser och hur den delen av bestämmelsen tillämpas i praktiken. I Åklagarmyndighetens handbok på området beskrivs anhängiggörandet av ett ärende på följande sätt:¹⁸

Det finns inga formkrav för begäran om kontaktförbud utan den kan göras muntligen eller skriftligen hos åklagaren eller hos polis. Av praktiska skäl är det önskvärt att en sådan begäran tas upp och dokumenteras av polisen på den blankett som Polismyndigheten tagit fram.

Normalt inleds ett ärende om kontaktförbud genom att skyddspersonen själv begär kontaktförbud hos Polismyndigheten. Enligt 3 § förordningen (1988:691) om tillämpning av lagen om kontaktförbud ska åklagaren omedelbart underrättas om begäran.

En begäran om kontaktförbud kan dock göras av annan än skyddspersonen. I förarbetena anges som exempel att en tjänsteman vid socialförvaltningen framställer begäran åt skyddspersonen. Även åklagaren kan ta initiativet. I förarbetena anges att det kan vara lämpligt att ut-

¹⁸ Åklagarmyndigheten, *Kontaktförbud. Handbok*, senast uppdaterad i oktober 2019, tillgänglig på www.aklagare.se/globalassets/dokument/handbocker/handbok-kontaktforbud.pdf (hämtad 2020-04-19) s. 8 f.

nyttja denna möjlighet i vissa fall, när skyddspersonen inte vill framstå som den som formellt har tagit initiativet till ett förbud.[...]

Om någon annan än skyddspersonen tagit initiativet till begäran måste det klarläggas om denne vill att kontaktförbud meddelas. Det sker lämpligast genom att polisen kontaktar skyddspersonen.

Om skyddspersonen är underårig kan begäran göras för barnets räkning av en eller båda vårdnadshavarna eller av annan. Inget hindrar i och för sig att barnet själv begär kontaktförbud. Om barnet inte uppnått tillräcklig ålder för att själv ta ställning till frågan om kontaktförbud ligger detta på vårdnadshavare.

Tänk också på möjligheten att hos rätten begära förordnande av god man för att tillvarata en medvetlös skyddspersons intresse av att få kontaktförbud.

Om initiativet tagits av annan blir den gode mannens uppgift att ta ställning till om skyddspersonen ska ställa sig positiv till att få kontaktförbud. Den gode mannen kan naturligtvis också själv ta initiativ för att få meddelat kontaktförbud till skydd för sin huvudman.

Det faktum att inga formkrav ställs upp på en begäran om kontaktförbud medför att det är viktigt att vara observant på om involverade personer i pågående ärenden, t.ex. i telefonsamtal eller brev, uttrycker sådant som kan tolkas som en begäran om kontaktförbud.

Med tanke på att det i Åklagarmyndighetens nyligen uppdaterade handbok, som kan förväntas få stort genomslag även bland andra berörda myndigheter, anges uttryckligen att socialförvaltningen eller åklagare kan ta initiativ till kontaktförbud anser vi att det finns anledning att utgå från att berörda myndigheter kommer att tillämpa den aktuella bestämmelsen på så sätt att de kan ta eget initiativ till att inleda ett ärende om kontaktförbud. Det finns inte något legalitetsmässigt hinder mot att annan än brottsoffret tar initiativ till att inleda ett sådant ärende. Vi anser att Grevios påpekande i denna del är besvarat i och med detta.

Grevio beskrev det tredje problemet på följande sätt:¹⁹

Third, GREVIO is concerned about the possibility of allowing for exceptions to protection orders for communication around common children. Section 1 of the Non-Contact Order Act sets out exceptions to the contact ban if contact is clearly justified in light of particular circumstances, such as visitation rights. Emergency barring and protection orders are tools to create much needed distance from an abusive partner in the physical sense as much as in the emotional sense. Allowing contact around children, just as requiring the abused partner to facilitate visitation, undermines the purpose of such bans. As a temporary measure to ensure the safety of the victim, they should be absolute and not jeopardised

¹⁹ Se Grevio Baseline Evaluation Report, Sweden, punkt 228.

by the fact that victim and perpetrator have parental responsibilities to share.

Grevio kom avslutningsvis, efter probleminventeringen, med följande uttalande av relevans i denna del (som finns tillgängligt på svenska):²⁰

[---] Vidare uppmanar GREVIO de svenska myndigheterna starkt att upphöra med den tillämpning som möjliggör undantag från förbud mot kontakt.

Det tredje av Grevio påstådda problemet handlar, som framgått ovan, om att eventuell förekomst av gemensamma barn delvis kan urholka kontaktförbudet.

Gemensamma barn hindrar inte kontaktförbud men förekomsten av sådana kan påverka proportionalitetsbedömningen och ibland medföra att det anses finnas skäl att förse förbudet med särskilda undantag, t.ex. för umgänge som reglerats i avtal eller dom.

Grevio menar att kontaktförbudet ska vara absolut och att det inte får äventyras av att offer och gärningsperson har ett gemensamt föräldraansvar. Enligt vår bedömning är det problematiskt att på ett sådant sätt uttala att en enskild figur i det rättsliga systemet ska ges en absolut tillämpning. Det är självfallet av stor vikt att regleringen av kontaktförbud får ett tydligt genomslag och att det inte i onödan urholkas genom olika undantagsbestämmelser. Samtidigt finns det ett barnperspektiv att beakta.

I 6 kap. 2 a § föräldrabalken anges följande:

Barnets bästa skall vara avgörande för alla beslut om vårdnad, boende och umgänge.

Vid bedömningen av vad som är bäst för barnet skall det fästas avseende särskilt vid

- risken för att barnet eller någon annan i familjen utsätts för övergrepp eller att barnet olovligen förs bort eller hålls kvar eller annars far illa, och
- barnets behov av en nära och god kontakt med båda föräldrarna.

Hänsyn skall tas till barnets vilja med beaktande av barnets ålder och mognad.

²⁰ Se Grevio Baseline Evaluation Report, Sweden. Den svenska översättningen finns på www.regeringen.se/4ada76/contentassets/f0fbdac986ca4c4b9f4fd7781bc33698/europaradet-grevios-rekommendationer-till-sverige-pa-svenska.pdf.

I 15 § andra stycket anges följande:

Barnets föräldrar har ett gemensamt ansvar för att barnets behov av umgänge med en förälder som barnet inte bor tillsammans med så långt möjligt tillgodoses. Särskilt förordnade vårdnadshavare har ett motsvarande ansvar.

I samma paragrafs fjärde stycke anges följande:

Om barnet står under vårdnad av båda föräldrarna och skall umgås med en förälder som det inte bor tillsammans med, skall den andra föräldern lämna sådana upplysningar om barnet som kan främja umgänget, om inte särskilda skäl talar mot det. Om barnet skall umgås med en förälder som inte är vårdnadshavare eller med någon annan som står barnet särskilt nära, skall upplysningar enligt första meningen lämnas av vårdnadshavaren.

På samma sätt som det finns ett starkt intresse av att systemet för kontaktförbud är trovärdigt och inte urholkas finns det ett starkt intresse av att barnperspektivet upprätthålls och att ett barn, om det inte bedöms som olämpligt, kan upprätthålla kontakt med en person som ett kontaktförbud gäller mot. Det är därför oundvikligt att en avvägning alltid måste göras i det enskilda fallet. Någon ändring av bestämmelserna om kontaktförbud eller tillämpningen av dessa i detta avseende bör därför, enligt vår bedömning, inte göras. Däremot är det av stor vikt att det finns stöd för tillämpande myndigheter i form av gemensamma praktiska riktlinjer.

I Åklagarmyndighetens nyligen uppdaterade handbok på området uttalas följande:²¹

Om förbud meddelas ska socialnämnden underrättas när parterna har gemensamma barn, eller det finns barn under 18 år som har umgänge med förbudspersonen eller skyddspersonen.

En vanlig invändning mot kontaktförbud mellan parter som har gemensamma barn är att ett kontaktförbud skulle innebära ett hinder i kontakten med barnen.

I propositionen påpekas att särskilda problem uppstår om parterna har legitima skäl till täta kontakter, t.ex. om de har gemensamma barn. Enligt motiven ska detta beaktas vid bedömningen om kontaktförbud ska utfärdas och hur ett eventuellt förbud ska utformas. [...]

Det framhålls att ett kontaktförbud inte får hindra föräldrar att umgås med sina barn, med undantag för de fallen då förbudet gäller till skydd för barnen. Praktiska problem bör enligt förarbetena kunna lösas t.ex.

²¹ Åklagarmyndigheten, *Kontaktförbud. Handbok*, senast uppdaterad i oktober 2019, tillgänglig på www.aklagare.se/globalassets/dokument/handbocker/handbok-kontaktforbud.pdf (hämtad 2020-04-19) s. 35.

genom att personal inom socialtjänsten förmedlar kontakter mellan föräldrarna och följer med barnet mellan föräldrarnas bostäder.[...] En underrättelse om att kontaktförbud meddelats ska alltid skickas till socialnämnden när parterna har gemensamma barn, eller om det finns barn under 18 år som har regelbundet umgänge med någon av parterna, [...].

Om kontaktförbudet gäller till skydd för barnen kan det vara befogat att göra undantag för reglerat umgänge i närvaro av kontaktperson. För att undantaget ska vara tydligt bör det i sådana fall ske en särskild hänvisning till den reglering av umgänget som finns, t.ex. i ett särskilt umgängesavtal eller i en dom.

10.4.2 Väsentlighetskravet för meddelande av kontaktförbud avseende gemensam bostad

Förslag: Väsentlighetskravet i 1 a § andra stycket 1 lagen om kontaktförbud slopas.

En särskild frågeställning, som vi har identifierat vid vår genomgång av Grevios synpunkter på det svenska systemet, gäller väsentlighetskravet i 1 a § andra stycket 1 lagen om kontaktförbud. Stycket har följande lydelse:

Kontaktförbud avseende gemensam bostad får meddelas endast om

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

Av ordet ”och” mellan punkt 1 och 2 framgår att bestämmelsen innehåller två kumulativa rekvisit, dvs. båda villkoren måste vara uppfyllda för att ett kontaktförbud ska få meddelas avseende gemensam bostad.

När det gäller utformningen av punkt 1 kan den valda lydelsen, inklusive ordet ”väsentligt”, vid första anblick framstå som väl övervägd. Det måste naturligtvis finnas starka skäl för att en person ska förbjudas att besöka den bostad som han eller hon har haft tillsammans med den person som beslutet avser att skydda. Ett sådant kontaktförbud medför ju att den mot vilken förbudet gäller avskärs från sin trygghet i termer av tak över huvudet, någonstans att sova och så

vidare. Om det finns barn i bostaden kan situationen naturligtvis framstå som än mer komplex.

Samtidigt menar vi att den lämpliga viktningen av skälen för och mot ett kontaktförbud avseende gemensam bostad kan göras inom ramen för en vanlig proportionalitetsbedömning, utan något krav på att skälen för ett sådant förbud väger *väsentligt* tyngre än det intrång eller men i övrigt som förbudet innebär för den mot vilken förbudet avses gälla. Redan utan ett väsentlighetsrekvisit måste den som fattar beslut vid proportionalitetsbedömningen beakta att den som förbudet ska gälla mot, enligt ansökan, typiskt sett har *starka* skäl för att få bo kvar i bostaden. Redan vid en vanlig proportionalitetsbedömning, utan förstärkningsord, krävs att skälen för ett kontaktförbud är *ännu* starkare än dessa motpartens typiskt sett starka skäl för att få bo kvar i bostaden. Om sökandens skäl för ett kontaktförbud avseende gemensam bostad är så starka att de väger tyngre än motpartens skäl mot ett sådant beslut, så ska ett kontaktförbud avseende den gemensamma bostaden meddelas. Kravet på väsentlighet framstår mot den bakgrunden som ägnat att riskera att det i praktiken uppställs ett krav på en marginal, till nackdel för den som ska skyddas med beslutet. Väsentlighetsrekvisitet kan alltså göra att det inte räcker med att skälen för beslutet väger tyngre än de typiskt sett mycket starka skälen mot, utan att det krävs någonting ytterligare.

Vi anser alltså att nu gällande lydelse innebär ett slags dubbla ”spärrar” mot beviljande av kontaktförbud avseende gemensam bostad och menar att det räcker med en sådan ”spärr”, nämligen den vanliga proportionalitetsbedömningen som *i sig* innebär att det krävs starka skäl för att ett kontaktförbud ska kunna meddelas avseende gemensam bostad. Vi föreslår därför att väsentlighetskravet slopas.

Avslutningsvis kan nämnas att den nu gällande lydelsen har förklarats på följande sätt i en tidigare författningskommentar:²²

Enligt paragrafens *andra stycke första punkten* 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. Vid bedömningen skall beaktas bl.a. allvaret i de brottsliga gärningar eller trakasserier det finns påtaglig risk för, förbudets längd, huruvida den person förbudet avses gälla är ensam ägare till bostaden samt huruvida den personen har sin

²² Prop. 2002/03:70 s. 71.

arbetsplats i hemmet eller annars kan få svårt att försörja sig på grund av förbudet.

Det kan konstateras att förklaringen i författningskommentaren inte beskriver någonting annat än en vanlig proportionalitetsbedömning utan väsentlighetskrav. Den av oss föreslagna ändringen medför alltså inte någon ändring i förhållande till författningskommentarens beskrivning av den åsyftade tillämpningen av bestämmelsen.

Ett väsentlighetskrav finns även i 2 § tredje stycket lagen om kontaktförbud, avseende meddelande av särskilt utvidgat kontaktförbud. I den delen är det enligt vår uppfattning inte lika uppenbart att skälen mot ett sådant beslut typiskt sett är så tunga som när det gäller gemensam bostad. Det är svårare att på ett allmänt plan värdera en persons intresse av att få besöka ett visst geografiskt område än personens intresse av att få bo kvar i sin bostad. Ett väsentlighetskrav, som innebär att det krävs viss marginal till förmån för skälen för ett beslut, kan alltså ha en plats att fylla i den delen. Vi föreslår därför ingen ändring i 2 §.

10.5 Det geografiska området vid särskilt utvidgat kontaktförbud

Bedömning: Bestämmelsen om särskilt utvidgat kontaktförbud bör inte ändras med avseende på geografiskt område.

I denna del kan först 2 § första och andra stycket lagen om kontaktförbud upprepas:

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

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

Som har berörts i avsnitt 10.2 angav Lagrådet 2003 bl.a. följande av relevans i denna del:²³

Även om det i det föreslagna tredje stycket anges att förbudet inte får avse ett större område än vad som är nödvändigt, finner Lagrådet det betänkligt att i detta sammanhang anknyta till kommunbegreppet. Det kan ifrågasättas om det är rimligt att utsträcka förbudsområdet utöver vad som redan kan omfattas av ett utvidgat besöksförbud, men om det anses finnas ett behov av detta, bör i vart fall förbudsområdet avgränsas i relation till var den person som skall skyddas normalt befinner sig.

Vi kan alltså konstatera att Lagrådet ansåg att det kunde ifrågasättas om det – över huvud taget – var ”rimligt” att utsträcka förbudsområdet utöver vad som redan enligt tidigare gällande lagstiftning kunde omfattas av ett utvidgat besöksförbud. Det som Lagrådet sedan uttalade – om att förbudsområdet ”i vart fall [borde] avgränsas i relation till var den person som skall skyddas normalt befinner sig” – måste i det ljuset betraktas som ett slags minimikrav.

Vi anser att flera olika skäl kan anföras till stöd för Lagrådets bedömning:

- Det allmänna proportionalitetskravet inom den offentliga rätten innefattar ett krav på att ett påbud eller förbud är konkretiserat och begränsat till det tillämpningsområde som kan motiveras med hänsyn till ett visst skyddsintresse. Kommunbegreppet är mot den bakgrunden otympligt och riskerar att göra ett kontaktförbuds innehåll för vitt.
- Kommuner är olika stora. Exempelvis har Sundbybergs kommun i Stockholms län ytan 9 kvadratkilometer medan Kiruna kommun i Norrbottens län har ytan 20 551 kvadratkilometer. Kiruna kommun är alltså 2 283 gånger så stor som Sundbybergs kommun. Den som bor i Kiruna kommun och får ett kontaktförbud med-

²³ Lagrådets yttrande i prop. 2002/03:70, bilaga 5.

delat mot sig som innebär att han eller hon inte får vistas i kommunen måste alltså, typiskt sett, flytta betydligt längre bort än den som bor i Sundbybergs kommun och får ett motsvarande beslut meddelat mot sig. Möjligheten att behålla ett förvärvsarbete är därmed också olika beroende på vilken kommun som beslutet gäller.

- Den skyddsvärda personen kan bo nära en kommungräns. Ett förbud för en annan person att vistas i kommunen hindrar inte att den andra personen vistas i den angränsande kommunen.
- En skyddsvärd person kan ha sin bostad och sitt arbete i skilda kommuner och kan behöva passera andra kommuner på vägen till och från sitt arbete. Ett heltäckande skydd skulle därmed behöva avse flera olika kommuner, vilket i sin tur ofta skulle framstå som oproportionellt med beaktande av intresset av rörelsefrihet för den person som förbudet är tänkt att gälla mot.
- Den skyddsvärda personen och den som förbudet är tänkt att gälla mot kan ha barn tillsammans. Från ett barnperspektiv kan det vara olämpligt att en förälder förbjuds att vistas i den kommun som barnet går i förskola eller skola i.

Det nu sagda innebär att övervägande skäl talar mot en utvidgning av det geografiska området trots att det principiellt sett visserligen är angeläget att ett brottsoffer inte ska behöva flytta på sig utan att det i första hand borde vara gärningspersonen som flyttas.

