

Kontaktförbud till skydd för barn under 15 år

Tematisk tillsyn över handläggningen

Tillsynsrapport 2025:1
Utvecklingscentrum
Juni 2025

Innehållsförteckning

1	Sammanfattning.....	4
2	Projektet och dess genomförande	6
2.1	Bakgrund och syfte.....	6
2.2	Projektgruppen	7
2.3	Lagstiftning, styrdokument m.m.	7
2.4	Metod.....	7
2.4.1	Urval.....	7
2.4.2	Genomförande av granskningen	8
2.4.3	Inhämtade synpunkter från åklagare	9
3	Lagstiftning och styrdokument.....	10
3.1	Kontaktförbudslagen.....	10
3.2	Förvaltningslagen	11
3.3	Barnkonventionen.....	12
3.3.1	Barnets bästa.....	12
3.3.2	Barnets rätt till delaktighet	13
3.3.3	Barnkonventionens förhållande till föräldrabalken	13
3.4	Åklagarmyndighetens föreskrifter om kontaktförbud.....	14
3.5	Riksåklagarens riktlinjer	14
3.5.1	Omständigheter att beakta vid riskbedömningen	14
3.5.2	Omständigheter att beakta vid proportionalitetsbedömningen.....	16
4	Iakttagelser och synpunkter vid granskningen	17
4.1	Generella iakttagelser.....	17
4.1.1	Akthantering och dokumentation.....	17
4.1.2	Ansökningsblanketten	18
4.1.3	Metod för risk- och proportionalitetsbedömning.....	19
4.1.4	Beslutsunderlaget.....	20
4.1.5	Beslutsmotiveringen.....	20
4.2	Ansökan om kontaktförbud.....	21
4.2.1	Vem ansöker om kontaktförbud för barnet?	22
4.2.2	Barnets ålder vid ansökan	22
4.2.3	Relationen mellan barnet och förbudspersonen	23
4.2.4	Relationen mellan barnet och en i ärendet annan skyddsperson.....	23

4.2.5	Förekomsten av ett bakomliggande särskilt allvarligt brott	24
4.2.6	Den uppgivna grunden för ansökan	24
4.3	Kontaktförbudsutredningen	25
4.3.1	Grundläggande förutsättningar	25
4.3.2	Förhör med barnet	26
4.3.3	Slutsatser	29
4.4	Riskbedömningen	31
4.4.1	Betydelsen av tidigare lagföring	31
4.4.2	Betydelsen av en pågående förundersökning	33
4.4.3	Andra omständigheter som talar för en risk	34
4.4.4	Betydelsen av pågående vårdnadstvist och andra konflikter	36
4.4.5	Slutsatser	38
4.5	Proportionalitetsbedömningen	39
4.6	Beslutet	41
4.6.1	Beslutsmotiveringen	41
4.6.2	Barnkonventionen	42
4.6.3	Slutsatser	43
4.7	I fall då någon annan sökande i ärendet beviljats kontaktförbud	43
5	Avslutning	45
5.1	Behovsanalys och vissa förslag	45
5.1.1	Riksåklagarens riktlinjer	45
5.1.2	Utbildning och vägledning	46
5.1.3	Styrning och ledning	46
5.1.4	Arkivering och ordning i akten	47
5.1.5	Ansökningsblanketten	47
5.1.6	Förslag	47
5.2	Beslut	48
	Bilaga Enkät	49

1 Sammanfattning

Vid en statistisk kartläggning över avslagsbeslut som Utvecklingscentrum genomförde år 2023 framkom att barn inte beviljas kontaktförbud i samma utsträckning som vuxna.¹ Kartläggningen visade att andelen avslagsbeslut avseende barn under 15 år uppgick till drygt 80 procent av alla ansökningar trots att barn är en av de mest skyddsvärda grupperna i samhället. Kartläggningen kunde dock inte ge svar på frågan vad som låg bakom den höga andelen.

Tillsynens huvudsakliga syfte har varit att genom en fördjupad analys av kontaktförbudshandläggningen söka svar på de bakomliggande orsakerna till den höga andelen avslagsbeslut för barn under 15 år. Analysen har tagit sin utgångspunkt från om de bedömningar som gjorts i ärendena är förenliga med gällande regelverk, exempelvis om och på vilket sätt barnkonventionen och dess principer genomsyrat handläggningen och beslutet samt om tillämpningen av metoden för risk- och proportionalitetsbedömning skiljer sig åt mellan ärenden där skyddspersonen är ett barn respektive en vuxen.

Granskningen har i huvudsak visat följande.

- Den sammantaget viktigaste slutsatsen av granskningen är att det finns utrymme att höra fler barn i kontaktförbudsutredningar och att bevilja fler ansökningar.

Barn hörs inte i kontaktförbudsärenden i den utsträckning som kan förväntas. Detta avviker markant från ärenden där skyddspersonen är vuxen där i princip alla skyddspersoner hörs. I ärenden där skyddspersonen är ett barn görs ansökan om kontaktförbud i de flesta fall inte av skyddspersonen själv utan av en vuxen. Genomlysningen visar att den vuxna sökanden hörts i de flesta fall medan barnets uppgifter inte inhämtats.

- Kontaktförbud till skydd för ett barn under 15 år meddelas inte i samma utsträckning som kontaktförbud till skydd för vuxna trots att omständigheterna bakom ansökan varit likartade. Genomlysningen indikerar att likartade omständigheter viktas olika beroende på om skyddspersonen är ett barn under 15 år eller en vuxen. Detta har i de granskade ärendena fått till följd att utfallet av riskbedömningen som gäller barn som skyddsperson lett till ett avslagsbeslut medan den vuxne skyddspersonen i motsvarande situation beviljats ett kontaktförbud.

¹ Rapport, Kontaktförbud – Kartläggning av avslagsbeslut, Utvecklingscentrum, november 2023.

- Beslutsunderlaget är i många fall även bristfälligt eftersom sedvanliga utredningsåtgärder inte vidtas i samma utsträckning som i kontaktförbudsutredningar gällande vuxna skyddspersoner. Exempelvis hörs inte vittnen i samma utsträckning. Kontaktförbudsutredningen är i många fall av den anledningen ofullständig vilket kan vara en av förklaringarna till den höga andelen avslagsbeslut.
- Den höga andelen avslagsbeslut kan inte förklaras av en bakomliggande konflikt mellan föräldrarna eftersom andelen granskade ärenden med bakomliggande konflikter och vårdnadstvister inte står i proportion till andelen avslagsbeslut.
- Polisens ansökningsblankett är inte anpassad efter förhållandet att skyddspersonen är ett barn vilket har lett till att information som kan ha betydelse för åklagarens initiala bedömning av kontaktförbudsansökan saknas.
- Om eller hur barnkonventionen och dess principer beaktats i bedömningen går inte att utläsa av handlingarna i akten då det saknas dokumentation avseende detta.
- Besluten uppfyller i stor utsträckning inte de krav på motivering som uppställts i kontaktförbudslagen och förvaltningslagen. Besluts-motiveringarna speglar inte de omständigheter som framkommit i kontaktförbudsutredningen och ger därmed ingen ledning om hur åklagaren har resonerat i sin risk- och proportionalitetsbedömning och i förlängningen vad som avgjort att barnet inte beviljats ett kontaktförbud.

Härutöver har genomlysningen visat att det finns brister avseende akthantering och dokumentation. Trots att syftet inte varit att granska ordningen i akten och dokumentationen av överväganden har bristerna härvidlag påverkat vår möjlighet till analys.

Mot bakgrund av de iakttagelser som gjorts lämnas förslag på åtgärder, bland annat att se över riksåklagarens riktlinjer 2015:2 samt att Åklagarmyndigheten bör samverka med Polismyndigheten kring olika frågor såsom exempelvis rutiner för akthantering, dokumentation och hur barnförhör ska hållas.

Utvecklingscentrum har därutöver för avsikt att se över och komplettera den rättsliga vägledningen om handläggning av kontaktförbud.

2 Projektet och dess genomförande

2.1 Bakgrund och syfte

Barn är en av de mest skyddsvärda grupperna i samhället. Ändå utsätts barn för brott i form av bland annat misshandel, hot och kränkningar, inte sällan av en närstående eller tidigare närstående person. Många barn far också illa genom att bevittna våld mellan närstående. Samhället har ett ansvar för att skydda barn mot sådana övergrepp och missförhållanden.

För att förbättra barns skydd och stärka deras rättigheter har flera förändringar gjorts i den svenska lagstiftningen under senare år. Bland annat har barnkonventionen inkorporerats i svensk lag.² I detta sammanhang är de två viktigaste artiklarna artikel 3 där det framgår att barnets bästa ska beaktas vid alla beslut som rör barnet och artikel 12 om att barn har rätt att komma till tals och bli hörda i alla ärenden som rör barnet. I artikel 12 ingår även barnets rätt att få information om beslut som rör barnet. Därtill har barnfridsbrottet tillkommit vilket innebär att barn som bevittnar våld mellan närstående erhåller målsägandestatus.³

Under hösten 2023 genomförde Åklagarmyndighetens Utvecklingscentrum en statistisk kartläggning av kontaktförbudshanteringen med inriktning på avslagsbesluten.⁴ Vid granskningen undersöktes bland annat om skyddspersonens ålder påverkar andelen avslagsbeslut. Analysen av statistiken visade att skyddspersonens ålder har stor betydelse för andelen avslag, särskilt för åldersgruppen 0-14 år. I den åldersgruppen uppgick andelen avslag till 85 procent vilket framstår som en hög andel, särskilt mot bakgrund av att motsvarande siffra för samtliga ansökningar om kontaktförbud är 70 procent. För åldersgruppen 15-17 år var motsvarande andel 75 procent.

Vad som framkommit genom den statistiska kartläggningen indikerar att barn sällan erhåller samhällets skydd genom kontaktförbud. Frågan är varför det är så. Är åklagarna mer restriktiva vid bedömningarna av om det föreligger en sådan klar och konkret risk som är en förutsättning för att kontaktförbud ska meddelas? Finns andra bakomliggande faktorer som påverkar bedömningen, som inte finns när skyddspersonen är vuxen, till exempel förekomsten av en pågående vårdnadstvist eller andra frågor kopplade till vårdnad och umgänge?

² Lag (2018:1197) om Förenta nationernas konvention om barnets rättigheter.

³ 4 kap. 3 § brottsbalken.

⁴ Rapport, Kontaktförbud – Kartläggning av avslagsbeslut, Utvecklingscentrum, november 2023.

För att besvara dessa och andra närliggande frågor har handläggningen av kontaktförbudsärenden där skyddspersonen har en nära relation till förbuds-personen granskats, i första hand relationen mellan förälder/bonusförälder och barn. Eftersom kartläggningen visade att barn i åldersgruppen 0-14 år är de som i minst utsträckning beviljas kontaktförbud omfattar projektet endast denna åldersgrupp.

Tillsynen har utgått från befintligt regelverk och styrdokument i syfte att kartlägga hur väl dessa efterlevs i handläggningen och om det finns behov av ytterligare åtgärder inom Åklagarmyndigheten i form av utbildning, ledning och styrning av handläggning av kontaktförbud där skyddspersonen är under 15 år.

2.2 Projektgruppen

Ansvarig för projektet har varit vice överåklagare Eva Johnsson. Projektgruppen har i övrigt bestått av kammaråklagare Malin Wallén (även projektledare), kammaråklagare Emma Olsson (t.o.m. 30 april 2024), kammaråklagare Kristin Stjernrup (fr.o.m. 1 april 2024), kvalificerad handläggare Helene Sörensson (även projektadministratör) och statistiker Åsa Bilius.

2.3 Lagstiftning, styrdokument m.m.

Relevanta författningar på området är lagen (1988:688) om kontaktförbud, förordningen (1988:691) om kontaktförbud, lag (2018:1197) om Förenta nationernas konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen) och förvaltningslagen (2017:900). Riksåklagarens riktlinjer 2015:2 Kontaktförbud – risk- och proportionalitetsbedömning har också beaktats.

2.4 Metod

2.4.1 Urval

Granskningen har utgått från kontaktförbudsärenden där beslut fattats under 2023. Urvalet har främst avsett AM-ärenden innehållande kontaktförbud som avslutats med ett avslagsbeslut av den ansökan som rör barnet. Av totalt 562 AM-ärenden där skyddspersonen är 0-14 år har 125 valts ut, vilket motsvarar 22 procent av det totala antalet ärenden. I de 125 ingår 37 AM-ärenden där det finns en bakomliggande allvarlig brottslighet, enligt Utvecklingscentrums definition⁵. I denna kategori har även beviljade ärenden valts

⁵ I kategorin "särskilt allvarligt brott" ingår grov misshandel, försök/förberedelse/stämpling till mord eller dråp, olaga förföljelse, grov kvinnofridskränkning och grov fridskränkning, grovt barnfridsbrott, hedersförtryck,

ut. Vissa AM-ärenden har innehållit fler än en ansökan om kontaktförbud där skyddspersonen var 0-14 år varför granskningen omfattat totalt 185 kontaktförbudsärenden, varav 37⁶ avser kontaktförbudsärenden där det finns en bakomliggande allvarlig brottslighet.

I urvalsprocessen har kontaktförbudsärenden med en bakomliggande brottsmisstanke som avser ett särskild allvarligt brott valts i första hand. AM-ärenden där det förekommer fler än en ansökan och, i förekommande fall, AM-ärenden där en ansökan som avser en annan person än barnet blivit beviljad har haft företräde i urvalsprocessen. Orsaken till att vi valt dessa ärenden är för att se om det görs någon skillnad i risk- och proportionalitetsbedömningen vid likartade omständigheter.

2.4.2 Genomförande av granskningen

Projektgruppen har med biträde av Åklagarmyndighetens statistik- och analysenhet valt ut fyra ärenden per kammare enligt ovan beskrivna urvalsprocess. Utvecklingscentrum har efter en översiktlig kvalitetssäkring av ärendena, där vissa valts bort och ersatts med nya, begärt ut handlingarna från respektive åklagarkammare. Det slutliga urvalet av ärenden med ett bakomliggande särskilt allvarligt brott innefattade efter kvalitetsgranskningen 37 stycken av totalt 185 stycken. Förutom handlingarna i kontaktförbudsärendet har, i förekommande fall, samtliga handlingar från den bakomliggande förundersökningen inhämtats. Vid genomförande av granskningen har även Åklagarmyndighetens ärendehanteringssystem Cåbra (i fortsättning- en Cåbra) och belastningsregistret varit tillgängliga.

Vid aktgranskningen har ett antal frågeställningar⁷ formulerats och besvarats i ett av Åklagarmyndigheten tillhandahållet enkätverktyg. Frågeställningarna har i huvudsak byggts på de omständigheter som enligt lag och riktlinjer ska beaktas vid den risk- och proportionalitetsbedömning som åklagaren har att göra inför sitt beslut i kontaktförbudsfrågan.⁸ Detta för att i möjligaste mån kartlägga vad utredningen i det enskilda ärendet visat och därmed vilket beslutsunderlag åklagaren har haft vid beslutstidpunkten. Därutöver har enkäten innehållit bland annat frågor om barnets ålder, relation till förbudspersonen samt hur beslutsmotiveringen har utformats.

Samtliga av de 125 utvalda AM-ärendena har granskats. Enkätsvaren har därefter sammanställts och analyserats. Enkätverktyget har dock medfört vissa begränsningar vid sammanställning och analys. Exempelvis har det

grovt olaga hot, oäktsam våldtäkt, våldtäkt, oäktsamt sexuellt övergrepp och sexuellt övergrepp. Våldtäkt och sexuellt övergrepp innefattar brott mot barn samt för våldtäkt även försöksbrott. För grov misshandel, grovt olaga hot och sexualbrott har brott mellan obekanta och i förekommande fall brott mot grupp exkluderats.

⁶ Cåsa.

⁷ Se bilaga.

⁸ Se närmare kap. 3 och särskilt avsnitt 3.5.

saknats möjlighet att genomföra korsvisa analyser av frågeställningar och koppla kommentarer till enskilda frågeställningar.

2.4.3 Inhämtade synpunkter från åklagare

Ett första preliminärt resultat av granskningen redovisades vid Utvecklingscentrums erfarenhetsseminarium i oktober 2024. På seminariet deltog erfarna åklagare från hela landet som arbetar med brott i nära relation och brott mot barn. Syftet med redovisningen var att inhämta synpunkter på våra iakttagelser och deltagarnas uppfattning om eventuella svårigheter vid handläggningen av dessa ärenden. Deltagarna framförde bland annat följande.

