

Besöksförbud

En utvärdering av lagen och dess tillämpning

RAPPORT 2003:2

BRÅ – centrum för kunskap om brott och åtgärder mot brott

Brottsförebyggande rådet (BRÅ) verkar för att brottsligheten minskar och tryggheten ökar i samhället. Det gör vi genom att ta fram fakta och sprida kunskap om brottslighet, brottsförebyggande arbete och rättsväsendets reaktioner på brott

Denna rapport kan beställas hos bokhandeln eller hos
Fritzes Kundservice, 106 47 Stockholm. Telefon 08-690 91 90,
fax 08-690 91 91, e-post order.fritzes@liber.se

Produktion:

Brottsförebyggande rådet, Information och förlag,
Box 1386, 111 93 Stockholm. Telefon 08-401 87 00, fax 08-411 90 75,
e-post info@bra.se

BRÅ på Internet www.bra.se

ISSN 1100-6676, ISBN 91-38-31993-4

Författare: Monika Edlund och Karin Svanberg

Omslag: Britton & Britton

Tryck: Edita Norstedts Tryckeri 2003

© Brottsförebyggande rådet

Innehåll

FÖRORD	5
SAMMANFATTNING	6
Inte påtagligt tryggare med besöksförbud	6
Besöksförbud kan ha en avskräckande effekt för en liten grupp	6
Besöksförbud används främst när risken för brott är tydlig	7
Besöksförbud används sällan för att förebygga brott	7
Kvinnorna upplever dålig kontinuitet och uteblivna reaktioner	8
BRÅ:s bedömning	8
INLEDNING	11
LAGEN OM BESÖKSFÖRBUD	13
Allt fler ansöker om besöksförbud	13
Männen är ofta kriminellt belastade	14
LAGENS EFFEKTER PÅ TRYGGHET OCH BROTTSLIGHET	15
Låg trygghet förbättras inte nämnvärt	15
Besöksförbud överträds kontinuerligt i vissa fall	18
Våld och hot under besöksförbudstiden	19
LAGENS RÄCKVIDD	23
Polisens information är nödvändig	23
Stort tolkningsutrymme för åklagarens bedömning	25
POLISENS ARBETE NÄR BESÖKSFÖRBUD UTFÄRDATS	29
Brister i intern information om besöksförbud	29
Besöksförbuden följs sällan upp	30
Små möjligheter förhindra brott genom direkta ingripanden	33
Praktiska problem vid gemensam vårdnad av barn	35
INSATSER VID ANMÄLNINGAR	37
Vissa oklarheter om vad som är brottsligt	37
Benägenhet att anmäla nära kopplat till bemötande	38
Drygt hälften av anmälningarna läggs ned	39
Knappt hälften av anmälningarna leder till åtal	41
REFERENSER	43
BILAGOR	45
Bilaga 1. Metod	45
Bilaga 2. Tabeller	50
ENGLISH SUMMARY	52

Förord

Lagen om besöksförbud infördes år 1988 för att ge ett bättre skydd för människor som förföljs och trakasseras, främst kvinnor som utsätts för misshandel och andra övergrepp av närstående män. Ett besöksförbud innebär att en person inte får besöka eller på annat sätt aktivt ta kontakt med den som skyddas. Lagen tar därmed sikte på beteenden som inte är brottsliga utan besöksförbud, men som innebär en allvarlig kränkning för dem som utsätts för dem. Besöksförbud har alltså ett tydligt brottsförebyggande syfte och är ett instrument för rättsväsendet att arbeta proaktivt, innan en allvarlig händelse inträffar eller upprepas.

I denna rapport presenteras en utvärdering av lagen om besöksförbud. Det övergripande syftet är att belysa lagens effekter på trygghet och brottslighet samt rättsväsendets tillämpning av lagen. I tillämpningsdelen beskrivs dels vilken målgrupp som nås av lagen, dels vilka insatser rättsväsendet vidtar när besöksförbud utfärdas respektive överträds. Utvärderingen har delfinansierats av Rikspolisstyrelsen.

Rapporten vänder sig i första hand till regeringen och riksdagen samt polis- och åklagarväsendet, socialtjänsten, frivården och till alla dem som på olika sätt kommer i kontakt med våldsutsatta kvinnor.

Rapportens författare är Monika Edlund och Karin Svanberg, båda utredare vid BRÅ. Polisintervjuerna har genomförts av Emma Lindahl. Josefin Karlsson har bidragit med insamling och kodning av data. Intervjuerna med kvinnor som ansökt om besöksförbud har gjorts av två konsulter på TEMO. Värdefulla synpunkter har lämnats av en extern referensgrupp bestående av fil. dr. Ingrid Sahlin, Sociologiska institutionen vid Göteborgs universitet, Jenny Westerstrand, Juridiska institutionen vid Uppsala universitet och Bo Häglund, kriminalkommissarie vid Rikspolisstyrelsen.

Stockholm i februari 2003

Jan Andersson
T.f. generaldirektör

Peter Lindström
Enhetschef

Sammanfattning

Lagen om besöksförbud infördes i syfte att förbättra skyddet för människor som förföljs och trakasseras. Lagen infördes som ett led i strävandena att begränsa våld mot kvinnor i nära relationer. Ett besöksförbud innebär att en person inte får besöka eller på annat sätt aktivt ta kontakt med den som ska skyddas.

Under de senaste åren har i genomsnitt 6 600 personer per år ansökt om besöksförbud, varav knappt hälften har beviljats. I något över 70 procent av fallen är det antingen en kvinna som ansöker om besöksförbud för en man som hon har eller har haft en nära relation till, eller en anhörig till kvinnan som ansöker för samme man.

Inte påtagligt tryggare med besöksförbud

Lagens ambitioner är högt ställda. Målsättningen är att besöksförbuden ska öka tryggheten för och förebygga brott mot de personer som skyddas av besöksförbud. Redan i lagens förarbeten påpekades att det fanns en risk att besöksförbuden inte skulle respekteras. Det innebär att polisen bör använda förbuden som en utgångspunkt i sitt brottsförebyggande arbete. BRÅ har, genom djupintervjuer med 40 kvinnor som ansökt om besöksförbud och bearbetningar av statistik, utvärderat lagens effekter på trygghet och brottslighet.

Den generella bilden, som ges av kvinnorna som intervjuats, är att de uppfattar en beviljad ansökan om besöksförbud som mycket positivt, då de blir trodda av någon som de upplever är objektiv i frågan. De kontakter kvinnorna har med myndigheter och frivilligorganisationer, i samband med ansökan, stärker dem och en del av deras tidigare isolering bryts. Däremot framkommer inget som visar att de upplever sig påtagligt tryggare i och med besöksförbudet. Oron för att utsättas för brott från mannen kvarstår. I hög grad utsätts de också också för överträdelse och andra brott under besöksförbudstiden.

Besöksförbud kan ha en avskräckande effekt för en liten grupp

Två femtedelar av männen som belagts med besöksförbud misstänks för brott mot person inom ett år från det att besöksförbudet utfärdats. En dryg fjärdedel misstänks för överträdelse av besöksförbudet. Uppgifterna bör tolkas med försiktighet, eftersom det inte gått att skilja på om brotten riktas mot den aktuella kvinnan eller någon annan.

Analysen tyder på att besöksförbuden kan ha en viss avskräckande effekt om än för en liten grupp personer. Det gäller främst män som inte tidigare är så brottsbelastade. En förklaring kan vara att de uppfattar besöksförbudet som en mer ingripande åtgärd än vad mer belastade män gör.

Besöksförbud används främst när risken för brott är tydlig

Effekterna av lagen påverkas av vilka personer som beläggs med besöksförbud och hur skyddsbehovet ser ut för dem som ansöker. Det påverkas i sin tur av hur polisen hanterar skyldigheten att informera om möjligheten till besöksförbud och åklagarens bedömning av om det finns skäl att bevilja en ansökan. Polisens och åklagarens arbete i dessa avseenden riktar sig mot relativt allvarliga fall, där risken för fortsatt brottslighet är uppenbar.