Sammantaget bedömer vi att bestämmelsen om särskilt utvidgat kontaktförbud inte bör ändras med avseende på det geografiska området. Det finns dock anledning att peka på att ett särskilt utvidgat kontaktförbud bör föregås av en noggrann bedömning av vilket eller vilka områden som förbudet ska avse, till undvikande av att det finns områden där den skyddsvärda personen behöver skydd men som inte omfattas av förbudets lydelse. Vidare kan framhållas vad som sagts i tidigare förarbeten om att redan den nu gällande lydelsen i vissa fall kan ge utrymme för att utsträcka förbudets omfattning till en större yta än i normalfallet:²⁴

²⁴ Prop. 2002/03:70 s. 72.

Någon gräns för hur stor omfattning det område får ha som avses med förbudet ställs inte uttryckligen upp i lagtexten. Där anges emellertid dels att förbudet får omfatta ett eller flera områden i anslutning till sådana platser där den andra personen har sin bostad eller arbetsplats eller annars brukar vistas, dels att förbudet inte får avse ett större område än nödvändigt. Här ligger betydande begränsningar i den omfattning som förbudsområdet får ha. Normalt torde det vara tillräckligt att beslutet gäller för visst kvarter eller stadsdel. I vissa fall kan det emellertid – för att förbudet skall få avsedd effekt – vara nödvändigt att utsträcka förbudet till ett större område än så.

11 Konsekvenser av utredningens förslag

11.1 Inledning

En utredning ska enligt kommittéförordningen (1998:1474) redovisa vilka konsekvenser som förslagen i ett betänkande kan få i olika avseenden. I 14 § kommittéförordningen anges att om förslagen i ett betänkande påverkar kostnaderna eller intäkterna för staten, kommuner, landsting, företag eller andra enskilda, ska en beräkning av dessa konsekvenser redovisas i betänkandet. Om förslagen innebär samhällsekonomiska konsekvenser i övrigt, ska dessa redovisas. När det gäller kostnadsökningar och intäktsminskningar för det allmänna ska utredningen föreslå en finansiering.

Enligt 15 § kommittéförordningen ska vidare redovisas eventuella konsekvenser för den kommunala självstyrelsen. Detsamma gäller eventuella konsekvenser för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet, för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet, för små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företag, för jämställdheten mellan kvinnor och män eller för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen.

I 15 a § kommittéförordningen anges att om ett betänkande innehåller förslag till nya eller ändrade regler, ska förslagets kostnads- mässiga och andra konsekvenser anges i betänkandet. Konsekvenserna ska anges på ett sätt som motsvarar de krav på innehållet i konsekvensutredningar som finns i 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

Enligt 6 § förordningen om konsekvensutredning vid regelgivning ska en konsekvensutredning innehålla

1. en beskrivning av problemet och vad man vill uppnå,
2. en beskrivning av vilka alternativa lösningar som finns för det man vill uppnå och vilka effekterna blir om någon reglering inte kommer till stånd,
3. uppgifter om vilka som berörs av regleringen,
4. uppgifter om vilka kostnadsmässiga och andra konsekvenser regleringen medför och en jämförelse av konsekvenserna för de övervägda regleringsalternativen,
5. en bedömning av om regleringen överensstämmer med eller går utöver de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till Europeiska unionen, och
6. en bedömning av om särskilda hänsyn behöver tas när det gäller tidpunkten för ikraftträdande och om det finns behov av speciella informationsinsatser.

Om regleringen kan få effekter av betydelse för företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt ska konsekvensutredningen enligt 7 § förordningen om konsekvensutredning vid regelgivning, utöver vad som följer av 6 § och i den omfattning som är möjlig, innehålla

1. antalet företag som berörs, vilka branscher företagen är verksamma i samt storleken på företagen,
2. vilken tidsåtgång regleringen kan föra med sig för företagen och vad regleringen innebär för företagens administrativa kostnader,
3. vilka andra kostnader den föreslagna regleringen medför för företagen och vilka förändringar i verksamheten som företagen kan behöva vidta till följd av den föreslagna regleringen,
4. i vilken utsträckning regleringen kan komma att påverka konkurrensförhållandena för företagen,
5. hur regleringen i andra avseenden kan komma att påverka företagen, och
6. om särskilda hänsyn behöver tas till små företag vid reglernas utformning.

11.2 Problembeskrivning, målsättning och alternativa lösningar

Vårt huvudsakliga uppdrag har varit att förbättra det straffrättsliga skyddet mot hedersrelaterat våld och annat sådant förtryck. Under pågående utredningsuppdrag, den 1 juli 2020, har det införts en ny straffskärpningsbestämmelse avseende brott med hedersmotiv i 29 kap. 2 § 10 brottsbalken. Denna straffskärpningsbestämmelse kan tillämpas på all typ av hedersrelaterad brottslighet, såväl enstaka brottsliga gärningar som upprepad och systematisk brottslighet. Mot bakgrund av att en sådan generell bestämmelse redan har införts och med beaktande av utformningen av våra direktiv står det klart att vårt utredningsuppdrag i första hand har syftat till att förbättra det straffrättsliga skyddet mot *upprepad* hedersrelaterad brottslighet som riktar sig mot samma brottsoffer. Vi har betraktat det som vår uppgift att undersöka om det går att åstadkomma ett skydd mot upprepad hedersrelaterad brottslighet som liknar det redan befintliga skyddet mot upprepad brottslighet mot närstående genom brottstyperna grov fridskränkning och grov kvinnofridskränkning i 4 kap. 4 a § brottsbalken. I den delen kan vårt förslag om att införa ett nytt hedersbrott sägas ligga i linje med de tankar som uttrycks i direktiven. När det gäller frågor om den juridiskt-tekniska konstruktionen av den nya bestämmelsen har vi övervägt alternativa förslag till konkreta lösningar. Dessa framgår av avsnitt 8.3.

Vårt uppdrag har också omfattat att överväga ändringar av befintliga straffbestämmelser. I den delen har vi övervägt om nuvarande bestämmelser om bl.a. olaga tvång och ofredande svarar mot behovet av straffrättsligt skydd mot sådant hedersrelaterat kontrollerande beteende som är icke önskvärt sett till de rådande värderingar som får anses gälla i samhället beträffande människors rätt till självbestämmande och integritet. Vi har i dessa delar stannat för att gällande straffbestämmelser ger goda möjligheter att ingripa mot sådant kontrollerande beteende, även om det många gånger kan vara svårt att bevisa omständigheter som tillsammans eller var och en för sig utgör otillåten kontroll av en annan människa och som skulle kunna vara straffbara som exempelvis något av nyss nämnda brott. Våra överväganden i denna del framgår av avsnitt 8.4.

Sammanfattningsvis har vi i fråga om skyddet mot hedersrelaterat våld och annat sådant förtryck övervägt olika förslag till lösningar, vilka har presenterats i anslutning till övervägandena.

När det kommer till straffskalan avseende grov fridskränkning, grov kvinnofridskränkning och det föreslagna nya hedersbrottet har vi i avsnitt 9.2 stannat för att låta den nuvarande straffskalan för de två förstnämnda brottstyperna gälla även fortsättningsvis och omfatta även det nya hedersbrottet. I anslutning till dessa överväganden har vi också presenterat ett förslag till skärpt straffskala för det fall lagstiftaren inte skulle instämma i vår bedömning. Ett alternativt författningsförslag i den delen – som alltså inte följer av våra ställnings- taganden – presenteras i avsnitt 14.

När det kommer till frågor om kontaktförbud redovisas våra överväganden i avsnitt 10. I den delen har vi tolkat bakgrunden till vårt utredningsuppdrag, bl.a. ett tillkännagivande av riksdagen, på så sätt att det finns en tydlig vilja från lagstiftarens sida att skärpa straff- minimum för överträdelse av kontaktförbud av normalgraden. Vi har valt att lägga fram ett förslag i den riktningen utan att ange något alter- nativt förslag till lösning. Om lagstiftaren inte önskar genomföra den av oss föreslagna skärpningen av straffskalan, så är det naturligtvis möjligt att låta den nuvarande straffskalan gälla även fortsättningsvis.

11.3 De som berörs av våra förslag

Bedömning: De som i praktiken berörs närmast av våra övervägan- den och förslag är gärningspersoner som begår upprepade heders- relaterade brott mot samma brottsoffer och brottsoffer som utsätts för sådana brott. Vidare berör övervägandena och förslagen Polismyndigheten, Åklagarmyndigheten, offentliga försvarare, mål- sägandebiträden och särskilda företrädare för barn, Kriminalvården, inklusive frivården, de allmänna domstolarna samt social- tjänsten. Förslagen i avsnitt 9.3 berör även Rättsmedicinalverket och läkare som upprättar rättsintyg.

När det särskilt gäller ekonomiska konsekvenser berör över- vägandena och förslagen i första hand Kriminalvården.

När det gäller *konsekvenser i allmänhet* kan omedelbart konstateras att de som berörs närmast av våra överväganden och förslag är *gär-*

ningspersoner som begår upprepade hedersrelaterade brott mot samma brottsoffer. Dessa kan straffas betydligt strängare än i dag om den av oss i avsnitt 8.3 föreslagna regleringen införs. Visserligen finns det redan i dag en möjlighet att motverka sådan brottslighet med stöd av bestämmelserna om grov fridskränkning och grov kvinnofrids-kränkning i 4 kap. 4 a § brottsbalken. Detta kräver dock att gärningspersonen och brottsoffret anses vara närstående i lagens mening i förhållande till varandra. Men den nya regleringen kan en skarpare reaktion på brottsligheten dömas ut utan krav på att en närstående relation ska föreligga och kunna bevisas.

Brottsoffer som utsätts för upprepade hedersrelaterade brott påverkas naturligtvis också av den föreslagna regleringen eftersom deras möjligheter att få upprättelse och skydd mot gärningspersonen förbättras. Vi bedömer också att våra förslag kommer att påverka personer som lever i en hedersrelaterad kontext på ett mer generellt plan.

Våra förslag berör också de professionella aktörerna hos *Polismyndigheten* och *Åklagarmyndigheten* samt *offentliga försvarare*, *målsägandebiträden* och *särskilda företrädare för barn*.

Kriminalvården, inklusive frivården, berörs genom att förslaget om att införa ett nytt hedersbrott och förslaget om att skärpa straffskalan för överträdelse av kontaktförbud kommer att leda till att strängare påföljder än i dag generellt sett kommer att dömas ut för sådan brottslighet.

De allmänna domstolarna berörs av förslagen genom att det är dessa som har att tillämpa bl.a. de straffrättsliga och straffprocessuella bestämmelser som vi föreslår ändring av.

Socialtjänsten vid kommunerna kommer också att beröras av förslagen. Varje kommun svarar för socialtjänsten inom sitt område, och har det yttersta ansvaret för att enskilda får det stöd och den hjälp som de behöver (2 kap. 1 § första stycket första meningen socialtjänstlagen (2001:453)). Oavsett om hedersrelaterat våld eller annat sådant förtryck drabbar barn eller vuxna, så har kommunerna ett ansvar för att stötta den som utsätts för sådant. Vi bedömer att den av oss föreslagna nya straffbestämmelsen kommer att tydliggöra att hedersrelaterat våld och annat sådant förtryck är oacceptabelt och därmed ge socialtjänsten ett nytt verktyg i arbetet med att motverka sådana företeelser.

Förslagen i avsnitt 9.3 berör även *Rättsmedicinalverket* och *läkare* som upprättar rättsintyg.

När det särskilt gäller ekonomiska konsekvenser berör övervägandena och förslagen i första hand Kriminalvården. I nästa delavsnitt ska vi gå över till att försöka beräkna de ekonomiska konsekvenserna.

11.4 Ekonomiska konsekvenser

11.4.1 Införandet av ett nytt hedersbrott m.m.

Bedömning: Den årliga kostnadsökningen för Kriminalvården av att genomföra våra förslag i fråga om införandet av ett nytt hedersbrott kan uppskattas till cirka 17,3 miljoner kronor. Domstolarna kan förväntas få ökade kostnader på cirka 0,6 miljoner kronor årligen för längre handläggningstid. Kostnadsökningen för rättsliga biträden kan uppskattas till 1,4 miljoner kronor årligen. Även Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten kan förväntas få ökade kostnader.

Införandet av ett nytt hedersbrott kan inte förväntas leda till minskad brottslighet på kort sikt

Den faktor som är mest intressant i ett långsiktigt perspektiv är i vilken utsträckning införandet av ett nytt hedersbrott – och den därmed sammanhängande straffskärpningen för upprepad hedersrelaterad brottslighet mot samma brottsoffer – kommer att ha en brottspreventiv effekt. Frågan kan formuleras på följande sätt: Kommer införandet av ett nytt hedersbrott verka avhållande på presumtiva gärningspersoner och därmed leda till minskad brottslighet, ökad trygghet för presumtiva brottsoffer och i förlängningen minskade kostnader för såväl enskilda som myndigheter (exempelvis Kriminalvården, Polismyndigheten, Åklagarmyndigheten, kommunernas socialtjänster och landstingens sjukvårdsinrättningar)?

Den förhärskande uppfattningen inom kriminologin och straffrättsvetenskapen är, som vi har angett i våra allmänna utgångspunkter, att skärpta påföljder inte har någon påtaglig brottspreventiv effekt. Ibland framförs att straffskärpningar till och med kan vara kontra-produktiva, bl.a. eftersom möjligheterna till återanpassning i samhället blir sämre ju längre en person vistats i anstalt. Införandet av ett nytt hedersbrott kan därmed inte antas leda till minskat lidande

för brottsoffer och därmed sammanhängande minskade kostnader för samhället på kort sikt.¹ Några positiva samhällsekonomiska konsekvenser av detta slag kan alltså inte förväntas i närtid.

Även om införandet av ett nytt hedersbrott inte leder till minskad brottslighet på kort sikt bedömer vi att den föreslagna lagändringen har ett viktigt signalvärde. Genom den nya straffbestämmelsen klar görs att hedersrelaterat våld och annat sådant förtryck är oacceptabelt. På längre sikt bedömer vi att det bidrar till förändrade attityder i samhället, vilket i sin tur kan leda till minskad hedersrelaterad brottslighet. Sådana effekter kan dock förväntas ligga så pass långt fram i tiden att det är svårt att uppskatta de ekonomiska konsekvenserna av dessa.

Förslaget kan inte förväntas leda till väsentligt mer omfattande utredning än vad som följer redan av annan ny lagstiftning

Som vi har angett tidigare i betänkandet infördes så sent som den 1 juli 2020 en ny straffskärpningsgrund som tar sikte på hedersrelaterad brottslighet i 29 kap. 2 § 10 brottsbalken. Enligt den bestämmelsen ska det som försvårande omständighet vid bedömningen av brottets straffvärde beaktas särskilt om ett motiv för brottet varit att bevara eller återupprätta en persons eller familjs, släkts eller annan liknande grupps heder. Rekvisitet i straffskärpningsbestämmelsen har överförs till den av oss föreslagna nya straffbestämmelsen om hedersbrott i 4 kap. 4 b § brottsbalken. Det är alltså huvudsakligen samma slags omständigheter som kan leda till straffskärpning enligt 29 kap. 2 § 10 brottsbalken som kan leda till att upprepade brottsliga gärningar mot samma brottsoffer bedöms som ett hedersbrott.

Så snart som det i ett brottmål påstås att det finns ett hedersmotiv måste den frågan alltså – i vart fall sedan den 1 juli 2020 – utredas för att rätten ska kunna bedöma brottets eller brottslighetens straffvärde. Övriga rekvisit i den av oss föreslagna nya paragrafen är inte sådana att de kräver omfattande ytterligare utredning. Vi har gjort bedömningen att frågan om var och en av gärningarna utgjort led i en upprepad kränkning av den utsattes integritet och gärningarna varit ägnade att allvarligt skada hans eller hennes självkänsla ofta kan bedömas redan utifrån vilka brottsliga gärningar det rör sig om och det tidsmässiga sambandet mellan dessa.

¹ Se avsnitt 7.4.4. Se även SOU 2018:85 s. 329 f.

Vårt förslag innebär sammanfattningsvis inte någon påtaglig skillnad i fråga om utredningskrav i förhållande till vad som har gällt i vart fall sedan den nya straffskärpningsgrunden i 29 kap. 2 § 10 brottsbalken infördes den 1 juli 2020.

Utgångspunkter för beräkningarna

Vårt förslag om att införa ett nytt hedersbrott i 4 kap. 4 b § brottsbalken, som liknar konstruktionen av grov fridskränkning och grov kvinnofridskränkning i 4 kap. 4 a §, innebär att hedersrelaterad brottslighet som upprepas mot samma brottsoffer kan bedömas som hedersbrott i stället för att domstolen dömer för vart och ett av de konstituerande brotten (exempelvis ett fall av misshandel, ett fall av olaga tvång och ett fall av ofredande). Det straffbara området utvidgas alltså inte genom förslaget. Även med den tidigare regleringen skulle det vara möjligt att döma för brottsligheten.

Det som nu tillkommer är en möjlighet att tillämpa en många gånger betydligt strängare straffskala – fängelse i nio månader till sex år – för hedersrelaterad brottslighet som annars utifrån dagens rättspraxis hade resulterat i exempelvis ett kortare fängelsestraff om ett fåtal månader eller villkorlig dom eller skyddstillsyn i kombination med samhällstjänst.

Samtidigt måste vid de beräkningar som nu ska göras hållas i minnet att det i fall av upprepad brottslighet mot samma brottsoffer kan gå att döma för grov fridskränkning eller grov kvinnofridskränkning om gärningspersonen och brottsoffret är närstående i förhållande till varandra. Det finns alltså en inte obetydlig överlappning mellan de befintliga brottstyperna grov fridskränkning och grov kvinnofridskränkning och det föreslagna nya hedersbrottet.

