

LAGUTSKOTTETS BETÄNKANDE 11/1998 rd

Regeringens proposition med förslag till lag om besöksförbud och vissa lagar som har samband med den

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 12 maj 1998 regeringens proposition med förslag till lag om besöksförbud och vissa lagar som har samband med den (RP 41/1998 rd) till lagutskottet för beredning.

Lagmotion

I samband med detta ärende har utskottet behandlat en lagmotion med förslag till lag om besöksförbud (LM 67/1995 rd — Margareta Pietikäinen /sv m.fl.), som riksdagen den 16 februari 1996 remitterade till lagutskottet för beredning.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- lagstiftningsrådet Asko Välimaa, justitieministeriet
- överkommissarie Kimmo Markkula, inrikesministeriet
- specialforskare Pirkko Kiviaho, social- och hälsovårdsministeriet och delegationen för jämlikhetsärenden
- tingsdomare Maija Kunnas, Tammerfors tingsrätt

- statsåklagare Jorma Äijälä, riksåklagarämbetet
- kommissarie Kari Kajala, polisinrättningen i Lahtis härad
- socialtjänstchef Seija Pettersson, Tammerfors stads socialverk
- forskare Heikki Sariola, Centralförbundet för Barnskydd rf
- ombudsmannen Ulla Westerlund, Pääkaupungin Turvakoti ry
- ordförande Monica Herrlin, Raiskauskriisikeskus Tukinainen och Kvinnosaksförbundet Unionen
- advokaten Marja-Liisa Starckjohann, Finlands Advokatförbund
- direktören för brottsofferjouren Petra Kjällman, Föreningen för mental hälsa i Finland
- ledande häradsåklagare Sakari Tiilikainen, Suomen Nimismiesyhdistys
- sekreteraren, häradsåklagare Harri Lindberg, Suomen Syyttäjähdistys ry
- ordförande Marja-Leena Levänen, Yleiset Oikeusavustajat ry
- professor Raimo Lahti.

PROPOSITIONEN OCH LAGMOTIONEN

Proposition 41/1998 rd

Regeringen föreslår en lag om besöksförbud. För att skydda en persons liv, hälsa, frihet eller frid skall en annan person kunna förbjudas att kontakta denna. Den som meddelats besöksförbud får enligt förslaget inte besöka eller på något annat sätt kontakta den som förbudet avser skydda. I förekommande fall kan förbudet utvidgas så att den som meddelas besöksförbud inte får uppehålla sig i närheten av den skyddsbehövande personens bostad eller arbetsplats eller ett därmed jämförbart ställe. I beslutet om besöksförbud skall hänsyn tas till de begränsningar och undantag som omständigheterna i varje enskilt fall förutsätter.

Enligt förslaget är det tingsrätten som meddelar besöksförbud. Förbudet är i kraft högst ett år åt gången. En anhållningsberättigad tjänsteman kan fatta beslut om tillfälligt besöksförbud. Beslutet skall omedelbart och senast inom tre dygn lämnas till tingsrätten för behandling. Polisen

skall övervaka förbuden som införs i ett för detta ändamål inrättat register. Överträdelse av förbud bestraffas särskilt. Straffet kommer att vara böter eller högst ett års fängelse.

Regeringen föreslår att lagen om behandling av ansökningsärenden vid allmän underrätt, lagen om fri rättegång och lagen om avgifter för domstolars och vissa justitieförvaltningsmyndigheters prestationer ändras i samband med att den nya lagen stiftas.

Lagarna avses träda i kraft så snart som möjligt efter att de har antagits och blivit stadfästa.

Lagmotion 67/1995 rd

I lagmotionen föreslås att en lag om besöksförbud stiftas och att en möjlighet att meddela besöksförbud förknippade med straffpåföljder därigenom införs. Syftet med besöksförbudet är att hindra att ett brottsoffer på nytt faller offer för samma persons gärningar.