Polisen ger främst information om besöksförbud till kvinnor som anmäler våldsbrott och som har anmält brott vid tidigare tillfällen eller där det på andra sätt framgår att det inte är en engångshändelse.

Åklagarens bedömning verkar främst bygga på huruvida den som ansökan avser har anmälts för brott som gått att styrka. Trots att detta, enligt lagens förarbeten skulle vara en av flera viktiga indikatorer på fortsatt risk, verkar det snarare ha blivit en förutsättning för att en ansökan ska beviljas. Riskbedömningen verkar sällan bygga på en sammanvägd helhetsbedömning och grunderna för besluten är bristfälligt dokumenterade. Handläggningstiden från ansökan till beslut håller sig i majoriteten av fallen inom en vecka.

Besöksförbud används sällan för att förebygga brott

Intervjuer med poliser visar att lagen sällan utnyttjas som ett instrument för att förebygga brott. Flertalet polismyndigheter uppger att de inte arbetar aktivt med besöksförbuden, utan agerar först när överträdelser anmäls. Endast vid sju av totalt 21 polismyndigheter finns utarbetade rutiner för aktiv och löpande uppföljning av besöksförbud som utfärdas i området. Det är närpolisen eller polisens hundförare som svarar för uppföljningen vid dessa myndigheter. Med uppföljning menas till exempel att polisen kontaktar den som ska skyddas eller har ålagts besöksförbudet för att ta reda på hur det efterlevs och eventuellt sätta in ytterligare skyddsåtgärder.

En annan metod att förebygga brott, som betonades i lagens förarbeten, är omedelbara ingripanden. Det vill säga att polisen ingriper vid kontaktförsök för att undvika situationer som kan leda till allvarliga brott. Resultaten visar att sådana ingripanden i första hand sker om det finns en påtaglig risk för att något annat brott kan komma att begås, oftast när mannen finns kvar i kvinnans fysiska närhet, när polisen larmas. Det faktum att kvinnan ofta anmäler överträdelserna i efterhand gör att utrymmet för att förhindra brott genom ingripanden inte är så stort. Dessutom finns problem att hinna fram i tid om avstånden är stora.

En anledning till att det förebyggande arbetet på många håll inte fungerar tillfredsställande är stora brister i polisens interna informationsspridning. De flesta polismyndigheter saknar rutiner för att göra beslutet tillgängligt inom myndigheten.

Kvinnorna upplever dålig kontinuitet och uteblivna reaktioner

Kvinnorna som intervjuats pekar på flera punkter i rättsväsendets hantering av anmälningar som de anser bidrar till att de inte känner sig tryggare. De menar att polisen visserligen uppmanar dem att anmäla överträdelser, men att ingenting händer när de anmäler. Det innebär att de många gånger upphör att anmäla eller bara anmäler grova fall. Kvinnorna upplever också att reaktionerna från rättsväsendet gentemot mannen uteblir, varför trakasserier fortsätter. De menar även att det saknas kontinuitet i kontakten med polisen och att de får berätta om bakgrunden till besöksförbudet varje gång de kontaktar polisen. Även om kvinnorna inte utgör ett representativt urval av samtliga som fått besöksförbud beviljat, pekar resultaten på att det finns en grupp som uppfattar rättsväsendets hantering på detta sätt.

Drygt hälften av utredningarna om överträdelser läggs ned utan att någon åtalas för brottet. Den vanligaste motiveringen är att brott inte kan styrkas.

BRÅ:s bedömning

Lagen om besöksförbud har ett tydligt brottsförebyggande syfte. För att lagen ska fungera som en verkningsfull skyddsåtgärd krävs emellertid, enligt BRÅ:s bedömning, flera förbättringar i tillämpningen av lagen.

FÖRBÄTTRA RUTINERNA

Det finns tydliga brister i polisens rutiner kring besöksförbud, som också har konstaterats i tidigare utredningar. Att poliser i olika funktioner har relevant information om utfärdade besöksförbud, är en förutsättning för att de över huvud taget ska kunna använda lagen för att förebygga brott. Inte minst gäller det poliser inom utryckningsverksamheten. Med bättre dokumenterad information om besöksförbuden är det lättare att avgöra om en till synes lindrig händelse innebär en stor fara för kvinnan.

En aktiv och löpande uppföljning av utfärdade besöksförbud sker enligt BRÅ:s bedömning vid allt för få polismyndigheter. En bättre uppföljning skulle enligt BRÅ:s uppfattning bidra till förbättrad trygghet. Det finns ett mindre antal goda exempel som visar på att uppföljning är en möjlig arbetsmetod. Erfarenheterna från dessa myndigheter bör följas noggrant för att avgöra i vilken mån de bidrar till trygghet.

Både kvinnorna och poliserna som intervjuats uttrycker att överträdelser inte leder till några följdverkningar för mannen. Genom att bättre utnyttja de bevis som finns, exempelvis utskrivna sms, och genom att förhöra mannen så snart som möjligt efter en anmäld överträdelse, ökar möjligheterna att styrka händelsen. Kvinnorna pekar också på andra åtgärder som de tror skulle kunna få mannen att respektera förbudet bättre, som reaktioner från polisens sida redan vid första överträdelserna.

SÄNK TRÖSKELN FÖR INSATSER

Rättsväsendets insatser för att informera om och bevilja besöksförbud vänder sig mot relativt allvarliga situationer. En sänkt tröskel för vilka som kan komma i fråga för besöksförbud vidgar lagens tillämpningsområde, samtidigt som ett besöksförbud tycks ha störst påverkan på de män som inte tidigare är kriminellt belastade.

Också när det gäller andra insatser vid besöksförbud och överträdelse, kan en sänkt tröskel för reaktioner vara motiverad. Prioriteringar är givetvis nödvändiga, men vid hanteringen av besöksförbud sker denna prioritering genomgående, vilket kan leda till att rättsväsendet inte upptäcker varningssignaler i tid. Det är därför viktigt att prioriteringarna är väl underbyggda. I relationer där det förekommer grövre våld finns ofta inslag av lindrigare övergrepp. Insatser mot lindriga övergrepp kan därför bidra till att förebygga fortsatta brott, såväl lindriga som grova.

ÖKA LAGENS TRÄFFSÄKERHET

Det är viktigt att åklagarens beslut att avslå eller bevilja en ansökan om besöksförbud är väl underbyggt. Inom ramen för dagens handläggningstider verkar det finnas utrymme för att inhämta kompletterande uppgifter i de fall beslutsunderlaget inte är tillräckligt. Ett sätt att öka lagens träffsäkerhet skulle kunna vara att använda mer systematiska och enhetliga metoder för att bedöma risken. För att riskbedömningar ska uppnå bästa effekt, både utifrån ett trygghets- och ett rättssäkerhetsperspektiv, bör erfarenheterna från pågående verksamheter noggrant utvärderas innan en sådan modell utvecklas. Standardiserade instrument bör vidare endast vara komplement till andra, mer helhetsbaserade, bedömningar.

BEHOVSANPASSA INFORMATIONEN

Det är tydligt i intervjuerna med kvinnorna att de också har ett behov av annan information än den om lagstiftningen. De vill veta hur besöksförbuden fungerar i praktiken, hur de sköts på den specifika polismyndigheten, om de kan förvänta sig att polisen kommer direkt när de ringer, hur de ska agera vid överträdelse och vilka handlingar som egentligen är brottsliga. Polisen bör bli bättre på att delge även sådan information.

ANLÄGG ETT HELHETSPERSPEKTIV PÅ VÅLD I NÄRA RELATIONER

Resultaten antyder att behoven av förändring går djupare än att enbart skapa nya rutiner. Det är viktigt att anlägga ett helhetsperspektiv på våld mot kvinnor, där rättsväsendet sätter in en händelse i hela livssituationen för kvinnorna. Våldsutsatta kvinnor utsätts ofta för upprepade kränkningar som tar sig olika uttryck och inte alltid är fysiska. Sammantaget kan dessa övergrepp leda till en betydande kränkning.