Det nyss sagda innebär att införandet av det nya hedersbrottet kommer att leda till lägre kostnadsökningar än om kriminaliseringen skulle ta sikte på gärningar som inte redan är straffbelagda.

Hur stor andel av brottsligheten är hedersrelaterad?

Som nyligen har konstaterats i betänkandet SOU 2018:69 är det mycket svårt att uppskatta hur stor andel av brottsligheten i landet som är hedersrelaterad (se s. 271 f. i det betänkandet). Detta gäller

inte minst eftersom det var först 2019 som Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten enades om en definition och kodning av hedersrelaterade ärenden påbörjades. Som vi har diskuterat i betänkandet, se t.ex. avsnitt 6, är denna polisens kodning också högst preliminär; den syftar till att markera ärenden i vilka det eventuellt kan finnas ett hedersmotiv för att inte missa någon sådan aspekt vid handläggningen. Markeringen är alltså inte i första hand till för att uppgifterna ska användas för statistiska ändamål. Det finns i nuläget över huvud taget ingen tillförlitlig och exakt statistik när det gäller förekomsten av hedersrelaterad brottslighet i Sverige.

I SOU 2018:69 bilaga 3 utgås från att hederskomponenten förekommer i omkring 45 domar per år. Vi bör dock utgå från att hedersaspekten uppmärksammas mer och mer och att den kan förväntas komma till uttryck betydligt oftare i framtiden.

Det måste samtidigt beaktas att vårt preliminära förslag om ett nytt hedersbrott tar sikte endast på flerfaldig hedersrelaterad brottslighet, med de s.k. fridskränkingsbrotten som förebild. En enstaka ringa misshandel, ett enstaka ofredande eller en enstaka misshandel med hedersmotiv faller utanför tillämpningsområdet. Sannolikt kommer även två fall av sådana brott att falla utanför, sett till hur bestämmelserna om grov fridskränkning och grov kvinnofridskränkning tillämpas i dag. Även de grävsta brotten, som mord ("hedersmord"), synnerligen grov misshandel, grov misshandel, grovt olaga tvång osv., faller – i linje med allmänna straffrättsliga konkurrensprinciper – utanför det tänkta tillämpningsområdet eftersom domstolarna i sådana fall i enlighet med förarbetsuttalanden och tidigare rättspraxis dömer särskilt för det grova brottet.

Vidare måste det beaktas att upprepat hedersrelaterat våld och annat sådant förtryck, dvs. sådan brottslighet som vårt förslag tar sikte på, ofta begås av en gärningsperson som kan anses närstående till brottsoffret i den mening som avses i bestämmelserna om grov fridskränkning och grov kvinnofridskränkning i 4 kap. 4 a § brottsbalken. Det innebär att en stor del av den brottslighet som kommer att kunna bedömas som hedersbrott tidigare hade gått att bedöma som grov fridskränkning eller grov kvinnofridskränkning. Denna betydande överlappning av tillämpningsområdena för den befintliga och den nya bestämmelsen innebär att det är endast de fall i vilka gärningsperson och brottsoffer *inte* är närstående i förhållande till varandra som kommer att omfattas av den straffskärpande effekt som

vårt förslag syftar till. En rimlig uppskattning skulle kunna vara att den föreslagna nya brottstypen inledningsvis kan tillämpas – på sådan brottslighet som redan i dag når rättsväsendet – i 20 mål i domstol per år, utöver de mål i vilka brottsligheten i dag hade kunnat bedömas som grov fridskränkning eller grov kvinnofridskränkning. Dessa 20 ytterligare mål – som alltså avser sådana upprepade hedersrelaterade brottsliga gärningar mot samma brottsoffer som redan i dag anmäls men där gärningsperson och brottsoffer inte är närstående i förhållande till varandra – ska läggas till grund för beräkningen av en eventuell kostnadseffekt.

Utöver de nyss nämnda tillkommande 20 målen bedömer vi att det, redan det första året, kan tillkomma 10 helt nya mål om hedersbrott, avseende brottslighet som i dag aldrig hade kommit till rättsväsendets kännedom. Detta på grund av att vi bedömer att vårt förslag om att införa ett särskilt hedersbrott kommer att ha en signalverkan som kommer att leda till att såväl offentliga som privata aktörer kommer att få upp ögonen för problematiken.

Antalet ärenden hos Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten kommer att vara betydligt fler än de nyss nämnda tillkommande 20 respektive 10 målen per år. Hur stora kostnadsökningar det blir för dessa myndigheter kan dock inte specificeras i nuläget. Därför får de hanteras inom respektive myndighets befintliga budgetram.

Det bör understrykas särskilt att de beräkningar som ska göras i det följande bygger på ovan gjorda uppskattningar av hur många mål som kommer att handla om hedersbrott. Eftersom det inte har varit möjligt att utgå från lagföringsstatistik är uppskattningarna mycket osäkra.

Kostnadsökningen för Kriminalvården

Om vi utgår från att de ovan nämnda 20 målen per år – som i dag hade bedömts som enskilda brott men som i framtiden kan bedömas som hedersbrott – gäller flerfaldig brottslighet där brotten vart och ett för sig inte är särskilt straffvärda, så skulle vi kunna utgå från en genomsnittlig straffskärpning per mål på sex månader. Vidare bör kunna förutsättas att vi i dessa fall talar huvudsakligen om fängelsepåföljder bl.a. eftersom brottsligheten redan med dagens lagstiftning kan förmodas betraktas som s.k. artbrott, dvs. brott där brottslighetens art talar för att påföljden ska bestämmas till ett fängelsestraff

i stället för en icke frihetsberövande påföljd som villkorlig dom eller skyddstillsyn.

Det rör sig då i den delen om $6 \times 20 = 120$ ytterligare fängelsemånader per år, eller – uttryckt i år – 10 tillkommande fängelseår per år. Med hänsyn till att villkorlig frigivning som utgångspunkt ska ske efter två tredjedelar av straffet och en genomsnittlig kostnad för ett år i anstalt är cirka 1,3 miljoner kronor blir den årliga kostnadsökningen cirka 8,7 miljoner kronor ($10 \times 2/3 \times 1,3 = 8,66\dots$).

Till detta kommer de ovan nämnda helt nya 10 målen per år. Vi kan i det sammanhanget utgå från en genomsnittlig strafftid på fängelse i ett år. Det rör sig då även i den delen om 10 tillkommande fängelseår per år. Med hänsyn till att villkorlig frigivning som utgångspunkt ska ske efter två tredjedelar av straffet och en genomsnittlig kostnad för ett år i anstalt är cirka 1,3 miljoner kronor blir den årliga kostnadsökningen även i den delen cirka 8,7 miljoner kronor ($10 \times 2/3 \times 1,3 = 8,66\dots$).

Den uppskattade sammantagna effekten i dessa två delar blir en kostnadsökning för Kriminalvården på cirka 17,3 miljoner kronor.

Några av domarna skulle kunna avse icke frihetsberövande påföljder, som villkorlig dom eller skyddstillsyn i kombination med samhällstjänst, vilket i så fall skulle leda till en lägre kostnad. Det är därmed mer sannolikt att kostnaden är överskattad än att den är underskattad.

Kostnadsökning avseende rättsliga biträden

I denna del bör inledningsvis upprepas vad som har sagts ovan om att en stor del av den brottslighet som kommer att kunna bedömas som hedersbrott redan i dag skulle kunna bedömas som grov fridskränkning eller grov kvinnofridskränkning. Det finns stora överlappningar av tillämpningsområdena för dessa tre brottstyper. I det närmast fortsatta utgås från de av oss uppskattade *tillkommande* 20 målen per år avseende hedersbrott där brottsligheten *inte* redan i dag skulle kunna bedömas som grov fridskränkning eller grov kvinnofridskränkning, dvs. de 20 mål där gärningsperson och brottsoffer inte anses närstående i förhållande till varandra men där det av oss föreslagna hedersrekvisitet anses uppfyllt.

Frågan i denna del handlar om i vilken utsträckning den omständigheten att brottsligheten i dessa 20 mål per år bedöms som heders-

brott – i stället för att domstolen dömer för vart och ett av de konstituerande brotten (exempelvis två fall av misshandel, ett fall av olaga tvång och ett fall av ofredande) – kommer att leda till ökade kostnader med avseende på rättsliga biträden.

Det har under vårt utredningsarbete påtalats att införandet av ett nytt hedersbrott skulle leda till att målen i domstol skulle bli mer omfattande och tidskrävande än om åtalen i stället skulle avse de konstituerande brotten.

Enligt vår uppfattning bör den nya bestämmelsen om hedersbrott i juridisk-teknisk mening betraktas på samma sätt som bestämmelserna om grov fridskränkning och grov kvinnofridskränkning, dvs. som en bestämmelse som möjliggör straffskärpning snarare än en bestämmelse som kriminaliserar ett område som inte tidigare varit kriminaliserat. Vi kan exempelvis jämföra ett tänkt åtal för hedersbrott omfattande två fall av misshandel av normalgraden, ett fall av olaga tvång och ett fall av ofredande med ett åtal som i stället skulle avse dessa brott utan att rubriceringen hedersbrott skulle nämnas.

En rimlig utgångspunkt är att det avseende var och en av de brottsliga gärningarna – som måste bevisas oavsett om åklagaren har angett rubriceringen hedersbrott eller inte – kommer att åberopas lika mycket utredning. I fråga om sakframställningar, bevisupptagningar och pläderingar beträffande de brottsliga gärningarna i och för sig går det alltså att utgå från att huvudförhandlingen kommer att ta ungefär lika lång tid i båda fallen.

Vidare måste, som vi har angett ovan, frågan om rekvisitet avseende heder är uppfyllt utredas redan med dagens lagstiftning, om det finns ett sådant påstående för att rätten ska kunna göra en bedömning av brottslighetens straffvärde. Detta gäller i vart fall sedan den nya straffskärpningsgrunden infördes den 1 juli 2020. Vårt förslag innebär alltså inte något tillkommande arbete, i förhållande till numera gällande rätt, heller i den delen.

Det som skulle kunna leda till en viss ökning av behovet av förberedelsetid och förhandlingstid är utredningen av den övriga kontexten, dvs. rekvisiten avseende upprepad kränkning av integritet och allvarligt skadande av brottsoffrets självkänsla. När brottslighet bedöms som grov fridskränkning eller grov kvinnofridskränkning tenderar ärendena hos Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten och målen i domstol att bli mer omfattande än om ärendet respektive målet skulle avse ”endast” de konstituerande brotten.

Det bör här understrykas att den relevanta jämförelsen är mellan å ena sidan ett mål avseende brottslighet som rubriceras som hedersbrott och å andra sidan ett mål som avser samma brottsliga gärningar utan att rubriceras som hedersbrott. Det är inte relevant att jämföra ett mål avseende hedersbrott, som typiskt sett avser tre eller fler konstituerande brott begångna av samma gärningsperson mot samma brottsoffer (exempelvis två fall av misshandel, ett fall av olaga tvång och ett fall av ofredande), med ett genomsnittligt mål avseende brott mot person, som ofta avser endast ett brott (exempelvis ett fall av misshandel). Kostnadsökningen för att hantera brottsligheten som ett påstått hedersbrott tar sikte endast på den tillkommande utredningen avseende *kontexten* och eventuella tillkommande frågor avseende *påföljdsbestämning* och *skadestånd*.

Om vart och ett av de nu aktuella 20 målen skulle innebära ytterligare totalt 10 timmars arbete för offentlig försvarare och målsägandebiträde eller särskild företrädare för barn under förundersökning och handläggning i tingsrätt, så skulle det med beaktande av nu gällande s.k. timkostnadsnorm på 1 404 kronor per timme innebära en merkostnad för staten på $20 \times 10 \times 1\,404$ kronor = knappt 280 800 kronor avseende *förundersökning* och handläggning i *tingsrätt*. För att ta hänsyn också till mål som överklagas till *hovrätt* bör göras ett tillägg med uppskattningsvis en fjärdedel av kostnaden beträffande förundersökningen och handläggningen i tingsrätt. Kostnadsökningen per år blir då 351 000 kronor avseende nämnda 20 mål.

Om vi avseende de ovan nämnda 10 helt nya målen utgår från en tidsåtgång för rättsliga biträden på totalt 60 timmar för huvudförhandling och handläggning i tingsrätt, så uppkommer en merkostnad för staten på $10 \times 60 \times 1\,404$ kronor = 842 400 kronor avseende *förundersökning* och handläggning i *tingsrätt*. För att ta hänsyn också till mål som överklagas till *hovrätt* bör även här göras ett tillägg med uppskattningsvis en fjärdedel av kostnaden beträffande förundersökningen och handläggningen i tingsrätt. Kostnadsökningen per år blir då 1 053 000 kronor avseende nämnda 10 mål.

Den totala kostnadsökningen för rättsliga biträden blir alltså cirka 1,4 miljoner kronor.

Kostnadsökning avseende handläggningen i domstol

Styckkostnaden för en *tingsrätts* handläggning av ett brottmål 2019 var 15 257 kronor.² Som vi har angett i samband med beräkningen av merkostnaden för rättsliga biträden bedömer vi att de 20 ovan nämnda målen – som i dag bedöms som mål angående de enskilda underbrotten – kommer att ta längre tid att handlägga när de i framtiden behandlas som mål om hedersbrott. Vi uppskattar att ett påslag med en sjättedel av styckkostnaden bör göras för att uppskatta merkostnaden för handläggning i tingsrätt av dessa mål. Det innebär en merkostnad på cirka 51 000 kronor ($20 \times 1/6 \times 15\,257 = 50\,856,66\dots$ kronor). Till detta kommer merkostnaden för de 10 helt nya målen. Merkostnaden i den delen kan uppskattas till cirka 153 000 kronor ($10 \times 15\,257 = 152\,570$ kronor).

Styckkostnaden för en *hovrätts* handläggning av ett brottmål 2019 var 54 454 kronor.³ Om vi utgår från att hälften av de ovan nämnda 20 målen överklagas till hovrätt och handläggningstiden ökar med en sjättedel även i hovrätten, så rör det sig i den delen om en merkostnad på cirka 91 000 kronor ($20/2 \times 1/6 \times 54\,454 = 90\,756,66\dots$ kronor). Om även hälften av de 10 helt nya målen överklagas till hovrätt, så blir merkostnaden i den delen cirka 272 000 kronor ($10/2 \times 54\,454 = 272\,270$ kronor).

Den totala merkostnaden avseende handläggningen i domstolarna blir alltså cirka 0,6 miljoner kronor.

Utbildningsinsatser m.m.

Vi bedömer inte att utbildningsbehov eller liknande bör betraktas som en särskild ekonomisk konsekvens eftersom det ligger i bl.a. Polismyndighetens, Åklagarmyndighetens och domstolarnas allmänna uppdrag att hålla sig uppdaterade när det gäller ny lagstiftning. Några extraordinära utbildningsinsatser torde inte behövas eftersom vårt förslag i denna del rent tekniskt bygger i stor utsträckning på bestämmelserna om de s.k. fridskränkingsbrotten och eftersom det nyligen har införts en ny straffskärpningsgrund i 29 kap. 2 § 10 brotts-

² Sveriges Domstolars Årsredovisning 2019, bilaga 2.

³ Sveriges Domstolars Årsredovisning 2019, bilaga 2.

balken med en, i förhållande till vårt förslag till ny bestämmelse, identisk formulering av hedersrekvisitet.⁴

Även om vårt förslag inte kräver någon omfattande ytterligare utbildning av rättsväsendets personal eller liknande så kan i detta sammanhang framhållas att information till allmänheten och till olika aktörer som ska arbeta med den nya lagstiftningen i det brottsförebyggande arbetet kan leda till förändrade attityder i samhället.

11.4.2 Straffprocessuella förslag i fråga om rättsintyg m.m.

Bedömning: Våra straffprocessuella förslag i fråga om rättsintyg m.m. kan förväntas leda till en endast marginell kostnadsökning för de som beställer rättsintyg.

Vad beträffar de ekonomiska konsekvenserna av vårt förslag om att göra det lättare för polis och åklagare att begära in rättsintyg m.m. kan följande sägas. Vi föreslår, som framgår av avsnitt 9.3, att gränsen för inhämtande av rättsintyg utan målsägandens samtycke ska sänkas från ett år till sex månader. Många nya brottstyper kan vid en första anblick tyckas aktualiseras. Det måste dock beaktas att det är endast vissa av brottstyperna med ett straffminimum på sex eller nio månaders fängelse som avser sådana brott mot person där ett rättsintyg typiskt sett kan vara relevant. De tillkommande brottstyper som framstår som relevanta vid en sänkning av gränsen från ett år till sex månader är

- grov fridskränkning,
- grov kvinnofridskränkning,
- grovt olaga tvång,
- det föreslagna nya hedersbrottet,
- människohandel, mindre grovt brott, och
- grovt sexuellt övergrepp.

Även om rättsintyg kan aktualiseras i ärenden som avser nämnda brottstyper, så aktualiseras i praktiken inte inhämtande av sådant i

⁴ Jfr SOU 2018:69 avsnitt 9.2.2.

alla konkreta ärenden som avser sådana brott. Exempelvis kan ju ett s.k. fridskränkingsbrott uteslutande bestå av gärningar som inte lett till några fysiska skador eller anmäls långt efter att spåren efter fysiska skador försvunnit. Vidare uppstår en merkostnad bara i de fall målsäganden inte samtycker till att rättsintyg inhämtas. Vad gäller målsägande under 18 år finns också en särreglering, i 5 § andra stycket 3 lagen om rättsintyg i anledning av brott, som gör att frågan om samtycke redan i dag är irrelevant vid alla brott mot 3, 4 och 6 kap. brottsbalken där målsäganden är under 18 år.