- Det har förekommit att ansökan som gäller barnet har avslagits eftersom barnet bedömts vara för litet för att själv ha kontakt med förbudspersonen och att ett kontaktförbud till skydd för mamman har ansetts skydda även barnet.
- I de fall förbudspersonen är vårdnadshavare ansågs ett kontaktförbud försvåra eller omöjliggöra för förbudspersonen att utöva vårdnaden och det har av förbudspersoner i vissa fall ifrågasatts om det är juridiskt möjligt att en av vårdnadshavarna ensam kan ansöka om kontaktförbud för barnets räkning.
- När det gäller förhör med barn i kontaktförbudsärenden framgick att det finns en osäkerhet kring vem som kan besluta om att barnet ska höras i de fall barnet inte samtidigt är målsägande i en förundersökning. Det framkom även en osäkerhet kring hur ett sådant förhör ska genomföras.
- En annan svårighet som lyftes var att brister i polisens resurser när det kommer till att höra barn medför att beslut i kontaktförbudsärendet inte kan fattas inom föreskriven tid och att åklagarna därför avstår från att höra barnet. En diskussion fördes om detta är ett skäl att överskrida tidsfristen.
- Deltagarna påtalade även att det idag saknas vägledning om hur barn ska hanteras i kontaktförbudsärenden och framförde önskemål om riktlinjer för hur barnförhör ska genomföras.

3 Lagstiftning och styrdokument

3.1 Kontaktförbudslagen

Kontaktförbudslagstiftningen syftar till att skydda personer som riskerar att utsättas för brott, förföljelse eller allvarliga trakasserier. Lagstiftningen är tänkt att i första hand skydda dem som utsätts i nära relationer men kan även tillämpas på andra situationer. I de fall ett barn är skyddsperson är förbudspersonen inte sällan en person barnet har eller har haft en nära relation till. Utgångspunkten är att lagstiftningen ska tillämpas åldersneutralt.

Av 1 § andra stycket kontaktförbudslagen följer att ett kontaktförbud får meddelas om det finns risk att förbudspersonen kommer att begå brott mot, förfölja eller allvarligt trakassera den som förbudet avses skydda. Vid riskbedömningen ska särskilt beaktas om förbudspersonen har begått brott mot någons liv, hälsa, frihet eller frid.

Vidare får ett kontaktförbud enligt paragrafens tredje stycke meddelas endast om skälen för ett sådant förbud uppväger det intrång eller men i övrigt som förbudet innebär för den mot vilket förbudet avses gälla.

När lagstiftningen om kontaktförbud infördes betonades i förarbetena att möjligheten att meddela ett kontaktförbud om förbudspersonen inte tidigare var dömd för brott mot skyddspersonen var mycket restriktiv.⁹ I samband med Stalkningsutredningen uttalade regeringen dock att den omständighet att förbudspersonen var dömd för brott mot skyddspersonen endast är *en* omständighet som särskilt ska beaktas vid riskbedömningen.¹⁰ Genom lagändringen 2011 ändrades 1 § kontaktförbudslagen på så sätt att även brott mot andra än skyddspersonen ska beaktas särskilt vid riskbedömningen.

I 7 § stadgas att ett kontaktförbud prövas på begäran av skyddspersonen eller när det annars finns anledning till det. Åklagaren kan dock inte fatta beslut ex officio, dvs. utan skyddspersonens samtycke.

I 10 § finns bestämmelserna om partsinsyn i kontaktförbudsärenden och i 11 § om åklagarens kommunikationsskyldighet till parterna.

Av 12 § följer de formella krav som ställs på själva beslutet om kontaktförbud. Bestämmelsen är även tillämplig på avslagsbeslut.¹¹ Enligt tredje punkten ska de skäl som bestämt utgången anges. Motiveringsskyldigheten är långtgående och beslutsmotiveringen ska vara individualiserad. Vissa undantag kan dock förekomma till motiveringsskyldigheten, se avsnitt 3.2.

⁹ Prop. 1987/88:137 s. 18 ff.

¹⁰ Prop. 2012/11:45 s. 39 f.

¹¹ Prop. 1987/88:137 s. 47.

3.2 Förvaltningslagen

Kontaktförbud kan sägas vara ett offentligrättsligt beslut, meddelat i ett närmast förvaltningsrättsligt förfarande, med påtagligt straffrättsliga inslag. Förfarandet, som är indispositivt, inleds och utreds hos åklagare. I utredningen kan åklagaren tillämpa vissa bestämmelser om förundersökning i rättegångsbalken och anlita biträde av polis. I övrigt tillämpas, enligt 13 § kontaktförbudslagen, förvaltningsrättsliga regler.¹²

En av bestämmelserna i förvaltningslagen (2017:900) som ska tillämpas vid handläggningen av ärenden om kontaktförbud är 27 §. Denna paragraf reglerar en myndighets skyldighet att dokumentera uppgifter som myndigheten får på annat sätt än genom en handling. Skyldigheten rör uppgifter som kan ha betydelse för ett beslut i ärendet. Det ska framgå av dokumentationen när den har gjorts och av vem. Av propositionen framgår att det för att kunna tillgodose grundläggande krav på rättssäkerhet och effektivitet måste beslutsunderlaget i ett ärende vara komplett, identifierbart och lättillgängligt. En enskild ska genom att t.ex. använda sin rätt till partsinsyn kunna försäkra sig om att myndigheten inte bara har tagit ställning till allt material som har tillförts ett ärende utan att den också har bevarat det.

För myndigheten är det viktigt att ha kontroll över beslutsunderlaget, bl.a. för att den ska kunna fullgöra sin kommunikationsskyldighet. Även utomstående som har bidragit med material måste kunna vara säkra på att materialet tagits om hand på ett korrekt sätt av myndigheten. Tillgång till allt material som har tillförts ett ärende är också en förutsättning för den prövning som en överinstans ska göra med anledning av ett överklagande av ett beslut eller för sådan tillsyn som utövas av t.ex. Riksdagens ombudsmän (JO) och Justitiekanslern.

När det gäller frågan om den närmare omfattningen av dokumentationsskyldigheten anges i propositionen att det är givet att uppgifterna inte alltid behöver dokumenteras i detalj. Under förutsättning att allt väsentligt är med går det enligt regeringen naturligtvis utmärkt att återge dem i sammandrag. Inte heller behöver någon särskild handling upprättas. Att göra en tjänsteanteckning på ett dagboksblad eller en befintlig handling i akten är i många fall ofta tillräckligt.¹³

Inom ramen för detta tillsynsprojekt är även hänvisningen till vissa delar i 32 § förvaltningslagen av betydelse. Härigenom uppställs möjligheten att göra vissa undantag från motiveringsskyldigheten enligt 12 § 3 p. kontaktförbudslagen. Av 32 § andra stycket 2 och 3 pp förvaltningslagen följer att en motivering helt eller delvis får utelämnas om ett väsentligt allmänt eller enskilt intresse kräver att beslutet meddelas omedelbart samt att det är nödvän-

¹² Prop. 2014/15:139 s. 31.

¹³ Prop. 2016/17:180 s. 176-177.

digt med hänsyn till rikets säkerhet, skyddet för enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden eller något annat jämförbart förhållande. Om en motivering har utelämnats enligt andra stycket ska myndigheten enligt tredje stycket, om möjligt, ge en motivering i efterhand. I beslut som innebär att någon åläggs kontaktförbud kan dessa undantag endast aktualiseras i mycket speciella undantagsfall.¹⁴

3.3 Barnkonventionen

Barnkonventionen inkorporerades i svensk rätt den 1 januari 2020. Därigenom har barnkonventionen getts ställning som svensk lag vilket innebär att svenska bestämmelser ska tolkas i förhållande till konventionen.¹⁵ Det innebär också att barnkonventionen i händelse av en normkonflikt har företräde framför en författning av lägre konstitutionell valör som exempelvis förordningar och myndighetsföreskrifter.¹⁶

Barnkonventionen gäller för barn och ungdomar upp till 18 år. För handläggningen av kontaktförbud är det främst två av de fyra grundläggande principerna i barnkonventionen som aktualiseras, principen om barnets bästa i artikel 3 och barnets rätt att uttrycka sina åsikter och bli hörd samt få information i artikel 12.

3.3.1 Barnets bästa

Principen om barnets bästa, artikel 3, är en av barnkonventionens ledande principer vilket innebär att dess övriga artiklar ska tolkas i ljuset av den och att den ska beaktas vid alla åtgärder som rör barnet.

Principen ska balanseras i förhållande till andra intressen och rättigheter.¹⁷ I det enskilda fallet kan således andra samhällsintressen väga tyngre.¹⁸ Om en rättsregel är öppen för fler än en tolkning innebär principen att den tolkning som mest verkningsfullt tillgodoser barnets bästa ska ges företräde. Vidare innebär principen att beslutsprocessen rörande sådant som kan komma att påverka ett eller flera barn måste innehålla en utvärdering av eventuella positiva och negativa konsekvenser för barnet eller barnen. Beslutet ska innehålla en motivering av på vilket sätt hänsyn tagits till barnets bästa, dvs. vad som ansetts vara till barnets bästa i det enskilda fallet, vilka kriterier den bedömningen grundats på och hur barnets intressen vägts mot andra intressen.¹⁹

¹⁴ Se Dahlgren, Lagen om kontaktförbud och lagen om europeisk skyddsorder (17 februari 2023, Version 1D, JUNO), kommentar till 13 §.

¹⁵ Prop. 2017/18:186 s. 1.

¹⁶ A.a.s. 86.

¹⁷ Barnkonventionen – en kommentar, s. 48 f.

¹⁸ Prop. 2017/18:186 s. 95f.

¹⁹ A.a.

Ur ett åklagarperspektiv innebär detta att det genom dokumentation i ärendet bör vara möjligt att utläsa på vilket sätt principen om barnets bästa beaktats och vilka överväganden som gjorts under kontaktförbudsutredningen.²⁰

3.3.2 Barnets rätt till delaktighet

Barns rätt till delaktighet i frågor som berör dem är en central del av barnkonventionen. Artikel 12 innebär att ett barn ska få relevant information och ges möjlighet att framföra sina åsikter i frågor som rör barnet. Barnets åsikter ska tillmätas betydelse i förhållande till barnets ålder och mognad.²¹

Barnet ska beredas möjlighet att höras i alla domstolsförfaranden och administrativa förfaranden om frågor som rör barnet. Barnet kan höras antingen direkt eller genom en företrädare eller lämpligt organ. Med företrädare och lämpligt organ menas att deras uppgift endast är att förmedla barnets åsikt utan att göra någon värdering av vad som är barnets bästa.²²

Vidare följer att barnets åsikter ska tillmätas betydelse efter dess ålder och mognad vilket innebär att det ska göras en individuell bedömning av hur tungt barnets åsikt ska väga utifrån dessa faktorer. Barnets åsikter ska höras och beaktas men inte nödvändigtvis åtlydas.²³

3.3.3 Barnkonventionens förhållande till föräldrabalken

Enligt 6 kap. 11 § föräldrabalken har barnets vårdnadshavare rätt och skyldighet att bestämma i frågor som rör barnets personliga angelägenheter. Vårdnadshavarna ska därvid, i takt med barnets stigande ålder och utveckling, ta allt större hänsyn till barnets synpunkter och önskemål. Bestämmelsen innebär att det är vårdnadshavarna som enligt huvudregeln ska besluta i vilken utsträckning barnet ska delta i en utredning men att beslutanderätten succesivt flyttas över från vårdnadshavare till barn i takt med barnets ålder och mognad. I artikel 12 barnkonventionen anges ingen åldersgräns för barnets rätt att uttrycka sina åsikter. Barnrättskommittén avråder konventionsstaterna från att sätta åldergränser som begränsar barnets rätt att bli hörd i alla frågor som rör barnet.²⁴

Barnkonventionen har samma konstitutionella valör som föräldrabalken vilket innebär att ingen av normerna har företräde framför den andra. I de enskilda fall där det uppstår en konflikt mellan vårdnadshavarens bestämmanderätt enligt föräldrabalken och barnets rätt att komma till tals enligt barnkonventionen har åklagaren att ta ställning till vilket intresse som ska ha företräde.

²⁰ Jfr Brott mot barn, rättslig vägledning 2023:9, s. 6.

²¹ Barnrättskommitténs allmänna kommentar nr 12 (2021).

²² Barnkonventionen – en kommentar, s. 91.

²³ A.a.s. 92.

²⁴ Barnrättskommitténs allmänna kommentar nr 12 (2021).

Exempel på när detta kan aktualiseras är i fall då barnet, utifrån dess ålder och mognad, inte själv anses kunna ta ställning till ansökan om kontaktförbud eller till hurvida det ska höras under utredningen och en vårdnadshavare motsätter sig ansökan eller att barnet hörs.

3.4 Åklagarmyndighetens föreskrifter om kontaktförbud

Av Åklagarmyndighetens föreskrifter om kontaktförbud, ÅFS 2011:6, följer att beslut i fråga om kontaktförbud ska meddelas skyndsamt och senast inom två veckor från att ansökan kom in, om inte särskilda skäl föreligger med hänsyn till utredningens beskaffenhet eller andra omständigheter.

För utredningar som avser kontaktförbud avseende gemensam bostad, utvidgat kontaktförbud med villkor om elektronisk övervakning och särskilt utvidgat kontaktförbud är tidsfristen en vecka, om inte särskilda skäl föreligger.

3.5 Riksåklagarens riktlinjer

I maj 2015 beslutade riksåklagaren om riktlinjer för åklagarnas risk- och proportionalitetsbedömning i kontaktförbudsärenden.²⁵ Riktlinjerna som är avsedda att tjäna som vägledning för åklagarna i bedömningen syftar även till att främja enhetlighet i tillämpningen av kontaktförbudslagstiftningen.

Av riktlinjerna framgår hur risk- och proportionalitetsbedömningarna ska gå till samt vilka omständigheter som ska ges betydelse vid bedömningarna.

Enligt den metod som följer av riktlinjerna ska åklagaren först göra en riskbedömning som siktar på att utreda om det föreligger en risk av sådan styrka och art som förutsätts för ett kontaktförbud. Först sedan åklagaren kommit fram till att det föreligger en risk som kan grunda ett kontaktförbud ska åklagaren göra en proportionalitetsbedömning.

Om skyddspersonen är ett barn ska riskbedömningen ta sikte på de omständigheter som talar för att det föreligger en risk för barnets egen del. På motsvarande sätt ska proportionalitetsbedömningen utgå ifrån de skäl för och emot som gäller barnet.

3.5.1 Omständigheter att beakta vid riskbedömningen

För att bedöma risken ska åklagaren beakta vissa i riktlinjerna angivna omständigheter som på olika sätt indikerar att det föreligger en risk för ett visst handlande. Den utredning som ligger till grund för beslutet om kontaktförbud, kontaktförbudsutredningen, ska koncentreras till att utreda om dessa

²⁵ Riksåklagarens riktlinjer Kontaktförbud – risk- och proportionalitetsbedömning, RåR 2015:2. Riktlinjen ändrades senast den 15 juli 2023.

omständigheter föreligger i det enskilda ärendet. Åklagaren ska därefter göra en bedömning av hur stor risken är för att en viss händelse ska inträffa samt allvaret i den händelse som riskerar att inträffa. En sammanvägd bedömning av alla i det enskilda ärendet föreliggande omständigheter ska göras.

De omständigheter som är av betydelse vid riskbedömningen är *tidigare brott mot skyddspersonen, tidigare brott mot annan person, pågående förundersökning om brott mot skyddspersonen* samt *andra omständigheter som talar för att det föreligger en risk*.

Tidigare brottslighet

Redan av lagtexten framgår att den omständigheten att förbudspersonen har begått brott mot någon persons liv, hälsa, frihet eller frid ska beaktas särskilt vid riskbedömningen. Enligt riktlinjerna utgör tidigare brottslighet en tydlig indikation på ökad risk för brottslighet av likartat slag. Tidigare brottslighet riktad mot skyddspersonen är av särskild betydelse och om skyddspersonen utsatts för brott vid flera tillfällen är risken för ny brottslighet typiskt sett särskilt hög, t.ex. vid fridskränkingsbrott. Av betydelse är också gärningens allvar och hur nära i tiden den ligger.