Brottet grov kvinnofridskränkning syftar till att komma ifrån en fokusering på enskilda händelser och anlägga ett helhetsperspektiv. De handlingar som räknas som överträdelse av besöksförbud stämmer väl in på beskrivningen av systematiska kränkningar som behandlas i förarbetena till lagstiftningen om grov kvinnofridskränkning. I förarbetena diskuterades

också möjligheten att överträdelser skulle omfattas. Det som ansågs tala emot detta var att överträdelser av besöksförbud betraktas som brott mot det utfärdade förbudet (brott mot påbjuden ordning) och inte mot person. Som exempel angavs att den som ska skyddas inte behöver känna till att besöksförbudet har överträtts för att det ska räknas som ett brott. I praktiken är dock sannolikheten mycket liten att en överträdelse anmäls till polisen om den som ska skyddas inte känner till överträdelsen. I de flesta fall upplevs därmed överträdelser i första hand som en kränkning mot den egna personen. Enligt BRÅ:s bedömning finns det anledning att åter se över frågan om överträdelser av besöksförbud ska kunna utgöra brottet grov kvinnofridskränkning.

Inledning

Samhällets insatser för att minska våldet mot kvinnor i allmänhet, och i nära relationer i synnerhet, sker från flera håll samtidigt. Insatser görs inom exempelvis rättsväsendet, sjukvården, socialtjänsten och brottsoffer- och kvinnojourer. Under de senaste decennierna har dessutom flera förändringar genomförts på lagstiftningsområdet i syfte att öka skyddet för våldsutsatta kvinnor.

Som ett led i strävandena att begränsa våld mot kvinnor i nära relationer infördes år 1988 lagen om besöksförbud. Det grundläggande syftet med lagen är att den ska förebygga brott mot, skapa trygghet för och skydda personer som förföljs och trakasseras. Lagen är könsneutralt skriven men i förarbetena utgår man tydligt från en situation där en kvinna utsatts för våld eller hot i ett förhållande och där mannen fortsätter att trakassera och förfölja kvinnan efter det att kvinnan har separerat från honom eller han frigges från ett fängelsestraff.¹ Ett besöksförbud innebär att en person inte får besöka eller på annat sätt aktivt ta kontakt med den som ska skyddas.

Lagen om besöksförbud har genomgått vissa förändringar sedan den infördes. År 1990 skärptes straffet för överträdelse av besöksförbudet från fängelse i högst sex månader till högst ett år. Samtidigt lades överträdelse av besöksförbud under allmänt åtal.² För närvarande bereds två betänkanden som innehåller förslag på förändringar av lagen: ”Ytterligare åtgärder för att motverka våld i nära relationer”, från Justitiedepartementet³ och ”Nationell handlingsplan mot våld i nära relationer”, delbetänkande från personsäkerhetsutredningen.⁴ Besöksförbud föreslås bland annat få ett vidgat tillämpningsområde genom att en person ska kunna förbjudas att uppehålla sig i sin egen bostad om det finns risk för brott mot en sammanboende. Ett annat förslag är att besöksförbud ska kunna utvidgas till att gälla ett större geografiskt område än vad som är möjligt i dag.

BRÅ:s tredje utvärdering av lagen om besöksförbud

I denna rapport redovisas en utvärdering av lagen om besöksförbud. Det övergripande syftet är att belysa lagens effekter och tillämpning. Lagens effekter studeras utifrån de mål som den förväntas uppnå: att skapa trygghet för och förebygga brott mot utsatta personer. Två centrala frågeställningar är därmed om de som ska skyddas av besöksförbud blir tryggare med besöksförbud och om de som beläggs med besöksförbud upphör med sitt brottsliga beteende gentemot den som ska skyddas.

¹ Ds Ju 1987:13, prop. 1987/88:137.

² 1989/90:JuU5

³ Ds 2001:73

⁴ SOU 2002:71

Vilka effekter som lagen har påverkas givetvis av hur den tillämpas av rättsväsendets myndigheter. Ett annat syfte är därför att beskriva rättsväsendets hantering av lagen. Flera av frågeställningarna bygger på tidigare uppföljningar som pekat på brister i tillämpningen.⁵ De områden som undersöks avseende tillämpningen är vilka personer rättsväsendet informerar om möjligheten att ansöka om besöksförbud och i vilka fall ansökan beviljas. Dessutom undersöks vilka rutiner som finns inom polisen när besöksförbud utfärdas respektive överträds.

För att på ett så mångfasetterat sätt som möjligt beskriva lagens effekter och tillämpning har flera datainsamlingar gjorts:⁶

- Djupintervjuer med 40 kvinnor från hela landet som ansökt om besöksförbud år 2002.
- Uppföljning av brottsbelastningen för personer som varit föremål för ansökan om besöksförbud år 2000.
- Genomgång av 200 slumpmässigt utvalda ansökningar om besöksförbud som åklagare bedömt år 2000, inklusive åklagarnas beslutsunderlag.
- Genomgång av 200 slumpmässigt utvalda anmälningar under år 2001, där inga andra brott än överträdelser är anmälda.
- Intervjuer med poliser vid samtliga 21 polismyndigheter och studiebesök vid tre polismyndigheter år 2002.
- Officiell statistik över överträdelser av besöksförbud.
- Statistikuppgifter och uttag ur register över utfärdade besöksförbud och avslagna ansökningar.

En grundläggande avgränsning som avspeglas i hela rapporten är att fokus sätts på den problematik som lagen kom till för att begränsa, nämligen våld mot kvinnor i nära relationer utfört av män. Det betyder till exempel att vi inte intervjuat någon som ansökt om besöksförbud för sin granne eller hyresvärd och att vi ofta refererar till "kvinnan" och "mannen" trots att lagen också kan användas när till exempel en man ansöker om besöksförbud med avseende på en närstående kvinna eller vid homosexuella relationer.

En annan avgränsning är att beskrivningen av lagens tillämpning främst fokuserar på polisens insatser trots att även andra aktörer, inte minst åklagare, kriminalvård och socialtjänst, har ett ansvar för att se till att besöksförbuden fungerar brottsförebyggande och trygghetskapande.

⁵ BRÅ, 1989; BRÅ, 1995; Sahlin 1997; RÅ och RPS, 1999; Examensarbete vid PHS, 1997.

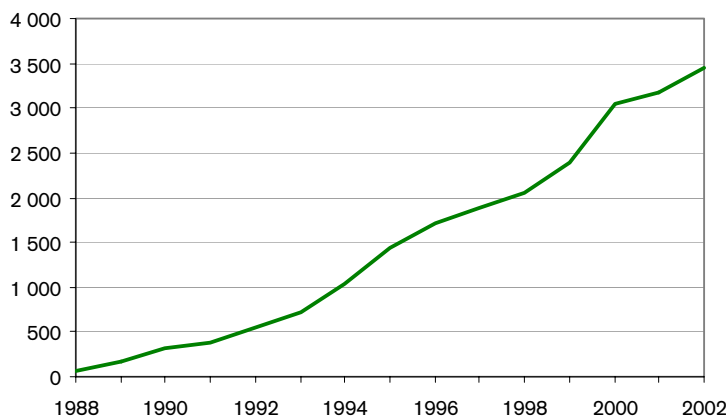
⁶ Se metodbilaga för mer detaljerad information om de olika datainsamlingarna.

Lagen om besöksförbud

Den som beläggs med besöksförbud får enligt lagen inte besöka eller på annat sätt aktivt ta kontakt med den som ska skyddas, till exempel ringa, skicka sms, brev eller e-post eller söka upp personen. Det är också förbjudet att försöka ta kontakt genom en annan person eller att använda sig av andra metoder för att få personens uppmärksamhet, till exempel göra obscena gester. Genom besöksförbud utökas därmed det straffrättsliga området till att omfatta trakasserier och personföljelser som inte är brottsliga utan besöksförbud. Ett beslut om besöksförbud fattas av allmän åklagare efter det att en ansökan kommit in från en polismyndighet eller direkt från den ansökande. Vanligtvis görs en ansökan om besöksförbud i samband med en brottsanmälan mot den som besöksförbudet avser att gälla.