En merkostnad – i förhållande till kostnaderna i dag – uppstår endast om

1. brottet tillhör någon av ovan listade brottstyper som har minimistraff på sex eller nio månaders fängelse,
2. rättsintyg över huvud taget är relevant eftersom det finns fysiska skador som kan dokumenteras efter anmälan,
3. målsäganden är över 18 år,
4. målsäganden frivilligt har sökt sjukvård (ett rättsintyg kan inte upprättas om det inte finns en vårdkontakt och lagen om rättsintyg i anledning av brott innehåller inget tvångsmedel som gör att målsäganden kan vårdas mot sin vilja),
5. målsäganden inte samtycker till att rättsintyg inhämtas men
6. brottsutredande myndigheter anser att det finns förutsättningar för att ändå, trots att målsäganden inte medverkar till utredningen, bedriva förundersökning och som ett led i detta inhämta rättsintyg.

Vi kan utgå från att det i praktiken rör sig om ytterst få fall i vilka alla de sex ovan nämnda kriterierna är uppfyllda. Även om det skulle röra sig om uppemot 50 fall per år, så skulle det utgöra endast cirka en procent av antalet rättsintyg i dag.⁵ Vi bedömer mot den bakgrunden att kostnadsökningen bör betraktas som endast marginell.

Rättsintyg kan utfärdas av rättsläkare anställda antingen inom eller utom Rättsmedicinalverket. Såväl Rättsmedicinalverkets som andra sjukvårdsinrättingars verksamhet beträffande utfärdande av rättsintyg är avgiftsfinansierad med full kostnadstäckning. Det innebär

⁵ Se rmv.se/om-oss/forskning/aktuell-statistik.

att det är beställarna, främst Polismyndigheten, som kommer att bära den marginella kostnadsökningen.

11.4.3 Skärpning av straffskalan för överträdelse av kontaktförbud m.m.

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

År 2019 förekom 95 domslut där brott mot lagen om kontaktförbud var huvudbrott, enligt statistik från Brottsförebyggande rådet (Brå). Enligt uppgifterna från Brå blev påföljden i de 95 domsluten

- fängelse i 21 fall,
- rättspsykiatrisk vård i 4 fall,
- skyddstillsyn i 18 fall,
- villkorlig dom i 6 fall,
- ungdomsvård i 1 fall och
- böter i 39 fall.⁶

Den av oss föreslagna straffskärpningen innebär att de fall som har ansetts ha straffvärden på bötesnivå som utgångspunkt kommer anses ha straffvärden på fängelsenivå, nära fängelseminimum (fängelse i 14 dagar).

Om vi utgår från statistiken avseende 2019 rör det sig om 39 fall där påföljden i stället för böter som utgångspunkt kommer att bestämmas till ett kort fängelsestraff, villkorlig dom eller skyddstillsyn. Av dessa är fängelsestraff dyrast.

Om det – i syfte att ta höjd för de högsta kostnader som skulle kunna uppstå – förutsätts att alla de 39 fallen som 2019 ledde till böter i stället skulle ha lett till ett fängelsestraff på en månad, så skulle det röra sig om tillkommande $39 \times 1 = 39$ tillkommande fängelsemånader per år eller, uttryckt i fängelseår, 3,25 tillkommande fängelseår. I fråga om så korta fängelsestraff förekommer inte villkorlig fri-

⁶ Se www.bra.se/statistik/kriminalstatistik/personer-lagforda-for-brott.html, tabell 420La.

givning. Med viss modifiering av det i avsnitt 11.4.1 angivna sättet att räkna skulle det innebära en ökad kostnad avseende fängelsestraff på cirka 4,2 miljoner kronor ($3,25 \times 1,3 = 4,225\dots$).

Om vårt förslag i denna del genomförs så skulle staten visserligen också gå miste om bötesintäkter avseende de fall som efter ändringen kommer att leda till en strängare påföljd än böter. Samtidigt innebär förslaget att sådana ringa fall av överträdelse av kontaktförbud som i dag är straffria ska bestraffas med böter. Dessa båda effekter kan förväntas ta ut varandra i en inte obetydlig utsträckning. Vi redovisar därför inte någon särskild påverkan på statens intäkter av böter.

Avslutningsvis bör nämnas att statistiken ovan utgår från fall i vilka överträdelse av kontaktförbud har varit *huvudbrott*. Med huvudbrott avses det allvarligaste brottet i domslutet. Det är vanligt förekommande att överträdelse av kontaktförbud förekommer i domslut som avser också brottslighet som är mer allvarlig – eller som i vart fall tidigare har ansetts mer allvarlig – än överträdelse av kontaktförbud, exempelvis misshandel av normalgraden. Beträffande dessa fall – som alltså visserligen är vanliga i praktiken – måste beaktas att straffvärdet för flerfaldig brottslighet bestäms enligt en princip som innebär att domstolen utgår från straffvärdet för det brott som i det konkreta fallet är mest allvarligt och sedan gör tillägg för de i svårhets-hänseende följande brotten med avtagande andelar av deras straffvärden.

Följande exempel kan illustrera det nyss sagda. Anta att en domstol (med tillämpning av tidigare gällande straffskalor) har dömt en person för (a) två fall av misshandel av normalgraden som i de konkreta fallen ansetts ha ett straffvärde på tre månaders fängelse vardera, (b) ett fall av olaga tvång som ansetts ha ett straffvärde på en månads fängelse och (c) två fall av överträdelse av kontaktförbud som ansetts ha straffvärden på bötesnivå. Böter skulle i vårt räkneexempel kunna jämföras med ett hypotetiskt fängelsestraff på en vecka (hälften av fängelseminimum, som är fängelse i två veckor). Med beaktande av allmänna principer för straffvärdebedömning för flerfaldig brottslighet skulle domstolen då ha kunnat fastställa straffvärdet för den sammantagna brottsligheten till $3 + 3/2 + 1/3 + 0,25/4 + 0,25/5 = 3 + 1,5 + 0,33\dots + 0,0625 + 0,05 = 4,9$, dvs. knappt fem månaders fängelse.⁷

⁷ Det förekommer olika synsätt på hur straffvärdet för flerfaldig brottslighet ska bedömas. Syftet med vårt exempel är endast att ge en grov bild som kan utgöra utgångspunkt för ett resonemang

Om normalstraffet för överträdelse av kontaktförbud ändras från böter till fängelse i en månad, så skulle beräkningen av straffvärdet för den sammantagna brottsligheten i stället kunna se ut på följande sätt i det nyss nämnda exemplet: $3 + 3/2 + 1/3 + 1/4 + 1/5 = 3 + 1,5 + 0,33... + 0,25 + 0,2 = 5,3$, dvs. drygt fem månaders fängelse.

Såvitt avser domslut som innefattar flera brott, varav något eller några är mer allvarliga än överträdelsen eller överträdelserna av kontaktförbud kommer straffskärpningen alltså sannolikt inte att ha någon beaktansvärd påverkan i praktiken på påföljderna. Vi bedömer därför att det i kostnadshänseende går att bortse från de domslut som innefattar såväl överträdelse av kontaktförbud som mer allvarliga brott trots att sådana domslut är vanliga.

11.4.4 Finansiering av våra förslag

Bedömning: De ökade kostnader som våra förslag medför är så pass begränsade att de kan finansieras inom ramen för rättsväsendets utgiftsområde.

Som framgår av avsnitt 11.4.1, 11.4.2 och 11.4.3 kan våra förslag förväntas leda till en årlig kostnadsökning enligt följande tabell.

Tabell 11.1 Finansiering av kostnadsökningarna

	Årlig kostnadsökning
Nytt hedersbrott m.m.	
Kriminalvården	cirka 17,3 Mkr
Merarbete för rättsliga biträden	cirka 1,4 Mkr
Merarbete för domstolarna	cirka 0,6 Mkr
Ändrade bestämmelser om rättsintyg m.m.	cirka 0,0 Mkr
Skärpt straffskala för överträdelse av kontaktförbud	cirka 4,2 Mkr
Totalt	cirka 23,5 Mkr

beträffande kostnader – inte att ta ställning i den straffrättsliga frågan om hur straffvärde för flerfaldig brottslighet ska bedömas. Sättet att räkna i exemplet ger dock en god ungefärlig bild av hur många domare resonerar.

En utredning som lämnar förslag som innebär kostnadsökningar eller intäktsminskningar för staten eller kommuner ska föreslå en *finansiering* av förslagen.⁸

Enligt 2020 års vårproposition kommer kostnaderna inom utgiftsområdet för rättsväsendet under åren 2019–2023 att öka successivt inom spannet 49,4–56,2 miljarder kronor. De kostnadsökningar som vi bedömer att våra förslag kommer att medföra utgör alltså endast cirka 0,5 promille av rättsväsendets budget.

De beräknade kostnadsökningarna bör därmed kunna hanteras inom ramen för rättsväsendets utgiftsområde.

11.5 Övriga konsekvenser

Bedömning: Våra förslag kan komma att medföra förbättrad jämställdhet mellan män och kvinnor och förbättrade möjligheter att nå de integrationspolitiska målen.

Förslagen kan inte förväntas medföra några förutsebara konsekvenser för den kommunala självstyrelsen, för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet eller för små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företag.

Förslagen kommer inte heller att medföra några andra konsekvenser som ska redovisas.

I fråga om sådana konsekvenser som anges i 15 § kommittéförordningen som ska redovisas i betänkandet gör vi följande bedömning.

Som vi har angett i avsnitt 6 är hedersrelaterat våld och annat sådant förtryck någonting som i första hand drabbar kvinnor. Även de s.k. fridskränkningssbrotten och regleringen avseende kontaktförbud syftar i praktiken i huvudsak till att skydda kvinnor, även om lagstiftningen i huvudsak är könsneutralt utformad. Alla våra förslag kan därför förväntas bidra till bättre förutsättningar att uppnå jämställdhet mellan kvinnor och män.

Vad beträffar de integrationspolitiska målen kan, med hänvisning till avsnitt 6, nämnas att hedersrelaterat våld och annat sådant förtryck i många fall utövas av en gärningsperson och/eller mot ett brotts-

⁸ Se avsnitt 11.1.

offer som är av utländsk härkomst. Hedersrelaterat våld och annat sådant förtryck får förutsättas motverka förutsättningarna för integration i det svenska samhället. Arbetet mot sådana fenomen – bl.a. de av oss lämnade förslagen i denna betänkande – kan därmed förutsättas förbättra möjligheterna att uppnå de integrationspolitiska målen. I det sammanhanget kan även nämnas att hedersrelaterat våld och annat sådant förtryck ofta drabbar personer under 18 år – dvs. barn. Det förbättrade skydd för barn som förslagen kan antas ge innebär att införandet av det nya hedersbrottet kan sägas vara ett led i Sveriges arbete för att följa Förenta nationernas konvention om barnets rättigheter (den s.k. barnkonventionen), som gäller som svensk lag sedan den 1 januari 2020, se lagen (2018:1197) om Förenta nationernas konvention om barnets rättigheter.

Vi bedömer inte att förslagen kommer att medföra några konsekvenser för den kommunala självstyrelsen, för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet eller för små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företag.

Vi bedömer att förslagen inte påverkar Sveriges uppfyllelse av de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till Europeiska unionen.

Det saknas anledning att, med hänsyn till de i detta avsnitt beskrivna konsekvenserna, bestämma tidpunkten för ikraftträdande för något av våra förslag till lagändringar på särskilt sätt.

Förslagen kräver inte att några särskilda informationsinsatser genomförs, i den mening som får anses vara avsedd i 6 § förordningen om konsekvensutredning vid regelgivning. En annan sak är att det kan uppstå ett behov av exempelvis interna utbildningar för rättsväsendets aktörer.

Vi bedömer att förslagen inte kan få effekter av betydelse för företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt, på sätt som avses i 7 § förordningen om konsekvensutredning vid regelgivning.

12 Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

12.1 Ikraftträdande

Förslag: Lagändringarna ska träda i kraft den 1 januari 2022.

De ändringar som föreslås i detta betänkande handlar huvudsakligen om att det ska införas en ny brottstyp som ska benämnas hedersbrott och som ska ta sikte på upprepat hedersrelaterat våld och annat sådant förtryck som riktas mot samma brottsoffer. Vidare föreslår vi vissa följdändringar i den delen. Vi lägger också fram straffprocessuella förslag i fråga om bl.a. inhämtande av rättsintyg utan målsägandens samtycke och såväl straffrättsliga som förvaltningsrättsliga förslag om kontaktförbud.

Sett till den tid som kan beräknas gå åt för remissförfarandet och beredningen i Regeringskansliet samt riksdagsbehandlingen av lagförslagen kan författningsändringarna träda i kraft den 1 januari 2022. Vi föreslår därför detta datum för ikraftträdandet.

12.2 Övergångsbestämmelser

Bedömning: Det behövs inte några särskilda övergångsbestämmelser.

I 2 kap. 10 § första stycket regeringsformen anges följande:

Ingen får dömas till straff eller annan brottspåföljd för en gärning som inte var belagd med brottspåföljd när den begicks. Inte heller får någon dömas till svårare brottspåföljd för gärningen än den som var föreskriven då. [---]

I 5 § första och andra stycket lagen (1964:163) om införande av brottsbalken anges följande:

Ingen må dömas för gärning, för vilken ej var stadgat straff när den begicks.

Straff skall bestämmas efter den lag som gällde när gärningen företogs. Gäller annan lag när dom meddelas, skall den lagen tillämpas, om den leder till frihet från straff eller till lindrigare straff; [...].

Det framgår alltså av såväl grundlag som annan lag att det finns ett förbud mot att tillämpa strafflagstiftning retroaktivt. Det krävs därför inga särskilda övergångsbestämmelser såvitt avser våra straffrättsliga förslag.

Inte heller förslagen i övrigt kräver några särskilda övergångsbestämmelser.

13 Författningskommentar

13.1 Förslaget till lag om ändring i brottsbalken (1962:700)

2 kap.

2 §

För brott som begåtts utom riket döms efter svensk lag och vid svensk domstol, om brottet begåtts

1. av svensk medborgare eller av utlänning med hemvist i Sverige,
2. av utlänning utan hemvist i Sverige, som efter brottet blivit svensk medborgare eller tagit hemvist här i riket eller som är dansk, finsk, isländsk eller norsk medborgare och finns här,
3. av annan utlänning som finns här i riket och på brottet enligt svensk lag kan följa fängelse i mer än sex månader, eller
4. i utövningen av ett svenskt företags näringsverksamhet och det är fråga om givande av muta, grovt givande av muta eller handel med inflytande enligt 10 kap. 5 d § 2.

Första stycket gäller inte, om gärningen är fri från ansvar enligt lagen på gärningsorten eller om den begåtts inom område som inte tillhör någon stat och enligt svensk lag svårare straff än böter inte kan följa på gärningen.

I fall som avses i denna paragraf får inte dömas till påföljd som är att anse som strängare än det svåraste straff som är föreskrivet för brottet enligt lagen på gärningsorten.

De inskränkningar av svensk domsrätt som anges i andra och tredje styckena gäller inte för brott som avses i

1. 4 kap. 1 a, 4 b och 4 d §§ och 16 kap. 10 a § första stycket 1 och sjätte stycket eller försök till sådana brott,
2. 4 kap. 4 § andra stycket varigenom någon förmåtts att ingå ett sådant äktenskap eller en sådan äktenskapsliknande förbindelse som avses i 4 d § eller försök till sådant brott, eller
3. 6 kap. 1–6, 8, 9 och 12 §§ eller försök till brott enligt 6 kap. 1, 2, 4–6, 8, 9 och 12 §§, om brottet begåtts mot en person som inte fyllt arton år.

Paragrafen innehåller vissa bestämmelser om förutsättningarna för att döma efter svensk lag och vid svensk domstol för brott som begåtts utanför Sverige. Våra överväganden i denna del finns i avsnitt 8.5.2.

Paragrafen har ändrats, i *fjärde stycket*, på så sätt att det av oss föreslagna nya hedersbrottet ska undantas från kravet på dubbel straffbarhet för att svensk domsrätt ska föreligga. I detta hänseende ska den nya brottstypen bedömas på motsvarande sätt som exempelvis brottstypen äktenskapstvång, som tidigare har reglerats i 4 kap. 4 c § brottsbalken.

Eftersom vi har föreslagit att bestämmelsen om hedersbrott ska tas in i 4 kap. 4 b § och nuvarande 4 kap. 4 b–4 d §§ ska numreras om och betecknas 4 kap. 4 c–4 e §§ har 2 kap. 2 § fjärde stycket ändrats även på så sätt att de tidigare hänvisningarna, i fråga om äktenskapstvång, till 4 kap. 4 c § har justerats till att i stället gälla 4 kap. 4 d §§. Dessa ändringar är endast redaktionella.

4 kap.

4 a §

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

Har gärningar som anges i första stycket begåtts av en man mot en kvinna som han är eller har varit gift med eller som han bor eller har bott tillsammans med under äktenskapsliknande förhållanden, ska han i stället dömas för *grov kvinnofridskränkning* till samma straff.

Paragrafen innehåller bestämmelser om brottstyperna grov fridskränkning och grov kvinnofridskränkning. Våra överväganden i denna del finns i avsnitt 8.3.3.

Paragrafen har ändrats, i *första stycket*, på så sätt att det har införts en hänvisning även till 5 kap. brottsbalken. Ändringen innebär att även förtals- och förolämpningsbrotten kan ingå i en grov fridskränkning eller en grov kvinnofridskränkning.

Ändringen är inte avsedd att påverka bestämmelserna om förutsättningar för åtal i 5 kap. 5 § brottsbalken. För att ett förtals- eller

förolämpningsbrott ska kunna ingå i en grov fridskränkning eller en grov kvinnofridskränkning kommer alltså att krävas att målsäganden åtar för brottet eller att målsäganden är under 18 år eller anger brottet till åtal och de övriga förutsättningar som anges i 5 kap. 5 § är uppfyllda.