Även om tidigare brott mot någon annan än skyddspersonen ska beaktas kan enligt riktlinjerna tidigare brott mot en partner normalt sett inte i sig anses utgöra en sådan risk för brott mot ett barn i samma familj att ett kontaktförbud ska utfärdas även för barnet. Dock ska beaktas om barnet bevittnat brott vilket numera är kriminaliserat som barnfridsbrott. Tidigare brott mot ett barn kan dock indikera en ökad risk för brott mot ett syskon vilket kan medföra att även syskonet beviljas kontaktförbud.

Pågående förundersökning

Enligt riktlinjerna kan uppgifter i en pågående förundersökning i sig själva motivera ett kontaktförbud utan att förbudspersonen dessförinnan lagförts för brott. Samtidigt betonas i riktlinjerna, med hänvisning till förarbetena, att möjligheten att besluta om ett kontaktförbud i de fall då förbudspersonen inte tidigare är lagförd för brott mot skyddspersonen bör användas mycket restriktivt.²⁶

I de fall kontaktförbudsansökan enbart grundas på en pågående förundersökning eller ett anmält brott är prognosen för åtal för aktuellt brott en viktig omständighet att beakta vid beslutet. Bedömer åklagaren att åtal kan väckas talar det för ett beslut om kontaktförbud medan motsatsen gäller om åklagaren gör bedömningen att åtal inte kan väckas. Följaktligen bör åklagaren ompröva sitt beslut om kontaktförbud som grundats på en förundersökning om denna läggs ned. Ett nedlägningsbeslut innebär dock inte per automatik att ett meddelat kontaktförbud ska hävas eftersom det kan föreligga andra omständigheter som innebär att risken kvarstår. Om åklagaren

²⁶ Prop. 1987/88:137 s. 18 och riksåklagarens riktlinjer, RåR 2015:2, s. 5.

svårigen kan göra en prognos, som det ofta kan vara i inledningsskedet av en förundersökning eftersom beslutsunderlaget är magert, kan det innebära att ett utfärdat kontaktförbud kontinuerligt måste omprövas under förundersökningens gång.

Andra särskilda omständigheter

Andra särskilda omständigheter som kan tala för en ökad risk är t.ex. att förbudspersonen, utan att ha begått ett brott, utsatt någon annan person för trakasserier eller förföljelse, uppträtt på ett sådant sätt att risken får anses öka, har en konstaterad psykisk sjukdom eller aktivt letar efter skyddspersonen.

En konflikt mellan parterna, såsom en pågående vårdnadstvist eller umgängesprocess, kan indikera en ökad risk för att den ena parten utsätter den andra för brott, förföljelse eller allvarliga trakasserier men innebär också att uppgifter som en part tillför utredningen bör värderas med särskild försiktighet.²⁷ En bakomliggande konflikt mellan parterna är en omständighet som alltså, enligt riktlinjerna, både kan väga för och emot ett kontaktförbud.

3.5.2 Omständigheter att beakta vid proportionalitetsbedömningen

Proportionalitetsbedömningen tar sikte på avvägningen mellan å ena sidan intresset för att förebygga brott, förföljelse och allvarliga trakasserier mot skyddspersonen och å andra sidan förbudspersonens integritet och intresse att röra sig fritt. För att ett kontaktförbud ska vara proportionerligt krävs att skyddspersonens skäl för ett kontaktförbud väger tyngre än förbudspersonens skäl där emot.

I riktlinjerna anges som exempel på skäl för ett förbud *allvaret och omfattningen i den brottsliga gärningen eller trakasserierna, hur nära i tiden omständigheten som talar för ett förbud ligger, hur omfattande risken är samt hur länge risken kan förväntas föreligga.*

Som exempel på skäl emot ett förbud anges i riktlinjerna *det generella intrång och men som ett kontaktförbud alltid medför, om kontakter med gemensamma barn försvåras och om skadeverkningarna av ett förbud av någon anledning blir särskilt ingripande för förbudspersonen.*

²⁷ Se NJA 2007 s. 272.

4 Iakttagelser och synpunkter vid granskningen

Varje ansökan om kontaktförbud prövas i ett kontaktförbudsärende. Även flera ansökningar som bygger på samma omständigheter hanteras var för sig i separata kontaktförbudsärenden. I den fortsatta redogörelsen avses med *ärenden*, om inget annat anges, genomgående kontaktförbudsärenden. I den mån vi avser en *förundersökning* anges det, och då vi avser hela akten, inklusive en parallellt bedriven förundersökning, skriver vi *AM-ärende*.

De siffror som redovisas motsvarar genomgående andel av avslagsbeslut, om inget annat anges.

4.1 Generella iakttagelser

Under arbetets gång har vi gjort generella iakttagelser av brister i handläggningen som har fått betydelse för både gransknings- och analysarbetet, se kommande avsnitt. Bristerna kan enligt vår bedömning även innebära att exempelvis transparensen i beslutsunderlaget och förståelsen för åklagarens beslut påverkas negativt.

4.1.1 Akthantering och dokumentation

Vid genomgång av kontaktförbudsärendena har vi kunnat konstatera att det finns brister i akthanteringen i form av dokumentation av vad som tillförts ärendet och utgjort beslutsunderlag. Vidare är det tydligt att det inte finns någon enhetlig standard för var och hur handlingar ska arkiveras i kontaktförbudsärenden. Dessa brister har medfört att granskningsarbetet har försvårats.

Åklagarmyndigheten arkiverar de handlingar som upprättats i Cåbra medan övriga handlingar arkiveras hos Polismyndigheten. Vi har i ett fåtal ärenden kunnat se goda exempel på att alla relevanta utredningshandlingar samlats under kontaktförbudsärendets K-nummer (ärendenummer), vilket medfört att materialet på ett enkelt sätt kunnat gås igenom. Bristerna på ordning i akten i övriga ärenden har resulterat i ett detektivarbete i Cåbra för att söka handlingar som inte funnits tillgängliga i kontaktförbudsärendet.

Exempel på brister är att det i vissa ärenden hänvisas till andra K-nummer som rör andra sökande eller att utredningshandlingar tillhörande kontaktförbudsutredningen är märkta med det K-nummer som hör till en bakomliggande förundersökning. Handlingar såsom dokumenterade förhör har kunnat återfinnas i Cåbra men inte i kontaktförbudsärendet. Det har också funnits

brister i dokumentationen av vad som tillförts kontaktförbudsärendet från en parallellt pågående förundersökning.

Förutom att bristerna i akthanteringen försvårat granskningen medför det att det är svårt att i efterhand förstå vilket beslutsunderlag åklagaren haft tillgång till vid sitt beslut. Det finns också exempel i ärendena där det inte tydligt framgår vilken information som kommunicerats med parterna. Som framgår av förarbetena till 27 § förvaltningslagen, se avsnitt 3.2, är det av vikt att ha en god ordning på vilket underlag som läggs till grund för ett beslut för att part ska kunna tillvara ta sin partsinsyn men också för att myndigheten ska kunna fullgöra sin kommunikationsskyldighet. Det är därför av vikt att hålla reda på vilka uppgifter som tillförs kontaktförbudsärendet.

Ytterligare en aspekt på de brister vi sett är att det i vissa fall i kontaktförbudsärendet har hänvisats till aktuellt AM-ärende eller K-numret i förundersökningen. En sådan hänvisning medför att part skulle kunna åberopa en rätt till insyn i exempelvis hela förundersökningen och därmed till material som egentligen inte utgör beslutsunderlag i kontaktförbudsärendet. I många fall innehåller en förundersökning känsligt material som åklagaren i dessa fall skulle kunna bli tvungen att röja till en person som kanske i grunden inte har rätt att ta del av uppgiften. Ett sådant förfarande skulle kunna strida mot dataskyddsförordningen²⁸ (härefter GDPR).

Vi kan därför inte nog betona vikten av att rätt uppgifter och handlingar sorteras in under rätt ärendenummer så att beslutsunderlaget är komplett, identifierbart och lättillgängligt. Detta för att myndigheten ska leva upp till förvaltningslagens bestämmelse i 27 § samt bestämmelserna i 10 och 11 §§ i kontaktförbudslagen och GDPR.

4.1.2 Ansökningsblanketten

Vid granskningen har det blivit tydligt att den blankett som används av Polismyndigheten vid ansökan om kontaktförbud inte är anpassad efter att sökanden är ett barn. Exempelvis är frågor om vårdnad och gemensamt boende utformade utifrån ett vårdnadshavarperspektiv och inte utifrån att det är barnet som är sökanden. Vidare saknas det exempelvis kopplingar till barnkonventionen, var barnet befinner sig, om barnet har gemensam bostad med förbudspersonen eller, vid exempelvis växelvis boende, vem som har vårdnaden. Det har också visat sig att sökanden nästan aldrig är barnet själv vilket inte heller alltid framgår tydligt av uppgifterna på blanketten.

²⁸ Europaparlamentets och Rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG.

4.1.3 Metod för risk- och proportionalitetsbedömning

I riksåklagarens riktlinjer anges den metod som är tänkt att tillämpas vid åklagarnas risk- och proportionalitetsbedömningar. Metoden bygger på tre steg.

Det första steget i metoden är att avgöra om det överhuvudtaget föreligger grundläggande förutsättningar för att meddela ett kontaktförbud. Åklagaren ska i detta steg värdera om de uppgifter som framgår av ansökan och därtill hållet förhör med sökanden är sådana att en kontaktförbudsutredning ska inledas. Bedömer åklagaren att det inte finns grundläggande förutsättningar för ett kontaktförbud ska ansökan avslås redan i detta skede. Om åklagaren anser att det finns grundläggande förutsättningar är nästa steg att göra en riskbedömning.

För att åklagaren ska kunna göra en adekvat riskbedömning måste i de flesta fall ytterligare utredning inhämtas. Detta andra steg syftar till att åklagaren ska få ett tillräckligt gott beslutsunderlag inför riskbedömningen. I detta steg är bl.a. förhör med skyddspersonen en viktig utredningsåtgärd om det inte finns ett fullgott förhör bifogat till ansökan. Även annan utredning som kan antas bidra till riskbedömningen bör inhämtas, exempelvis förhör med vittnen eller skriftlig dokumentation som visar på ett oönskat beteende. Om åklagaren vid riskbedömningen kommer fram till att det finns en tillräcklig risk för brott, förföljelse eller allvarliga trakasserier ska åklagaren i det tredje och sista steget göra en proportionalitetsbedömning. Om utfallet av riskbedömningen däremot är att det inte föreligger en sådan risk ska ansökan avslås.

Det är först i detta tredje steg, sedan kontaktförbudsutredningen visar på en tillräcklig risk, som förbudspersonens uppgifter bör inhämtas. Om förbudspersonens uppgifter påverkar riskbedömningen på sådant sätt att det inte längre kan anses föreligga en tillräcklig risk för det oönskade beteendet bör ansökan avslås. Om risken däremot kvarstår eller ökar i styrka ska åklagaren, innan beslut kan fattas, göra en proportionalitetsbedömning varigenom skyddspersonens risk att utsättas för det oönskade beteendet ska vägas mot det ingrepp det innebär för förbudspersonen att vara belagd med ett kontaktförbud.

I Cåbra finns mallar för att fatta beslut om kontaktförbud. För att underlätta för åklagarna i beslutsfattandet infördes 2022 tre nya beslutsmallar för avslag; *förutsättningar saknas*, *ej tillräcklig risk* och *ej proportionerligt*. Dessa är tänkta att spegla den ovan beskrivna metoden och de tre stegen.

Vid granskningen har det framkommit att åklagarna i hög utsträckning använder fel mall, t.ex. används mallen förutsättningar saknas trots att förbudspersonen hörts och det korrekta hade varit att använda mallen ej proportionerligt alternativt ej tillräcklig risk beroende på omständigheterna. En förklaring till detta kan vara att åklagarna inte har tillämpat den metod för risk- och proportionalitetsbedömningen som uppställts i riktlinjerna. Det

är dock svårt att dra några säkra slutsatser då besluten oftast inte är motiverade på ett tydligt sätt och det i övrigt saknas dokumentation om vilka överväganden som gjorts.

4.1.4 Beslutsunderlaget

Vi kan konstatera att barn inte hörs i kontaktförbudsutredningen i den utsträckning som det finns förutsättningar för, se djupare analys i avsnitt 4.3.2. Övriga brister som har kunnat iakttas är bland följande. Relevanta uppgifter som lämnats i ansökan har i flera fall inte kontrollerats. Det finns exempel där uppgifter från socialtjänsten inte inhämtats trots uppgift om en pågående utredning. Kontakter med utomstående har inte skett även då det finns uppgifter om att dessa har information att lämna, t.ex. hålls inte förhör med förskolepersonal om uppgifter att förbudspersonen frekvent uppsöker barnet vid förskolan. Vidare finns det exempel på att uppgifter från Kriminalvården inte inhämtats i de fall kontaktförbudsansökan görs i samband med att förbudspersonen ska frigges från ett fängelsestraff.

4.1.5 Beslutsmotiveringen

Av 12 § kontaktförbudslagen, som delvis bygger på förvaltningslagen, följer att ett beslut om kontaktförbud ska motiveras. Detta gäller även för beslut om att avslå en ansökan om kontaktförbud. Syftet med denna reglering är att parterna ska förstå gränserna för förbudet och vilka omständigheter i det enskilda fallet som varit avgörande i bedömningen. Skälen för beslutet måste vara angivna på ett sätt som gör det begripligt, inte minst för de inblandade personerna. När en av dessa är ett barn tillkommer dessutom kraven i barnkonventionens artikel 12 om barnets rätt till relevant information.

Sammantaget måste åklagaren lägga stor vikt vid att motivera sitt beslut på ett sätt som gör att det går att förstå vilka överväganden som gjorts och vad som läggs till grund för beslutet. JO har vid flera tillfällen granskat åklagarnas beslutsmotiveringar och då också särskilt betonat vikten av att ange de faktiska omständigheter som grundar beslutet.²⁹

Under granskningen, vilket presenteras nedan, har vi tittat på om åklagarens beslutsmotivering i det enskilda fallet har speglat vad som framkommit i utredningen och riskbedömningen. Redan inledningsvis vill vi dock särskilt uppmärksamma att det finns exempel i granskningen på beslutsmotiveringar som är så svåra att förstå att de inte ger någon ledning alls om på vilka omständigheter åklagaren har grundat sitt beslut. Detta är förstås otillfredsställande.

För att stödja åklagarna i motiveringen av besluten finns, som tidigare nämnts, avslagsmallar med förtryckta förslag på motivering i Cåbra. Som framkommit ovan har vi dock kunnat se att åklagarna i många fall inte

²⁹ Se JO-beslut 1990/91 s. 101.

använt aktuell avlagsmall vid beslutsfattandet. Härigenom har åklagaren inte heller kunnat utnyttja det stöd i att utforma beslutsmotiveringen som användandet av rätt mall ger.

4.2 Ansökan om kontaktförbud

En ansökan om kontaktförbud kan göras av vem som helst, det måste inte vara skyddspersonen som ansöker. Även myndigheter, såsom Polismyndigheten eller socialtjänsten, kan intitera ett kontaktförbudsärende. Ett kontaktförbud kan dock inte meddelas mot skyddspersonens vilja.

En ansökan om kontaktförbud kan göras när som helst. Det finns inget krav på att det pågår en förundersökning om bakomliggande brottslighet eller att förbudspersonen tidigare lagförts för brott mot skyddspersonen.

Vanligtvis görs ansökan om kontaktförbud hos Polismyndigheten som har tagit fram en standardiserad blankett för ändamålet. Utifrån uppgifterna i blanketten är det tänkt att åklagaren ska kunna göra en första bedömning av om det föreligger grundläggande förutsättningar för att ett kontaktförbud ska kunna meddelas. Vidare ska det framgå om parterna har gemensam bostad samt om det finns gemensamma barn och i förekommande fall hur vårdnadsförhållandena ser ut. Framgår det av blanketten att parterna har gemensam bostad ska ett kontaktförbud avseende gemensam bostad, och inte ett ordnärt kontaktförbud, prövas.

