

LAGRÅDET

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 2003-03-06

Närvarande: f.d. justitierådet Hans Danelius, regeringsrådet Gustaf Sandström, justitierådet Dag Victor.

Enligt en lagrådsremiss den 20 februari 2003 (Justitiedepartementet) har regeringen beslutat inhämta Lagrådets yttrande över förslag till

1. lag om ändring i lagen (1988:688) om besöksförbud,
2. lag om ändring i rättegångsbalken,
3. lag om ändring i äktenskapsbalken,
4. lag om ändring i sambolagen (2003:000).

Förslagen har inför Lagrådet föredragits av kanslirådet Per-Anders Sunesson och rättssakkunniga Sara Rosén.

Förslagen föranleder följande yttrande av Lagrådet:

Förslaget till lag om ändring i lagen om besöksförbud

2 §

I andra stycket föreslås att den som har överträtt ett utvidgat besöksförbud, som innefattar förbud att uppehålla sig i närheten av en annan persons bostad eller arbetsplats eller annat ställe där den personen brukar vistas, skall kunna förbjudas att uppehålla sig i en viss kommun eller inom ett område i en kommun eller flera angränsande kommuner där den andra personen har sin bostad

eller arbetsplats eller annars brukar vistas (särskilt utvidgat besöksförbud).

Även om det i det föreslagna tredje stycket anges att förbudet inte får avse ett större område än vad som är nödvändigt, finner Lagrådet det betänkligt att i detta sammanhang anknyta till kommunbegreppet. Det kan ifrågasättas om det är rimligt att utsträcka förbudsområdet utöver vad som redan kan omfattas av ett utvidgat besöksförbud, men om det anses finnas ett behov av detta, bör i vart fall förbudsområdet avgränsas i relation till var den person som skall skyddas normalt befinner sig.

I andra stycket föreslås i en andra mening att ett särskilt utvidgat besöksförbud skall, om det finns särskilda skäl för det, få meddelas även om den mot vilken förbudet riktas inte har överträtt ett tidigare meddelat utvidgat besöksförbud. Bestämmelsen skulle tillåta att även en person som inte begått något brott underkastades betydande inskränkningar i rörelsefriheten, vilket enligt Lagrådets mening skulle vara betänkligt från rättssäkerhetssynpunkt och göra åtgärdens förenlighet med artikel 2 i protokoll nr 4 till Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna tvivelaktig. Lagrådet finner därför att ett särskilt utvidgat besöksförbud inte bör få meddelas annat än efter överträdelse av ett utvidgat besöksförbud.

4 §

I paragrafen finns bestämmelser om tiden för besöksförbud. Enligt första stycket i förslaget får besöksförbud som avser gemensam bostad inte bestämmas till längre tid än 30 dygn. Enligt tredje stycket får emellertid ett sådant besöksförbud förlängas med högst 30 dygn. Av motiven framgår att avsikten varit att förlängning skulle kunna ske

endast en gång. Detta framgår emellertid inte helt klart av lagtexten. En sådan begränsning förefaller också sakna praktisk betydelse, eftersom det inte föreligger något hinder mot att, sedan tiden för ett besöksförbud gått ut, ta upp frågan om ett nytt sådant förbud. Ett beslut om förlängning av förbud skall också i princip jämföras med ett vanligt beslut om förbud. Det innebär i fråga om handläggningen att det förfarande som gäller för ärenden om besöksförbud skall tillämpas också i ärenden som rör förlängning av ett tidigare beslutat förbud (se prop. 1987/88:137 s. 43). Det som bör vara avgörande för vilken tidsmässig omfattning ett förbud skall kunna ges synes vara den intresseavvägning som måste göras. Vid bedömningen av den betydelse som en begärd inskränkning av rörelsefriheten har för en person måste rimligtvis även beaktas att personen tidigare varit underkastad en inskränkning av samma slag. Ett sätt att markera betydelsen av att förbud som avser gemensam bostad inte skall få meddelas annat än i akuta situationer kan vara att endast tillåta förlängning för en kortare tid och därigenom också tvinga fram en snabbare omprövning.

Med de nu angivna utgångspunkterna skulle andra stycket exempelvis kunna ges följande utformning:

”Ett besöksförbud får förlängas med högst ett år i taget. Ett besöksförbud avseende gemensam bostad får endast förlängas om det finns särskilda skäl och med högst sju dygn i taget.”