UTSKOTTETS STÄLLNINGSTAGANDEN

Allmän motivering

Besöksförbudet är ett för vår rätt nytt sätt att på lagstiftningsväg avvärja eventuella rättskränkningar, allvarliga trakasserier och mobbning. Erfarenheterna i andra europeiska länder av liknande metoder har varit positiva. Förbudet används framför allt för att avvärja inbördes våldshandlingar och fridstörande mellan våldsbenägna personer i något slag av par- eller familjeförhållande. Förbudet kan också användas för att skydda bland annat barn, åldriga föräldrar och vittnen.

Hållningen till reformförslaget har över lag varit positivt. Också utskottet finner propositionen lämplig och tillstyrker lagförslagen i den med följande anmärkningar och ändringsförslag.

Parterna som berörs av ett besöksförbud. Den offentliga debatten har ensidigt koncentrerat sig på deras behov som skall skyddas genom ett

besöksförbud. Förbudet har dock två sidor. Det innebär ett ingrepp i handlings- och rörelsefriheten för den som meddelas förbudet. Förutsättningarna för ett förbud och principerna för förfarandet måste följaktligen övervägas noggrant. Utskottet framhåller därför följande:

— Ett *normalt besöksförbud* innebär att den som meddelas förbudet inte får besöka den person som förbudet skyddar eller på något annat sätt kontakta denna eller göra försök därtill. Det är likaså förbjudet att följa efter och iaktta den som förbudet skyddar. Besöksförbudet inverkar inte på något annat sätt på handlings- eller rörelsefriheten för den som meddelats förbudet. Han får träffa alla andra människor och hans handlingsfrihet begränsas inte i något annat avseende.

— Om ett *utvidgat besöksförbud* tillämpas kräver rättsskyddet för den berörde att det formuleras tydligt och exakt. Utvidgat besöksförbud får

meddelas endast om det är befogat att anta att ett normalt förbud mot besök och andra kontakter inte är tillräckligt för att avvärja ett hot om brott eller annat trakasseri. Lagskiparen måste noggrant väga mot varandra å ena sidan de olägenheter som en begränsning av handlings- och rörelsefriheten medför för den som meddelas förbudet och å andra sidan de rättigheter och friheter som tillkommer den som skall skyddas. Att begå brott eller allvarligt trakassera någon annan hör dock inte till någon människas grundläggande rättigheter.

Polisens rätt att få identifieringsuppgifter för en teleanslutning. Vid utskottsbehandlingen påpekades det att polisen bör ha rätt att med samtycke av innehavaren av en teleanslutning få sådana identifieringsuppgifter för telekontakter tagna till teleanslutningen som behövs för utredning av överträdelse av besöksförbud. I 50 § telemarknadslagen ingår bestämmelser om lämnande av identifieringsuppgifter.

Utskottet finner en sådan bestämmelse om rätt till uppgifter nödvändig. Identifieringsuppgifterna anger vilken teleanslutning som används för att ringa samtalet men inte med säkerhet vem som har ringt. Riksdagens trafikutskott behandlar för närvarande en revidering av telemarknadslagen. Lagutskottet påpekar behovet av identifieringsuppgifter för trafikutskottet, för att detta skall kunna beakta saken vid sin behandling av regeringens proposition med förslag till lag om integritetsskydd vid telekommunikation och dataskydd inom televerksamhet samt vissa lagar som har samband med den (RP 85/1998 rd).

Tekniskt skydd för den som känner sig hotad. I motiveringen till propositionen tar regeringen upp möjligheten för den som känner sig hotad att skydda sig på teknisk väg tack vare tillgång till hjälpmedel, med vilka han själv kan avvärja våldshandlingar eller få direkt kontakt med polisen. Bland annat i Sverige har polisen tillgång till ett särskilt säkerhetspaket avsett att avvärja framför allt attacker mot kvinnor. I Finland finns det åtminstone inte än så länge några motsvarande skyddsmekanismer. Utskottet anser det absolut nödvändigt att hjälpmedel som konkret ger eftertryck åt besöksförbudet och därigenom ger

dem som lever under hot en känsla av säkerhet ställs till förfogande för skyddsbehövande också i Finland.