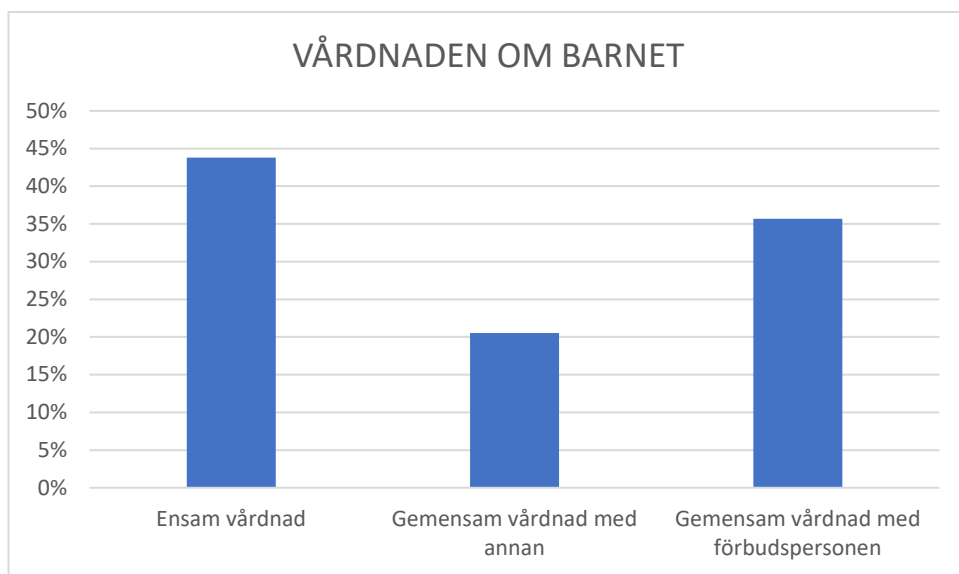
Under granskningen har det, som nämnts tidigare, blivit tydligt att ansökningsblanketten inte är anpassad till situationen att skyddspersonen är ett barn. Ifyllda uppgifter om boendesituation har inte sällan visat sig avse förhållandet mellan förbudspersonen och sökanden, som ofta är mamma till skyddspersonen, och inte skyddspersonens boendesituation. Inte heller frågan om vårdnad är anpassad till att avse vårdnad om skyddspersonen och det framgår inte om barnet t.ex. har växelvis boende hos sina föräldrar. Det finns också exempel där ingen egen ansökan upprättats för barnet utan att barnet har omfattats av vårdnadshavarens egen ansökan om kontaktförbud.

Det har också vid granskningen visat sig att det är svårt att, enbart utifrån ansökningsblanketten, förstå vad som är grunden för ansökan. I de fall sökanden, som i de flesta fall inte är barnet själv, är hörd i samband med ansökan bör förhöret ge ledning om vad som är grunden för ansökan vilket inte är fallet i alla ärenden. I många av de granskade ärendena är förhöret med sökanden detsamma som i sökandens egen ansökan. Förhöret har inte inriktats på frågor som rör barnet och risken för att barnet utsätts för trakasserier, förföljelse eller brott. Följden blir en brist i beslutunderlaget när polisen inte ställer rätt frågor till sökanden. Vidare saknas emellanåt uppgifter om hur vårdnadsförhållandet om barnet ser ut.

4.2.1 Vem ansöker om kontaktförbud för barnet?

I en övervägande majoritet av alla ansökningar som gjorts där skyddspersonen är ett barn görs ansökan av barnets vårdnadshavare. I ett fåtal fall har ansökan gjorts av barnet själv. Andra som ansökt om kontaktförbud för barnet har varit barnets särskilda företrädare, morfar eller bonusfarmor.

Vårdnadshavaren som ansöker om kontaktförbud för barnets räkning har i närmare 45 procent av ärendena haft ensam vårdnad om barnet, i drygt 35 procent haft gemensam vårdnad med förbudspersonen och i ca 20 procent haft gemensam vårdnad med annan, i ärendet utomstående, person.

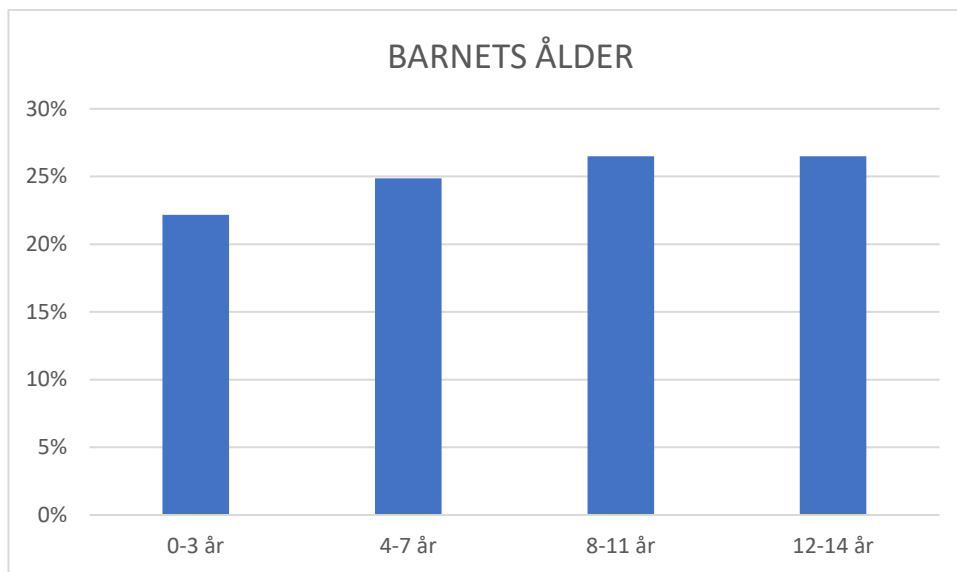


Figur 1 illustrerar sökandens, tillika vårdnadshavarens, vårdnadsförhållande om barnet.

4.2.2 Barnets ålder vid ansökan

Barnens ålder vid ansökan är relativt jämnt fördelad mellan de på förhand valda åldersgrupperna. I drygt hälften av ärenden är skyddspersonen åtta år eller äldre. I en knapp fjärdedel av ärendena är skyddspersonen under fyra år.

Barnets ålder har betydelse för utredningen om kontaktförbud på så sätt att barn i hörbar ålder kan höras om ansökan och de omständigheter som ligger till grund för den. Mer om detta i avsnitt 4.3.



Figur 2 illustrerar barnets ålder vid ansökan om kontaktförbud.

4.2.3 Relationen mellan barnet och förbudspersonen

Urvalet har, i möjligaste mån, begränsats till de ärenden där det föreligger en nära relation mellan skyddspersonen och förbudspersonen. Eftersom urvalsprocessen i detta fall skett genom granskning av varje ärende och då underlaget har varit begränsat har ett fåtal ärenden visat sig *inte* innefatta en nära relation. Vidare har, på grund av begränsningar i underlaget, en vidare tillämpning av begreppet nära relation än vad som avses i 4 kap. brottsbalken använts.³⁰

Granskningen har visat att skyddspersonen i de flesta fall, i drygt 70 procent av de granskade ärendena, är barn till förbudspersonen. Näst vanligast är att skyddspersonen är bonusbarn till förbudspersonen. I ett fåtal fall är skyddspersonen barnbarn eller syskon till förbudspersonen. I övrigt ses exempelvis syskonbarn, barn till förbudspersonens nya partner och vän till familjen.

4.2.4 Relationen mellan barnet och en i ärendet annan skyddsperson

I urvalet har ingått AM-ärenden där en annan skyddsperson än barnet i samma AM-ärende fått sin ansökan om kontaktförbud beviljad medan barnet fått avslag.

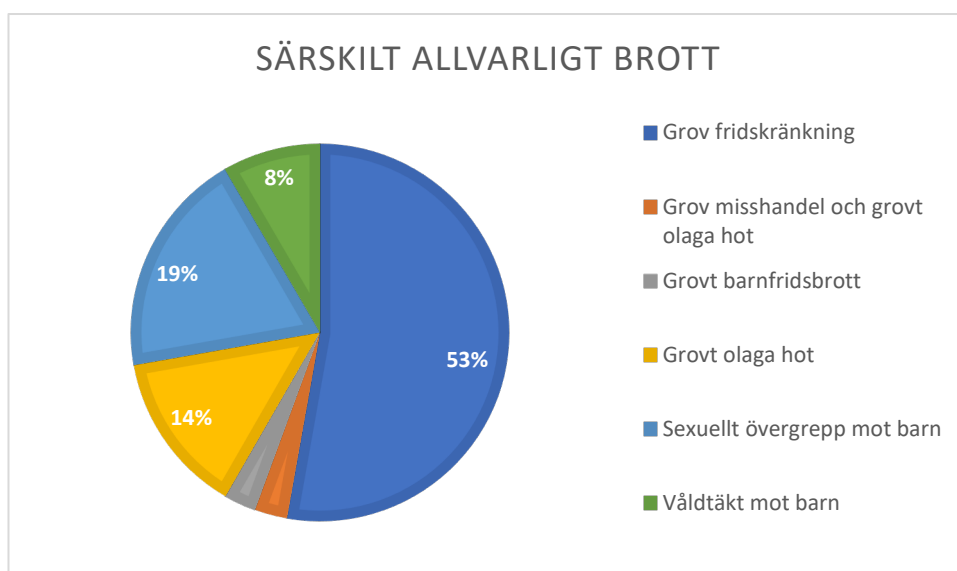
Av granskningen framgår att den andra skyddspersonen oftast är förälder till barnet, i mer än 90 procent av ärendena, men att det också förekommer att barnet är syskon till den andra skyddspersonen. Vidare ses i några fall att barnet både är barn och syskon till en annan skyddsperson vilket innebär att fler än en annan skyddsperson i AM-ärendet fått ett beviljat kontaktförbud.

³⁰ Jfr Högsta domstolens definition av begreppet i NJA 2004 s. 97 (Det närstående paret).

4.2.5 Förekomsten av ett bakomliggande särskilt allvarligt brott

I urvalet har AM-ärenden med ett särskilt allvarligt brott prioriterats.³¹ Dessa innefattar både ärenden som avslutats med ett beviljat kontaktförbud och ärenden som avslutats med avslag. Eftersom analysunderlaget i denna kategori endast består av 37 AM-ärenden, vilket i och för sig motsvarar samtliga ärenden under 2023 enligt urvalet, måste en viss försiktighet iakttas vid analysen.

I de AM-ärenden där det funnits en pågående förundersökning om ett särskilt allvarligt brott riktat mot barnet har mer än hälften av alla AM-ärenden avsett grov fridskränkning, ungefär en tredjedel avsett ett sexualbrott, i mindre än en femtedel hot och våldsbrott och i endast tre procent grovt barnfridsbrott.



Figur 3 illustrerar fördelningen av särskilt allvarliga brott riktat mot barnet.

4.2.6 Den uppgivna grunden för ansökan

Mot bakgrund av vad som tidigare redovisats om ansökningsblanketten är det många gånger otydligt vad som är grunden för ansökan. I de flesta fall har det varit nödvändigt att ta del av förhöret med sökanden för att överhuvudtaget förstå grunden för ansökan.

Den grund som vanligast framkommer i det granskade materialet är att det pågår en förundersökning där både barnet och en annan person som är närstående till barnet är målsägande. Vidare anføres att förbudspersonen tidigare är lagförd för brott. När det gäller andra omständigheter som kan utgöra en risk anges exempelvis missbruksproblematik och psykisk ohälsa hos

³¹ Se definitionen av begreppet i fotnot 5.

förbudspersonen, uttryck för rädsla, tidigare trakasserier och upprepade oönskade kontakter.

Som tidigare redovisats är sökanden oftast en annan person än barnet vilket innebär att den uppgivna grunden bygger enbart på sökandens uppgifter och inte barnets.

4.3 Kontaktförbudsutredningen

4.3.1 Grundläggande förutsättningar

För att en kontaktförbudsutredning ska inledas krävs att det, i det enskilda fallet, föreligger grundläggande förutsättningar för att meddela ett kontaktförbud.

En sådan grundläggande förutsättning är att skyddspersonen vill ha ett kontaktförbud. När ansökan avser ett barn kan frågan om samtycke till kontaktförbud bli komplex. Beroende på barnets ålder och mognad kan barnet själv ta ställning i frågan. I de fall barnet är yngre eller av olika skäl inte kan avge någon inställning är det normalt vårdnadshavaren som företräder barnet. Ett barn som bedöms ha uppnått tillräcklig ålder och mognad för att själv kunna ta ställning till kontaktförbudsfrågan bör alltså höras för att kunna avge sin inställning till kontaktförbudet. Om barnet, på grund av ålder eller andra skäl, inte kan höras får dess inställning inhämtas på annat sätt, exempelvis genom dess vårdnadshavare eller genom socialtjänstens försorg.

En annan grundläggande förutsättning för att ett kontaktförbud ska kunna meddelas är att de bakomliggande omständigheter som ansökan baseras på lagligen medger ett kontaktförbud, det vill säga att det föreligger sådana särskilda omständigheter som kan innebära en risk för ett visst beteende. I annat fall är ansökan ogrundad och ska avslås. Av de granskade ärendena är det enbart ett ytterst fåtal, om någon, där det framgår att ansökan är uppenbart ogrundad.

Sedan åklagaren har konstaterat att det finns grundläggande förutsättningar för att kunna meddela ett kontaktförbud bör en utredningen inledas i syfte att utreda de särskilda omständigheter som ska beaktas vid åklagarens risk- och proportionalitetsbedömning.³² Beslut i en kontaktförbudsfråga ska meddelas skyndsamt³³ varför det är angeläget att kontaktförbudsutredningen koncentreras till just de omständigheter som ska beaktas vid bedömningen.

³² Se närmare avsnitt 3.5.

³³ Se närmare avsnitt 3.4.

4.3.2 Förhör med barnet

I en kontaktförbudsutredning är förhöret med skyddspersonen en viktig utredningsåtgärd eftersom skyddspersonen i regel kan tillföra uppgifter som är av betydelse för åklagarens riskbedömning. Om det redan av ansökan framgår att det är en uppenbart ogrundad sådan saknas oftast anledning att höra skyddspersonen. En av de centrala bristerna som vi har kunnat iaktta vid granskningen är att barn inte hörs i samma utsträckning som vuxna i kontaktförbudsutredningen. Granskningen har därför när det gäller kontaktförbudsutredningen koncentrerats till frågor rörande förhör med barn. För generella iakttagelser avseende beslutsunderlaget se avsnitt 4.1.4.

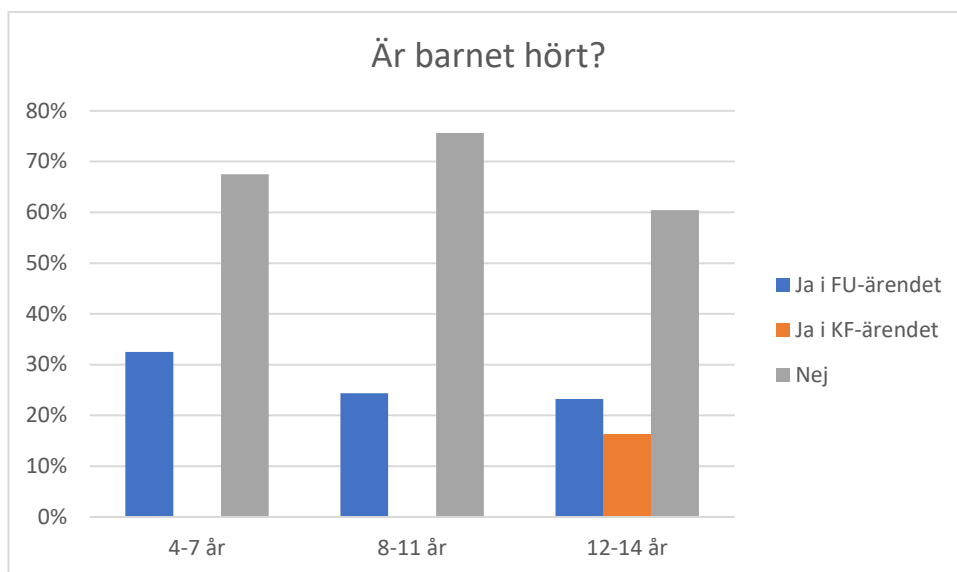
När skyddspersonen är ett barn kan förhöret vara omgärdat av särskilda svårigheter hänförliga till att barn som huvudregel saknar processbehörighet, dvs. möjlighet att fullt ut föra sin egen talan. Huvudregeln är att i de fall barnet står under vårdnad av två vårdnadshavare utövar de enligt 6 kap. 13 § föräldrabalken sina skyldigheter och rättigheter gentemot barnet tillsammans vilket i detta sammanhang innebär att samtycka till förhör med barnet. Är förbudspersonen barnets vårdnadshavare kan det finnas anledning att befara att denne inte kommer att ta tillvara barnets rätt. Eftersom det i nuläget saknas lagliga möjligheter att förordna en särskild företrädare för barnet i ett kontaktförbudsärende bör åklagaren gör en bedömning av om barnet ändå kan höras utifrån barnkonventionens artiklar 3 och 12.³⁴

I de fall det pågår en bakomliggande förundersökning kan barnet under förhöret i förundersökningen tillfrågas om omständigheter som rör ansökan om kontaktförbud. Vidare kan ett förhör under förundersökningen bidra med värdefulla uppgifter till åklagarens beslutsunderlag i frågan om kontaktförbud. Ett förhör med barnet under förundersökningen kan därför ha betydelse för åklagarens beslut i kontaktförbudsfrågan.

