

*Konsoliderad version<sup>1</sup>*



## Kontaktförbud - risk och proportionalitetsbedömning

### Inledning

Syftet med lagen om kontaktförbud är framför allt att förebygga hotfulla och farliga situationer.

Ordinärt kontaktförbud får meddelas för att skydda en person som löper risk för att utsättas för övergrepp och trakasserier av en annan person i situationer där det allmänna straffhotet inte ger tillräckligt skydd. Utvidgat kontaktförbud är avsett att tillämpas i situationer där ett ordinärt kontaktförbud inte är tillräckligt. Först om utvidgat kontaktförbud visat sig inte ge ett tillräckligt skydd är det möjligt att meddela ett särskilt utvidgat kontaktförbud med eller utan elektronisk övervakning (fotboja). Avsikten är att skyddet för den som utsätts ska kunna öka stegvis genom en successiv upptrappning av nivån på ingripandet. Kontaktförbud avseende gemensam bostad har som uttalat syfte att motverka våld mellan personer som är eller har varit närstående i situationer där det gemensamma boendet ännu inte upphört.

Kontaktförbud innebär ingrepp i enskildas fri- och rättigheter. Dess brottsförebyggande funktion ska ges genomslag samtidigt som enskildas rättighetsskydd upprätthålls. Dessa riktlinjer är avsedda att tjäna som vägledning för åklagarnas risk- och proportionalitetsbedömning i kontaktförbudsärenden. Syftet med riktlinjerna är att främja enhetligheten i tillämpningen av kontaktförbudslagstiftningen.

För att underlätta läsningen används i fortsättningen begreppet förbudsperson för att ange både den person som avses med en ansökan om kontaktförbud och den som ett förbud utfärdats mot. På motsvarande sätt används begreppet skyddsperson för den person som ska skyddas genom ett sådant beslut.

### Allmänt om risk- och proportionalitetsbedömning

De grundläggande förutsättningarna för kontaktförbud, ordinärt eller någon av de tre övriga formerna, är att det finns *särskilda omständigheter* som innebär en risk för att förbudspersonen gör sig skyldig till *vissa slag av handlingar* mot skyddspersonen.

---

<sup>1</sup> Senast ändrad den 1 januari 2018

Om sådana *särskilda omständigheter* föreligger ska en bedömning av risk och proportionalitet göras.

Det första steget är en riskbedömning. Den tar sikte på att bedöma om det föreligger en risk av sådan styrka och art som förutsätts vid den aktuella formen av kontaktförbud. Vad gäller arten är det vid ordinärt, utvidgat och särskilt utvidgat kontaktförbud risken för brott, förföljelser eller allvarliga trakasserier som avses medan det vid kontaktförbud avseende gemensam bostad endast är risken för brott mot liv, hälsa, frihet eller frid som ska bedömas.

Först om bedömningen utmynnar i att det föreligger en risk av sådan styrka och art som förutsätts enligt de olika kontaktförbudsformerna ska en bedömning av proportionaliteten i den tänkta åtgärden företas. 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. För de mest ingripande formerna av förbud, särskilt utvidgat kontaktförbud och kontaktförbud avseende gemensam bostad, ställs högre krav på hur tungt skälen som talar för ett förbud väger i förhållande till de skäl som talar mot ett förbud än som är fallet vid ordinärt kontaktförbud och utvidgat kontaktförbud.

Risk- och proportionalitetsbedömningen ska göras i det enskilda ärendet vilket innebär att i ett ärende om kontaktförbud till skydd för ett barn ska bedömningen avse de omständigheter som talar för att det finns en risk för barnets egen del. På motsvarande sätt ska proportionalitetsbedömningen ta utgångspunkt i de skäl för och emot som gäller för barnet.