6 §

Enligt förslaget skall det införas en möjlighet att till förhör med tvång ta med den som kan antas få ett besöksförbud som avser gemensam bostad. Ett sådant medtagande utgör ett frihetsberövande enligt

artikel 5 i Europakonventionen och bestämmelsen måste därför ha stöd enligt någon av punkterna i artikel 5:1. Vid föredragningen har uppgivits att det stöd som åberopas för att införa bestämmelsen är artikel 5:1 b) enligt vilken frihetsberövande får ske i syfte att säkerställa ett fullgörande av en i lag föreskriven skyldighet. Den i detta fall aktuella skyldigheten får antas vara den skyldighet att följa med till förhör som föreslås bli införd genom denna paragraf.

Lagrådet vill inte utesluta att det kan finnas skäl för att införa en skyldighet för den som kan komma att åläggas ett besöksförbud att inställa sig till förhör. Något närmare underlag för en bedömning av när och under vilka förutsättningar en sådan skyldighet bör föreligga lämnas dock inte i remissen. Av Europadomstolens praxis framgår att artikel 5:1 b) i konventionen skall tolkas restriktivt och att bestämmelsen förutsätter att det är fråga om en specifik och konkret skyldighet. Syftet med frihetsberövandet får inte vara annat än att förmå en person att fullgöra denna skyldighet.

Den genom den nu aktuella paragrafen införda skyldigheten att inställa sig till förhör gäller endast fall av besöksförbud avseende en gemensam bostad. Frihetsberövandet kan därför antas ha till ett viktigt syfte att i akuta situationer skilja på parter som har gemensam bostad. Ett sådant syfte är emellertid inte förenligt med bestämmelsen i artikel 5:1 b). Med hänsyn härtill finns det enligt Lagrådets mening anledning att ytterligare överväga om det finns skäl att införa en skyldighet att inställa sig till förhör och hur den i så fall bör vara utformad.

6 a och 11 a §§

Båda paragraferna handlar om skyndsam handläggning. För överskådlighetens skull bör de lämpligen slås ihop till en enda paragraf.

Att 11 a § hänför sig till handläggningen hos åklagaren utgör enligt Lagrådets mening inte ett tillräckligt skäl häremot.

14 §

Enligt förslaget skall åklagare vara skyldig att utan dröjsmål överlämna ett ärende om besöksförbud till rätten om den som ålagts förbudet eller den som förbudet avses skydda begär det. Förslaget är generellt men motiveras främst med den tidsgräns som föreslås i 19 § för rättens prövning av sådana ärenden om besöksförbud som avser gemensam bostad. Den tidsgränsen ligger också bakom förslaget att i 15 § införa en hänvisning till 19 kap. 12 § andra meningen rättegångsbalken som gör att annan domstol än den som normalt är behörig får ta upp en fråga i de fall då ett beslut bör fattas utan dröjsmål. Den skyndsamhet som krävs för att hålla den föreskrivna tidsgränsen gör det naturligt att också föreskriva att åklagaren utan dröjsmål skall överlämna ärendet till rätten som i många fall kommer att vara en jourdomstol.

Den föreslagna tidsbegränsningen i 19 § gäller endast för sådana ärenden om besöksförbud som avser gemensam bostad. Även om kravet på skyndsam handläggning gäller även i andra ärenden om besöksförbud skall dessa dock alltid överlämnas till och prövas av ordinarie domstol. Lagrådet förordar med hänsyn härtill att skyldigheten att utan dröjsmål överlämna ärendet till rätten begränsas till att avse sådana ärenden om besöksförbud som omfattar gemensam bostad.

Förslaget till lag om ändring i rättegångsbalken

24 kap. 1 §

Paragrafen innehåller de allmänna grunderna för häktning och är den centrala bestämmelsen i rättegångsbalkens kapitel om häktning. I paragrafen i dess nuvarande lydelse föreskrivs att häktning skall kunna ske på grund av flyktfara, kollusionsfara eller recidivfara och att bedömningen av om någon sådan häktningsgrund föreligger skall ske med hänsyn till brottets beskaffenhet, den misstänktes förhållande och andra omständigheter. Någon precisering av vilka omständigheter som skall beaktas ges inte, och det är tydligt att det är en samlad bedömning av alla relevanta omständigheter som skall vara avgörande.