Vid granskningen har frågor ställts om barnet har hörts under utredningen om kontaktförbud, om barnet har hörts under förundersökningen om ett i förekommande fall bakomliggande brott eller om barnet inte har hörts alls.

Barnets ålder har avgörande betydelse för dess förmåga att berätta. Barn mellan 0-3 år har nästintill obefintlig förmåga att uttrycka sig på det sätt som krävs för att ett förhör med barnet ska ha något värde i detta sammanhang. Av denna anledning är det ett förväntat resultat att barn i denna åldersgrupp inte är hörda och den finns inte heller med i det redovisade resultatet.

³⁴ Se avsnitt 3.3 och Rättslig vägledning Brott mot barn, 2023:9.



Figur 4 visar i hur stor andel barnet har hörts i ärenden som avslutats med ett avslagsbeslut. Diagrammet inkluderar kategorin särskilt allvarliga brott.

Av granskningen framkommer att förhör under förundersökningen hölls i åldrarna 4-7 år i drygt 30 procent av ärendena och i åldrarna 8-11 i drygt 25 procent. I dessa åldersgrupper hölls inga förhör i kontaktförbudsärendet. För åldersgruppen 12-14 år är fördelningen relativt lika mellan andel hörda i förundersökningen, drygt en femtedel, respektive i kontaktförbudsärendet, knappt en femtedel. Andelen hörda i kontaktförbudsärendet motsvarar dock endast sju barn. I 60 procent av ärenden har barnen i denna åldersgrupp inte fått komma till tals överhuvudtaget, varken i förundersökningen eller i kontaktförbudsärendet.

Eftersom inga barn under 12 år hörts i kontaktförbudsutredningen får vi intrycket av att det finns en icke uttalad åldersgräns för när åklagaren anser att förhör med barn i kontaktförbudsärendet bör aktualiseras.

Det finns skäl att ställa sig frågande till diskrepansen mellan andel förhör under förundersökningen och förhör i kontaktförbudsutredningen eftersom en individualiserad prövning ska göras utifrån barnets ålder och mognad. De barn som har ansetts hörbara i förundersökningen torde på samma skäl vara hörbara i kontaktförbudsärendet. Frånvaron av dokumentation över vilka överväganden åklagaren har gjort medför svårigheter att dra några säkra slutsatser kring varför barnet inte har hörts i de aktuella ärendena.

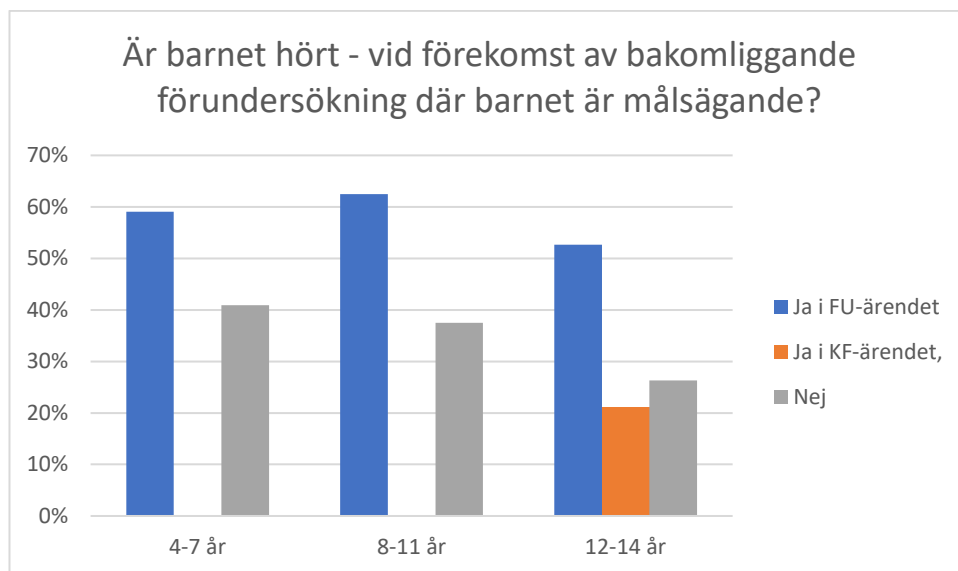
I ärenden där barnet även är målsägande

Om grunden för ansökan om kontaktförbud är en pågående förundersökning i vilken barnet är målsägande är det svårt att se några skäl till att barnet, förutsatt att det har uppnått tillräcklig ålder och mognad, inte skulle höras under förundersökningen. I de fall den misstänkte, tillika förbudspersonen, är barnets vårdnadshavare förordnas i regel en särskild företrädare för barnet som kan tillvarata barnets rätt under processen varför barnförhör under förundersökningen kan sägas vara oproblematiskt på ett formellt plan.

I samband med förhöret om brottet bör barnet också kunna höras om kontaktförbudet om ansökan föreligger vid denna tidpunkt. I granskningen ses enstaka goda exempel på att frågor relaterade till kontaktförbudsärendet ställts till barnet under förhöret i förundersökningen. Det är alltså i dessa situationer inte så att det måste hållas två separata förhör med barnet, det viktiga är att barnförhöret i relevanta delar tillförs kontaktförbudsutredningen så att det blir tydligt vad exempelvis partsinsynen omfattar, se vidare avsnitt 4.1.1.

Granskningen har visat att ansökan om kontaktförbud i vissa fall inkommer i ett sent skede under förundersökningen. I sådana fall krävs att åklagaren tar ställning till om det finns ett tillräckligt gott beslutsunderlag utan att barnet även hörs i kontaktförbudsutredningen. Om det, vid tiden för ansökan, redan finns ett förhör med barnet som hållits under förundersökningen och som kan fungera som beslutsunderlag även för kontaktförbudsfrågan räcker det med att på annat sätt inhämta barnets inställning. Huvudregeln är att barnet utifrån dess ålder och mognad själv ska tillfrågas. I de fall barnet inte kan anses ha uppnått tillräcklig ålder och mognad kan barnets inställning inhämtas på annat sätt. I granskningen har det kunnat iakttas enskilda goda exempel på att åklagaren i sådana fall inhämtat barnets inställning genom den särskilda företrädaren eller vårdnadshavaren.

I granskningen har barnets ställning som målsägande visat sig vara i princip avgörande för om barnet får komma till tals.



Figur 5 illustrerar förekomsten av barnförhör i ärenden där barnet är eller har varit målsägande i en bakomliggande förundersökning vid tidpunkten för riskbedömningen och kontaktförbudsutredningen avslutats med ett avslagsbeslut.

I de fall där barnet samtidigt är målsägande i en bakomliggande förundersökning är mer än hälften av barnen i åldrarna 4-11 år hörda under förundersökningen. I åldersgruppen 12-14 år har drygt hälften av barnen hörts inom ramen för förundersökningen och en femtedel i kontaktförbudsutredningen.

Om det däremot inte finns en bakomliggande förundersökning visar granskningen att knappt fem procent av barnen i åldrarna 4-14 år hörts i de kontaktförbudsärenden som avslutats med ett avslagsbeslut. I antal motsvarar det tre barn av totalt 66 stycken. Barnen som hörts var 12-14 år gamla. I den åldersgruppen fanns 24 barn.

Det finns i detta sammanhang anledning att erinra om att det för att bevilja ett kontaktförbud inte krävs att det pågår eller har pågått en bakomliggande förundersökning där skyddspersonen är eller har varit målsägande, se mer om detta i avsnitt 4.4.

Vid en bakomliggande förundersökning om ett särskilt allvarligt brott

Om grunden för ansökan om kontaktförbud är en pågående förundersökning bör enligt riksåklagarens riktlinjer hänsyn tas, förutom till prognosen för om åtal kan väckas, den misstänkta brottslighetens karaktär.

Omfattningen och allvaret i den utredda brottsligheten är av stor betydelse för riskbedömningen. Är brottsligheten upprepad talar det för en ökad risk jämfört med om det är ett enstaka brott som utreds. Vidare talar ett misstänkt allvarligare brott för en ökad risk jämfört med brottslighet av lindrigare karaktär.

Bland de ärenden som inhämtats med en pågående förundersökning som avser ett särskilt allvarligt brott återfinns både avslag och beviljade ansökningar. De analyser som görs baseras dock på ett litet underlag varför viss försiktighet har iakttagits men följande övergripande slutsatser kan ändå dras.

I de ärenden som avslutats med ett positivt beslut i kontaktförbudsfrågan framkommer att en majoritet av alla skyddspersoner, drygt 70 procent, hörts under förundersökningen medan endast sju procent, vilket motsvarar ett (1) barn, har hörts i kontaktförbudsärendet. I mer än 20 procent av dessa ärenden är barnet inte hört alls. För de ärenden som avslutats med ett avslagsbeslut är knappt 90 procent av barnen hörda under förundersökningen men ingen i kontaktförbudsutredningen. Resterande ca tio procent är inte hörda alls.

Det förekommer att det i förhöret under förundersökningen ställts frågor om kontaktförbudet men detta har i de flesta fall inte dokumenterats i kontaktförbudsärendet vilket är en brist. Såvitt framgår har barnets inställning inte inhämtats på annat sätt i mer än ett fåtal fall.

4.3.3 Slutsatser

Utgångspunkten är att barnet har rätt att komma till tals och avge sin inställning till en ansökan om kontaktförbud. Vidare behöver åklagaren, för att få ett tillräckligt gott beslutsunderlag, i många fall höra barnet. Som alltid när det gäller barnförhör ska en bedömning utgå från barnets ålder och mognad.

Som framgår i avsnitt 4.3.2 är en mycket liten andel barn hörda inom ramen för kontaktförbudsutredningen. Inte ens i åldersgruppen 12-14 år, där det kan förväntas att det stora flertalet barn hörs, är fler än några få barn hörda. Om det pågår en bakomliggande förundersökning där barnet har målsägandestatus går det dock att konstatera att även yngre barn i stor utsträckning hörs inom ramen för förundersökningen.

Sammantaget kan det konstateras att barn, trots att de bedömts tillräckligt mogna för att höras i förundersökningen, inte hörs i kontaktförbudsärendet i den utsträckning som kan förväntas. Barnet har inte heller tillfrågats om sin inställning till kontaktförbudsansökan. Det framstår som att åklagaren gör olika bedömningar av barnets förmåga att höras under förundersökningen respektive i kontaktförbudsutredningen.

Som tidigare redogjorts för i avsnitt 4.3.2 saknas idag lagliga möjligheter att förordna en särskild företrädare i ärenden om kontaktförbud. En förklaring till att barn inte hörs i dessa ärenden kan vara att åklagaren anser att det på grund härav finns praktiska problem att få till stånd ett barnförhör. Frågan om möjlighet till särskild företrädare för barn i ärenden om kontaktförbud är numera omhändertagen genom lagstiftningsärendet om en effektivare kontaktförbudslagstiftning.³⁵

I de fall det pågår en förundersökning avseende brott mot barnet där förhör ska hållas med barnet finns en möjlighet att även ställa frågor kopplade till kontaktförbudsutredningen. Genomgången av barnförhören från förundersökningen har dock visat att barn endast i begränsat antal fall fått frågor som kan kopplas till en ansökan om kontaktförbud. En förklaring kan vara att barnet hörts som målsägande innan ansökan om kontaktförbud kommer in. I den övervägande majoriteten av ärenden saknas dokumentation om vilka bedömningar som gjorts vilket leder till att det inte går att dra några slutsatser om varför åklagaren i dessa situationer inte har hört barnet i kontaktförbudsärendet.

Genomlysningen i kombination med de uppgifter som framkom vid erfarenhetsseminariet visar på att det finns en stor osäkerhet hos åklagare om och i så fall hur de ska prata med barn om kontaktförbud, se avsnitt 2.4.3. Det finns anledning att i detta sammanhang påminna om att det inte är samma beviskrav i en kontaktförbudsutredning som i ett brottmål vilket gör att förhöret med barnet inte behöver omgärdas av samma formaliakrav som ett barnförhör under en förundersökning.

I det enskilda ärendet kan bristen på förhör med barnet leda till att åklagaren inte har ett tillräckligt gott beslutsunderlag inför sitt beslut. Vidare kan det ifrågasättas om åklagaren, i de fall barnet inte själv ansöker om kontaktförbud, kan fatta beslut om kontaktförbud utan att ha inhämtat barnets inställning i frågan. Som framgått tidigare är sökanden i en övervägande

³⁵ Prop. 2024/25:123 s. 84 ff. Ändringarna förväntas träda i kraft den 1 juli 2025.

majoritet av de granskade ärendena en annan person än barnet vilket gör att barnets egna uppgifter och inställning initialt saknas i ärendet. Detta är en skillnad mot ärenden som avser vuxna. I dessa ärenden är skyddspersonen oftast densamma som sökanden vilket medför att skyddspersonens uppgifter samt inställning finns tillgängliga från början.

Genom att barnet har hörts inom ramen för förundersökningen har åklagaren i den delen uppfyllt barnets rätt enligt artikel 12 i barnkonventionen. Men det saknas dokumentation i de allra flesta ärenden om vilka överväganden enligt barnkonventionen åklagare gjort i kontaktförbudsärendet avseende förhör med barnet. Aktgranskningen och uppgifter som framkom i samband med det årliga erfarenhetsseminariet, se avsnitt 2.4.3, ger intrycket av att det råder en osäkerhet hos åklagare om hur artikel 3 och artikel 12 ska tillämpas i förhållande till kontaktförbudslagstiftningen.

Vår tolkning av kontaktförbudslagstiftningen i förhållande till artikel 3 i barnkonventionen innebär att barnet ska skyddas i processen och inte *från* processen. En handläggning som innebär att barnet varken hörs om omständigheter som kan ha betydelse för riskbedömningen eller om dess inställning till ansökan kan därför enligt vår uppfattning inte anses förenlig med barnkonventionens principer såsom de uttrycks i artikel 3 och 12.

4.4 Riskbedömningen

När åklagaren, genom kontaktförbudsutredningen, inhämtat ett tillräckligt gott beslutsunderlag ska en riskbedömning baserat på vad som framkommit genomföras. Vid bedömningen ska en prövning göras av *hur stor risken är* för att en viss händelse ska inträffa och *allvaret i den händelse som riskerar att inträffa*. Av riktlinjerna framgår att åklagaren ska göra en sammanvägd bedömning av samtliga omständigheter.³⁶

Eftersom avsaknaden av särskilda omständigheter talar emot en risk medan förekomsten talar för en risk har det varit av betydelse att belysa i vilken utsträckning särskilda omständigheter föreligger i de granskade ärendena. Frågan är om den stora andelen avlagsbeslut i ärenden där skyddspersonen är ett barn kan bero på avsaknad av särskilda omständigheter.

4.4.1 Betydelsen av tidigare lagföring

Av kontaktförbudslagen följer att den omständighet att förbudspersonen tidigare begått brott mot någon annan persons liv, hälsa, frihet eller frid särskilt ska beaktas vid riskbedömningen. I förarbetena till den ursprungliga lagen om besöksförbud uttalas att möjligheten att utfärda ett kontaktförbud mot en person som inte tidigare lagförts för brott mot skyddspersonen bör

³⁶ Se närmare avsnitt 3.5.

tillämpas mycket restriktivt.³⁷ Detta uttalande har därefter inte berörts i efterkommande lagstiftningsärenden varför restriktivitetskravet har ansetts vara fortsatt tillämpligt.³⁸

Tidigare lagföring för brott mot barnet

Enligt riksåklagarens riktlinjer är förekomsten av tidigare lagföring för brott mot skyddspersonen den omständighet som ska väga tyngst i riskbedömningen. Genomgången av ärendena visar att det endast i ett fåtal fall finns en tidigare lagföring för brott mot barnet.

Tidigare lagföring för brott mot annan

Efter 2011 års lagändring av kontaktförbudslagen ska tidigare lagföring mot någon persons, inte enbart skyddspersonens, liv, hälsa, frihet eller frid särskilt beaktas vid riskbedömningen. Konsekvensen av lagändringen innebär i praktiken att restriktivitetskravet enbart kvarstod i de fall förbudspersonen inte tidigare lagförts för brott mot någon persons liv, hälsa, frihet eller frid.