Allt fler ansöker om besöksförbud

Antalet ansökningar om besöksförbud har ökat successivt sedan lagen infördes. Under lagens tre första år (juli 1988 – september 1991) ansökte i genomsnitt 300 personer per år om besöksförbud. Under de senaste tre åren (2000-2002) har antalet ökat till i genomsnitt 6 600 per år. Av samtliga ansökningar beviljas knappt hälften. Andelen avslagna ansökningar har ökat något över tid.⁷



Figur 1. Antalet bifallna ansökningar (utfärdade besöksförbud), åren 1988-2002.

Ett besöksförbud kan beviljas för högst ett år, men kan förlängas med högst ett år i taget. Vanligast är att förbudet gäller för antingen sex eller tolv månader. År 2000 avsåg 44 procent ett besöksförbud i sex månader, en lika stor andel avsåg 12 månader. Övriga besöksförbud gällde i första hand kortare tid än sex månader. Enligt den statistik som finns tillgänglig för-

⁷ Statistik över antalet ansökningar eller avslag finns inte för åren 1992-1998.

längs mellan fyra och åtta procent av besöksförbuden per år medan drygt tio procent upphävs i förväg.⁸

Ansökningar om besöksförbud ska handläggas skyndsamt. Från det att en ansökan inkommit till åklagaren ska ett beslut fattas inom en vecka.⁹ Enligt de beslutsunderlag som har studerats fattas en majoritet av besluten inom en vecka (51 procent). I den tiden ingår inte bara åklagarens utan även polisens handläggning. Också de intervjuade kvinnorna bekräftar att handläggningen gått snabbt.

Männen är ofta kriminellt belastade

De allra flesta ansökningar avser män. Vanligast är att kvinnor ansöker om besöksförbud mot män som de har eller har haft en nära relation med. De män som är föremål för en ansökan om besöksförbud är ofta tidigare kriminellt belastade. Under år 2000 hade nästan 90 procent av dem tidigare misstänkts för minst ett brott mot person, vanligtvis misshandel eller olaga hot.¹⁰ En dryg tredjedel (37 procent) hade misstänkts för minst fem brott mot person. Brottsmisstankarna kan avse såväl brott mot den person som ansökt om besöksförbud som mot andra, eftersom de register som funnits tillgängliga inte innehåller personuppgifter om den som ansöker om besöksförbudet eller om målsäganden vid anmälningar.

⁸ Statistik från Rikspolisstyrelsen fram till år 1998. Statistik för senare år finns inte framställd.

⁹ Riksåklagarens föreskrifter om besöksförbud, RÅFS 1997:07.

¹⁰ Avser misstankar inom en treårsperiod före ansökan, oavsett om brotten kunnat styrkas eller inte. Se Bilaga 1. Metod.

Lagens effekter på trygghet och brottslighet

Det grundläggande syftet med lagen om besöksförbud är att skapa trygghet för och förebygga brott mot de personer som ska skyddas. Redan i förarbetena påpekades emellertid att det finns en påtaglig risk för att besöksförbuden inte kommer att respekteras. Besöksförbud ansågs dock kunna vara verksamt genom att polisen kan ingripa vid överträdelse och genom att besöksförbudet i sig skulle kunna ha en allmänt brottsavhållande effekt.¹¹ I detta avsnitt analyseras lagens effekter utifrån dess huvudsakliga målsättningar. De två centrala frågeställningarna är vilka effekter besöksförbud har på *tryggheten* för dem som skyddas av besöksförbuden och vilka effekter besöksförbuden har på den *fortsatta brottsligheten* för dem som beläggs med besöksförbud. Frågorna hänger givetvis ihop.

Låg trygghet förbättras inte nämnvärt

Trygghet är ett vitt begrepp som betyder olika saker för människor i olika situationer. I denna analys redovisas i första hand den trygghet som gäller kvinnans personliga säkerhet, det vill säga om besöksförbudet skyddar kvinnan från mannens oönskade beteende. Även tryggheten i ett vidare perspektiv redovisas, till exempel förändringar i livssituationen som inte nödvändigtvis har med förändringar i mannens beteende att göra. Analysen bygger på uppgifter från 40 kvinnor som har djupintervjuats. I resultaten beskrivs de svarsmönster som representerar den generella bilden som kvinnorna ger. Erfarenheterna för dessa kvinnor kan skilja sig från samtliga som ansöker om besöksförbud, men de kvinnor som har intervjuats har i stor utsträckning gett en samstämmig bild.

TRYGGHETEN FÖRE ANSÖKAN OM BESÖKSFÖRBUD

Utgångspunkten för att skapa trygghet för kvinnorna är den situation de befinner sig i före besöksförbudet. Tidigare forskning har konstaterat att våld i nära relationer ofta börjar i liten skala och sedan eskalerar successivt i grad och omfattning. Det kan gå många år innan kvinnorna söker hjälp eller anmäler till polisen. Våldet brukar också ske inom ramen för systematiska kränkningar som inte alltid innehåller fysiskt våld, utan också kan ha en mer psykologisk karaktär.¹² De kvinnor som intervjuats i denna utvärdering stämmer väl in på den bild som ges i forskningen. Kvinnornas livssituation var ofta hårt pressad före ansökan om besöksförbud. De upplevde olika typer av övergrepp, såväl fysiska som psykiska.

¹¹ Prop. 1987/88:137, sid. 11, 13.

¹² Lundgren m.fl., 2001; Lindgren m.fl., 2001

”Han slog mig redan i början. Det var konstigt att man inte reagerade, men så tänkte man att det var ju bara en gång... så går åren, och sedan kommer det här smygande hela tiden. Man kommer liksom in i något... som inte går att ta sig ur. Det var ju jag som skötte barnen.”

Det har tidigare påvisats att en person som utsätts för sådana övergrepp successivt omdefinierar de kränkande handlingarna till något normalt. De kan också känna motstånd mot att se sig själva som offer och den de lever med som ”misshandlare”, det vill säga en sorts rationalisering av sin egen livssituation.¹³ Andra menar att kvinnorna inte nödvändigtvis omvärderar sin situation till något normalt utan tvärtom är aktiva i sina försök att få slut på våldet.¹⁴ De kvinnor BRÅ har intervjuat berättar att de många gånger försöker förtränga den hotfulla situationen de lever i för att klara av det dagliga livet.

”Jag trodde verkligen att ’det här händer inte mig’. Han har hotat mig så mycket. Jag förträngde så mycket. Jag intygade mig själv att ingenting av det här har hänt, och då var det inte verkligt.”

Kvinnorna som intervjuats beskriver att de mår psykiskt dåligt och att de gradvis tappat sin självkänsla och sitt självförtroende. Många upplever att det psykiska våldet är det som sätter sig starkast och påverkar deras självsyn. Kvinnorna får ta emot kontinuerliga kränkningar från mannen – som dessutom begränsar deras rörelsefrihet utanför hemmet och deras kontakt med omgivningen. Isolering och skuld känslor gör att de inte pratar med någon om sin situation. Tidigare forskning har pekat på att en sådan isolering leder till att reaktioner från till exempel släkt och vänner uteblir och det informella sociala skyddsnetet dras undan. Kvinnan har ingen att vända sig till med sina problem.¹⁵

”Men det märkte jag ju också att jag blev mer och mer isolerad. Han försökte mer och mer stänga in mig! Det förstod jag efteråt... jag förlorade helt kontakten med andra.”