4 b §

Den som begår brottsliga gärningar enligt 3, 4, 5, 6 eller 12 kap. eller enligt 24 § lagen (1988:688) om kontaktförbud i syfte att bevara eller återupprätta en persons eller familjs, släkts eller annan liknande grupps heder, döms, om var och en av gärningarna utgjort led i en upprepad kränkning av den utsattes integritet och gärningarna varit ägnade att allvarligt skada hans eller hennes självkänsla, för hedersbrott till fängelse i lägst nio månader och högst sex år.

Paragrafen innehåller en ny bestämmelse om brottstypen hedersbrott. Våra överväganden i denna del finns i avsnitt 8.1–8.3.

Den nya bestämmelsen innehåller juridiskt-tekniskt sett många likheter med bestämmelserna om grov fridskränkning och grov kvinnofridskränkning, i 4 kap. 4 a §, och bestämmelsen om olaga förföljelse, som nu har fått beteckningen 4 kap. 4 c §. Den nya bestämmelsen bör kunna bedömas från straffprocessuell synpunkt på i huvudsak samma sätt som de s.k. fridskränkingsbrotten i 4 a §.

De lagrum som räknas upp i paragrafens inledning är desamma som i 4 a §. Samma typer av brottsliga gärningar som kan ingå som moment i en grov fridskränkning eller grov kvinnofridskränkning ska alltså kunna ingå i ett hedersbrott.

De brottsliga gärningarna ska, för ansvar enligt denna paragraf, ha begåtts i syfte att bevara eller återupprätta en persons eller familjs, släkts eller annan liknande grupps heder. Rekvisitet i denna paragraf är avsett att tillämpas på samma sätt som det motsvarande rekvisit avseende heder som den 1 juli 2020 infördes i straffskärpningsbestämmelsen i 29 kap. 2 § 10 (se avsnitt 8.3.4 i detta betänkande och prop. 2019/20:131 s. 103–105).

För ansvar krävs vidare att var och en av gärningarna utgjort led i en upprepad kränkning av personens integritet och gärningarna varit ägnade att allvarligt skada personens självkänsla. Dessa rekvisit är avsedda att tillämpas på samma sätt som motsvarande rekvisit i bestämmelsen om grov fridskränkning i 4 kap. 4 a § första stycket (se

prop. 1997/98:55 s. 131–134). Som påpekades i samband med införandet av den bestämmelsen – och som kan poängteras särskilt i detta sammanhang – innebär de flesta brott i de lagrum som räknas upp i paragrafen typiskt sett att självkänslan hos den utsatta personen skadas allvarligt. Eftersom begreppet person förekommer i den nya bestämmelsens rekvisit avseende heder talas det där om *den utsattes integritet* och *hans eller hennes självkänsla* i stället för, som i 4 kap. 4 a §, om *personens integritet* och *personens självkänsla*.

Straffskalan, som motsvarar den som gäller för grov fridskränkning och grov kvinnofridskränkning, är fängelse i lägst nio månader och högst sex år.

I konkurrenshänseende bör bestämmelsen om den nya brottstypen hedersbrott betraktas som mer specifik (*lex specialis*) i förhållande till bestämmelsen om grov fridskränkning och grov kvinnofridskränkning. Om förutsättningarna för att döma för hedersbrott är uppfyllda bör därför dömas för detta brott i stället för grov fridskränkning eller grov kvinnofridskränkning. Eftersom den nya brottstypen har en strängare straffskala än olaga förföljelse bör dömas endast för hedersbrott om rekvisiten för båda brottstyperna är uppfyllda.

Straffvärdemässigt kan konstateras att det räcker att rekvisiten i den nya bestämmelsen om hedersbrott är uppfyllda för att straffminimum för detta brott, fängelse i nio månader, ska uppnås. Det finns inget krav på att gärningspersonen och brottsoffret ska vara närstående i förhållande till varandra. Om förutsättningarna för att döma för hedersbrott är uppfyllda och det dessutom finns en nära relation mellan gärningsperson och brottsoffer, så bör den sistnämnda omständigheten beaktas i straffvärdehöjande riktning. Den allra lägsta delen av straffskalan bör i ett sådant fall tillämpas endast undantagsvis, t.ex. om det finns sådana s.k. brottsexterna straffvärdeminskande omständigheter som anges i 29 kap. 3 §.

4 c §

Den som förföljer en person genom brottsliga gärningar som utgör

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

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

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

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

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

- 6 olovlig identitetsanvändning enligt 4 kap. 6 b §,
7. olaga integritetsintrång enligt 4 kap. 6 c §,
8. ofredande enligt 4 kap. 7 §,
9. förtal enligt 5 kap. 1 §,
10. grovt förtal enligt 5 kap. 2 §,
11. förolämpning enligt 5 kap. 3 §,
12. sexuellt ofredande enligt 6 kap. 10 §,
13. skadegörelse enligt 12 kap. 1 § eller försök till sådant brott,
14. ringa skadegörelse enligt 12 kap. 2 §, eller
15. överträdelse av kontaktförbud med elektronisk övervakning eller överträdelse av kontaktförbud enligt 24 § lagen (1988:688) om kontaktförbud döms, om var och en av gärningarna har utgjort led i en upprepad kränkning av personens integritet, för olaga förföljelse till fängelse i högst fyra år.

Paragrafen, som innehåller en bestämmelse om brottstypen olaga förföljelse och som tidigare betecknades 4 kap. 4 b §, har fått en ny beteckning. Våra överväganden i denna del finns i avsnitt 8.3.3.

Paragrafen har ändrats på så sätt att det har införts hänvisningar även till bestämmelserna i 5 kap. brottsbalken om brottstyperna förtal, grovt förtal och förolämpning. Ändringen innebär att även de nämnda förtals- och förolämpningsbrotten kan ingå i en olaga förföljelse.

Ändringen är inte avsedd att påverka bestämmelserna om förutsättningar för åtal i 5 kap. 5 § brottsbalken. För att ett förtals- eller förolämpningsbrott ska kunna ingå i en olaga förföljelse kommer alltså att krävas att målsäganden åtalar för brottet eller att målsäganden är under 18 år eller anger brottet till åtal och de övriga förutsättningar som anges i 5 kap. 5 § är uppfyllda.

Paragrafen har också ändrats på så sätt att de tidigare punkterna 9–12 nu betecknas 12–15. Ändringen i denna del är endast redaktionell.

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

1 a §

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

Kontaktförbud avseende gemensam bostad får meddelas endast om

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

Paragrafen innehåller bestämmelser om kontaktförbud avseende gemensam bostad. Våra överväganden i denna del finns i avsnitt 10.4.2.

Paragrafen har ändrats, i *andra stycket 1*, på så sätt att det tidigare gällande väsentlighetkravet för meddelande av kontaktförbud avseende gemensam bostad har utgått. Enligt den nya lydelsen får kontaktförbud avseende gemensam bostad meddelas endast om skälen för ett sådant förbud väger tyngre än det intrång eller men i övrigt som förbudet innebär för den mot vilken förbudet avses gälla. Tidigare angavs att skälen skulle väga *väsentligt* tyngre.

Ändringen syftar till att utöka möjligheterna till att meddela kontaktförbud avseende gemensam bostad. Redan vid en sådan vanlig proportionalitetsbedömning som ska göras enligt den nya lydelsen ("om skälen [...] väger tyngre") måste det beaktas att den person mot vilken förbudet meddelas typiskt sett har ett starkt intresse av att få vistas i sin bostad. Det krävs alltså ännu starkare skäl som talar för ett kontaktförbud avseende gemensam bostad för att ett sådant förbud ska få meddelas. Även den nya lydelsen innebär alltså att det måste finnas ett stort behov för att det ska finnas tillräckliga förutsättningar för ett så ingripande förbud. Ändringen syftar till att det inte ska uppställas ett ännu högre krav än så för meddelande av kontaktförbud avseende gemensam bostad.

2 §

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

Den som har överträtt ett utvidgat kontaktförbud får meddelas förbud att uppehålla sig inom ett större område än som följer av första stycket

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

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

Paragrafen innehåller bestämmelser om utvidgat kontaktförbud. Våra överväganden i denna del finns i avsnitt 10.2.

Paragrafen har ändrats, i *första stycket*, på så sätt att ett beslut om utvidgat kontaktförbud *får* förenas med villkor om elektronisk övervakning, oavsett om den mot vilken förbudet avses gälla har överträtt ett tidigare meddelat kontaktförbud eller inte. Den nya regeln är alltså fakultativ. Även om den mot vilken förbudet avses gälla inte har överträtt ett tidigare meddelat kontaktförbud så ska det enligt den nya lydelsen vara möjligt att förena ett utvidgat kontaktförbud med villkor om elektronisk övervakning.

Om den mot vilken förbudet avses gälla har överträtt ett tidigare meddelat kontaktförbud, och det inte finns särskilda skäl mot det, *ska* förbudet, liksom enligt bestämmelsens tidigare lydelse, förenas med villkor om elektronisk övervakning. Någon ändring är alltså inte avsedd vad beträffar situationen att den mot vilken förbudet avses gälla har överträtt ett tidigare meddelat kontaktförbud.

Den nya fakultativa möjligheten att besluta om elektronisk övervakning av utvidgade kontaktförbud, där den mot vilken förbudet är tänkt att gälla inte tidigare har överträtt ett kontaktförbud, innebär att en särskild proportionalitetsbedömning kommer att behöva göras i fråga om den elektroniska övervakningen. Om ett utvidgat kontaktförbud meddelas och den mot vilken förbudet ska gälla inte tidigare har överträtt ett kontaktförbud, så ska förbudet alltså kombineras med föreskrift om elektronisk övervakning endast om det ingreppet kan motiveras med hänsyn till behovet.

Redan den omständigheten att det har ansetts föreligga ett behov av ett *utvidgat* kontaktförbud innebär (i sig) att det kan antas att det finns starka skäl också för elektronisk övervakning. I praktiken kommer det alltså – inom ramen för den allmänna proportionalitetsbedömning som ska göras – att föreligga ett slags presumtion för

elektronisk övervakning i de fall ett utvidgat kontaktförbud meddelas samtidigt som konkreta praktiska omständigheter skulle kunna leda till bedömningen att det inte är motiverat med elektronisk övervakning i det enskilda fallet. Presumtionen kan inte anses vara lika stark som i fallet då den mot vilken förbudet meddelas tidigare har överträtt ett kontaktförbud, vilket kommer till uttryck genom att det i lagtexten krävs ”särskilda skäl” för att elektronisk övervakning inte ska anordnas i de fallen.

Det krävs alltså att skälen väger tyngre, vid en vanlig proportionalitetsbedömning, mot elektronisk övervakning för att sådan inte ska anordnas i fallet då den mot vilken förbudet meddelas inte tidigare överträtt ett kontaktförbud medan det krävs ”särskilda skäl” för att elektronisk övervakning inte ska anordnas om han eller hon tidigare har överträtt ett sådant förbud.

Som exempel på särskilda skäl har i förarbetena till nu gällande lagstiftning nämnts *hemlöshet*, om den medför att förbudspersonen saknar eller har begränsad tillgång till elektricitet för att kunna ladda den tekniska utrustningen, och *sjukdom* som hindrar att den mot vilket förbudet gäller kan bära den (se prop. 2017/18:81 s. 23). Vid en vanlig proportionalitetsbedömning, däremot, behöver skälen mot elektronisk övervakning inte vara riktigt lika starka för att kontaktförbudet ska meddelas utan sådan övervakning. Det skulle kunna röra sig om att ett utvidgat kontaktförbud visserligen kan antas behövas för att skydda ett vidare geografiskt område än ett vanligt kontaktförbud samtidigt som det finns anledning att utgå från att den som förbudet ska gälla mot kommer att respektera detta och att en eventuell överträdelse sannolikt skulle kunna upptäckas, och tillräckliga åtgärder vidtas mot den, också utan elektronisk övervakning. Några närmare riktlinjer för nämnda typer av gränsdragningar kan inte anges här, utan frågan om proportionalitetsbedömningen i olika situationer är upp till rättstillämpningen att avgöra.

24 §

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

Om brottet är ringa döms till böter.

Paragrafen innehåller bestämmelser om brottstyperna överträdelse av kontaktförbud med elektronisk övervakning och överträdelse av kontaktförbud. Våra överväganden i denna del finns i avsnitt 10.3.

Paragrafen har ändrats, i *första stycket andra meningen*, i fråga om straffskalan för överträdelse av kontaktförbud. Även det *andra stycket*, som tidigare innehöll en bestämmelse om ansvarsfrihet, har ändrats. Tidigare var straffskalan böter eller fängelse i högst ett år och det angavs att det i ringa fall inte skulle dömas till ansvar. Enligt den nya lydelsen är straffskalan för överträdelse av kontaktförbud fängelse i högst ett år. Om ett överträdelsebrott är ringa, ska straffet i stället vara böter.

Även ringa fall är alltså straffbara, på bötesnivå, enligt den nya lydelsen. Det skulle exempelvis kunna handla om att den person som förbudet är tänkt att skydda (A), under tiden som förbudet gäller, ställer sig positiv till kontakter med den mot vilken förbudet riktar sig till (B). Om A exempelvis bjuder in B till sin bostad medan förbudet gäller, så begår B en överträdelse av kontaktförbudet som kan betraktas som ringa brott. Bötesnivån är alltså tänkt att omfatta de fall där överträdelsen inte innebär någon beaktansvärd skada på målsäganden men där gärningspersonen ändå bör straffas för att han eller hon inte har respekterat förbudet. Ett syfte med skärpningen är att målsäganden, som annars skulle kunna riskera att utsättas för påtryckningar från gärningspersonen, inte ska disponera över straffbarheten. Om B i det nyss nämna exemplet vill kontakta A, så måste han eller hon först avvakta att kontaktförbudet upphör att gälla.

Avslutningsvis kan nämnas att ”kontakter som med hänsyn till särskilda omständigheter är uppenbart befogade” är undantagna från kontaktförbud redan enligt 1 § första stycket. Om B kontakter A exempelvis för att meddela att deras gemensamma barn har blivit svårt sjukt när barnet befinner sig hos B, så bör den kontakten inte anses omfattas av ett eventuellt förbud för B att kontakta A. Motsvarande bör gälla även fortsättningsvis.

13.3 Förslaget till lag om ändring i lagen (2005:225) om rättsintyg i anledning av brott

5 §

Ett rättsintyg får inte utfärdas utan den enskildes samtycke, om inte något annat följer av andra eller tredje stycket.

Ett rättsintyg som avser en målsägande får utfärdas utan samtycke

1. vid misstanke om brott för vilket det inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i *sex månader* eller försök till brott för vilket det inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i *ett år*,

2. vid misstanke om brott enligt 3, 4 eller 6 kap. brottsbalken eller brott som avses i lagen (1982:316) med förbud mot könsstympning av kvinnor, mot någon som inte har fyllt arton år, eller

3. om uppgifter för vilka det gäller sekretess enligt 25 kap. 1–5 §§ offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) eller tystnadsplikt enligt 6 kap. 12 § patientsäkerhetslagen (2010:659) har lämnats ut till Polismyndigheten eller en åklagarmyndighet efter samtycke från målsäganden.

Ett rättsintyg som avser den som är misstänkt för brott får utfärdas utan samtycke

1. i samband med kroppsbesiktning enligt 28 kap. rättegångsbalken, eller

2. om annan undersökning än kroppsbesiktning har ägt rum och det finns misstanke om sådant brott som avses i andra stycket 1 och 2.

Paragrafen innehåller bestämmelser om krav på den enskildes samtycke för utfärdande av rättsintyg. Våra överväganden i denna del finns i avsnitt 9.3.

Paragrafen har ändrats, i *andra stycket 1*, i fråga om när rättsintyg får meddelas utan den enskildes samtycke vid misstankar om brott. Enligt den nya lydelsen får rättsintyg utfärdas utan den enskildes samtycke vid misstanke om brott för vilket det inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i sex månader eller försök till brott för vilket det inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i ett år. Ändringen medför att rättsintyg får utfärdas utan den enskildes samtycke även vid misstanke om bl.a. grov fridskränkning, grov kvinnofridskränkning och hedersbrott.

Andra stycket 2, som gällde vissa specialfall av försök till brott för vilka det inte var föreskrivet lindrigare straff än fängelse i ett år, har utgått till följd av ändringen av punkten 1. De tidigare punkterna 3 och 4 har fått ny numrering, och *sista stycket* har justerats, till följd av detta.

13.4 Förslaget till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)

10 kap.

23 §

Om inte annat följer av 19–22 §§ får en uppgift som angår misstanke om ett begånget brott och som är sekretessbelagd enligt 24 kap. 2 a eller 8 §, 25 kap. 1 §, 2 § andra stycket eller 3–8 §§, 26 kap. 1–6 §§, 29 kap. 1 §, 31 kap. 1 § första stycket, 2 eller 12 §, 33 kap. 2 §, 36 kap. 3 § eller 40 kap. 2 eller 5 § lämnas till en åklagarmyndighet, Polismyndigheten, Säkerhetspolisen eller någon annan myndighet som har till uppgift att ingripa mot brottet endast om misstanken angår

1. brott för vilket det inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i *sex månader, eller*

2. försök till brott för vilket det inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i *ett* år.

Paragrafen innehåller bestämmelser om när vissa sekretessbelagda uppgifter trots sekretessen får lämnas till en åklagarmyndighet, Polismyndigheten, Säkerhetspolisen eller någon annan myndighet som har till uppgift att ingripa mot brottet. Våra överväganden i denna del finns i avsnitt 9.3.