Granskningen visar att i mer än 40 procent av ärendena har förbudspersonen tidigare begått brott mot någon annan person.

Enligt riksåklagarens riktlinjer ska brott som riktats mot tidigare partner eller närstående väga tyngst i riskbedömningen. Samtidigt anges att tidigare brottslighet mot en partner normalt sett inte innebär en sådan ökad risk för brott mot ett barn i familjen att kontaktförbud ska utfärdas för barnet. Att barnet bevittnat brott mellan personer som barnet är eller tidigare har varit närstående till är under vissa förutsättningar straffbart som barnfridsbrott, vilket enligt riktlinjerna ska vägas in i bedömningen för det fall barnet är skyddsperson. Tidigare brott mot ett annat barn i familjen kan visa på en viss ökad risk för brott mot syskon vilket kan medföra att kontaktförbud kan utfärdas även för det syskon som inte utsatts för brott.

Granskningen visar att de förbudspersoner som tidigare lagförts har begått brott mot en tidigare partner och annan närstående i drygt 80 procent av fallen.

Vid riskbedömningen ska också beaktas vilken typ av brott lagföringen avsåg, brottslighetens frekvens, hur nära i tiden brottet begicks samt allvaret i tidigare brottslighet. Brott mot liv, hälsa, frihet eller frid, upprepad brottslighet mot samma person samt brott nära i tiden väger tyngst.³⁹ Det sagda innebär dock inte per automatik att andra brott, enstaka brott eller brott längre tillbaka i tiden helt saknar betydelse för bedömningen.

³⁷ Prop. 1987/88:137 s. 18.

³⁸ I prop. 2024/25:123 föreslås att kravet på restriktivitet utmönstras.

³⁹ Riksåklagarens riktlinjer, RÅR 2015:2.

Eftersom brott som ligger nära i tiden väger tyngst har vi under granskningen definierat det som brott som begåtts inom tre år före ansökan om kontaktförbud.

Granskningen visar att brott mot liv, hälsa, frihet eller frid uppgår till drygt 95 procent av tidigare lagföring. Vidare visar granskningen att ca 70 procent av brotten ligger inom tre år, dvs nära i tiden. I de lagförda ärendena utgör drygt 45 procent upprepade brottslighet, t.ex. grov kvinnofridskränkning.

4.4.2 Betydelsen av en pågående förundersökning

Vanligtvis görs ansökan om ett kontaktförbud i samband med en anmälan om brott mot skyddspersonen. Det förekommer också att ansökan om kontaktförbud görs i ett senare skede av en pågående förundersökning om brott mot skyddspersonen.

Som tidigare redogjorts för är det sällan barnet själv som ansöker om kontaktförbud utan det görs vanligen av en vårdnadshavare som samtidigt ansöker om kontaktförbud för egen del och för eventuella syskon. I granskningen har vi kunnat se exempel på att vårdnadshavaren är utsatt för brott men att det inte finns någon brottsmisstanke avseende barnet. Vi har dock i detta sammanhang i flera fall noterat att det fanns eller att det borde ha funnits en misstanke om barnfridsbrott men att det inte verkar ha utretts eller lottats in till åklagare.

Uppgifterna i en pågående förundersökning kan i sig själv motivera ett kontaktförbud. Samtidigt följer av kontaktförbudslagens förarbeten att möjligheten att utfärda kontaktförbud i de fall förbudspersonen inte tidigare är lagförd för brott mot skyddspersonen bör användas mycket restriktivt.⁴⁰

Pågående förundersökning där barnet är målsägande

Granskningen visar att det i ca 45 procent av ärendena finns en bakomliggande förundersökning i vilken förbudspersonen är misstänkt för brott mot barnet. Dessa innefattar i en övervägande majoritet brott mot liv, hälsa, frihet eller frid.

Bevisläget

För att en pågående förundersökning ensamt ska kunna läggas till grund för ett kontaktförbud måste åklagaren vid tiden för beslutet i kontaktförbudsfrågan göra en prognos över förundersökningens bevisläge. Om åklagaren gör bedömningen att åtal inte kommer kunna väckas bör den brottslighet som utreds normalt inte läggas till grund för ett kontaktförbud.⁴¹ På ett tidigt stadium av en förundersökning kan det vara svårt att göra en prognos av om åtal kan väckas varför det kan krävas att åklagaren kontinuerligt under för-

⁴⁰ Prop. 1987/88:137 s. 18 och riksåklagarens riktlinjer, RåR 2015:2, s. 5.

⁴¹ Riksåklagarens riktlinjer, RåR 2015:2.

undersökningen omprövar kontaktförbudsfrågan. Om ett kontaktförbud initialt avslagits och bevisningen stärks i takt med att brottsutredningen går framåt kan det finnas skäl att initiera en ny ansökan.

Av de kontaktförbudsärenden som grundats på en pågående förundersökning i vilket barnet var målsägande hade endast ca 15 procent avslutats vid tiden för avslagsbeslutet. I resterande ca 85 procent av ärendena pågick fortfarande en brottsutredning när ansökan om kontaktförbud avslogs.

Vid granskningen har vi sett exempel på att ansökan om kontaktförbud har avslagits men att åtal sedermera väckts för brott mot barnet. Det finns i detta sammanhang anledning att påminna om att åklagaren självmant kan initiera en kontaktförbudsutredning. Det faktum att åklagaren väcker åtal innebär nya omständigheter som ger anledning för åklagaren att ompröva sitt beslut och möjlighet att initiera en ny utredning om kontaktförbud.

Andra omständigheter att beakta rörande en pågående förundersökning

Utöver bevisläget för den bakomliggande brottsmisstanken är omfattningen och allvaret i den misstänkta brottsligheten samt hur nära i tiden den påstås vara begången av betydelse vid riskbedömningen. Ett allvarigare brott och brott som ligger nära i tiden indikerar typiskt sett risk för nya brott, förföljelse eller allvarliga trakasserier.

Granskningen visar att brottsligheten i ca 90 procent av ärendena ligger nära i tiden, dvs. inom tre år, och i drygt 25 procent är upprepad.

4.4.3 Andra omständigheter som talar för en risk

Utöver de omständigheter som redogjorts för i avsnitt 4.4.1 och 4.4.2 kan det i kontaktförbudsutredningen framkomma andra omständigheter som talar för en risk för ett visst oönskat beteende. Det kan exempelvis röra sig om tidigare trakasserier eller aggressivt beteende mot skyddspersonen eller mot andra i en motsvarande situation, uttalanden eller uppträdanden som iakttagits av andra eller konstaterad psykisk sjukdom med symptom som talar för en risk. Forskning på gruppnivå visar att även missbruk kan innebära en ökad risk för våld.⁴²

Ett kontaktförbud grundat uteslutande på sådana riskfaktorer kan endast i undantagsfall vara motiverat.⁴³ Eftersom en sammanvägd bedömning av samtliga omständigheter som kan tala för en risk ska göras har vi valt att även granska i vilken utsträckning vissa sådana andra omständigheter förekommer i ärendena.

⁴² Se t.ex. Brå, *Brott i nära relationer: En nationell kartläggning* (Rapport 2014:8), s. 31 ff., och Brå, *Dödligt våld och psykisk ohälsa: Gärningspersoners tidigare kontakter med psykiatrisk vård* (Rapport 2020:7), s. 38.

⁴³ Riksåklagarens riktlinjer, RÅR 2015:2, s. 6.

Den forskning som finns på området visar att exempelvis missbruk, psykisk ohälsa och vissa psykiatriska diagnoser utgör riskfaktorer på gruppnivå.⁴⁴ Detta innebär att det kan vara svårbedömt om och hur exempelvis psykisk sjukdom eller missbruk påverkar risken för ett oönskat beteende, t.ex. våldsutövning, i det enskilda fallet. Ett alkoholmissbruk innebär exempelvis inte per automatik att en enskild individ har en ökad risk för våldsutövning under berusning. Det krävs att det finns uppgifter i utredningen som ger stöd för bedömningen att de omständigheter som ses i ärendet också innebär en klar och konkret risk för oönskat beteende i det enskilda fallet, t.ex. uppgifter om att berusningen leder till att förbudspersonen uppträder aggressivt. Sådana uppgifter kan exempelvis framkomma i förhör, i PM från polis vid ingripande-fallet och i utredningar från socialtjänsten.

Vi har i granskningen kunnat se att det sällan finns uppgifter i kontaktförbudsutredningen som visar att det förekommit tidigare trakasserier mot skyddspersonen. Inte heller uppgifter om uttalanden eller uppträdanden som iakttagits av andra som kan tala för en risk eller uppgifter om psykisk sjukdom ses i fler än några få ärenden.

Däremot är det vanligare att det förekommer uppgifter som indikerar att ansökan har föregåtts av trakasserier eller aggressiva beteenden mot andra i motsvarande situation. I drygt hälften av ärendena förekommer sådan omständigheter. Även missbruk som riskfaktor förekommer i relativt stor utsträckning i de granskade ärendena.

Andra omständigheter som förekommit i enstaka ärenden är bl.a. uppgifter om våldskapital, tillgång till vapen samt uppgifter om att förbudspersonen kommer att föra barnet utomlands och att förbudspersonen inom en snar framtid efter ansökan om kontaktförbud ska frigges villkorligt från ett fängelsestraff.

I flera av de granskade ärendena har vi kunnat se att barnet använts som ett medel för förbudspersonen att komma åt information och för att ha fortsatt kontroll av en tidigare partner. Barnet utsätts därmed för en form av trakasserier som inte förekommer på samma sätt när det gäller trakasserier mellan vuxna. I ett exempel framgick av förhören att den före detta partnern och flera av syskonen hade tagit avstånd från förbudspersonen på grund av brott och trakasserier. Ett av barnen, 11 år gammal, tyckte synd om pappan tillika förbudspersonen och gav uttryck för att det var okej att ha viss kontakt med pappan även om denne ringde hela tiden, vilket barnet upplevde som jobbigt. Barnet fick avslag på kontaktförbudsansökan även om både den särskilda företrädaren och socialtjänsten gav uttryck för att ett kontaktförbud, trots barnets egen inställning, var till barnets bästa. Det framgår inte i aktuellt exempel om åklagaren övervägt möjligheten att meddela ett kontaktförbud med undantag för viss kontakt.

⁴⁴ Se not 42.

Riskbedömningen kan också påverkas av om förbudspersonen är häktad för brott mot skyddspersonen eller annan närstående och är ålagd restriktioner. I sådana fall har förbudspersonen liten möjlighet att ha kontakt med sin omvärld varför risken för det oönskade beteendet kan minska eller helt uteslutas, i vart fall under den period förbudspersonen är ålagd restriktioner. I de fall förbudspersonen är häktad utan restriktioner finns normalt inga begränsningar i förbudspersonens kontakter med omvärlden vilket innebär att frihetsberövandet i sig inte minskar risken för icke-fysiska kontakter.⁴⁵ Granskningen visar att förbudspersonen i åtta procent av ärendena som avslutats med ett avslagsbeslut var häktad med restriktioner. Bristerna i beslutsmotiveringarna gör dock att det inte går att dra några slutsatser om och på vilket sätt det har påverkat åklagarens riskbedömning.

Pågående förundersökning där någon annan än barnet är målsägande

Som tidigare nämnts förekommer det att en ansökan om kontaktförbud för barnet grundas på en brottanmälan eller förundersökning där någon annan än barnet är målsägande.

Av granskningen framkommer att de flesta som ansöker för barnets räkning är barnets vårdnadshavare. Det är också sökanden som i en övervägande majoritet av fallen är målsägande i den förundersökning som ansökan grundas på. I de granskade ärendena är det vanligast att sökanden tillika målsäganden är barnets mamma medan förbudspersonen tillika misstänkt för brott mot mamman är barnets pappa. Som tidigare nämnts har vi dock vid granskningen noterat att det finns ärenden där det borde ha funnits ett barnfridsbrott men att det inte verkar ha lottats in till åklagare eller utretts.

Det saknas uttryckliga riktlinjer för hur misstänkt brottslighet mot någon annan än skyddspersonen ska viktas i riskbedömningen. Det är dock vår uppfattning att åklagaren kan utgå från samma omständigheter som vid riskbedömningen avseende en pågående förundersökning mot barnet, dvs. brottslighetens allvar, omfattning och tidsaspekten samt bevisläget. Utifrån erfarenhet och vad som kan iakttas i överprövningsverksamheten finns det exempel på att åklagare i fall med allvarlig brottslighet riktad mot en närstående beviljat kontaktförbud mot barnet vilket kan ses som exempel på att det finns utrymme att meddela kontaktförbud även i dessa situationer.

4.4.4 Betydelsen av pågående vårdnadstvist och andra konflikter

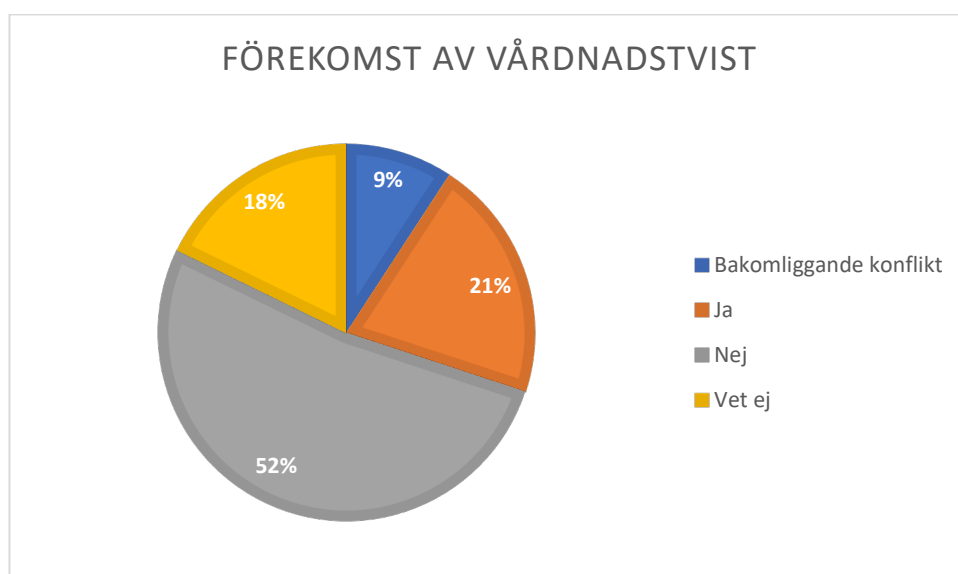
I granskningen är den vanligaste situationen när ett barn är skyddsperson att barnets föräldrar är sökande respektive förbudsperson. I dessa fall har sökanden i en dryg tredjedel av alla ärenden gemensam vårdnad om barnet med förbudspersonen och i knappt 45 procent av ärendena ensam vårdnad.⁴⁶

⁴⁵ Kriminalvården har, enligt häkteslagen (2010:611), befogenheter att utifrån en säkerhetsaspekt begränsa en intagens kontakter med omvärlden.

⁴⁶ Se avsnitt 4.2.

Erfarenhetsmässigt vet vi att det förekommer att anmälan om brott och ansökan om kontaktförbud används som slagträ i vårdnadstvister. Av Högsta domstolens dom i NJA 2007 s. 272 följer att en bakomliggande konflikt mellan parterna innebär att uppgifter som tillförs utredningen av den ena eller andra parten måste bedömas med särskild försiktighet. Enligt riksåklagarens riktlinjer anges därutöver att en konflikt om gemensamma barn även kan indikera en ökad risk för att den ena parten utsätter den andra för brott, förföljelse eller allvarliga trakasserier.

För att få en uppfattning av om och i vilken utsträckning förekomster av vårdnadstvister eller andra djupgående konflikter mellan vårdnadshavarna påverkar åklagarens riskbedömning har vi tagit med frågor om det i granskningen. Frågorna om vårdnadstvist har endast besvarats jakande då det av utredningen framgår att det finns en pågående sådan. Vad gäller frågorna om det föreligger en annan djupgående konflikt mellan vårdnadshavarna har en bedömning gjorts vid granskningen utifrån vad som framkommit genom förhör med sökande, förbudsperson och i förekommande fall uppgifter från andra, som exempelvis socialtjänsten.



Figur 6 illustrerar andelen kontaktförbudsärenden med en bakomliggande vårdnadstvist eller konflikt mellan sökanden och förbudspersonen.