Detaljmotivering

1. Lag om besöksförbud

Allmänt. Nästan alla sakkunniga som utskottet hört har tillstyrkt propositionen men föreslagit justeringar i lagtexterna. De sakkunnigas åsikter om hur besöksförbudet kommer att fungera går i sår. Var och en ser saken ur sin egen synvinkel och ändringsförslagen är följaktligen divergerande. Lagutskottet anser inte att det finns något större skäl att ändra lagtexterna. Den flexibilitet som bestämmelserna ger uttryck för och som har ansetts vara en olägenhet är till en början nödvändig.

En systematisk uppföljning av hur lagen tillämpas och bestämmelserna fungerar måste enligt lagutskottet genomföras. Utgående från resultaten av uppföljningen kan bestämmelserna vid behov justeras.

1 § Besöksförbud. I paragrafen, som är en definitionsbestämmelse typ deklaration, definieras syftet med besöksförbudet. Syftet med förbudet är att avvärja brott mot en fysisk persons liv, hälsa, frihet eller frid eller hot om sådant brott eller annat allvarligt trakasseri. Genom ett försöksförbud kan den som känner sig hotad skyddas inte bara mot fysiskt utan också mot psykiskt våld såsom hotelser, mobbning eller trakasserier. Däremot kan besöksförbud inte meddelas för att skydda en juridisk person, till exempel ett ämbetsverk, en inrättning eller ett företag, mot eventuella faror.

Med *brott mot frid* avses hemfridsbrott, grovt hemfridsbrott, olovligt intrång och grovt olovligt intrång. Bestämmelserna om straff för dessa brott revideras för närvarande i riksdagen (RP 239/1997 rd).

I lagrummet nämns annat *allvarligt trakasseri* än hot om brott. Detta kan till exempel bestå i att någon utan saklig orsak under en längre tid eller ofta kontakter den som känner sig hotad eller håller denna under uppsikt. Ett sådant förfarande kan uppfylla brottsrekvisitet för hemfrids-

brott, men detta behöver inte vara fallet för att förbud skall kunna meddelas.

2 § Föresättningar för besöksförbud. Paragrafen innehåller bestämmelser om föresättningar för att besöksförbud skall kunna meddelas. Enligt 1 mom. kan besöksförbud meddelas om det finns grundad anledning att anta att någon blir utsatt för brott mot sitt liv, sin hälsa, sin frihet eller sin frid eller på något annat sätt blir allvarligt trakasserad. Vid bedömningen av föresättningar att meddela förbud skall enligt 2 mom. i varje enskilt fall de i saken delaktigas personliga omständigheter noggrant utredas och beaktas.

När behovet av ett förbud prövas skall hänsyn tas till brottsshotets och trakasseriernas art och möjligheten av att det kommer att upprepas. Ett synnerligen vägande skäl för att meddela besöksförbud är enligt motiveringsdelen i propositionen att den som förbudet avses gälla har gjort sig skyldig till en våldshandling mot den som känner sig hotad. Vilka omständigheter som skall anses visa att hot om allvarliga trakasserier föreligger är en fråga om bevisning, som skall avgöras från fall till fall. Utgående från bevisningen i ärendet skall lagskiparen besluta om det finns grundad anledning att anta att motparten allvarligt kommer att trakassera den som skall skyddas. Hotet måste vara så till vida omedelbart att trakasserier som sannolikt kommer att äga rum om exempelvis över ett år inte kan leda till att besöksförbud meddelas. Eftersom besöksförbud kan meddelas endast för ett år, saknar ett sådant beslut betydelse. Något noggrannare krav på omedelbarhet har inte ansetts nödvändigt för besöksförbud.

3 § Förbudets innebörd. I paragrafen definieras vad som avses med besöksförbud. I 1 mom. ingår bestämmelser om normalt besöksförbud. I 2 mom. bestäms om möjligheten att meddela utvidgat besöksförbud. Enligt 3 mom. omfattar besöksförbudet inte kontakter för vilka det finns en saklig grund och som är uppenbart nödvändiga.

Avsikten är att förbudet skall vara allomfattande. Därför bör angivelsen i 2 mom. ”motsvarande särskilt fastställt ställe” noggrant specificeras så att bestämmelsen gäller till exempel barnets dagvårdsplats. Förbudna är alla andra kon-

takter än de som särskilt anges i förbudsbeslutet eller de som enligt 3 mom. har en saklig grund och är uppenbart nödvändiga.