Paragrafen har ändrats, *punkterna 1 och 2*, i fråga om de allmänna reglerna för när uppgifter trots sekretessen får lämnas till en åklagarmyndighet, Polismyndigheten, Säkerhetspolisen eller någon annan myndighet som har till uppgift att ingripa mot brottet på grund av det misstänkta brottets allvar. Enligt den nya lydelsen får så ske om misstanken angår brott för vilket det inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i sex månader eller försök till brott för vilket det inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i ett år. Ändringen medför att uppgifter trots sekretessen får lämnas till en åklagarmyndighet, Polismyndigheten, Säkerhetspolisen eller någon annan myndighet som har till uppgift att ingripa mot brottet även vid misstanke om bl.a. grov fridskränkning, grov kvinnofridskränkning och hedersbrott.

Punkten 3, som gällde vissa specialfall av försök till brott för vilka det inte var föreskrivet lindrigare straff än fängelse i ett år, har utgått till följd av ändringen av punkten 2.

14 Författningsförslag som inte följer av ställningstagandena

14.1 Alternativt författningsförslag

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

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

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

4 kap.

4 a §

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

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

Har gärningar som anges i första stycket begåtts av en man mot en kvinna som han är eller har varit gift med eller som han bor eller

har bött tillsammans med under äktenskapsliknande förhållanden, ska han i stället dömas för *grov kvinnofridskränkning* till samma straff.

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

4 b §

Den som begår brottsliga gärningar enligt 3, 4, 5, 6 eller 12 kap. eller enligt 24 § lagen (1988:688) om kontaktförbud i syfte att bevara eller återupprätta en persons eller familjs, släkts eller annan liknande grupps heder, döms, om var och en av gärningarna utgjort led i en upprepad kränkning av den utsattes integritet och gärningarna varit ägnade att allvarligt skada hans eller hennes självkänsla, för hedersbrott till fängelse i lägst ett och högst sex år.

Observera att det är endast straffskalan som skiljer detta alternativ från det författningsförslag i avsnitt 1 som följer av våra ställningstaganden.

14.2 Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

I fråga om *ikraftträdande* av de alternativa förslag som presenteras i avsnitt 14.1 hänvisas till vårt förslag i avsnitt 12.1.

När det gäller behovet av *övergångsbestämmelser* för de alternativa förslag som presenteras i avsnitt 14.1 hänvisas till vår bedömning i avsnitt 12.2.

14.3 Konsekvenser

Bedömning: Nettoeffekten för Kriminalvården av att höja straffminimum för grov fridskränkning och grov kvinnofridskränkning från fängelse i nio månader till fängelse i ett år skulle bli en årlig kostnadsökning på cirka 27,5 miljoner kronor.

Om straffskalan för det föreslagna nya hedersbrottet skulle börja på fängelse i ett år i stället för fängelse i nio månader, så skulle införandet av den brottstypen innebära en ytterligare årlig kostnadsökning på cirka 2,2 miljoner kronor för Kriminalvården, relativt den kostnadsökning – baserad på ett minimistraff på fängelse i nio månader – som vi har angett i avsnitt 11.4.1.

Vi bedömer att det alternativa förslaget inte kommer att leda till någon kostnadseffekt för rättsväsendets övriga aktörer.

14.3.1 Inledning

De uppskattade konsekvenserna av de förslag som följer av utredningens överväganden – och som utredningen alltså ställer sig bakom – har behandlats i avsnitt 13. I det följande ska redogöras för de av oss uppskattade konsekvenserna av att i stället ändra 4 kap. 4 a och 4 b §§ brottsbalken enligt de alternativa lydelse som har presenterats i avsnitt 14.1. Dessa alternativa lydelse innebär

- dels att straffminimum för *grov fridskränkning* och *grov kvinnofridskränkning* höjs från fängelse i nio månader till fängelse i ett år,
- dels att även det föreslagna nya *hedersbrottet* får ett högre straffminimum än enligt utredningens förslag i avsnitt 1.

Konsekvenserna av en sådan skärpning av straffminimum låter sig inte bedömas med någon exakthet. Flera olika faktorer – varav vissa är mycket svåra att uppskatta – påverkar utfallet.

14.3.2 Skärpt straffminimum kan inte förväntas leda till minskad brottslighet

Den faktor som är mest intressant i ett långsiktigt perspektiv är i vilken utsträckning straffskärpningen kommer att ha en brottspreventiv effekt – eller omformulerat till en fråga: Kommer den tänkta straffskärpningen att verka avhållande på presumtiva gärningspersoner och därmed leda till minskad brottslighet, ökad trygghet för presumtiva brottsoffer och i förlängningen minskade kostnader för såväl enskilda som myndigheter (exempelvis Kriminalvården, Polismyndigheten, Åklagarmyndigheten, kommunernas socialtjänster och landstingens sjukvårdsinrättningar)?

Den förhärskande uppfattningen inom kriminologin och straffrättsvetenskapen är, som vi har angett i våra allmänna utgångspunkter, att skärpta påföljder inte har någon påtaglig brottspreventiv effekt på marginalen. Ibland framförs att straffskärpningar till och med kan vara kontraproduktiva, bl.a. eftersom möjligheterna till återanpassning i samhället blir sämre ju längre en person vistats i anstalt. Ett alternativ som innebär en skärpning av straffminimum kan därmed inte antas leda till minskat lidande för brottsoffer och därmed sammanhängande minskade kostnader för samhället.¹ Några positiva samhällsekonomiska konsekvenser av detta slag kan alltså inte förväntas.

14.3.3 Skärpt straffminimum kan leda till att färre personer fälls för grov fridskränkning, grov kvinnofridskränkning och hedersbrott

Vi har i avsnitt 7.4.2 och 9.2 fört ingående resonemang om att en höjning av straffminimum avseende grov fridskränkning och grov kvinnofridskränkning kan tänkas göra domstolarna mindre benägna att döma för dessa brott och att de i större utsträckning än i dag kommer att döma för de ingående brotten (exempelvis ett fall av misshandel, ett fall av ofredande och ett fall av olaga hot) i stället för grov fridskränkning eller grov kvinnofridskränkning.

Resonemanget gäller även avseende hedersbrott. Om straffminimum för den nya brottstypen bestäms till fängelse i ett år, så kan domstolarna komma att döma för de ingående brotten (exempelvis ett fall av misshandel, ett fall av ofredande och ett fall av olaga hot) i stället

¹ Se avsnitt 7.4.4. Se även SOU 2018:85 s. 329 f.

för hedersbrott i större andel av fallen jämfört med om straffminimum i stället bestäms till fängelse i nio månader, dvs. enligt vårt förslag i avsnitt 1 och 8.3.

14.3.4 Kostnadsberäkning

Grov fridskränkning och grov kvinnofridskränkning

Förra året, 2019, förekom, enligt statistik från Brottsförebyggande rådet (Brå), 222 domslut avseende grov fridskränkning och grov kvinnofridskränkning. Av dessa avsåg

- 187 fängelse,
- 5 rättspsykiatrisk vård och
- 30 skyddstillsyn (i 4 fall i kombination med ett kort fängelsestraff, i 2 fall i kombination med s.k. kontraktsvård och i 5 fall i kombination med samhällstjänst).

Fängelse är alltså den klart dominerande påföljden för grov fridskränkning och grov kvinnofridskränkning.

Som vi har angett i avsnitt 14.3.3 kan en följd av att straffminimum höjs bli att domstolarna dömer till ansvar för grov fridskränkning och grov kvinnofridskränkning i färre fall än i dag. Ett rimligt antagande är att en femtedel, eller 20 procent, av antalet domar för grov fridskränkning och grov kvinnofridskränkning, alltså cirka 37 domar, i stället kan leda till ansvar för de underliggande brotten (exempelvis ett fall av misshandel, ett fall av ofredande och ett fall av olaga hot).

En mycket hög andel av de målen – som i dag sannolikt skulle ha resulterat i ett fängelsestraff på nio–elva månader – kan då förväntas leda till påföljder som villkorlig dom med samhällstjänst eller skyddstillsyn med exempelvis samhällstjänst eller s.k. kontraktsvård, vilka kostar samhället endast en bråkdel av vad fängelsestraffet skulle ha kostat. Vissa av domarna kommer dock att leda till en fängelsepåföljd på i genomsnitt uppskattningsvis tre–fyra månaders fängelse. Justerat för den effekten utgår vi från – totalt sett – 30 färre fängelse-domar per år.

Om vi räknar med 30 färre fängelsedomar per år och att dessa 30 domar avser fängelse i (i genomsnitt) 9 månader, så rör det sig om

en minskning på 270 fängelsemånader per år eller – uttryckt i år – 22,5 färre fängelseår per år. Med hänsyn till att villkorlig frigivning som utgångspunkt ska ske efter två tredjedelar av straffet och en genomsnittlig kostnad för ett år i anstalt är 1,3 miljoner kronor blir den årliga kostnadsminskningen på grund av denna effekt 19,5 miljoner kronor ($22,5 \times 2/3 \times 1,3 = 19,5$).

Avseende de 157 (187–30) kvarvarande domarna för fridskränkingsbrott ska dock straffskärpningen beaktas. Som räkneexempel kan utgå från att en höjning av straffminimum från nio månader till ett år, dvs. en höjning med tre månader, kan leda till att alla fängelsedomar skärps med tre månaders ytterligare fängelse. Det rör sig då om en ökning på 471 fängelsemånader per år eller – uttryckt i år – 39,25 fler fängelseår per år. Med hänsyn till att villkorlig frigivning som utgångspunkt ska ske efter två tredjedelar av straffet och en genomsnittlig kostnad för ett år i anstalt är 1,3 miljoner kronor blir den årliga kostnadsökningen på grund av denna effekt cirka 34,0 miljoner kronor ($39,25 \times 2/3 \times 1,3 = 34,0166\dots$).

Till nyss nämnd kostnadsökning kommer en kostnadsökning beträffande de mål som i dag leder till en icke frihetsberövande påföljd, som t.ex. skyddstillsyn, men som till följd av straffskärpningen kommer att leda till ett fängelsestraff. Som vi har angett ovan dömdes 2019 för grov fridskränkning eller grov kvinnofridskränkning till skyddstillsyn i 30 fall (i 4 av dessa fall i kombination med ett kort fängelsestraff, i 2 fall i kombination med s.k. kontraktsvård och i 5 fall i kombination med samhällstjänst). Det kan i denna del framhållas att oprovocerade våldsbrott mot person och våldsbrott i nära relation typiskt sett betraktas som s.k. artbrott, dvs. brott för vilka starka skäl talar för att påföljden ska bestämmas till fängelse även när straffvärdet är relativt begränsat. Med begränsat straffvärde avses här straffvärden under fängelse i ett år; vid högre straffvärden än så anses redan det höga straffvärdet utgöra en presumtion för ett fängelsestraff. Eftersom påföljden i nu aktuella 30 fall har bestämts till skyddstillsyn trots att starka skäl talar för fängelse kan det antas att det i åtminstone vissa av dessa fall har funnits så starka förmildrande aspekter att påföljden skulle ha bestämts till skyddstillsyn – eventuellt i kombination med ett kort fängelsestraff, s.k. kontraktsvård eller samhällstjänst – även om straffvärdet skulle ha motsvarat fängelse i cirka ett år. Det skulle kunna röra sig om att gärningspersonen är ung, att det föreligger s.k. billighetsskäl eller att gärningsperso-

nens personliga förhållanden har förändrats till det bättre efter brottet men före domen (se 29 kap. 5 § samt 30 kap. 4 och 5 §§ och 9 § andra stycket brottsbalken). Det nu sagda innebär att vi har valt att räkna på att endast hälften av de 30 målen kommer att leda till en fängelsepåföljd i stället för skyddstillsyn. Om det rör sig om 15 mål i vilka påföljden bestäms till fängelse i ett år, så blir kostnadsökningen med beaktande av villkorlig frigivning efter två tredjedelar av strafftiden 13,0 miljoner kronor ($15 \times 1 \times 2/3 \times 1,3 = 13,0$; för sättet att räkna, se avsnitt 11.4.1). I förhållande till ett fängelsestraff är kostnaden för skyddstillsyn i många fall försumbar. Vi har därför valt att bortse från den kostnadsminskningen avseende de 15 målen.

En kostnadsminskning på cirka 19,5 miljoner kronor och kostnadsökningar på cirka 34,0 miljoner kronor respektive 13,0 miljoner kronor i de nämnda tre olika delarna skulle innebära att nettoeffekten för Kriminalvården skulle bli en kostnadsökning på cirka 27,5 miljoner kronor.

Vi bedömer att det alternativa förslaget i denna del inte kommer att leda till någon kostnadseffekt för rättsväsendets övriga aktörer.

Hedersbrott

Motsvarande förändringar som för grov fridskränkning och grov kvinnofridskränkning skulle gälla för det av oss föreslagna nya hedersbrottet, om brottstypernas gemensamma straffminimum skulle bestämmas till fängelse i ett år i stället för – som vi har föreslagit – nuvarande straffminimum för grov fridskränkning och grov kvinnofridskränkning, dvs. fängelse i nio månader.

En minskning med en femtedel, eller 20 procent, av de av oss i avsnitt 11.4.1 förväntade 20 domarna per år avseende hedersbrott som i dag skulle ha hanterats som mål om de enskilda underbrotten skulle innebära en minskning med 4 sådana domar.

Om vi även i denna del beaktar att en viss andel av dessa domar kommer att leda till en fängelsepåföljd på tre–fyra månaders fängelse, så kan vi vid beräkningen i stället utgå från en minskning med 3 sådana domar.

Om också dessa skulle antas avse fängelse på 9 månader, så skulle det röra sig om en minskning på 27 fängelsemånader per år eller – uttryckt i år – 2,25 färre fängelseår per år. Med hänsyn till att villkorlig

frigivning som utgångspunkt ska ske efter två tredjedelar av straffet och en genomsnittlig kostnad för ett år i anstalt är 1,3 miljoner kronor blir den årliga kostnadsminskningen på grund av denna effekt cirka 2,0 miljoner kronor ($2,25 \times 2/3 \times 1,3 = 1,95$).

Om vi även i denna del räknar på en skärpning på i genomsnitt ytterligare tre månaders fängelse för de resterande 17 (20–3) domarna på hedersbrott, så skulle det leda till en ökning med 51 fängelsemånader per år eller – uttryckt i år – 4,25 fler fängelseår per år. Med hänsyn till att villkorlig frigivning som utgångspunkt ska ske efter två tredjedelar av straffet och en genomsnittlig kostnad för ett år i anstalt är 1,3 miljoner kronor blir den årliga kostnadsökningen på grund av denna effekt cirka 3,7 miljoner kronor ($4,25 \times 2/3 \times 1,3 = 3,6833\dots$).

En kostnadsminskning på cirka 2,0 miljoner kronor och en kostnadsökning på cirka 3,7 miljoner kronor i de nämnda två olika delarna – avseende de ovan nämnda 20 målen – skulle innebära att nettoeffekten för Kriminalvården skulle bli en kostnadsökning på cirka 1,7 miljoner kronor, *relativt vad vi har angett i avsnitt 11.4.1*.

Till det ovan sagda kommer de 10 helt nya målen, som vi har diskuterat i avsnitt 11.4.1, avseende brottslighet som i dag aldrig hade kommit till rättsväsendets kännedom men som i framtiden kan förväntas leda till åtal och domar för hedersbrott om straffskalan börjar på fängelse i nio månader. Om straffskalan i stället bestäms enligt det nu diskuterade alternativa förslaget, dvs. att minimistraffet bestäms till fängelse i ett år (i stället för fängelse i nio månader), så kan det förväntas att cirka 20 procent av de 10 helt nya målen (dvs. 2 mål) kommer att leda till en dom avseende underbroten i stället för hedersbrott och därmed en icke frihetsberövande påföljd eller ett fängelsestraff på uppskattningsvis tre–fyra månader medan resterande 8 mål kan förväntas leda till ett fängelsestraff på ett år. På motsvarande sätt som vi har räknat tidigare i detta delavsnitt kan den omständigheten att vissa av domarna avseende underbroten leder till ett kort fängelsestraff beaktas på så sätt att vi vid beräkningen av kostnadsminskningen utgår från att något fler än 8 av målen kommer att leda till ett fängelsestraff (på i genomsnitt ett år). Vi utgår därför vid den fortsatta beräkningen från 8,5 mål. I avsnitt 11.4.1 angav vi att kostnadsökningen för de 10 helt nya målen skulle vara cirka 8,7 miljoner kronor ($10 \times 2/3 \times 1,3 = 8,66\dots$) om straffskalan skulle börja på fängelse i nio månader. Om den i stället skulle börja på

fängelse i ett år och den genomsnittliga strafftiden uppskattas till ett år och tre månader, så kan kostnadsökningen för de 10 helt nya målen i stället uppskattas till cirka 9,2 miljoner kronor ($8,5 \times 1,25 \times 2/3 \times 1,3 = 9,20833\dots$). Det rör sig alltså i denna del om en kostnadsökning på cirka 0,5 miljoner kronor ($9,2 - 8,7 = 0,5$) *i förhållande till vad vi har angett i avsnitt 11.4.1.*

Det rör sig alltså totalt sett om en kostnadsökning på cirka 2,2 miljoner kronor ($1,7 + 0,5 = 2,2$), *i förhållande till vad vi har angett i avsnitt 11.4.1.*

Vi bedömer att det alternativa förslaget inte heller i denna del kommer att leda till någon kostnadseffekt för rättsväsendets övriga aktörer.

14.3.5 Finansiering av de alternativa förslagen

I fråga om finansiering av de alternativa förslagen hänvisas till avsnitt 11.4.4.

14.4 Författningskommentar

14.4.1 Det alternativa förslaget till lag om ändring i brottsbalken (1962:700)

4 kap.

4 a §

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

Har gärningar som anges i första stycket begåtts av en man mot en kvinna som han är eller har varit gift med eller som han bor eller har bott tillsammans med under äktenskapsliknande förhållanden, ska han i stället dömas för grov kvinnofridskränkning till samma straff.