Kvinnorna som intervjuats känner ofta krav på sig att vara starka och hålla ut i sin relation, särskilt om de har barn tillsammans med mannen. En separation sker ofta till följd av ett upptrappat våld mot kvinnan. Separationen leder dock inte till att kvinnornas situation förändras till det bättre, utan de utsätts för samma typer av övergrepp som innan. Ibland kan separationen i sig vara en orsak till att våldet eskalerar och att polisen tillkallas. Intervjuerna ger en blandad bild av kvinnornas tidigare kontakter med polisen. Några kvinnor har anmält brott upprepade gånger tidigare, andra har inte haft någon kontakt med polisen före ansökan om besöksförbud. Kontakten med polisen sker vanligen till följd av en särskilt allvarlig våldshändelse.

¹³ En s.k. normaliseringsprocess, se Lundgren 2001, sid. 17; SOU 1995:60, s. 102.

¹⁴ Hydén, 1995

¹⁵ Lundgren 2001, SOU 1995:60, s 102 f.

”Själv klarar man ju aldrig att ta sig ur något sådant, utan det måste komma någon utifrån som gör det. Man tror att man är en djävla idiot och man tror att man är dum i huvudet. Man blir så nedtryckt till sist, man vågar ingenting heller. Man törs ingenting.”

TRYGGHETEN EFTER BESÖKSFÖRBUD

”Det kändes jätteskönt att ha fått besöksförbudet klart, wow, det är nån som tror på mig...”

Att få ansökan om besöksförbud beviljad verkar ha en positiv effekt på kvinnans livssituation, en effekt som dock inte främst har med förbättrad säkerhet att göra. Många av de kvinnor som BRÅ intervjuat uttrycker att besöksförbudet är en del av inledningen på en positiv process. De kontakter kvinnorna har med myndigheter och andra organisationer, framför allt polisen och kvinnojourer, hjälper dem att bygga upp sin självkänsla. I samband med dessa kontakter träffar de människor utifrån och får insikt i att de själva har en skev bild av verkligheten. Det hjälper dem att komma ifrån sin isolering och börja prata med omgivningen om sin situation. Kvinnorna blir också mentalt starkare eftersom de upplever att de har blivit sedda och trodda av någon som de uppfattar som objektiv i frågan. De intervjuade kvinnorna upplever därmed, åtminstone till en början, en förändring till det bättre, något som även kom fram i en tidigare mindre intervjuundersökning.¹⁶

”Besöksförbudet ger handlingarna, trakasserierna, en helt annan dignitet...”

Det är dock svårt att hävda att besöksförbudet har avgörande betydelse i positiv riktning för de intervjuade kvinnornas personliga trygghet. Den generella bilden som kvinnorna ger är att de inte känner sig skyddade från mannen. De lever fortfarande på hjälpspann och känner att mannen när som helst kan dyka upp och utsätta dem för brott. Något som främst kan hänföras till att de helt enkelt inte litar på mannen. De tror inte att besöksförbudet avskräcker honom från att begå brott, vilket också i många fall visar sig stämma med verkligheten.

...sedan att det i mitt fall inte har fungerat... man borde sätta ljus på varför det inte fungerar”

Å ena sidan verkar besöksförbudet således bidra till en förbättrad livssituation för de kvinnor som intervjuats, vilket tycks hänga samman med själva förfarandet kring anmälan och ansökan om besöksförbud. Å andra sidan sker ingen förändring i den avgörande frågan om besöksförbudet förbättrar den personliga tryggheten. Kvinnornas oro för att åter bli utsatta kvarstår.

¹⁶ Sahlin, 1997

”Vad spelar det för roll om han har besöksförbud, om det inte fungerar i praktiken? Då får man ju bara en falsk trygghet.”

Det bör beaktas att dessa kvinnor inte utgör ett representativt urval av dem som beviljas en ansökan om besöksförbud och att deras erfarenheter kan skilja sig från övriga personer. Resultaten visar att detta är en verklighet för en grupp kvinnor som beviljats besöksförbud, oavsett hur stor den grupp är som har liknande erfarenheter.

Besöksförbud överträds kontinuerligt i vissa fall

NÅGOT MER ÄN VAR FJÄRDE MAN MISSTÄNKTS FÖR ÖVERTRÄDELSE

Enligt statistiken är det en liten grupp personer som står för en stor del av överträdelserna som anmäls. 15 procent av männen med besöksförbud svarar för 55 procent av samtliga anmälda överträdelser.

Det finns en tydlig koncentration så till vida att män med hög tidigare brottsbelastning oftare misstänks för överträdelser. Av samtliga män som ålades besöksförbud år 2000 misstänktes 28 procent för minst en överträdelse inom ett år.¹⁷ Av männen utan tidigare brottsbelastning (brott mot person) var andelen 17 procent och av män med minst fem tidigare misstankar om brott mot person var andelen 38 procent. Detta tyder på att om besöksförbud har en avskräckande effekt, gäller det främst de mindre brottsbelastade männen.

Hur många män som överträder ett besöksförbud i verkligheten går inte att avgöra utifrån statistiken. Det är känt att mörkertalet är särskilt stort när det gäller brott mot närstående.

Tabell 1. Misstänkta personer efter antalet överträdelser de misstänks för, år 2000

Antal överträdelser	Misstänkta personer		Överträdelser	
	Antal	Procent	Antal	Procent
Totalt	861	100	2 810	100
1 brott	427	50	427	15
2-4 brott	311	36	832	30
5-9 brott	82	10	554	20
10-19 brott	31	4	407	14
20 brott eller mer	10	1	592	21

TELEFONKONTAKT OCH BESÖK VANLIGAST

De överträdelser som anmäls är av olika slag; både sådana där förbudet överträtts fysiskt och andra. Det framgår av 200 slumpmässigt utvalda anmälningar. I över hälften av dessa anmälningar (54 procent) hade den som

¹⁷ Se Bilaga 1. Metod. Avser brott som männen misstänkts för, oavsett om de styrkts eller inte.

ålagts besöksförbudet varit i fysisk närhet av den som skulle skyddas vid minst en av de anmälda överträdelserna. I resterande anmälningar hade överträdelser skett utan att de två varit i varandras fysiska närhet. Ofta innehöll anmälningarna flera typer av överträdelser. Antalet överträdelser angavs inte alltid exakt utan beskrevs mer generellt, exempelvis angavs att besöksförbudet hade överträtts ”vid ett flertal tillfällen” eller ”vid minst tio tillfällen”.

Vanligast var att den som ålagts besöksförbudet hade ringt kvinnan på telefon, vilket förekom i 47 procent av anmälningarna, eller befunnit sig utanför eller i den skyddades bostad, 33 procent. Exempel på överträdelser i anmälningarna var att mannen ringt på dörren till kvinnans bostad, tittat in genom fönstret till bostaden, bankat på dörr eller fönster, stått utanför bostaden och skrikit på kvinnan, skickat nedlåtande sms, stått utanför kvinnans arbetsplats när hon kommer på morgonen, förföljt henne på allmän plats eller ringt henne i hemmet på kvällar och nätter och till arbetet på dagarna. De anmälningar som har studerats är sådana där inga andra brott, som exempelvis våld eller hot, har anmälts. Det gör att andelen överträdelser med fysisk kontakt kan vara större totalt än i detta urval av anmälningar.

KVINNORNA UTSÄTTS FÖR KONTINUERLIGA ÖVERTRÄDELSER

Enligt de kvinnor som intervjuats överträds besöksförbudet i deras fall mer eller mindre kontinuerligt. Männerna uppsöker kvinnorna i hemmet, ringer till dem och söker upp dem i hemmets närhet. Kvinnorna upplever att de aldrig går helt säkra från mannen. I de fall kvinnan och mannen har gemensamma barn, används barnen ibland som ett medel att komma åt kvinnan. Endast några enstaka kvinnor upplevde att mannen upphörde med sitt beteende eller att trakasserierna minskade i omfattning.

”Hans beteende har inte påverkats alls av besöksförbudet. Han struntar i det, fullständigt.”