## **Risk och riskbedömning**

I enlighet med vad som anförts ovan ska riskbedömningen ske utifrån om sådana *särskilda omständigheter* föreligger som kan anses utgöra en risk för vissa slag av handlingar mot skyddspersonen. Riskbedömningen tar således utgångspunkt i ett antal omständigheter vilka i olika utsträckning indikerar att det kan föreligga risk för sådant handlande. Vid bedömningen ska göras en prövning av *hur stor risken är* för att en viss händelse ska inträffa och *allvaret i den händelse som riskerar att inträffa*. Vid riskbedömningen ska göras en sammanvägd bedömning av samtliga omständigheter i det enskilda fallet.

De omständigheter som är av betydelse för riskbedömningen och som utredningen därför ska ta sikte på, 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. Dessa omständigheter behandlas närmare nedan.

### ***Ordinärt kontaktförbud***

Riskbedömningen i ett ärende om ordinärt kontaktförbud avser risken för att förbudspersonen kommer att begå brott mot skyddspersonen, förfölja eller på annat sätt allvarligt trakassera honom eller henne. Hur hög risken ska vara anges genom kravet på att risken ska vara klar och konkret och att bedömningen ska grundas på förhållandena i det enskilda fallet.

### ***Utvidgat kontaktförbud***

De grundläggande förutsättningarna är de samma som för ett ordinärt kontaktförbud. Därutöver krävs att omständigheterna i ärendet är sådana att riskbedömningen mynnar ut i att det krävs ett förbud att uppehålla sig på vissa särskilt angivna platser för att uppnå den förebyggande effekten.

### ***Särskilt utvidgat kontaktförbud***

För särskilt utvidgat kontaktförbud uppställs som krav att det ska ha föregåtts av ett utvidgat kontaktförbud som har överträtts.<sup>2</sup> Det uppställs inte något krav på att överträdelsen ska vara fysisk utan även icke-fysiska överträdelser av ett utvidgat kontaktförbud kan i sällsynta fall ligga till grund för ett beslut om särskilt utvidgat kontaktförbud. Form, innehåll och omfattning av överträdelsen får istället betydelse för proportionalitetsbedömningen.<sup>3</sup> Vidare ska bevisningen för överträdelsen vara så stark att det i princip föreligger tillräckliga skäl för åtal. Att dessa omständigheter är uppfyllda visar typiskt sett på att det på grund av särskilda omständigheter finns risk för att förbudspersonen kommer att begå brott mot, förfölja eller på annat sätt allvarligt trakassera skyddspersonen. Förutsättningarna för särskilt utvidgat kontaktförbud har kvalificerats genom kravet på en överträdelse av ett utvidgat kontaktförbud men de omständigheter som ligger till grund för riskbedömningen är i sig de samma som vid ordinärt kontaktförbud och utvidgat kontaktförbud. Det ligger dock i sakens natur att riskbedömningen i huvudsak ska ta sikte på risken för fysiska överträdelser.

### ***Kontaktförbud avseende gemensam bostad***

Bestämmelsen avser att träffa de fall där allvarlig brottslighet kan förebyggas.<sup>4</sup> Riskbedömningen vid kontaktförbud avseende gemensam bostad ska enbart avse risk för brott mot den sammanboendes liv, hälsa frihet eller frid. Riskbedömningen tar således sikte på mera begränsade former av handlande än kontaktförbud i övrigt. Lika med kontaktförbud i övrigt ska bedömningen grundas på omständigheterna i det enskilda fallet och risken vara klar och konkret.

### ***Omständigheter av betydelse vid riskbedömningen***

#### **Tidigare brott mot skyddspersonen**

- Vilken typ av brott? Brott mot liv, hälsa, frihet eller frid väger tyngst, men även andra brott kan ha betydelse.
- Brott vid ett eller flera tillfällen? Upprepad brottslighet väger tyngst.
- Enstaka eller flera gärningar?
- Allvaret i tidigare brott?
- Hur nära i tiden ligger tidigare brott? – Ju närmare i tiden brottsligheten ligger, desto högre är typiskt sett risken för ny brottslighet.