Paragrafen innehåller bestämmelser om brottstyperna grov fridskränkning och grov kvinnofridskränkning. Våra överväganden i denna del finns i avsnitt 8.3.3.

Paragrafen har ändrats, i *första stycket*, på så sätt att det har införts en hänvisning även till 5 kap. brottsbalken. Ändringen innebär att även förtals- och förolämpningsbrotten kan ingå i en grov fridskränkning eller en grov kvinnofridskränkning.

Ändringen är inte avsedd att påverka bestämmelserna om förutsättningar för åtal i 5 kap. 5 § brottsbalken. För att ett förtals- eller förolämpningsbrott ska kunna ingå i en grov fridskränkning eller en grov kvinnofridskränkning kommer alltså att krävas att målsäganden åtalar för brottet eller att målsäganden är under 18 år eller anger brottet till åtal och de övriga förutsättningar som anges i 5 kap. 5 § är uppfyllda.

Första stycket har ändrats även på så sätt att minimistraflet har höjts från fängelse i nio månader till fängelse i ett år.

4 b §

Den som begår brottsliga gärningar enligt 3, 4, 5, 6 eller 12 kap. eller enligt 24 § lagen (1988:688) om kontaktförbud i syfte att bevara eller återupprätta en persons eller familjs, släkts eller annan liknande grupps heder, döms, om var och en av gärningarna utgjort led i en upprepad kränkning av den utsattes integritet och gärningarna varit ägnade att skada hans eller hennes självkänsla, för hedersbrott till fängelse i lägst ett och högst sex år.

Paragrafen innehåller en ny bestämmelse om brottstypen hedersbrott. Våra överväganden i denna del finns i avsnitt 8.1–8.3.

Den nya bestämmelsen innehåller juridiskt-tekniskt sett många likheter med bestämmelserna om grov fridskränkning och grov kvinnofridskränkning, i 4 kap. 4 a §, och bestämmelsen om olaga förföljelse, som nu har fått beteckningen 4 kap. 4 c §. Den nya bestämmelsen bör kunna bedömas från straffprocessuell synpunkt på i huvudsak samma sätt som de s.k. fridskränkingsbrotten i 4 a §.

De lagrum som räknas upp i paragrafens inledning är desamma som i 4 a §. Samma typer av brottsliga gärningar som kan ingå som moment i en grov fridskränkning eller grov kvinnofridskränkning ska alltså kunna ingå i ett hedersbrott.

De brottsliga gärningarna ska, för ansvar enligt denna paragraf, ha begåtts i syfte att bevara eller återupprätta en persons eller familjs, släkts eller annan liknande grupps heder. Rekviritet i denna paragraf är avsett att tillämpas på samma sätt som det motsvarande rekvirit avseende heder som den 1 juli 2020 infördes i straffskärpningsbestämmelsen i 29 kap. 2 § 10 (se prop. 2019/20:131 s. 103–105).

För ansvar krävs vidare att var och en av gärningarna utgjort led i en upprepad kränkning av den utsattes integritet och gärningarna varit ägnade att allvarligt skada hans eller hennes självkänsla. Dessa rekvirit är avsedda att tillämpas på samma sätt som motsvarande rekvirit i bestämmelsen om grov fridskränkning i 4 kap. 4 a § första stycket (se prop. 1997/98:55 s. 131–134). Som påpekades i samband med införandet av den bestämmelsen – och som kan poängteras särskilt i detta sammanhang – innebär de flesta brott i de lagrum som räknas upp i paragrafen typiskt sett att självkänslan hos den utsatta personen skadas allvarligt.

Straffskalan, som motsvarar den som gäller för grov fridskränkning och grov kvinnofridskränkning, är fängelse i lägst ett och högst sex år.

I konkurrenshänseende bör bestämmelsen om den nya brotts-typen hedersbrott betraktas som mer specifik (*lex specialis*) i förhållande till bestämmelsen om grov fridskränkning och grov kvinnofridskränkning. Om förutsättningarna för att döma för hedersbrott är uppfyllda bör därför dömas för detta brott i stället för grov fridskränkning eller grov kvinnofridskränkning. Eftersom den nya brotts-typen har en strängare straffskala än olaga förföljelse bör dömas endast för hedersbrott om rekviriten för båda brottstyperna är uppfyllda.

Straffvärdemässigt kan konstateras att det räcker att rekviriten i den nya bestämmelsen om hedersbrott är uppfyllda för att straffminimum för detta brott, fängelse i ett år, ska uppnås. Det finns inget krav på att gärningspersonen och brottsoffret ska vara närstående i förhållande till varandra. Om förutsättningarna för att döma för hedersbrott är uppfyllda och det dessutom finns en nära relation mellan gärningsperson och brottsoffer, så bör den sistnämnda omständigheten beaktas i straffvärdehöjande riktning. Den allra lägsta delen av straffskalan bör i ett sådant fall tillämpas endast undantagsvis, t.ex. om det finns sådana s.k. brottsexterna straffvärdeminskande omständigheter som anges i 29 kap. 3 §.

Kommittédirektiv 2019:43

Straffansvar för hedersrelaterat våld och förtryck

Beslut vid regeringssammanträde den 18 juli 2019

Sammanfattning

Att samhället reagerar kraftfullt mot alla former av hedersförtryck är av största vikt. Trots att viktigt arbete har bedrivits av flera regeringar i syfte att bekämpa hedersrelaterat våld och förtryck finns det behov av att, som ett komplement till det arbetet, ytterligare utreda hur sådana beteenden som hedersrelaterat våld och förtryck tar sig uttryck i bör hanteras straffrättsligt.

En särskild utredare ska därför

- analysera och ta ställning till om det bör införas en särskild straffbestämmelse, med en egen brottsbeteckning, som uttryckligen tar sikte på hedersrelaterat våld och förtryck,
- lämna förslag på en sådan reglering oavsett ställningstagande när det gäller frågan om huruvida ett särskilt hedersbrott bör införas,
- om utredaren bedömer det ändamålsenligt, lämna förslag på hur ett effektivare straffrättsligt skydd mot hedersrelaterat våld och förtryck kan åstadkommas på något annat sätt,
- överväga hur preskriptionstiden för sådan brottslighet bör beräknas och ta ställning till om särskilda preskriptionsregler bör gälla om brott har begåtts mot en person under 18 år,
- analysera svensk domstols behörighet att döma över sådan brottslighet begången utomlands, samt
- lämna förslag på nödvändiga författningsändringar.

Utredaren ska också

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

Slutligen ska utredaren

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

Uppdraget ska redovisas senast den 30 september 2020.

Behovet av att komplettera det straffrättsliga skyddet mot hedersrelaterat våld och förtryck

Hedersrelaterat våld och förtryck måste bekämpas

Ett antal regeringar har initierat och bedrivit viktigt arbete i syfte att bekämpa hedersrelaterat våld och förtryck men arbetet måste fortsätta och intensifieras. Betydelsen av att arbeta mot hedersrelaterat våld och förtryck lyfts också uttryckligen fram i januariavtalet, den sakpolitiska överenskommelse som slutits mellan Socialdemokraterna, Centerpartiet, Liberalerna och Miljöpartiet de gröna. Här framgår att hedersrelaterat våld och förtryck måste bekämpas med strängare straff och mer kunskap. Av det följer att kunskapen om och förståelsen för den utsattas situation och den kontext som brotten sker i måste öka. Av överenskommelsen följer vidare bl.a. följande. Brott med hedersmotiv ska utgöra en egen brottsrubricering. Skyddet för den som

drabbas av hedersrelaterad brottslighet måste stärkas så att den som drabbas inte avvisas. Kompetensen om hedersrelaterat våld och förtryck ska öka bl.a. genom bättre arbete mot hedersrelaterat våld och förtryck i skolorna. Möjligheterna att utan föräldrars samtycke ge insatser till unga vid misstanke om hedersbrott, liksom myndigheternas möjligheter att ingripa vid misstanke om att personer förs ur landet för att giftas bort mot sin vilja eller könsstympas, ska öka respektive stärkas. Kompetensteamet mot hedersrelaterat våld och förtryck ska permanentas.

Arbetet behöver fortsätta och det straffrättsliga skyddet kompletteras

I betänkandet Ökat skydd mot hedersrelaterad brottslighet (SOU 2018:69) lämnas flera förslag som tar sikte på det straffrättsliga skyddet mot hedersrelaterat våld och förtryck. Utredningen föreslår bl.a. att en ny straffskärpningsgrund för brott med hedersmotiv införs i 29 kap. 2 § brottsbalken. Enligt bestämmelsen ska det vid bedömningen av straffvärdet som en försvårande omständighet särskilt beaktas om ett motiv för brottet varit att bevara eller återupprätta en persons eller familjs, släkts eller annan liknande grupps heder. Vidare föreslår utredningen, i syfte att klargöra att även sådana förfaranden kan utgöra människohandel, att bestämmelserna om äktenskapstvång och vilseledande till tvångsäktenskapsresa (4 kap. 4 c respektive 4 d § brottsbalken) görs uttryckligen subsidiära till bestämmelsen om människohandel (4 kap. 1 a § brottsbalken). Dessutom föreslår utredningen att ett nytt brott, barnäktenskapsbrott, införs i straffbestämmelsen om äktenskapstvång. Detta brott tar – förutom vad som redan är kriminaliserat som äktenskapstvång – sikte på att straffbelägga att förmå eller tillåta ett barn att ingå äktenskap.

Riksdagen har vidare tillkännagett för regeringen att den ställer sig bakom det som utskottet anför om att införa en särskild brottsrubricering för brott med hedersmotiv (bet. 2017/18:JuU14 punkt 33, rskr. 2017/18:240). I betänkandet anför bl.a. följande: "Hedersrelaterat våld och förtryck är ett samhällsproblem och utskottet har vid flera tillfällen poängterat vikten av att samhället med kraft markerar mot brott som begås på grund av en s.k. hederskultur. Hedersrelaterade begränsningar berör sannolikt över hundra tusen människor i Sverige och drabbar framför allt personer som lever under förhållan-

den med påtagliga brister i jämställdhet. Utskottets uppfattning är att ett införande av en särskild brottsrubricering för brott med hedersmotiv på ett tydligt sätt skulle markera allvaret i dessa brott. Brott med hedersmotiv ska enligt utskottet ses som ett samlingsbegrepp för många olika företeelser, de flesta straffbara redan med nuvarande lagstiftning. Precis som när det gäller fridskränkingsbrotten kan det vara svårt att inom det straffrättsliga regelsystemet tillräckligt beakta det straffvärda i ett upprepat och systematiskt kränkande handlande, som i och för sig kan utgöras av ganska bagatellartade gärningar. Det straffrättsliga regelsystemet är inriktat på enskilda handlingar som i både tid och rum är avgränsade som 'enskilda' handlingar. Då sådana handlingar blir ett led i en upprepad kränkning, eller en del av ett trakasserande mönster mellan ojämlika parter, kan lagföringen och domen över handlandet lätt försumma det samlade beteendets straffvärde. En särskild brottsrubricering, med grov fridskränkning som förebild, skulle enligt utskottet avhjälpa detta. Förutom möjligheten att i straffskalan markera brottets allvar, skulle dessutom möjligheterna att använda tvångsmedel förbättras, vilket enligt utskottet kan leda till att fler brott utreds och att fler barn i utsatta situationer skyddas" (bet. 2017/18:JuU14 s. 80).

I januariavtalet, som nämnts ovan, anges bl.a. att hedersrelaterat våld och förtryck måste bekämpas genom strängare straff och mer kunskap om dessa brott och förtryck, att brott med hedersmotiv ska utgöra en egen brottsrubricering och att det behövs ett tydligt barnrättsperspektiv i arbetet mot hedersförtryck.

Utredningen om starkare skydd mot barnäktenskap, tvångsäktenskap och brott med hedersmotiv hade inte i uppdrag att ta ställning till om det bör införas en särreglering för hedersrelaterad brottslighet. Utredningen har heller inte närmare övervägt frågan, men konstaterar ändå att det finns flera beaktansvärda invändningar mot en sådan särreglering, bl.a. när det gäller vilka gärningar som ska omfattas och vilka personer som skulle kunna göra sig skyldiga till brottet. Utredningen menar att straffbestämmelsen skulle behöva konstrueras så pass brett att det med fog kan ifrågasättas om en särskild brottsrubricering är den lämpligaste lösningen. Vidare, menar utredningen, kan vissa avgränsnings- och konkurrensproblem tänkas uppstå eftersom ett sådant straffbud riskerar att överlappa de grova fridskränkingsbrotten i 4 kap. 4 a § brottsbalken. Slutligen anser utredningen att om ett särskilt brott ska införas talar legalitetsprincipen för att heders-

begreppet behöver ges en tydligt avgränsad definition direkt i straffbestämmelsen, vilket sannolikt är förenat med svårigheter och därför kan leda till tillämpningsproblem.

Att samhället reagerar kraftfullt mot alla former av hedersförtryck och i synnerhet sådana som tar sig uttryck i brottsliga handlingar är av största vikt. Det arbete som redan har genomförts eller initierats utgör ett viktigt steg på vägen mot att bekämpa det allvarliga problem som hedersrelaterat våld och förtryck innebär. Ytterligare steg behöver dock tas. Inte minst behöver det tas på allvar att det kan vara svårt att inom ramen för det nuvarande straffrättsliga regelverket tillräckligt beakta det straffvärda i ett upprepat och systematiskt kränkande handlande. Vidare bör argumentet att ett särskilt brott som uttryckligen tar sikte på hedersrelaterat våld och förtryck skulle markera brottslighetens allvar och påverka möjligheterna till utredning och lagföring få en allsidig belysning.

Det finns därför anledning att låta en utredare överväga hur det straffrättsliga skyddet mot hedersrelaterat våld och förtryck kan kompletteras och göras mer heltäckande och effektivt.

Uppdraget att komplettera det straffrättsliga skyddet mot hedersrelaterat våld och förtryck

Utredaren ska utifrån den problembeskrivning som presenteras i betänkandet Ökat skydd mot hedersrelaterad brottslighet, i riksdagens tillkännagivande på området och i januariavtalet göra en analys av rättslaget avseende möjligheten att ingripa straffrättsligt mot hedersrelaterat våld och förtryck i dag i ljuset av de särskilda problem som hedersrelaterad brottslighet innebär i samhället och för enskilda. Utifrån analysen ska utredaren lämna förslag till hur en särskild straffrättslig reglering som uttryckligen tar sikte på hedersrelaterat våld och förtryck – ett särskilt brott med en egen brottsbeteckning – och som möter de krav på en tydlig avgränsning av det straffbara området som legalitetsprincipen ställer upp skulle kunna utformas, inklusive vilken straffskala som bör väljas.

Vid utförandet av uppdraget ska utredaren undersöka om det är lämpligt att använda brotten grov kvinnofridskränkning och grov fridskränkning som förebild. I det ligger att göra en analys av och ta ställning till vilka typer av brottsliga handlingar som bör omfattas av den särskilda straffrättsliga regleringen. Utredaren ska dock också

överväga om det är lämpligt att sådana nedvärderande, manipulerande eller kränkande handlingar i syfte att kontrollera en person som i det enskilda fallet inte utgör en straffbar gärning bör omfattas av den särskilda kriminaliseringen. Vidare ska utredaren, med beaktande av medverkansreglerna i 23 kap. 4 § brottsbalken, analysera hur den personkrets som ska omfattas av en sådan reglering bör avgränsas.

Förslaget ska åtföljas av en grundlig analys av eventuella för- och nackdelar med att införa ett särskilt brott som tar sikte på hedersrelaterat våld och förtryck. Utredaren ska vidare i detta sammanhang uppmärksamma behovet av att strafflagstiftningen i så stor utsträckning som möjligt bör vara generell utformad och träffa straffbara beteenden oavsett i vilket sammanhang de förekommer. Mot den bakgrunden bör utredaren, om han eller hon bedömer att det är ändamålsenligt, vara fri att presentera alternativa lösningar till hur det straffrättsliga skyddet mot hedersrelaterat våld och förtryck kan stärkas. Det kan t.ex. handla om att anpassa redan befintliga straffstadganden så att de blir bättre anpassade till att omfatta beteenden som förekommer i samband med sådant våld och förtryck. Oavsett utredarens ställningstagande när det gäller vilken lösning som bäst tillgodoser behovet av ett förstärkt straffrättsligt skydd mot hedersrelaterat våld och förtryck ska han eller hon dock lämna förslag på hur en särskild straffbestämmelse om hedersbrott skulle kunna utformas.

Utredaren ska analysera hur den lösning som han eller hon föreslår förhåller sig till det straffrättsliga skyddet för vuxna och barn som lever i familjer eller befinner sig i relationer där det förekommer våld och hot utan att det finns någon uttalad problematik med hedersrelaterat våld eller förtryck och vid behov föreslå vilka lagstiftningsåtgärder det bör medföra.

Utredaren ska också analysera hur den föreslagna regleringen förhåller sig till relevanta straffskärpningsgrunder i 29 kap. 2 § brottsbalken och till förslaget i SOU 2018:69 om en ny straffskärpningsgrund om motivet för brottet varit att bevara eller återupprätta en persons eller familjs, släkts eller annan liknande gruppas heder.

Utredaren ska dessutom överväga hur preskriptionstiden för ett nytt brott bör beräknas samt ta ställning till om särskilda regler bör gälla om brottet har begåtts mot en person under 18 år.

Slutligen ska utredaren i fråga om de förslag som utredningen lämnar i detta sammanhang analysera svensk domstols behörighet att döma över brott begångna utomlands.

Det står utredaren fritt att lämna förslag i näraliggande frågor som identifieras.