”Från september och ett halvår... har han överträtt det... ja det är i alla fall tvåsiffrigt. Jag har anmält varje gång, tror jag...”

I några fall avtjänade mannen ett fängelsestraff när kvinnan intervjuades, vilket hindrade honom från att ta kontakt rent fysiskt. Även i dessa fall förekom det dock att kvinnan kontaktas av mannen via telefon eller brev.

Våld och hot under besöksförbudstiden

NÄRMARE EN TREDJEDEL AV ANMÄLNINGARNA INNEHÅLLER OCKSÅ ANDRA BROTT

Det är inte ovanligt med andra brott i samband med överträdelser av besöksförbud, även om det i flertalet fall som anmäls till polisen endast förekommer överträdelser. Det visar ett uttag av samtliga anmälningar om

överträdelser av besöksförbud år 2000.¹⁸ I cirka 30 procent av dessa anmäldes minst ett annat brott än överträdelser, vanligen olaga hot eller ofredande.

Tabell 2. Brott som ingår i anmälningar om överträdelser av besöksförbud, år 2000

Brott i anmälningarna	Antal	Procent
Totalt, anmälningar	1 924	100
Endast brott mot besöksförbud	1 338	70
Minst ett annat brott	586	30
därav minst en/ett		
brott mot person ¹	524	27
därav våldsbrott ²	102	5
olaga hot	325	17
ofredande	133	7
grov kvinnofridskränkning	43	2

¹ BrB 3-7 kap.

² Misshandel, våldtäkt, mord, dråp.

KVINNORNA UTSÄTTS FÖR VÅLD OCH HOT

Kvinnorna som intervjuats uppger också att de utsätts för andra brott än överträdelser av besöksförbudet under tiden då förbudet gäller. Några kvinnor har utsatts för hot och misshandel av mannen. De flesta kvinnor gör dock ingen skillnad på överträdelser och andra brott utan ser det som en helhet, där det överhängande hotet är det som är mest påfrestande för dem.

MÄNNENS BROTTSELASTNING EFTER BESLUTET SVÅRTOLKAD

Hur ofta männen misstänks för brott mot den aktuella kvinnan under besöksförbudstiden är svårt att svara på utifrån registren över männens brottbelastning. Det beror på att uppgifterna i de register som varit tillgängliga inte skiljer på om brotten begås mot den aktuella kvinnan eller mot en annan person.¹⁹ Analyserna i denna del baseras på uppgifter om de män som var föremål för ansökan om besöksförbud år 2000 och brott de misstänks för inom ett år från beslutet.²⁰ Brott som således kan riktas såväl mot kvinnan som mot andra personer. Siffrorna bör därför tolkas med försiktighet.

Av de män som under år 2000 fick besöksförbud misstänktes 40 procent för brott mot person²¹ begångna inom ett år från det att besöksförbudet

¹⁸ Uppgifter ur BRÅ:s register över anmälda brott.

¹⁹ I registret över utfärdade besöksförbud registreras inga personuppgifter om den ansökande och i brottsregistren som använts registreras inga personuppgifter om brottsoffret/målsäganden.

²⁰ Samtliga misstankar, oavsett om brotten kunnat styrkas eller inte. Om mannen varit föremål för flera ansökningar om besöksförbud har endast ett följts upp.

²¹ Avser här mord, dråp, misshandel mot bekant, grov kvinnofrids-/fridskränkning, olaga hot, ofredande, hemfridsbrott, olaga intrång och sexualbrott (BrB 6 kap).

utfärdades. Flertalet av männen misstänktes för mer än ett brott mot person under perioden (62 procent). De vanligaste brotten var olaga hot och miss-handel, som tillsammans utgjorde närmare 70 procent av de brott som männen misstänktes för.

I analysen framkommer emellertid att antalet brott mot person som männen misstänktes för minskade under besöksförbudstiden jämfört med tiden innan. Siffrorna omfattar, som nämnts, inte nödvändigtvis enbart brott mot den aktuella kvinnan. Resultatet kan ändå tolkas som att besöksförbudet har en viss dämpande effekt, men det går inte att utesluta att andra faktorer påverkar resultatet. En nedgång (tillfällig eller inte) skulle ha kunnat ske även utan besöksförbudet. Intensiteten i övergreppen är, enligt kvinnorna, ofta som högst i samband med en ansökan om besöksförbud. Sannolikt anmäls flera av dessa tidigare våldshändelser i samband med ansökan. Det skulle också kunna vara så att våld i nära relationer i somliga fall kan beskrivas som cykliskt, det vill säga att våldet under vissa perioder är extra intensivt, varpå situationen kan bli lugnare, om än tillfälligt. I andra fall följer våldet inte detta mönster, utan är till exempel missbruksrelaterat. Resultaten kan också påverkas av att kvinnornas anmälningsbenägenhet kan skilja sig åt mellan tiden före beslutet till tiden efter och att vissa män avtjänar fängelsestraff under en viss del av uppföljningstiden.

AVSKRÄCKANDE EFFEKT FÖR VISSA GRUPPER?

En grupp som i många avseenden liknar gruppen med besöksförbud är personer som varit föremål för ansökan om besöksförbud, men där ansökan har avslagits. I båda grupperna är det oftast kvinnor som söker om besöksförbud mot tidigare närstående män och flertalet av männen har tidigare misstänkts för brott mot person.²² Däremot är det en långt större andel i bifallsgruppen som har misstänkts för brott som gått att styrka.

I bifallsgruppen misstänktes en något större andel (40 procent) för brott mot person jämfört med i avslagsgruppen (36 procent) inom ett år från beslutet. En större skillnad mellan grupperna fanns bara för männen utan tidigare brottsbelastning (misstankar om brott mot person). I den kategorin misstänktes en påtagligt större andel i avslagsgruppen för brott än i bifallsgruppen (50 respektive 35 procent).

²² 83 procent av männen där ansökan avslogs och 94 procent där ansökan bifölls har tidigare misstänkts för brott mot person (avser en treårsperiod före ansökan).

Tabell 3. Män med besöksförbud (bifall) och utan besöksförbud (avslag) år 2000, efter tidigare belastning och andel som misstänkts för brott mot person inom ett år.

Tidigare brott (misstankar)	Andel som misstänks inom ett år	
	Bifall	Avslag
Samtliga män	40	36
Inga tidigare personbrott	35	50
Minst 5 tidigare personbrott	49	50

Resultatet kan tydas som att besöksförbudet kan ha en viss effekt på den fortsatta brottsligheten för dem som tidigare inte är kriminellt belastade. Denna grupp utgör dock en mycket liten del av samtliga som får besöksförbud (6 procent år 2000). En möjlig förklaring till resultatet är att dessa män uppfattar besöksförbudet som en mer ingripande åtgärd än vad redan belastade män gör. Även i denna minst brottsbelastade grupp förekommer trots det brott under besöksförbudstiden.

Liknande slutsatser om besöksförbudets avskräckande effekt redovisas också i några amerikanska utvärderingar, där det bland annat konstaterades att besöksförbudet efterlevdes bättre om männen inte tidigare hade utsatt kvinnan för grövre brott.²³

FÅ KVINNOR TROR ATT BESÖKSFÖRBUDET I SIG HAR EN AVSKRÄCKANDE EFFEKT

Av de kvinnor som intervjuats är det några få som upplever att besöksförbudet i sig har en avskräckande effekt:

”Han är väl rädd för att hamna i fängelse.”

De flesta menar dock att det, förutom besöksförbudet, krävs andra insatser för att mannen ska avskräckas. Vissa kvinnor tror att männen skulle avskräckas om rättsväsendet reagerar direkt mot den första överträdelsen. Andra hoppas på att mannen ska träffa en ny kvinna. Flera av de kvinnor som utsatts för missbruksrelaterade övergrepp, då mannen varit våldsam endast under påverkan av alkohol eller andra droger, tror inte att besöksförbudet har en avskräckande effekt när mannen är påverkad. De kvinnor som fått besöksförbud mot en man med psykopatiska drag har inga förhoppningar om att hans beteende ska förändras.