Vissa av de utfrågade experterna föreslog att 3 mom. skall strykas, då de ansåg att det alltid är möjligt att med hänvisning till det presentera en godtagbar orsak till kontakt och att förbudet därigenom blir betydelselöst.

Utskottet framhåller att detaljerade bestämmelser om varje enskilt fall av förutsägbara nödvändiga kontakter bör tas in i beslutet om besöksförbud. Övervakat umgänge med parternas gemensamma barn är ett exempel på sådana kontakter. I det levande livet uppstår det dock oförutsägbara situationer där det är nödvändigt med kontakter, till exempel om parternas gemensamma barn råkar ut för en olycka. Avsikten med förbudet är inte att hindra parterna från att på sakliga grunder ha kontakter som det finns ett klart behov av. I sista hand prövas frågan om en kontakt varit saklig och befogad i samband med ett åtal om överträdelse av besöksförbudet. De två föresättningar i momentet, dvs. saklig grund och uppenbart behov, är kumulativa, vilket innebär att båda måste föreligga samtidigt. Tröskeln för godtagbara oförutsägbara kontakter är hög.

Utskottet finner bestämmelsen nödvändig och framhåller att den, definierad på ovan nämnt sätt, inte gör besöksförbudet betydelselöst.

5 § Hur besöksförbudsärenden väcks och bereds i tingsrätten. Enligt 1 mom. får besöksförbud begäras av den person som känner sig hotad eller av en åklagar-, polis- eller socialmyndighet.

Kretsen av dem som har rätt att begära besöksförbud bör enligt vissa sakkunniga utvidgas ytterligare och omfatta bland annat hälsovårdsmyndigheterna och vem som helst som bryr sig om sin nästa.

Den som i första hand skall begära besöksförbud är den som känner sig hotad, menar utskottet. För den händelse att den berörde inte vågar vidta åtgärder måste myndigheterna kunna ta initiativet till att begära besöksförbud. Enligt paragrafen kan förbud då begäras av någon av de myndigheter som i praktiken oftast kan antas bli involverade i dessa frågor. Andra myndigheter

och medborgare kan vända sig till de myndigheter som räknas upp i paragrafen och självfallet också till den hotade med ett erbjudande om hjälp. Utskottet anser att lösningen i propositionen är motiverad. En initiativrätt som är öppen för alla är främmande för det finländska rättssystemet.

Om den som skall skyddas inte själv vågar begära besöksförbud, kan förbud meddelas också mot hans vilja.

6 § Huvudförhandling i tingsrätten. Enligt 1 mom. gäller om behandlingen av ärendet i tillämpliga delar vad som föreskrivs om rättegång i brottmål.

En del av de sakkunniga har i sina utlåtanden till utskottet ansett att det är inkonsekvent att i motiveringen till propositionen å ena sidan betona att besöksförbudsärenden skiljer sig från de ärenden som behandlas inom ramen för straffprocessen och å andra sidan bestämma att bestämmelserna om straffprocessen skall iakttas.

Med anledning härav konstaterar utskottet följande. Ett besöksförbudsärende är ett ärende sui generis som närmast påminner om behandlingen av straffprocessmedel. Det vore oändamålsenligt att skriva processbestämmelser avsedda för en enda typ av ärenden. Därför betonar regeringen i motiveringen de drag som skiljer besöksförbudet från andra ärendetyper och hänvisar i övrigt till de allmänna straffprocessuella bestämmelserna.

I besöksförbudsärenden är domstolens roll vid behandlingen av ärenden mera framträdande än vid normal brottmålsrättegång. Tingsrätten skall därför se till att besöksförbudsärenden blir ingående utredda vid huvudförhandlingen. Det åligger sålunda tingsrätten att i nödvändig utsträckning med de medel som står en aktiv processledning till buds och i förekommande fall även på eget initiativ ta fram fakta i ärendet och skaffa relevant utredning. Domstolen skall vid behov ålägga parterna och eventuella vittnen att inställa sig vid sammanträde för att bli hörda.