Granskningen visar att det i en majoritet av ärendena inte föreligger någon vårdnadstvist alternativt att det inte framgår att det föreligger en sådan. Oavsett finns i dessa ärenden inga sådana omständigheter att beakta vid riskbedömningen. I ca 20 procent av ärendena framgår av utredningen att det pågår en vårdnadstvist och i knappt tio procent görs bedömningen att det finns en annan bakomliggande konflikt mellan parterna.

Mot bakgrund av Högsta domstolens avgörande från 2007 skulle en möjlig förklaring till varför barn inte beviljas kontaktförbud kunna vara att det pågår en vårdnadstvist mellan sökanden och förbudspersonen. Granskningsunder-

laget ger dock inte fullt stöd för detta eftersom vårdnadstvister inte är så vanligt förekommande att det ensamt kan förklara den höga andelen avslagsbeslut.

Vi har dock sett exempel på fall där åklagaren redan i ett första direktiv gett uttryck för att det är upp till socialtjänsten att hantera kontakten mellan mamman och barnet samt att polis och åklagare inte ska ta ställning i vårdnadsfrågan genom ett beslut om kontaktförbud. Någon reflektion i ärendet om barnets rätt att komma till tals har inte dokumenterats. Av utredningen framgick att det fanns misstankar om brott mot barnet och dennes syskon.

Ett annat exempel är ett fall där sökanden uppgav att barnet, dvs. skyddspersonen, hade uttryckt att kontakterna med förbudspersonen, tillika fadern, var oönskade och att barnet var rädd för fadern. Förundersökning om brott mot barnet pågick. Vårdnadstvist förelåg. Något förhör med barnet hölls inte innan beslut om avslag meddelades.

4.4.5 Slutsatser

Granskningen visar att det i flertalet av kontaktförbudsutredningarna finns komponenter som typiskt sett innebär en ökad risk för brott, förföljelse och allvarliga trakasserier. Det är t.ex. förhållandevis vanligt att förbudspersonen tidigare är dömd för brott mot en annan närstående person, vilket är en riskfaktor. Den tidigare lagföringen avser ofta upprepade brott riktade mot en till barnet närståendes liv, hälsa, frihet eller frid och att dessa brott begåtts nära i tiden i förhållande till ansökan om kontaktförbud. Det har inte heller visat sig vara ovanligt att det, parallellt med kontaktförbudsutredningen, pågår en förundersökning för brott mot liv, hälsa, frihet eller frid riktad mot skyddspersonen eller mot andra närstående personer. Även en sådan omständighet är en riskfaktor. I de granskade ärendena har det även kunnat iaktas andra omständigheter som talar för en risk, t.ex. missbruk, upprepade oönskade kontakter och psykisk ohälsa. Dessa omständigheter tycks sällan ha utretts inom ramen för kontaktförbudsutredningen vilket gör att de inte heller har kunnat läggas till grund för riskbedömningen.

Med beaktande av det ovan redovisade kan inte den stora andel avslagsbeslut förklaras av avsaknad av särskilda omständigheter som talar för en risk. Tvärtom visar granskningen att det i många ärenden föreligger omständigheter som normalt ska väga tungt vid åklagarens riskbedömning. Granskningen har dock inte kunnat visa i hur stor utsträckning flera tungt vägande omständigheter förelegat i ett och samma ärende. Detta beror delvis på att det enkätverktyg som varit tillgängligt inte har möjliggjort den typen av jämförelser. Det finns i detta sammanhang dock anledning att erinra om att det inte är nödvändigt att flera tungt vägande omständigheter sammanfaller i ett ärende för att kunna meddela ett kontaktförbud. Beroende på dess karaktär kan det vara tillräckligt att en tungt vägande omständighet föreligger, t.ex. att förbudspersonen är dömd för ett allvarligt brott mot en

närstående eller att det pågår en förundersökning om upprepad brottslighet mot skyddspersonen.

Den höga andelen avslagsbeslut kan inte heller förklaras av förekomsten av en bakomliggande vårdnadstvist. Granskningen ger dock intryck av att en pågående vårdnadstvist kan påverka åklagarens beslut att hålla barnförhör. En tänkbar förklaring kan vara att Högsta domstolens avgörande från 2007 har lett till en mer restriktiv hållning än vad som avsetts. Vår uppfattning är dock att 2007 års avgörande avser värdering av tillförda uppgifter och inte inhämtande av uppgifter. Att uppgifter ska värderas med försiktighet kan inte anses vara detsamma som att helt avstå från att inhämta dem. Förekomsten av en vårdnadstvist kan även vara en riskfaktor för trakasserier, hot och våld vilket också anges i riktlinjerna men det tycks inte ha fått genomslag vid riskbedömningen.⁴⁷

Granskningen i kombination med de uppgifter som framkom vid erfarenhetsseminariet tyder på att åklagare tolkar artikel 12 i barnkonventionen på så sätt att barnet bör skyddas från att "dras in i" vårdnadstvisten och därmed inte heller bör höras i kontaktförbudsutredningen.

Sammantaget visar granskningen att det i flertalet av kontaktförbudsutredningarna fanns komponenter som typiskt sett innebär en ökad risk för brott, förföljelse och allvarliga trakasserier. Dessa omständigheter tycks inte få samma genomslag när det gäller barn som i ärenden med vuxna skyddspersoner. Vi har även sett andra omständigheter som borde kunna tala för en risk när skyddspersonen är ett barn men som inte omnämns i riktlinjerna och därför inte beaktas.

4.5 Proportionalitetsbedömningen

Om riskbedömningen visar att det finns en så klar och konkret risk att kontaktförbud kan meddelas ska en proportionalitetsbedömning göras innan beslutet fattas.⁴⁸ Bedömningen bygger på att den inskränkning som förbudet innebär i den personliga integriteten och rörelsefriheten ska stå i rimlig proportion till vikten av det som ska uppnås med åtgärden. Med andra ord ska skyddspersonens skäl *för* ett kontaktförbud väga tyngre än förbuds- personens skäl *mot* ett kontaktförbud. Ett ordinärt kontaktförbud förutsätter i regel inte en risk av samma styrka och art som ett mer kvalificerat förbud eftersom förbudet enbart innebär att förbudspersonen inte får ha kontakt med skyddspersonen. Av det skälet torde det inte heller vara lika vanligt att ett ordinärt kontaktförbud anses vara oproportionerligt jämfört med ett mer kvalificerat. Eftersom tillsynen omfattat ordinära kontaktförbud som avslutats i huvudsak med ett avslagsbeslut är det förväntat att åklagaren i de flesta fall kunnat fatta sitt beslut redan efter riskbedömningen och utan att höra

⁴⁷ Riksåklagarens riktlinjer, RåR 2015:2, s. 5.

⁴⁸ 1 § 3 st. kontaktförbudslagen.

förbudspersonen. Vi har ändå valt att titta på i hur stor utsträckning en proportionalitetsbedömning gjorts och vilka omständigheter som i förekommande fall beaktats.

I riksåklagarens riktlinjer ges exempel på skäl *för* respektive *emot* ett kontaktförbud.⁴⁹

För att kunna göra proportionalitetsbedömningen kan det krävas att ytterligare uppgifter inhämtas till kontaktförbudsutredningen. Den främsta uppgiften är att höra förbudspersonen om vad denne kan tillföra utredningen.

När skyddspersonen är ett barn och förbudspersonen barnets ena förälder blir konsekvensen av ett kontaktförbud att föräldern inte längre har rätt att ha kontakt med sitt barn. Detta skulle kunna anses vara särskilt ingripande för förbudspersonen och ett skäl till att ett kontaktförbud till skydd för barnet därför inte bedöms vara proportionerligt. I vissa fall är förbudspersonen, som granskningen visat, även barnets vårdnadshavare vilket försvårar möjligheten för förbudspersonen att utöva vårdnaden om barnet. Iakttagelser under granskningen och uppgifter som framkom vid erfarenhetsseminariet⁵⁰ tyder på att det finns åklagare som anser att ett beslut om kontaktförbud under sådana förhållanden kan uppfattas som ett ställningstagande i vårdnadsfrågan. Vi har också fått intrycket av att åklagare i vissa fall har beaktat frågor om vårdnad och umgänge i sin proportionalitetsbedömning men att det inte framgår av beslutet. Vi vill i sammanhanget lyfta att kontaktförbudsinstitutet är en skyddslagstiftning som är till för att skydda barnet från att utsättas för brott, förföljelse eller allvarliga trakasserier och inte för att skydda vårdnadshavarens rätt att utöva vårdnaden.

Vidare framstår det som om en del åklagare är osäkra på i vilka situationer ett kontaktförbud kan/lämpligen bör kombineras med undantag. I ett ärende har exempelvis ett kontaktförbud försetts med ett undantag. Förbudspersonen tillika pappan var dömd för grov egenmäktighet med barn och han meddelades ett kontaktförbud mot barnen med undantag för de tidpunkter pappan hade reglerat umgänge.

Som redovisats tidigare har det framkommit att åklagare inte tycks tillämpa den metod som föreskrivs i riktlinjerna för risk- och proportionalitetsbedömning och inte heller använt avslagsmallarna på det sätt som avsetts. Exempelvis har granskningen visat att förbudspersonen är hörd i drygt 35 procent av ärendena med avslag. Det framstår som en hög andel i förhållande till att endast drygt två procent av avslagsbesluten har motiverats med att ett kontaktförbud ej är proportionerligt.

Vi har i granskningen ändå sett en del goda exempel på att åklagare varit tydliga med vilka omständigheter som beaktats vid bedömningen. Ett exempel är att åklagaren motiverat sitt avslagsbeslut med att det förelåg en risk

⁴⁹ Riksåklagarens riktlinjer, RåR 2015:2.

⁵⁰ Se avsnitt 2.4.3.

för brott mot barnet men att mamman fått kontaktförbud och barnet var så pass litet att mamman därmed får anses kunna skydda barnet. Ett annat exempel är där åklagaren fann att det inte var proportionerligt med beaktande av att tidpunkten för den aktuella brottsligheten och att det genom farföräldrarna numera förelåg visst umgänge mellan skyddspersonen och förbudspersonen.

4.6 Beslutet

Syftet med tillsynen var från början inte att granska åklagarnas beslutsmotiveringar men då aktgenomgången i ärendena visade stora brister i dessa har analysen kommit att omfatta även utformningen av åklagarnas beslut.

Kontaktförbudshandläggningen avslutas genom ett beslut att bevilja eller avslå ansökan. Beslutet ska motiveras enligt 12 § tredje punkten kontaktförbudslagen. Möjlighet att göra undantag från kravet på beslutsmotivering finns, om än mycket begränsad, genom hänvisning till förvaltningslagens bestämmelser.⁵¹

Av barnkonventionens artikel 12 följer att ett barn har rätt att få information om det som berör barnet självt. Detta innebär att barnet har rätt att ta del av och förstå innebörden av ett beslut om kontaktförbud där barnet är skyddsperson.

Sedan 2022 finns det mallar i Cåbra för avslagsbeslut som är tänkta att utgöra ett stöd för åklagarna i sitt beslutsfattande. Dessa är *förutsättningar saknas, ej tillräcklig risk* och *ej proportionerligt*, se en närmare redogörelse under avsnitt 4.1.3.

4.6.1 Beslutsmotiveringen

Beslutsmotiveringen bör spegla den risk- och proportionalitetsbedömning åklagaren har gjort. Som ett led i granskningen av åklagarnas bedömning har vi valt att granska beslutsmotiveringarna utifrån förutbestämda nyckelord hämtade från riksåklagarens riktlinjer. Exempel på nyckelord är att det pågår en förundersökningen om brott mot barnet, att förbudspersonen tidigare har lagförts för brott mot annan, att det föreligger en vårdnadstvist och att det funnits fall av tidigare trakasserier mot skyddspersonen. Utgångspunkten är att förekomsten eller avsaknaden av dessa, och andra, omständigheter borde framgå av beslutsmotiveringen. Om detta inte anges är det svårt att följa vilka omständigheter åklagaren har beaktat vid sin bedömningen och följaktligen vilka faktorer som har varit avgörande för beslutet.

⁵¹ Se avsnitt 3.2.

Tidigare lagföring mot annan

Som tidigare angetts är förhållandet att förbudspersonen tidigare begått brott mot *någon* persons liv, hälsa, frihet eller frid en omständighet som särskilt ska beaktas vid åklagarens riskbedömning.

Det har från flera håll ifrågasatts om inte åklagaren fortfarande tillmäter förekomsten av lagföring för brott mot *skyddspersonen* störst betydelse trots att lagstiftaren genom lagändringen 2011 avsåg att utvidga tillämpningsområdet.⁵² Vid granskningen har vi jämfört förekomsten av tidigare lagföring för brott mot en annan person än skyddspersonen med beslutsmotiveringens utformning. Av de ärenden där granskningen visar att det finns en tidigare lagföring för brott mot någon annan persons liv, hälsa, frihet eller frid är det endast angivet i fyra procent av beslutsmotiveringarna. Mot denna bakgrund går det inte att frigöra sig från tanken att det finns belägg för den kritik som har riktats mot åklagarnas riskbedömning i denna del.

Pågående förundersökning

En pågående förundersökning om brott mot skyddspersonen är en omständighet som har stor betydelse vid riskbedömningen och i många fall kan vara avgörande för om ansökan ska beviljas. På motsvarande sätt kan avsaknaden av en pågående förundersökning vara det som avgör att en ansökan ska avslås. Förekomsten eller avsaknaden av en pågående förundersökning om brott mot barnet är därför en sådan omständighet som bör anges i beslutsmotiveringen för att göra beslutet begripligt.

Granskningen visar dock att beslutsmotiveringen avseende denna omständighet inte motsvarar de bakomliggande förhållandena. Endast i mer än lite drygt hälften av de ärenden där det finns en anmälan om brott mot barnet anges det i beslutsmotiveringen.

Som tidigare angetts visar genomlysningen att det i relativt många fall pågick en förundersökning avseende den andra vårdnadshavaren eller ett syskon till barnet vilket är en omständighet som bör beaktas vid riskbedömningen. I de ärenden där det pågår en förundersökning mot någon annan än skyddspersonen anges den omständigheten endast i ca 25 procent av beslutsmotiveringarna.

4.6.2 Barnkonventionen

Enligt principen om barnets bästa ska det dokumenteras hur barnkonventionen har beaktats vid beslutsfattandet, se närmare avsnitt 3.3. Någon sådan

⁵² Statens skydd av hotade personer – brister i omfattning och effektivitet (RiR 2024:1), Socialstyrelsens utredningar om vissa skador och dödsfall 2022-2023, En effektivare kontaktförbudslagstiftning – ett utökat skydd för utsatta personer, SOU 2024:13.

dokumentation har vi inte, förutom i något enstaka fall, kunnat återfinna i de granskade ärendena.

4.6.3 Slutsatser

Genomlysningen visar att beslutsmotiveringarna i stor utsträckning inte speglar de omständigheter som framkommit i kontaktförbudsutredningen. Inte heller sakförhållanden som särskilt ska beaktas vid riskbedömningen nämns i någon större utsträckning. Detta innebär att det inte går att dra några säkra slutsatser om hur åklagaren har resonerat i sin risk- och proportionalitetsbedömning och i förlängningen vad som avgjort att barnet inte beviljats ett kontaktförbud.

De brister som syns i beslutsmotiveringarna innebär vidare att åklagarna inte lever upp till de krav som anges i 12 § kontaktförbudslagen respektive 32 § förvaltningslagen. Det framgår inte heller hur åklagarna tillämpat principen om barnets bästa.⁵³

4.7 I fall då någon annan sökande i ärendet beviljats kontaktförbud

Som ett led i analysen av om åklagarnas risk- proportionalitetsbedömningar skiljer sig åt beroende på om skyddspersonen är en vuxen eller ett barn har vi valt att titta på AM-ärenden där en vuxen skyddsperson har beviljats kontaktförbud men barnet har fått avslag.

I 59 granskade AM-ärendena har en annan sökande beviljats kontaktförbud medan barnet fått avslag. I drygt 90 procent är den andra sökanden en vuxen person. I ca 40 procent av de 59 ärendena har det även funnits en bakomliggande pågående förundersökning avseende barnet. I ca 45 procent var förbudspersonen tidigare lagförd för brott mot annan. Det har vidare förekommit ärenden där det både funnits en pågående förundersökning och en tidigare lagföring mot annan men dessa är få. I 80 procent pågick en förundersökning mot någon annan person än barnet.