Sammantaget tyder flera källor (kvinnornas erfarenheter, uppföljningen i brottsregistret, anmälningar om överträdelser och andra brott) på att det inte är ovanligt att trakasserier och andra brott fortsätter under besöksförbudstiden, även om källorna var för sig har brister. Det verkar också finnas en särskild utsatt grupp där mannen mer eller mindre kontinuerligt dyker upp i kvinnans närhet och där brott och trakasserier fortsätter trots besöksförbudet. Även om lagen kan ha vissa positiva effekter, utöver de uppsatta målen att förebygga brott och skapa trygghet, kan besöksförbud i sig alltså inte anses åstadkomma några avgörande förbättringar för de kvinnor som ska skyddas.

²³ BRÅ, 1995

Lagens räckvidd

Vilka effekter besöksförbud har på trygghet och brottslighet påverkas av vilka personer som ansöker om och beviljas besöksförbud. Rättsväsendets arbete för att ringa in dessa personer kan delas in i två led. Det första ledet rör polisens skyldighet att informera personer om möjligheten att ansöka om besöksförbud. Det andra ledet rör åklagarnas bedömning om det finns skäl att bevilja en ansökan. Den centrala frågeställningen är hur rättsväsendets arbete stämmer överens med lagstiftarens intentioner.

Polisens information är nödvändig

Att polisen, eller någon annan, informerar om möjligheten att ansöka om besöksförbud är en första förutsättning för att en ansökan ska komma till stånd. Av intervjuerna med poliser framgår att det mycket sällan händer att kvinnor kommer till polisen och spontant ansöker om besöksförbud. Detta bekräftas också i intervjuerna med kvinnorna. Flera kvinnor anger att de visserligen kände till lagstiftningen men att de inte visste hur man bar sig åt för att ansöka eller vad som krävdes för att få besöksförbud. Polisens information är således avgörande för vilka som kommer i fråga för besöksförbud.

”Det var polisen som sa att jag skulle ha besöksförbud. [...] Besöksförbud var ju inget jag hade tänkt på själv, jag hade väl hört talas om det, men inte mer...”

Kvinnorna som intervjuats upplever oftast att de blivit väl bemötta av polisen vid ansökningsförfarandet. Särskilt goda omdömen ger kvinnorna när kontakten har skett med poliser som har särskild kunskap om våld mot kvinnor och när det funnits kontinuitet i kontakten.

POLISENS INFORMATIONSSKYLDIGHET

Polisen är, enligt 13a § förundersökningskungörelsen (FUK), skyldig att alltid informera brottsoffer om besöksförbud när brott begåtts där det skulle kunna komma i fråga: *”Är brottet sådant att det kan komma i fråga att [...] meddela besöksförbud enligt lagen om besöksförbud, skall målsäganden så snart som möjligt underrättas om de regler som gäller för [...] meddelande av besöksförbud.”*²⁴

Att instruktionen finns i förundersökningskungörelsen kan tolkas som att information om besöksförbud ska ges när ett brott anmäls eller utreds. I lagen om besöksförbud anges dock inga särskilda brott som måste ha begåtts för att besöksförbud kan komma ifråga. Enligt förarbetena till lagen kan besöksförbud komma ifråga i varierande situationer, såväl när det

²⁴ 13a § FUK. En generell skyldighet att ge information finns också i polisförordningen och förvaltningslagen, men där specificeras inte skyldigheten att informera om besöksförbud.

förekommit våld som när kvinnan utsatts för omfattande trakasserier som inte överskridit gränsen för det straffbara.

OFTAST KVINNOR SOM ANSÖKER FÖR TIDIGARE NÄRSTÄENDE MÄN

Polisens information tycks oftast nå lagens primära målgrupp, kvinnor som utsatts för brott av män de har haft en relation till eller anhöriga till dessa kvinnor (barn, förälder, ny partner) som ansöker mot samma män. Sammantaget utgjorde dessa grupper något över 70 procent av ansökningarna enligt de beslutsunderlag som studerats. Resterande ansökningar gällde andra relationer som exempelvis släktingar, ingifta släktingar, hyresgäster och hyresvärdar eller grannar. Även om polisens information främst riktar sig mot den grupp som ansågs vara den huvudsakliga målgruppen går det inte att svara på hur många i motsvarande situation som inte informeras om lagen.

INFORMATION GES OFTAST VID ANMÄLAN OM ETT GROVT BROTT

Poliserna uppger i intervjuerna att de lämnar informationen om möjligheten att ansöka om besöksförbud i samband med anmälningar om brott, vanligen vid anmälningar om misshandel. Detta bekräftas i de 200 beslutsunderlag för ansökningar om besöksförbud som studerats. I cirka 130 av dessa fanns uppgifter om att ett brott hade anmälts eller utreddes parallellt med ansökan. I övriga fall framgick inga sådana uppgifter. Det går dock inte att utesluta att det fanns aktuella anmälningar även dessa fall, men att de inte dokumenterats som en del av beslutsunderlaget.

Av de aktuella anmälningarna gällde 39 procent våldsbrott (misshandel, grov kvinnofridskränkning, våldtäkt eller dråp- alternativt mordförsök). Olagga hot utgjorde 33 procent, ofredande 14 procent och drygt 9 procent gällde andra typer av brott, som hemfridsbrott, övergrepp i rättssak, överträdelse av besöksförbud eller skadegörelse. För resterande knappa 5 procent var det fråga om trakasserier av något slag, där det funnits uppenbara problem med brottsrubriceringen.

Polisens information om besöksförbud är således nära knuten till en brottsanmälan och verkar oftast ges vid anmälningar om grova brott. Informationen tycks främst ges till en grupp som har ett stort skyddsbehov.

OFTAST HAR DET FÖREKOMMIT TIDIGARE BROTT

Polisen uppger i intervjuerna att det ofta ligger en lång historia av upprepad misshandel och trakasserier bakom en ansökan om besöksförbud. Flera av de intervjuade kvinnorna uppger också att informationen om möjligheten att ansöka om besöksförbud gavs först när de vid flera tillfällen anmält mannen för våld eller hot. Andra informerades första gången de var i kontakt med polisen, men då med anledning av ett grovt våldsbrott och där det framgick att det inte var en engångshändelse även om inga brott anmälts tidigare.

INFORMATION OM BESÖKSFÖRBUD VARIERAR

Det är stora regionala skillnader i antalet ansökningar om besöksförbud. År 2000 ansökte cirka 5 800 personer om besöksförbud, vilket är 65 personer per 100 000 invånare i hela landet. Motsvarande siffra för den polismyndighet som hade minst antal ansökningar var 38 och för den som hade flest ansökningar 118 per 100 000 invånare. Skillnaderna tycks inte förklaras av att behovet av besöksförbud varierar kraftigt mellan polismyndigheterna. Det finns exempelvis inget samband mellan antalet ansökningar om besöksförbud och antalet anmälda fall av misshandel mot kvinna av en bekant person. Skillnaderna skulle därför kunna tyda på att man vid vissa myndigheter informerar flera brottsoffer om möjligheten att ansöka om besöksförbud, vilket leder till att fler ansöker.