Utredaren ska således sammanfattningsvis

- analysera och ta ställning till om det bör införas en särskild straffbestämmelse, med en egen brottsbeteckning, som uttryckligen tar sikte på hedersrelaterat våld och förtryck,
- lämna förslag på en sådan reglering, oavsett ställningstagande när det gäller frågan om huruvida ett särskilt hedersbrott bör införas,
- om utredaren bedömer det ändamålsenligt, lämna förslag på hur ett effektivare straffrättsligt skydd mot hedersrelaterat våld och förtryck kan åstadkommas på något annat sätt,
- överväga hur preskriptionstiden för sådan brottslighet bör beräknas och ta ställning till om särskilda preskriptionsregler bör gälla om brott har begåtts mot en person under 18 år,
- analysera svensk domstols behörighet att döma över sådan brottslighet begången utomlands, samt
- lämna förslag på nödvändiga författningsändringar.

Uppdraget att se över straffet för fridskränkningarna

Uppdraget att överväga ett stärkt straffrättsligt skydd för hedersrelaterat våld och förtryck innebär, som framgår ovan, bl.a. att överväga om ett särskilt straffansvar bör utformas med brotten grov kvinnofridskränkning och grov fridskränkning som förebild. I uppdraget ligger även att överväga vilken straffskala som bör väljas. Polismyndigheten har i en hemställan föreslagit att minimistraffet för grov kvinnofridskränkning och grov fridskränkning ska höjas från fängelse i nio månader till fängelse i ett år. Syftet är enligt Polismyndigheten dels att ge polis och åklagare bättre verktyg för att kunna samla in nödvändig stödbevisning i form av läkarjournaler och rättsintyg i de fall målsäganden inte ger sitt samtycke till detta, dels att ett höjt straffminimum bättre skulle avspeglade brottets allvarliga karaktär (Ju2018/04259/L5).

Mot bakgrund av hemställan och frågans nära anknytning till utredningens övriga uppdrag bör utredaren också få i uppdrag att med utgångspunkt i Polismyndighetens förslag analysera om minimistraflet för grov kvinnofridskränkning och grov fridskränkning bör höjas och vid behov föreslå en sådan höjning. Oavsett bedömningen ska ett sådant förslag lämnas. Vid sin bedömning ska utredaren beakta Brås skrift Effekter av straffskärpningen för fridskränkingsbrott och Brås rapport 2019:8 Grov kvinnofridskränkning – Brottets hantering och utveckling i rättskedjan 1998–2017.

Utredaren ska således sammanfattningsvis

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

Uppdraget att överväga förändringar i lagstiftningen om kontaktförbud

Den 1 juli 2018 gjordes förändringar i lagstiftningen om kontaktförbud i syfte att stärka skyddet mot trakasserier och förföljelse. Bland annat infördes en möjlighet att övervaka utvidgade kontaktförbud elektroniskt om den som avses med beslutet tidigare har överträtt ett kontaktförbud. Vidare förlängdes den längsta möjliga förbudstiden för kontaktförbud med villkor om elektronisk övervakning från sex månader till ett år. Överträdelse av kontaktförbud med elektronisk övervakning infördes som särskild brottsbeteckning med straffskalan fängelse i högst två år (prop. 2017/18:81, bet. 2017/18:JuU25, rskr. 2017/18:255).

I samband med riksdagsbehandlingen av propositionen tillkännagav riksdagen för regeringen det som utskottet anför om att ett utvidgat kontaktförbud med elektronisk övervakning ska kunna beslutas som en förstahandsåtgärd (bet. 2017/18:JuU25 punkt 4, rskr. 2017/18:225).

Därefter har riksdagen även tillkännagett för regeringen det som utskottet anför om skärpt straff för överträdelse av kontaktförbud (bet. 2018/19:JuU14 punkt 39, rskr. 2018/19:182). Av betänkandet framgår att utskottet föreslår att regeringen ska ta initiativ till att

straffen för överträdelse av kontaktförbud utan elektronisk övervakning skärps (bet. 2018/19:JuU14 s. 60).

Frågor som bl.a. berör den svenska kontaktförbudslagstiftningen har också tagits upp av Europarådets expertgrupp Grevio, som granskat Sveriges genomförande av Europarådets konvention om förebyggande och bekämpning av våld mot kvinnor och av våld i hemmet (Istanbulkonventionen). I sin granskning har Grevio som utgångspunkt uttryckt att Sverige har en ledande roll när det gäller att arbeta för att mäns våld mot kvinnor ska upphöra och att detta förhållande också har avspeglats i den svenska lagstiftningen. Grevio har dock lyft fram att det finns områden där skyddet kan stärkas ytterligare. När det gäller hur Sverige genomfört artiklarna 52 och 53 i Istanbulkonventionen har Grevio rekommenderat Sverige att bygga ut systemet med kontaktförbud eller andra skyddsåtgärder som lagstiftningen möjliggör så att möjligheten att avlägsna en misstänkt gärningsman från den gemensamma bostaden vid omedelbar fara blir större och se till att ett sådant avlägsnande kan bestå så länge offrets trygghet kräver det (se p. 218–229 i Grevio Baseline Evaluation Report, Sweden).

Frågan om förutsättningarna för att besluta någon form av kontaktförbud kan ofta förväntas uppkomma inför eller i samband med en förundersökning om hedersrelaterat våld och förtryck. Det är därför för det första ändamålsenligt att utredaren får i uppdrag att överväga och föreslå vilka förändringar av kontaktförbudslagstiftningen som bör genomföras för att tillgodose riksdagens tillkännagivanden. För det andra ska utredaren även analysera de slutsatser som Grevios rekommendation på detta område vilar på och göra en bedömning av om även dessa medför ett behov av förändringar av kontaktförbudslagstiftningen eller genom andra åtgärder. Vidare ska utredaren i detta sammanhang även analysera om regleringen kring vilket område ett särskilt utvidgat kontaktförbud får omfatta är ändamålsenligt utformad eller om det geografiska området bör utvidgas och vid behov föreslå förändringar i lagstiftningen.

Utredaren ska således sammanfattningsvis

- överväga vilka förändringar i lagstiftningen avseende kontaktförbud som bör genomföras med anledning av två tillkännagivanden från riksdagen och lämna förslag på nödvändiga författningsändringar,

- analysera och vid behov föreslå de ytterligare förändringar på detta område som är lämpliga med anledning av den utvärdering av Sverige som Europarådets expertgrupp Grevio genomfört i fråga om artiklarna 52 och 53 i Istanbulkonventionen, samt
- analysera om det geografiska området vid särskilt utvidgat kontaktförbud bör utvidgas och vid behov föreslå förändringar i lagstiftningen.

Konsekvensbeskrivningar

Förslagets konsekvenser ska redovisas enligt 14–15 a §§ kommittéförordningen (1998:1474). Utredaren ska genomgående ha ett jämställdhetsperspektiv i den analys som görs och beskriva konsekvenserna av föreslagna åtgärder ur ett jämställdhetsperspektiv. Utredaren ska också ha ett barnrätts- och ungdomsperspektiv i analysen. Där så är möjligt ska barns och ungas egna erfarenheter beaktas. Även den utsatthet som finns vad gäller hbtq-personer och personer med funktionsnedsättning ska beaktas. Vidare ska all statistik som utredaren redovisar vara köns- och åldersuppdelad.

Utredaren ska bedöma de ekonomiska konsekvenserna av förslagen. Om förslagen kan förväntas leda till kostnadsökningar för det allmänna, ska utredaren föreslå hur dessa ska finansieras. Om något av förslagen i betänkandet påverkar det kommunala självstyret ska, utöver dess konsekvenser, också de särskilda avvägningar som lett fram till förslagen särskilt redovisas.

Arbetets genomförande och redovisning av uppdraget

Under uppdraget ska utredaren samråda med myndigheter och organisationer i den utsträckning det bedöms lämpligt. Utredaren ska också inhämta information från övriga nordiska länder om hur de har reglerat de frågor som uppdraget avser samt ta del av den kunskap och erfarenhet som de har på området.

Utredaren ska hålla sig informerad om och vid behov beakta relevant arbete som pågår inom Regeringskansliet och utredningsväsendet. Särskilt bör uppmärksammas beredningen i Regeringskansliet av Ökat skydd mot hedersrelaterad brottslighet (SOU 2018:69) och

Straffrättsligt skydd för barn som bevittnar brott mellan närstående samt mot uppmaning och annan psykisk påverkan att begå självmord (SOU 2019:32).

Uppdraget ska redovisas senast den 30 september 2020.

(Justitiedepartementet)

Statens offentliga utredningar 2020

Kronologisk förteckning

1. Översyn av yrket personlig assistent – ett viktigt yrke som förtjänar bra villkor. S.
2. Skärpta regler om utländska månggiften. Ju.
3. Hållbar slamhantering. M.
4. Vägen till en klimatpositiv framtid. M.
5. Fler rut tjänster och höjt tak för rutavdraget. Fi.
6. En begriplig och trygg sjukförsäkring med plats för rehabilitering. S.
7. Brott mot djur – Skärpta straff och ett mer effektivt sanktionssystem. N.
8. Starkare kommuner – med kapacitet att klara välfärdsuppdraget. Fi.
9. Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2020. Steg för steg. Var står vi? Vart går vi? M.
10. Stärkt lokalt åtgärdsarbete – att nå målet Ingen övergödning. M.
11. Kompletterande bestämmelser till EU:s förordning om utländska direktinvesteringar. Ju.
12. Nya kapitaltäckningsregler för värdepappersbolag. Fi.
13. Att kriminalisera överträdelse av EU-förordningar. N.
14. Framtidens teknik i omsorgens tjänst. S.
15. Strukturförändring och investering i hälso- och sjukvården – lärdomar från exemplet NKS. S.
16. Ett effektivare regelverk för utlänningsärenden med säkerhetsaspekter. Ju.
17. Grönt sparande. Fi.
18. Framtidens järnvägsunderhåll. I.
19. God och nära vård. En reform för ett hållbart hälso- och sjukvårdssystem. S.
20. Skatt på modet – för att få bort skadliga kemikalier. Fi.
21. Sveriges museum om Förintelsen. + Holocaust Remembrance and Representation. Documentation from a Research Conference. Ku.
22. Motorfordonspooler – på väg mot ökad delning av motorfordon. Fi.
23. Hälso- och sjukvård i det civila försvaret – underlag till försvarspolitisk inriktning. S.
24. Tillsammans för en välfungerande sjukskrivnings- och rehabiliteringsprocess. S.
25. Ett nationellt biljettsystem för all kollektivtrafik. I.
26. En sjukförsäkring anpassad efter individen. S.
27. Högre växel i minoritetspolitiken. Stärkt samordning och uppföljning. Ku.
28. En mer likvärdig skola – minskad skolsegregation och förbättrad resurstilldelning. U.
29. En ny myndighet för att stärka det psykologiska försvaret. Ju.
30. En moderniserad arbetsrätt. A.
31. En ny mervärdesskattelag. Del 1 och 2. Fi.
32. Grundpension. Några anslutande frågor. S.
33. Gemensamt ansvar – en modell för planering och dimensionering av gymnasial utbildning. Del 1 och 2. U.
34. Stärkt kvalitet och likvärdighet i fritidshem och pedagogisk omsorg. U.
35. Kontroll för ökad tilltro – en ny myndighet för att förebygga, förhindra och upptäcka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen. Fi.

36. Ett nationellt sammanhållet system för kunskapsbaserad vård – ett system, många möjligheter. S.
37. Ett nytt regelverk för arbetslöshetsförsäkringen. A.
38. Ökad trygghet för visseblåsare. A.
39. Kärnavfallsrådets yttrande över SKB:s Fud-program 2019. M.
40. En gemensam utbildning inom statsförvaltningen. Fi.
41. Kommuner som utförare av tjänster åt Arbetsförmedlingen – en analys av de rättsliga förutsättningarna. A.
42. En annan möjlighet till särskilt stöd. Reglering av kommunala resurskolor. U.
43. Bygga, bedöma, betygssätta – betyg som bättre motsvarar elevernas kunskaper. U.
44. Grundlagsskandestånd – ett rättighetskydd för enskilda. Ju.
45. Ett ändamålsenligt skydd för tryck- och yttrandefriheten. Ju.
46. En gemensam angelägenhet. Vol. 1 och 2. Fi.
47. Hållbar socialtjänst. En ny socialtjänstlag. Del 1 och 2. S.
48. Skatt på engångsartiklar. Fi.
49. Enhetlig och effektiv marknadskontroll. UD.
50. Enklare skatteregler för enskilda näringsidkare. Fi.
51. En ny lag om konsumentskydd vid köp och vissa andra avtal. Ju.
52. Rutavdrag för äldre. Fi.
53. Personuppgiftsbehandling vid antalsberäkning inför klinisk forskning. N.
54. En långsiktigt hållbar migrationspolitik. Ju.
55. Innovation genom information. I.
56. Det demokratiska samtalet i en digital tid. Så stärker vi motståndskraften mot desinformation, propaganda och näthat. Ku.
57. Ett särskilt hedersbrott. Ju.

Statens offentliga utredningar 2020

Systematisk förteckning

Arbetsmarknadsdepartementet

- En moderniserad arbetsrätt. [30]
- Ett nytt regelverk för arbetslöshetsförsäkringen. [37]
- Ökad trygghet för visselblåsare. [38]
- Kommuner som utförare av tjänster åt Arbetsförmedlingen – en analys av de rättsliga förutsättningarna. [41]

Finansdepartementet

- Fler ruttjänster och höjt tak för rutavdraget. [5]
- Starkare kommuner – med kapacitet att klara välfärdsuppdraget. [8]
- Nya kapitaltäckningsregler för värdepappersbolag. [12]
- Grönt sparande. [17]
- Skatt på modet – för att få bort skadliga kemikalier. [20]
- Motorfordonspooler – på väg mot ökad delning av motorfordon. [22]
- En ny mervärdesskattelag. Del 1 och 2. [31]
- Kontroll för ökad tilltro – en ny myndighet för att förebygga, förhindra och upptäcka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen. [35]
- En gemensam utbildning inom statsförvaltningen. [40]
- En gemensam angelägenhet. Vol. 1 och 2. [46]
- Skatt på engångsartiklar. [48]
- Enklare skatteregler för enskilda näringsidkare. [50]
- Rutavdrag för äldre. [52]

Infrastrukturdepartementet

- Framtidens järnvägsunderhåll. [18]
- Ett nationellt biljettsystem för all kollektivtrafik. [25]
- Innovation genom information. [55]

Justitiedepartementet

- Skärpta regler om utländska månggiften. [2]
- Kompletterande bestämmelser till EU:s förordning om utländska direktinvesteringar. [11]
- Ett effektivare regelverk för utlänningsärenden med säkerhetsaspekter. [16]
- En ny myndighet för att stärka det psykologiska försvaret. [29]
- Grundlagsskadedåden – ett rättighetsskydd för enskilda. [44]
- Ett ändamålsenligt skydd för tryck- och yttrandefriheten. [45]
- En ny lag om konsumentskydd vid köp och vissa andra avtal. [51]
- En långsiktigt hållbar migrationspolitik. [54]
- Ett särskilt hedersbrott. [57]

Kulturdepartementet

- Sveriges museum om Förintelsen. + Holocaust Remembrance and Representation. Documentation from a Research Conference. [21]
- Högre växel i minoritetspolitiken. Stärkt samordning och uppföljning. [27]
- Det demokratiska samtalet i en digital tid. Så stärker vi motståndskraften mot desinformation, propaganda och näthat. [56]

Miljödepartementet

- Hållbar slamhantering. [3]
- Vägen till en klimatpositiv framtid. [4]
- Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2020. Steg för steg. Var står vi? Vart går vi? [9]
- Stärkt lokalt åtgärdsarbete – att nå målet
Ingen övergödning. [10]
- Kärnavfallsrådets yttrande över SKB:s
Fud-program 2019. [39]

Näringsdepartementet

- Brott mot djur – Skärpta straff och ett
mer effektivt sanktionssystem. [7]
- Att kriminalisera överträdelser av
EU-förordningar. [13]
- Personuppgiftsbehandling vid antals-
beräkning inför klinisk forskning. [53]

Socialdepartementet

- Översyn av yrket personlig assistent – ett
viktigt yrke som förtjänar bra villkor.
[1]
- En begriplig och trygg sjukförsäkring med
plats för rehabilitering. [6]
- Framtidens teknik i omsorgens tjänst. [14]
- Strukturförändring och investering
i hälso- och sjukvården – lärdomar
från exemplet NKS. [15]
- God och nära vård. En reform för ett
hållbart hälso- och sjukvårdssystem.
[19]
- Hälso- och sjukvård i det civila försvaret
– underlag till försvarspolitisk
inriktning. [23]
- Tillsammans för en välfungerande sjuk-
skrivnings- och rehabiliteringsprocess.
[24]
- En sjukförsäkring anpassad efter individen.
[26]
- Grundpension. Några anslutande frågor.
[32]
- Ett nationellt sammanhållet system för
kunskapsbaserad vård
– ett system, många möjligheter. [36]
- Hållbar socialtjänst. En ny socialtjänstlag.
Del 1 och 2. [47]

Utbildningsdepartementet

- En mer likvärdig skola
– minskad skolegregation och för-
bättrad resurstilldelning. [28]
- Gemensamt ansvar
– en modell för planering och dimen-
sionering av gymnasial utbildning.
Del 1 och 2. [33]
- Stärkt kvalitet och likvärdighet i fritids-
hem och pedagogisk omsorg. [34]
- En annan möjlighet till särskilt stöd.
Reglering av kommunala resurs-
skolor. [42]
- Bygga, bedöma, betygssätta
– betyg som bättre motsvarar elevernas
kunskaper. [43]

Utrikesdepartementet

- Enhetlig och effektiv marknadskontroll.
[49]