Vid granskningen i de aktuella ärendena har vi kunnat iaktta att det förelegat i stort sett samma omständigheter i den vuxnes ärende som i barnets. Viss skillnad har kunnat iakttas avseende brottslighetens allvar och frekvens. I många av dessa ärenden har barnförhör inte hållits i kontaktförbudsärendet och i vissa fall inte heller i förundersökningen. Bristen på förhör med barnet innebär att det finns en skillnad i beslutsunderlaget i kontaktförbudsutredningen avseende den vuxne respektive barnet.

I enstaka fall framgår det av beslutet att åklagaren gjort bedömningen, när det gäller små barn, att mamman som beviljats kontaktförbud därigenom kan

⁵³ För redogörelse för principen se avsnitt 3.3.1.

skydda barnet. I de allra flesta fall går det inte att utifrån vare sig kontaktförbudsutredningen eller beslutsmotiveringen dra några säkra slutsatser om hur åklagarna har gjort sin bedömning och varför barn i dessa fall inte beviljas kontaktförbud.

5 Avslutning

Denna granskning har bekräftat det som framkommit vid tidigare genomlysningar att åklagarna generellt verkar vara mer restriktiva vid tillämpningen av lagstiftningen än vad lagstiftaren haft för avsikt. Sedan förra tillsynen⁵⁴ har nya avslagsmallar tagits fram till stöd för åklagarna i sitt beslutsfattande och för att möjliggöra att statistiskt avskilja de ärenden där det saknats grundläggande förutsättningar för att meddela ett kontaktförbud. Denna granskning har visat att åklagarna inte använder mallarna på det sätt som var tänkt vilket försvårar möjligheten att dra några säkra slutsatser kring tillämpningen. Inte i någon av de tidigare tillsyner som genomförts på området har tillämpning granskats i förhållande till skyddspersonens ålder, vilket innebär att det saknas möjlighet att göra jämförelse över tid. Den sammantagna slutsatsen av denna granskning är att det finns utrymme att höra fler barn i kontaktförbudsutredningen och i förlängningen att bevilja fler ansökningar.

Sedan förra granskningen som genomfördes 2020 har det vidtagits en rad åtgärder exempelvis översyn och uppdatering av kontaktförbudshandboken till två rättsliga vägledningar och utbildningsinsatser. Vid granskningen har vi dock kunnat se vissa kvarstående generella brister som även iakttagits vid tidigare tillsyner exempelvis brister i akthantering, dokumentation och utformningen av beslutsmotiveringar. Granskningen har också visat på behov av en översyn av bland annat styr- och stöddokument utifrån ett barnperspektiv och utifrån barnkonventionen.

5.1 Behovsanalys och vissa förslag

5.1.1 Riksåklagarens riktlinjer

Det finns ett behov av att se över riksåklagarens riktlinjer, RåR 2015:2, så att de bättre anpassas till de särskilda omständigheter som kan föreligga när skyddspersonen är ett barn. Ett sådant klargörande är exempelvis viktningen av omständigheten att förbudspersonen inte tidigare är lagförd för brott mot skyddspersonen men är dömd för brott mot närstående. Enligt lagstiftaren ska sådana omständigheter väga lika tungt vid riskbedömningen vilket inte framgår av riktlinjerna. Ett annat exempel på omständigheter som talar för en risk för ett oönskat beteende rörande barn men som inte omnämns i riktlinjerna är att barnet används som medel för fortsatta trakasserier mellan föräldrarna.

Även barnkonventionen och dess principer bör komma till uttryck i riktlinjerna.

⁵⁴ Tillsynsrapport 2020:1 – kontaktförbud.

5.1.2 Utbildning och vägledning

Det finns ett behov av ytterligare vägledning och utbildning.

Den rättsliga vägledningen för handläggning av kontaktförbud behöver ses över i syfte att förtydliga vilka överväganden samt vilken dokumentation som behöver göras när skyddspersonen är ett barn. Vidare behöver barnkonventionen och dess principer komma till uttryck i den rättsliga vägledningen.

Vägledning kring hur förhör med barn ska ske inom ramen för en kontaktförbudsutredning behöver tas fram.

En översyn av beslutsmallarna i Cåbra behövs för att tillgodose barnkonventionens krav på dokumentation. Vidare behövs ytterligare vägledning kring tillämpningen av mallarna. En omarbetning av mallarna pågår inför införandet av förändringarna av kontaktförbudslagen. Införandet av de nya mallarna kan förväntas innebära att det blir enklare för åklagarna att använda rätt mall samt att skälen för beslutet blir mer tydliga för berörda parter. Förhoppningsvis kommer det att leda till en ökad enhetlighet och transparens i beslutsfattandet.

Befintliga utbildningsinsatser avseende barnkonventionen bör ses över och vid behov kompletteras. Ökad teoretisk och praktisk kunskap om barnkonventionen kan förväntas leda till att kvaliteten i kontaktförbudsutredningarna som avser barn blir högre och att förståelsen för vikten av dokumentation ökar.

Fortsatt implementering av de styr- och stöddokument som finns på området behövs.

5.1.3 Styrning och ledning

Även om vi vid denna granskning har kunnat konstatera att det finns utvecklingsbehov av bland annat styr- och stöddokument utifrån ett barnperspektiv så finns redan viss vägledning i befintliga dokument. Stöd finns också i form av mallar i Cåbra. Det framstår som om den vägledning och det stöd som finns inte har fått tillräckligt genomslag i verksamheten. Vid granskningen har vi därför haft anledning att reflektera över om en förklaring till bristerna kan vara att åklagarna inte bereds tillräcklig möjlighet att tillgodogöra sig de vägledningar som finns. Det bör vara en fråga för områdes- och kammarledningar att fundera kring hur stöd och annan vägledning implementeras i verksamheten så att det skapas möjlighet för en högre kvalitet och större enhetlighet vid handläggningen. De ärenden som omfattas av granskningen är från 2023. Under 2024 har det genomförts utbildningsinsatser där RåV 2023:1 Kontaktförbud – handläggning och beslut har gått igenom på åklagarkamrarna. Det finns därför anledning att följa utvecklingen och se om de åtgärder som vidtagits får genomslag.

5.1.4 Arkivering och ordning i akten

Det finns ett behov av en översyn av akthantering och dokumentation i kontaktförbudsärenden eftersom granskningen visar att det föreligger stora brister. En sådan brist är att överväganden enligt barnkonventionen inte dokumenteras.

5.1.5 Ansökningsblanketten

Det finns ett behov av att utarbeta en särskild ansökningsblankett utformad för ansökningar där barn är skyddsperson. En sådan blankett bör innehålla delvis annan information exempelvis sökandens relation till barnet om någon annan än barnet själv ansöker, förbudspersonens relation till barnet, vårdnads-, umgänges- och boendeförhållanden samt om det sedan tidigare finns en förordnad särskild företrädare eller ett målsägandebiträde. Därutöver bör, precis som i nuvarande blankett, uppgifter om pågående förundersökning där skyddspersonen är målsägande anges. Även uppgifter om en pågående förundersökning mot en närstående till skyddspersonen bör framgå.

Enligt nuvarande blankett ska typ av kontaktförbud anges, t.ex. gemensam bostad. Vid genomlysningen har vi kunnat konstatera att det i detta sammanhang finns ett problem med utformningen av lagstiftningen avseende gemensam bostad eftersom den tar sikte på förhållandet mellan vuxna. Det är oklart om ett underårigt barn har möjlighet att ansöka om kvarsittanderätt i bostaden vilket är en förutsättning för kontaktförbud avseende gemensam bostad. Det är därför enligt vår bedömning tveksamt om ett sådant förbud kan komma ifråga när skyddspersonen är ett barn. Vid framtagande av en ny ansökningsblankett bör det övervägas om möjligheten att välja kontaktförbud avseende gemensam bostad bör tas bort.

5.1.6 Förslag

Följande förslag lämnas.

- Riksåklagarens riktlinjer 2015:2 behöver ses över så att det blir tydligare för åklagare hur risk- och proportionalitetsbedömningen behöver genomföras när ett barn är skyddsperson. Allt i syfte att höja kvaliteten och öka enhetligheten.
- Åklagarmyndigheten bör inleda en dialog med Polismyndigheten kring rutiner för akthantering och dokumentation i syfte att höja kvaliteten och därmed även förbättra möjligheterna till partsinsyn, kommunikation samt tillsyn.
- Åklagarmyndigheten bör i samverkan med Polismyndigheten se över hur förhör med barn ska hållas i kontaktförbudsutredningen.
- En dialog med Polismyndigheten behöver inledas för att se över och eventuellt utarbeta en ny ansökningsblankett riktad till barn som skyddsperson i syfte att höja kvaliteten i beslutsunderlaget.

Utvecklingscentrum har för avsikt att se över och komplettera den rättsliga vägledningen om handläggning av kontaktförbud med tydligare vägledning kring hur ärenden där barn är skyddsperson ska handläggas samt hur barnkonventionen ska tillämpas. Allt i syfte att höja kvaliteten och öka enhetligheten.

5.2 Beslut

I och med denna rapport avslutas den tematiska tillsynen. Tillsynsrapporten överlämnas till

- riksåklagaren för överväganden och beslut om vilka åtgärder som kan behöva vidtas med anledning av iakttagelserna,
- utbildningscentrum för kännedom och överväganden om ytterligare utbildningsinsatser,
- it-avdelningen för eventuell översyn av Cåbramallarna.

Kopia för kännedom till:

Rättsavdelningen

Kommunikationsavdelningen

Tillsynsavdelningen

Statistikavdelningen

Ekobrottsmyndigheten

Områdeschef Anneli Hanström (nationellt ansvarig för brott i nära relation och sexualbrott)

Områdeschef Mats Eriksson (kontaktpunkt mot Utvecklingscentrum)

Bilaga

Enkät upprättad i SharePoint.

Formalia

1. Åklagarområde *
2. Kammare *
3. AM-nummer *
4. K-nummer (på KF-ärendet) *
5. Typ av kontaktförbud *
 - Ordinärt kontaktförbud
 - Gemensam bostad
6. Barnets ålder *
 - 0-3 år
 - 4-7 år
 - 8-11 år
 - 12-14 år
7. Vem är sökande? *
 - Barnet
 - Vårdnadshavare
 - Ange ett eget värde:
8. Vårdnad *
 - Gemensam vårdnad med förbudspersonen
 - Gemensam vårdnad med annan
 - Ensam vårdnad

Vad framgår av ansökan om kontaktförbud?

- 9a. Grund för ansökan?
- Pågående förundersökning mot barnet?
 - Pågående förundersökning mot annan?
 - Tidigare dom mot skyddspersonen?
 - Tidigare dom mot annan närstående?
 - Annat?
- 9b. Vad har barnet för relation till målsäganden/skyddsperson?
- 9c. Förundersökning mot barnet – Är det ett särskilt allvarligt brott?
- 9d. Förundersökning mot annan – Är det ett särskilt allvarligt brott?

9e. Förundersökning - Antal brottsmisstankar

- En brottsmisstanke
- Flera brottsmisstankar

9f. Tidigare dom mot skyddsperson – Är det ett särskilt allvarligt brott?

9g. Tidigare dom mot annan närstående – Är det ett särskilt allvarligt brott?

9h. Annat – Andra förutsättningar? (t ex psykisk ohälsa, missbruk mm)

10. Vad har barnet för relation till förbudspersonen? *

- barn
- bonusbarn
- barnbarn
- syskon
- bonussyskon
- Ange ett eget värde:

Kontaktförbudsutredningen

11a. Finns direktiv i KF-ärendet? *

11b. Innehåll i direktiv.

- Förhör med skyddsperson?
- Förhör med annan sökande?
- Förhör med förbudsperson?
- Förhör med annan?

11c. Innehåll i direktiv (andra utredningsåtgärder)

12a. Är barnet hört? *

- Ja i KF-ärendet,
- Ja i FU-ärendet
- Nej
- Ange ett eget värde:

12b. Är sökanden hörd om annan än barnet? *

- Ja i KF ärendet
- Ja i FU-ärendet
- Nej

12c. Är förbudsperson hörd? *

12d. Om nej, Varför är förbudspersonen inte hörd?

13. Tvångsmedel – häktad med restriktioner? *

14a. Har uppgifter inhämtats från socialtjänsten?

14b. Har andra uppgifter inhämtats?

15. Föreligger en vårdnadstvist? *

- Ja
- Nej
- Vet ej
- Bakomliggande konflikt om barnet, ange ev. nedan
- Ange ett eget värde:

Riskbedömning

16a. Tidigare lagförd för brott mot skyddspersonen?

16b. Om ja:

- Brott mot liv, hälsa, frihet eller frid?
- Andra brott?
- Särskilt allvarligt brott?
- Enstaka brott?
- Upprepad brottslighet?
- Brott nära i tiden?
- Brott längre tillbaka i tiden?

16c. Tidigare lagförd för brott mot annan?

16d. Om ja:

- Brott mot tidigare partner?
- Brott mot annan närstående?
- Brott mot liv, hälsa, frihet eller frid?
- Andra brott?
- Särskilt allvarligt brott?
- Enstaka brott?
- Upprepad brottslighet?
- Brott nära i tiden?
- Brott längre tillbaka i tiden?

16e. Anmälan om brott mot barnet?

16f. Anmälan om brott mot annan?

16g. Förundersökning pågår angående brott mot barnet (brott som angetts som skäl till KF).

- Brott mot liv, hälsa, frihet eller frid?
- Andra brott?
- Särskilt allvarligt brott?
- Enstaka brott?
- Upprepad brottslighet?
- Brott nära i tiden?
- Brott längre tillbaka i tiden?
- Brott mot liv, hälsa, frihet eller frid?
- Andra brott?

16h. Förundersökning pågår mot annan målsägande (om det brottet angetts som skäl till KF).

- Brott mot liv, hälsa, frihet eller frid?
- Andra brott?
- Särskilt allvarligt brott?
- Enstaka brott?
- Upprepad brottslighet?
- Brott nära i tiden?
- Brott längre tillbaka i tiden?

16i. Förundersökning om brottet som KF-ansökan grundats på är avslutad?

16j. Andra omständigheter som talar för risk.

- Tidigare trakasserier mot skyddspersonen?
- Tidigare trakasserier eller aggressiva beteenden mot andra i en motsvarande situation?
- Uttalanden eller uppträdanden som iakttagits av andra – t.ex. vid förhör eller i kontakter med myndigheter?
- Psykisk sjukdom med symtom som talar för en risk?
- Andra omständigheter, t.ex. missbruk

16k. Övrigt

- Vårdnadstvist?
- Ömsesidiga kontakter mellan parterna?
- Ömsesidiga kontakter mellan vårdnadshavaren och förbudspersonen?

Proportionalitetsbedömning

17. Har det framkommit omständigheter av betydelse för proportionalitetsbedömningen? *

Beslutet

18a. Beslut beviljat *

18b. Skäl:

- Pågående utredning
- Tidigare begått brott
- Tidigare begått brott + pågående utredning

18c. Beslut avslaget *

18d. Skäl:

- Grundläggande förutsättningar saknas
- Ej tillräcklig risk
- Ej proportionerligt

18e. Återkallat ansökan?

19. Nyckelord i motiveringen.

- Tidigare lagföring för brott mot skyddspersonen?
- Tidigare lagföring för brott mot närstående?
- Tidigare lagföring för brott mot annan?
- Ej tidigare lagföring?
- Ej brott mot skyddspersonen?
- Pågående förundersökning om brott mot skyddspersonen?
- Pågående förundersökning om brott mot annan än skyddspersonen?
- Nedlagd förundersökning?
- Brottslighetens allvar?
- Brottslighetens frekvens?
- Tid som förflutit sedan brottet?
- Vårdnadstvist?
- Boende och umgänge?
- Bakomliggande konflikt om barnet?
- Ömsesidiga kontakter?
- Tidigare trakasserier mot skyddspersonen?
- Psykisk sjukdom med symtom som talar för en risk?

- Missbruk?
- Till barnets bästa?
- Ej till barnets bästa?
- Annat?

- **Övrigt**

20a. Finns det ett beviljat kontaktförbud mot annan än barnet i samma ärende? *

20b. Om ja, vad har barnet för relation till skyddspersonen?

- Barn
- Bonusbarn
- Barnbarn
- Syskon
- Bonussyskon
- Ange ett eget värde:

20c. Om ja, vad är grunden?

- Pågående förundersökning?
- Tidigare dom mot skyddspersonen?
- Tidigare dom mot annan?
- Annat?

21a. Barnkonventionen har beaktats (generella iakttagelser) *

- Nej
- Ja, på vilket sätt, ange nedan
- Ange ett eget värde:

21b. Övrig kommentar (generella iakttagelser)