<sup>2</sup> 2 § lagen (1988:688) om kontaktförbud

<sup>3</sup> Prop. 2010/11:45 s. 50 och Ds 2017:1 s. 61 f.

<sup>4</sup> Prop. 2012/13:186 s. 12.

Tidigare brott mot skyddspersonen har särskild betydelse och är den viktigaste omständigheten vid riskbedömningen. Det är dock inget krav att förbudspersonen tidigare dömts för sådant brott och medför inte heller att förutsättningarna för ett förbud per automatik är uppfyllda. Gärningar som lett till fällande domar som vunnit laga kraft, godkända strafförelägganden och åtalsunderlåtelse ska beaktas vid riskbedömningen. Om åtal ogillats på grund av bristande bevisning eller om förundersökning lagts ned på grund av bevissvårigheter ska den tidigare brottsmisstanken normalt sett inte beaktas vid riskbedömningen. Om åtalet ogillats på grund av bristande bevisning och åklagaren överväger eller beslutat att överklaga domen kan det dock finnas skäl att låta brottsmisstankarna ligga till grund för riskbedömningen.

Om förbudspersonen utsatt skyddspersonen för brott vid flera tillfällen under en längre tid är risken för ny brottslighet typiskt sett särskilt hög. Brott som innefattar flera gärningar under en längre tidsperiod väger särskilt tungt, t.ex. grov fridskränkning, men även en enstaka gärning kan vara tillräcklig. Av betydelse är gärningens allvar och omfattning och hur nära den ligger i tiden.

Ju längre tillbaka i tiden det tidigare brottet ligger desto mindre betydelse bör det normalt få vid riskbedömningen. Vilken vikt som ska läggas vid en tidigare dom är dock beroende av den aktuella situationen. Risk för nya brott eller trakasserier mot ett tidigare brottsoffer kan exempelvis öka i anslutning till att den som dömts frigges efter avtjänat straff. Risken kan i vissa fall också öka i samband med att åtal väcks eller inför förestående huvudförhandling.

#### **Tidigare brott mot annan**

- Vem har utsatts för tidigare brott? Brott mot tidigare partner eller närstående väger tyngst.
- Vilken typ av brott? Brott mot liv, hälsa, frihet eller frid väger tyngst, men även andra brott kan ha betydelse.
- Brott vid ett eller flera tillfällen? Upprepad brottslighet mot samma person väger tyngst.
- Enstaka eller flera gärningar?
- Allvaret i tidigare brott?
- Hur nära i tiden ligger tidigare brott? – Ju närmare i tiden brottsligheten ligger, desto högre är typiskt sett risken för ny brottslighet.

För att få till stånd en nyanserad riskbedömning i ärendet ska det särskilt beaktas att förbudspersonen tidigare dömts för brott mot någon annan persons liv, hälsa, frihet eller frid. Det är samma omständigheter som när det gäller brott mot skyddspersonen själv som ska vägas in i bedömningen. Tidigare brottslighet utgör erfarenhetsmässigt en tydlig indikation på ökad risk för ny brottslighet av likartat slag. Tidigare brottslighet mot en partner kan dock normalt sett inte i sig anses utgöra en sådan ökad risk för brott riktade mot ett barn i familjen att kontaktförbud ska utfärdas även för barnet. Däremot kan tidigare brott mot ett barn visa på en ökad risk för brott mot syskon vilket kan medföra att kontaktförbud kan utfärdas även för det syskon som inte utsatts för brott.

**Pågående förundersökning om brott mot skyddspersonen**

- Vilka slutsatser om bevisläget kan dras från utredningen och vilka prognoser kan göras i dagsläget om möjligheten att längre fram väcka åtal?
- Finns det omständigheter som påverkar bevisbedömningen?
- Omfattningen av och allvaret i de misstänkta gärningarna?
- Hur nära i tiden ligger de misstänkta gärningarna? – Ju närmare i tiden, desto högre är typiskt sett risken för nya brott, förföljelse eller allvarliga trakasserier.