Tingsrätten har också rätt att på initiativ skaffa fram bevis i den mån det anses nödvändigt. På anskaffningen av bevis tillämpas principerna i 17 kap. 18 § rättegångsbalken. De som är delaktiga i målet skall i första hand själva skaffa fram bevis. De är bäst insatta i den utredning som står till

buds i ärendet. I praktiken framgår en eventuell bevisning av polisundersökningen i ärendet och de delaktigas utlåtanden.

Domstolen skall se till att ärendet behandlas rättvist och opartiskt, vilket innebär att man måste försöka få fram både bevis som talar för och bevis som talar mot ett besöksförbud. Om ett förbudsärende behandlas i samband med ett brottmål, där åklagaren spelar en aktiv roll, behöver domstolen inte utreda de omständigheter som framlagts som stöd för ansökan. Också i detta fall bör motpartens intressen bevakas.

Även lagen om offentlighet vid rättegång iakttas, iden mån den gäller straffprocessen, i tillämpliga delar med stöd av 6 § lagen om besöksförbud. Om en sådan omständighet i någons privatliv som är av synnerligen ömtålig natur behandlas i ärendet, kan domstolen besluta om förhandling inom stängda dörrar enligt prövning.

9 § Meddelanden om domen. Paragrafen innehåller bestämmelser om vilka som skall underrättas om domen och vilka uppgifter som skall ingå i underrättelsen.

Utskottsbehandlingen har gett vid handen att bestämmelsen inte är tillräckligt heltäckande. Utskottet föreslår därför att skrivningen av paragrafen justeras så att den föreskriver att underrättelsen skall sändas omedelbart och innehålla nödvändiga uppgifter om beslutets innehåll, bland annat datum då förbudet upphör att gälla.

12 § Överföring av beslutet till tingsrätten. Enligt 1 mom. skall en anhållningsberättigad tjänsteman utan dröjsmål, likväl inom tre dygn efter beslutet om tillfälligt besöksförbud, överföra beslutet till den behöriga tingsrätten för behandling.

Tidsfristen har ansetts vara för kort i synnerhet i jämförelse med tidsfristen i samband med häktning.

Utskottet påpekar att tidsfristen i paragrafen börjar löpa först efter att beslutet om meddelande av tillfälligt besöksförbud har fattats. Då har polisundersökningen redan slutförts och ärendet bör med tanke på rättsskyddet för den som meddelas besöksförbud utan dröjsmål överföras till tingsrätten.

Tingsrätten skall behandla ärendet i skyndsamt ordning, men något omedelbart beslut i saken behöver inte fattas. Domen behöver alltså inte meddelas genast vid utgången av tre dygn efter det det tillfälliga beslutet fattades.

15 § Registrering av besöksförbud. Paragrafen föreskriver att besöksförbud får registreras i polisens personregister. Uppgifterna om besöksförbudet skall utplånas ur registret när två år förflutit efter utgången av besöksförbudets giltighetstid.

Det har ansetts att uppgifterna utplånas efter en alltför kort tid. I praktiken är de situationer, där ett besöksförbud måste tillgripas, uppenbarligen förknippade med direkta konfliktsituationer i samband med att parförhållanden upphör. Om trakasserierna fortgår, kan besöksförbudet förnyas. Om inget besöksförbud har behövts på två år, är det sannolikt att situationen har lugnat ner sig.

Syftet med att registrera besöksförbud är att hjälpa polisen att bättre kunna övervaka dem. Att ett besöksförbud har utplånats ur registret hindrar inte att bevis om tidigare besöksförbud vid behov läggs fram.

17 § Straffbestämmelse. Paragrafen innehåller en bestämmelse om straff för uppsåtlig överträdelse av besöksförbud eller tillfälligt besöksförbud.

I motiveringen till propositionen påpekas att straffbestämmelsen enligt nuvarande praxis egentligen borde ingå i strafflagen. Eftersom det berörda kapitlet i strafflagen som bäst behandlades i riksdagen när propositionen avläts, var det inte möjligt att föreslå att bestämmelsen skulle tas in i strafflagen. Situationen har förändrats i detta avseende och en lag om ändring av strafflagen har sedermera stadfäst (563/1998). Utskottet föreslår att 17 § görs om till en hänvisningsbestämmelse till 16 kap. 9 a § strafflagen och att i detta sammanhang även godkänns ett nytt lagförslag, där bestämmelsen om straff för överträdelse av besöksförbud tas in i strafflagen.