Förslaget går i denna del ut på att en särskild omständighet, nämligen den misstänktes förhållande till målsäganden, skall särskilt omnämnas som ett exempel på de omständigheter som skall beaktas. Om så sker, finns anledning att fråga sig varför inte andra lika relevanta exempel också skall införas i lagtexten. I remissen anges dessutom att den föreslagna ändringen inte i grunden skall förändra förutsättningen för att tillgripa häktning, och flera remissinstanser har gett uttryck för uppfattningen att ändringen inte innebär någon ändring i sak (remissen s. 55). Om denna bedömning är riktig, synes det redan på grund härav inte finnas några vägande skäl för en ändring av lagen på denna punkt.

Av större vikt är emellertid enligt Lagrådets mening att den föreslagna omformuleringen skapar en risk för att de strikt utformade grunderna för häktning i praktiken kan komma att uppmjukas i fall då det är fråga om brott mot närstående. Detta skulle innebära att en

fundamental rättssäkerhetsgaranti försvagades som en icke avsedd följd av ändringen. Därtill kommer att det från ett internationellt perspektiv torde framstå som i hög grad avvikande att i lagen införa denna särskilda grund för bedömningen av om flykttfara, kollusionsfara eller recidivfara föreligger. I ingen av de konventioner eller utländska lagar som Lagrådet konsulterat finns det någon liknande exemplifiering av de omständigheter på vilka domstolen skall grunda bedömningen av om häktningsskäl (flykttfara, kollusionsfara och recidivfara) föreligger (se t.ex. artikel 5.1.c) i Europakonventionen, § 112 i tyska Strafprozessordnung, artiklarna 137 och 144 i franska Code de procédure pénale, artikel 274 i italienska Codice di procedura penale och artikel 67a i nederländska Wetboek van Strafvordering).

På grund av vad nu sagts och under framhållande av den stora betydelse som denna paragraf har som skydd mot frihetsberövanden på otillräckliga grunder avstyrker Lagrådet remissförslaget i denna del.

Förslaget till lag om ändring i äktenskapsbalken

18 kap. 2 §

I paragrafen finns bestämmelser om dels handläggning och beslut i ärenden rörande s.k. kvarsittanderätt när ett mål om äktenskapsskillnad avslutats, dels rätt forum i sådana ärenden och vissa andra ärenden och mål där rättens tillstånd krävs. Nu tillförs paragrafen bestämmelser om besöksförbud och interimistiska beslut om sådana förbud. Den sammantagna regleringen blir därmed ganska splittrad och svåröverskådlig, och den torde vara i behov av en mer grundlig översyn. Att överträdelser av ett besöksförbud i här avsedda situationer är belagda med stränga straff framstår som långtgående.

Vissa förenklingar av regleringen bör i vart fall kunna göras redan nu. En åtgärd i den riktningen är att behandla forumreglerna för sig och lämpligen då sist i paragrafen. Med vissa ytterligare justeringar av redaktionellt slag bör paragrafen kunna formuleras på förslagsvis följande sätt:

"Om handläggningen av ett mål om äktenskapsskillnad har avslutats utan att det har bestämts vem av makarna som skall ha rätt att bo kvar i deras gemensamma bostad till dess att bodelning har skett, skall domstolen på ansökan av en av makarna meddela sådant förordnande. Domstolen får därvid också för samma tid, på begäran av någon av makarna, förordna om förbud för makarna att besöka varandra. Domstolen får även ändra ett tidigare förordnande.

På begäran av någon av makarna får domstolen besluta om vad som skall gälla enligt första stycket för tiden till dess att frågan har avgjorts genom beslut som har vunnit laga kraft. Ett sådant interimistiskt beslut får verkställas och gäller på samma sätt som ett beslut som vunnit laga kraft. Beslutet får dock när som helst ändras av domstolen och skall omprövas när ärendet slutligt avgörs.

Om någon överträder ett besöksförbud som meddelats enligt första eller andra stycket, tillämpas 24 § lagen (1988:688) om besöksförbud.

Innan domstolen meddelar ett beslut skall motparten beredas tillfälle att yttra sig.

En ansökan enligt första stycket skall ges in till en tingsrätt som är behörig att pröva tvist om bodelning mellan makarna. Till samma tingsrätt inges ansökan om rättens tillstånd enligt 7 kap. 8 § eller om rättens förordnande enligt 9 kap. 8 § att egendom skall sättas under

särskild förvaltning. Om ett mål om äktenskapsskillnad pågår, skall dock en sådan ansökan alltid ges in till den tingsrätt som har tagit upp målet."

Förslaget till lag om ändring i sambolagen

28 och 31 §§

Godtas Lagrådets förslag till omformulering av 18 kap. 2 § äktenskapsbalken bör motsvarande ändringar göras i de nu aktuella paragraferna.