En vanlig situation vid ansökan om kontaktförbud är att förbudspersonen inte tidigare dömts för brott. Att det anmälda brottet ännu inte hunnit utredas och att det är oklart om brott kommer att kunna styrkas är i och för sig inte något hinder. Redan uppgifterna i en pågående förundersökning kan motivera ett kontaktförbud. Samtidigt betonas i lagens förarbeten att möjligheten att utfärda kontaktförbud utan att förbudspersonen tidigare begått brott mot skyddspersonen bör användas mycket restriktivt.<sup>5</sup> Om prognosen vid tidpunkten för bedömningen av frågan om kontaktförbud är att utredningen längre fram inte kommer att vara tillräcklig för åtal, bör den brottslighet som förundersökningen avser normalt inte läggas till grund för ett kontaktförbud. På ett tidigt stadium av en utredning kan underlaget för prognosen vara magert. I dessa fall kan det krävas att åklagaren kontinuerligt omprövar frågan i takt med att förundersökningen går framåt. Om ansökan om kontaktförbud avslagits kan det finnas skäl att initiera en ny kontaktförbudsutredning när bevisningen stärkts.

Om förundersökningen läggs ned ska ett utfärdat kontaktförbud omprövas. Lägg förundersökningen ned på grunden att brott inte kan styrkas är utgångspunkten att kontaktförbudet ska upphävas. Det kan emellertid i undantagsfall finnas utrymme för att besluta att kontaktförbud ska stå kvar trots att förundersökningen angående de brott som legat till grund för ansökan om kontaktförbud har lagts ned. I vissa fall kan det t.ex. föreligga andra särskilda omständigheter som utgör en sådan risk att kontaktförbudet bör stå kvar, se avsnittet nedan angående ”Andra omständigheter som talar för en risk”.

En konflikt mellan parterna såsom en pågående vårdnads- eller umgängesprocess kan medföra att uppgifter från den ena parten måste bedömas med särskild försiktighet och därmed påverka riskbedömningen, se NJA 2007 s. 272. Samtidigt bör åklagaren vara observant på att omständigheterna kring en vårdnadsvist i vissa fall också kan vara sådana att konflikten medför en ökad risk för att den ena parten utsätter den andre för brott, förföljelse eller allvarliga trakasserier.

På samma sätt som gäller i situationer med lagförd brottslighet har allvaret, omfattningen och tidsaspekten beträffande den anmälda brottsligheten betydelse.

---

<sup>5</sup> Prop. 1987/88:137 s. 18.

**Andra omständigheter som talar för en risk**

- Tidigare förundersökningar för brott som inte lett till lagföring? – T.ex. för gärningar som inte nått upp till straffbar nivå eller inte angetts till åtal.
- Konstaterade tidigare trakasserier mot skyddspersonen?
- Konstaterade 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.
- Konstaterad psykisk sjukdom med symptom som talar för en risk?
- Andra omständigheter som i den aktuella situationen talar för att det finns en klar och konkret risk för brott, förföljelse eller allvarliga trakasserier.

Ett kontaktförbud kan i undantagsfall vara motiverat om det framkommit andra särskilda omständigheter som medför att det på objektiva grunder finns en konkret risk för att personen kan komma att utsätta den andre för brott, förföljelse eller andra allvarliga trakasserier.

Ett exempel är när en tidigare förundersökning lagts ned på grund av åtalsprövningsregler, t.ex. avsaknad av angivelse vid en serie ofredanden på enskild plats där åklagaren undantagsvis inte funnit åtal påkallat. Vidare kan ett kontaktförbud i vissa fall vara motiverat om det står klart att förbudspersonen tidigare har förföljt eller allvarligt trakasserat skyddspersonen eller någon annan person, även om det tidigare beteendet inte överskridit gränsen för det straffbara.