18 § Ikraftträdande. Utskottet anser det viktigt att lagen träder i kraft så snart som möjligt. Till

följd av att utskottet föreslår en ny lag om ändring av 16 kap. strafflagen kan detta ske tidigast den 1 januari 1999, då ovan nämnda nya strafflag träder i kraft.

5. Lag om ändring av 16 kap. strafflagen (ny)

16 kap. 9 a § Överträdelse av besöksförbud. Utskottet föreslår att bestämmelsen om överträdelse av besöksförbud tas in i 16 kap. strafflagen och att straffbestämmelsen formuleras noggrannare än i propositionen så att kravet på exakthet i enlighet med den straffrättsliga principen om lagbundenhet uppfylls. Bestämmelsen får då följande lydelse: "Den som har meddelats besöksförbud eller tillfälligt besöksförbud och bryter *mot ett i avgörandet om besöksförbud specificerat förbud*, skall för *överträdelse av besöksförbud* dömas till böter eller fängelse i högst ett år."

Straffbestämmelsen får sitt innehåll av beslutet om besöksförbud, som skall vara noggrant specificerat, så som ovan angavs.

Lagmotionen

Syftet med lagmotionen är detsamma som med propositionen, men lagmotionen är inte lika detaljerad. Utskottet har behandlat frågan utgående från propositionen och föreslår därför att lagmotionen skall förkastas.

Förslag till beslut

Med anledning av det ovan anförda föreslår lagutskottet vördsamt

att lagförslag 2—4 godkänns utan ändringar,

att lagförslag 1 godkänns ändrat (Utskottets ändringsförslag),

att ett nytt lagförslag 5 godkänns (Utskottets nya lagförslag) och

att lagmotion 67/1995 rd förkastas.

Utskottets ändringsförslag

1.

Lag
om besöksförbud

I enlighet med riksdagens beslut föreskrivs:

1 kap.
Allmänna bestämmelser

1—3 §
(Som i RP)

2 kap.
Meddelande av besöksförbud

4—8 §
(Som i RP)

9 §
Meddelanden om domen

(1 och 2 mom. som i RP)

En dom genom vilken besöksförbud har meddelats, upphävt eller ändrats skall *omedelbart* anmälas till det register som avses i 15 §. Av anmälan skall framgå de i 8 § 1 mom. 1—4 punkten nämnda omständigheterna *samt innehållet i avgörandet*.

10 §
(Som i RP)

3 kap.
Tillfälligt besöksförbud

11—13 §
(Som i RP)

4 kap.
Särskilda bestämmelser

14—16 §
(Som i RP)

17 §
Straffbestämmelse

Om straff för överträdelse av besöksförbud bestäms i 16 kap. 9 a § strafflagen.

18 §
(Som i RP)

Utskottets nya lagförslag

5.

Lag

om ändring av 16 kap. strafflagen

*I enlighet med riksdagens beslut
fogas till 16 kap. strafflagen av den 19 december 1889 (39/1889), sådant det lyder i lag 563/1998, en
ny 9 a § som följer:*

16 kap.

Om brott mot myndigheter

9 a §

Överträdelse av besöksförbud

*Den som har meddelats besöksförbud eller till-
fälligt besöksförbud och bryter mot ett i avgöran-*

*det om besöksförbud specificerat förbud skall för
överträdelse av besöksförbud dömas till böter eller
fängelse i högst ett år.*

*Denna lag träder i kraft den
199 .*

Helsingfors den 23 oktober 1998

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Henrik Lax /sv
vordf. Matti Vähänäkki /sd
medl. Sulo Aittoniemi /cent
Juhani Alaranta /cent
Janina Andersson /gröna
Toimi Kankaanniemi /fkf
Pekka Kuosmanen /saml

Annika Lapintie /vänst
Kari Myllyniemi /cent
Markku Pohjola /sd
Heikki Rinne /sd
Pekka Saarnio /vänst
Säde Tahvanainen /sd.