En annan särskild omständighet kan vara att förbudspersonen uttalat sig eller uppträtt på ett sådant sätt att risk för brott m.m. får anses öka. Det kan t.ex. vara fråga om ett beteende som förbudspersonen anser är rättfärdigat, men som objektivt sett indikerar att förbudspersonen har en bristande insikt i vad som i det enskilda fallet kan anses vara ett acceptabelt handlande. Uttalanden som tyder på att förbudspersonen vill kontrollera, har svårt att släppa taget om eller på annat sätt lämna skyddspersonen i fred, är exempel på sådana särskilda omständigheter som bör beaktas. Vidare kan det vid psykisk sjukdom hos förbudspersonen i vissa fall förekomma symptom som ökar risken för att denne kan komma att utsätta skyddspersonen för brott, förföljelse eller andra allvarliga trakasserier.

En ytterligare omständighet som kan tala för en risk och som kan behöva vägas in i riskbedömningen är att förbudspersonen aktivt letar efter en skyddsperson som på grund av rädsla för förbudspersonen vistas på ett skyddat boende.

Om en av polisen gjord hot- och riskbedömning såsom SARA-bedömning ska tas in i ärendet får bli föremål för de särskilda överväganden som anges i Handboken om kontaktförbud.<sup>6</sup> De uppgifter som lämnats i hot- och riskbedömningen kan vara av intresse men träffsäkerheten i bedömningen kan vara osäker.<sup>7</sup> En hot- och

<sup>6</sup> Handbok om kontaktförbud avsnitt 4.1.5.

<sup>7</sup> Rapport 2014:7, Riskanalys i polisverksamhet – fungerar det?

riskbedömning bör inte inhämtas om den innehåller uppgifter som medför att risken för våld, hot eller allvarliga trakasserier mot skyddspersonen ökar.

### Proportionalitetsbedömning

Ett kontaktförbud ska föregås av en bedömning av om skälen för ett förbud uppväger det intrång eller men i övrigt som förbudet innebär för den mot vilken förbudet avses gälla.

#### Skälen för förbud

- Allvaret och omfattningen i den brottsliga gärningen eller trakasserierna?
- Hur nära i tiden ligger omständigheterna som talar för ett förbud?
- Hur omfattande är risken för att förbudspersonen kommer att göra sig skyldig till brott eller allvarliga trakasserier?
- Hur länge kan risken förväntas föreligga?

#### Skälen mot förbud – konsekvenser som ett förbud förväntas få för förbudspersonen

- Det generella intrång och men som ett kontaktförbud alltid medför.
- Försvåras kontakter med gemensamma barn?
- Speciella omständigheter som medför att skadeverkningarna av ett förbud är särskilt ingripande?
- Är det påkallat att förse ett förbud med något särskilt undantag?

### *Kontaktförbud och utvidgat kontaktförbud*

Proportionalitetsbedömningen tar sikte på den avvägning som ska göras mellan å ena sidan intresset av att förebygga brott, förföljelse och andra allvarliga trakasserier mot skyddspersonen och å andra sidan integritet och rätten att röra sig fritt för förbudspersonen. Vid bedömningen ska bl.a. beaktas karaktären på brottsligheten eller trakasserierna, risken för att förbudspersonen kommer att göra sig skyldig till brott eller allvarliga trakasserier samt hur länge risken kan förväntas föreligga. Ju allvarligare brottslighet det är fråga om, desto starkare talar det för att ett förbud ska anses proportionerligt.

Ett förbud ska enligt lagstiftningen förse med de begränsningar och undantag som är påkallade med hänsyn till förhållandena i det enskilda fallet. Om de överväganden som görs i denna del utmynnar i att beslutet måste förse med begränsningar eller undantag ska dessa framgå av själva beslutet och vara väl preciserade.<sup>8</sup>

Proportionalitetsprövningen kan medföra att det finns skäl att utforma beslutet så att vissa legitima kontakter undantas. Åklagaren bör så långt möjligt sträva efter att minimera risken för att ett kontaktförbud mot en före detta partner försvårar kontakten med gemensamma barn. Om praktiska frågor kring t.ex. hämtning och lämning av gemensamma barn i samband med umgänge av något skäl inte kan eller

<sup>8</sup> Se vidare Handbok om kontaktförbud s. 33.

bör lösas genom socialtjänstens försorg kan beslutet om kontaktförbud, för att det ska anses proportionerligt, behöva förses med undantag som reglerar hur sådana frågor praktiskt ska lösas. Samtidigt är det viktigt att eventuella undantag utformas på ett sådant sätt att de inte kan missförstås eller missbrukas.

### ***Särskilt utvidgat kontaktförbud***

Särskilt utvidgat kontaktförbud får meddelas endast om skälen för ett sådant beslut väger väsentligt tyngre än den inskränkning i rörelsefriheten som förbudet innebär för förbudspersonen.<sup>9</sup> Behovet av skydd måste vara tillräckligt starkt för att motivera de förhållandevis stora inskränkningar i förbudspersonens personliga integritet och rörelsefrihet som ett särskilt utvidgat kontaktförbud innebär, särskilt om det kombineras med elektronisk övervakning.

Att förbudspersonen gjort sig skyldig till en fysisk överträdelse av ett utvidgat kontaktförbud innebär ofta att ett särskilt utvidgat kontaktförbud framstår som en proportionerlig åtgärd. Men även icke-fysiska överträdelser, som till sin omfattning och natur framstår som lika allvarliga som en fysisk överträdelse (till exempel hot om fysiskt angrepp i ett telefonsamtal eller SMS) kan medföra att ett särskilt utvidgat kontaktförbud framstår som en proportionerlig åtgärd.<sup>10</sup>

För att ett förbud ska anses proportionerligt måste dock området vara väl avgränsat och som regel utgöra ett inte alltför stort geografiskt område. Storleken av området ska avgränsas i förhållande till var skyddspersonen normalt sett vistas, såsom i anslutning till bostad och arbetsplats.

Även förbudspersonens behov av att vistas i det aktuella området ska vägas in vid proportionalitetsbedömningen.

### ***Kontaktförbud avseende gemensam bostad***

#### **Kontaktförbud avseende gemensam bostad**

- Är förbudspersonen ensam ägare till bostaden?
- Har förbudspersonen sin arbetsplats i hemmet eller innebär förbudet av annat skäl att förbudspersonen kan få svårt att försörja sig?

För kontaktförbud avseende gemensam bostad krävs att skälen för ett sådant förbud väger väsentligt tyngre än det intrång eller men i övrigt som förbudet innebär för förbudspersonen. Kontaktförbud avseende gemensam bostad är avsett att gälla under den tid som parterna ordnar sin boendesituation i samband med en separation. Intresset av att skyddspersonen kan bo kvar i bostaden utan att utsättas för brott ska vägas mot förbudspersonens intresse av att bo kvar i bostaden. Allvaret i den befarade brottsligheten som riskbedömningen mynnat ut i måste vägas mot det intrång och men det innebär för förbudspersonen. Att förbudspersonen får svårt att försörja sig till följd av att han eller hon stängs ute från sig bostad ska vägas in. Att denne är

<sup>9</sup> 2 § 4 st. lagen (1988:688) om kontaktförbud.

<sup>10</sup> Prop. 2010/11:45 s. 50 och Ds 2017:1 s. 61 f. och Hovrätten för Västra Sverige, beslut i mål nr ÖÅ 2265-17



ensam ägare till bostaden är också av betydelse. Den omständigheten att förbuds-  
personen saknar möjlighet att finna en lösning på sin boendesituation under denna  
tid får också vägas mot behovet av att skyddspersonen och barnen i familjen kan  
stanna kvar i hemmet.

---

Riktlinjer beslutades den 25 maj 2015.

Riktlinjerna ändrades den 1 januari 2018 (ÅM2017-1023).