Stort tolkningsutrymme för åklagarens bedömning

Åklagarens uppgift är att avgöra om det på grund av särskilda omständigheter finns risk för att den som besöksförbudet ska omfatta kommer att begå brott mot, förfölja eller allvarligt trakassera den som förbudet avser att skydda. Vid denna bedömning är det, enligt lagens förarbeten, en särskilt viktig omständighet om den som förbudet ska gälla tidigare har begått ett brott mot den som ansöker om förbudet. Det ansågs dock inte vara en absolut förutsättning, utan en viktig indikator på att det fanns en risk. Det ställdes heller inga krav på att de anmälda brotten skulle kunna styrkas, utan en bedömning skulle göras i varje enskilt fall.²⁵

BRISTFÄLLIGT DOKUMENTERADE UNDERLAG TILL BESLUTEN

Ett beslut om besöksförbud ska enligt lagen vara skriftligt och ange vem som förbudet avser skydda, vem som förbudet avser gälla, förbudets innebörd och omfattning, de skäl som bestämt utgången, åberopade lagrum, påföljden vid överträdelse av förbudet och en upplysning om möjligheten att få beslutet omprövat. De beslut BRÅ granskat innehåller också nästan undantagslöst dessa uppgifter. Besluten skulle dock kunna betecknas som mycket kortfattade och standardiserade. Det gäller särskilt uppgifter om skälen till att en ansökan bifallits eller avslagits. Den vanligaste formuleringen i en bifallen ansökan lyder: *”Det finns på grund av särskilda omständigheter risk att den som meddelas förbudet kommer att begå brott mot, förfölja eller på annat sätt allvarligt trakassera den som skall skyddas”*

Endast fyra av de kvinnor som intervjuades hade fått avslag på sin ansökan. Gemensamt för dessa kvinnor är att de inte hade klart för sig på vilka grunder ansökan avslogs. Åklagarens beslut hade skickats till dem per post, men där framgick inte skälen för avslaget och kvinnorna hade inte heller informerats på annat sätt.

²⁵ Prop. 1987/88:137, sid. 18

Vad som ingår i åklagarens underlag till beslutet varierar. I de beslutsunderlag som BRÅ studerat ingick oftast själva ansökan om besöksförbud, där skälen till ansökan framgår. Hälften av underlagen innehöll anteckningar från formella förhör med sökanden och den som förbudet avser omfatta (47 procent). Ytterligare en fjärdedel innehöll förhör med någon av parterna, men inte båda. I 40 beslutsunderlag fanns dokumenterade förhör med andra än sökanden och den som ansökan avsåg. Utöver detta fanns sällan någon beskrivning av andra omständigheter kring ansökan. När det fanns var det oftast när ett brott utreddes parallellt med ansökan. Då bifogas ibland bevisning i form av till exempel rättsintyg, läkarutlåtanden, inspelade telefonsamtal eller dagboksanteckningar (41 beslut).

Inte i något av de beslutsunderlag som BRÅ har granskat fanns en samlad uppskattning av risknivåer eller hotbilder dokumenterad. Däremot har det, vid en översiktlig granskning av ytterligare cirka 200 ärenden, framgått att detta förekommer i mycket sällsynta fall. I de fallen baseras bedömningen på dokumenterade förhör med andra personer än enbart de inblandade. Utredningen berör också frågor om personens sociala och psykiska tillstånd, eventuellt alkohol- och/eller narkotikaberoende samt kontrollbehov och svartsjuketendenser. Slagningar i tillgängliga register, till exempel om personen innehar vapenlicens, ingår också i dokumentationen.

Det är givetvis möjligt att det kan ha förekommit annat underlag till beslutet än vad som framkommit i beslutsunderlagen och att dessa inte dokumenterats och diarieförts som en del av beslutsunderlaget.

TIDIGARE BROTT ANVÄNDS SOM FÖRUTSÄTTNING FÖR BESÖKSFÖRBUD

Uppgifter om tidigare brott mot den som ansöker om besöksförbudet finns sällan dokumenterade i beslutsunderlagen, men åklagarens bedömning verkar i hög grad bygga på sådana uppgifter. Det framkom också i en tidigare uppföljning av lagen.²⁶

Flertalet personer som blir föremål för en ansökan om besöksförbud har tidigare varit misstänkta för brott mot person. Andelen tidigare misstänkta var i princip lika hög i den grupp där ansökan avslogs som i den grupp där ansökan bifölls år 2000. Den stora skillnaden mellan grupperna låg i huruvida brotten kunnat styrkas (lett till åtal, strafföreläggande eller åtalsunderlåtelse). Andelen personer med tidigare styrkta brott var 38 procent i gruppen där ansökan avslogs och 72 procent i gruppen där den bifölls. Det tyder på att styrkta brott mot person används som en av de viktigaste indikatorerna på att det finns risk för fortsatt brottslighet, det vill säga en form av juridiskt baserad riskbedömning. Nästan var tredje ansökan (30 procent) avslås dock trots att den som omfattas av ansökan tidigare har begått ett styrkt brott.

²⁶ BRÅ, 1995. I en enkät till åklagare framkom att tidigare domar för våldsbrott mot en ansökande ansågs vara den främsta indikatorn på fortsatt risk.

Tabell 5. Personer som varit föremål för ansökan om besöksförbud år 2000, och andel där ett tidigare brott mot person kunnat styrkas (lett till åtal, strafföreläggande eller åtalsunderlåtelse).

Brott mot person	Personer föremål för ansökan		
	Totalt	Personer med	
		Avslag	Bifall
Totalt antal personer (netto)	4 205	1 909	2 286
Därav andel tidigare misstänkta			
Brott mot person (%)	89	83	94
Styckta brott mot person (%)	56	36	72

Bedömningar av risken för fortsatt brottslighet är givetvis vanskliga att göra och kan aldrig fullständigt förutse risken. De bedömningar som görs i dag verkar dock sällan bygga på en sammanvägd helhetsbedömning, utan på enskilda källor som ges stor betydelse.

GENOMGÅNG AV NÅGRA HOVRÄTTSDOMAR

Ett beslut av åklagare kan överklagas till domstol. BRÅ har gått igenom några hovrättsdomar för att exemplifiera bedömningar i högre instans. Genomgången av hovrättsdomar gör inte anspråk på att vara uttömmande.

De domar som studerats visar att tidigare och aktuella styrkta brott väger tungt i bedömningen, men bedömningarna tycks också kunna variera till viss del.

I en hovrättsdom utfärdade åklagaren besöksförbud på grundval av två polisanmälningar. Dessa lades sedermera ned då de ej kunde styrkas. Hovrätten menade att det är uppenbart att det därefter inte funnits förutsättningar för att låta besöksförbudet stå kvar.²⁷

I en annan hovrättsdom utfärdades besöksförbud trots att nu aktuell förundersökning lagts ned då brott inte kunde styrkas. Besöksförbudet utfärdades med hänvisning dels till tidigare brottslighet (år 1997), dels till vad som framkommit i övrigt.²⁸

I en tredje hovrättsdom avslogs ansökan om besöksförbud, trots att det fanns ett tidigare styrkt brott av allvarlig art, med hänvisning till att det inte är ett tillräckligt skäl för ett nytt besöksförbud.²⁹

STORA REGIONALA VARIATIONER

Under år 2000 avslogs i hela landet 47 procent av alla ansökningar om besöksförbud. Andelen varierade mellan 26 och 65 procent mellan länen. En så stor skillnad förklaras inte rimligen av att länen skiljer sig kraftigt när det gäller hur allvarliga de ansökningar är som hamnar på åklagarens bord. Det tyder på att det finns ett stort tolkningsutrymme för bedömningen. Det

²⁷ Svea Hovrätt, B 2944-01

²⁸ Göta Hovrätt, ÖÄ 3726-02

²⁹ Hovrätten för Övre Norrland, ÖÄ 253-01

förekommer att personer återkommer med ansökningar om besöksförbud gentemot samma person vid ett senare tillfälle och då får ansökan beviljad.

**TILLÄMPNINGEN FOKUSERAR PÅ PERSONER MED
STORT SKYDDSBEHOV - MEN MISSAR FLERA GRUPPER**

Sammanfattningsvis tyder resultaten på att både polisens information och åklagarens riskbedömning riktar sig mot relativt allvarliga fall där risken för fortsatt brottslighet är uppenbar. För vissa grupper, som enligt lagens förarbeten var en möjlig målgrupp, kommer ansökan sällan till stånd. En sådan grupp är personer som utsatts för omfattande trakasserier, som inte har överskridit gränsen för det straffbara. En annan grupp är personer vars tidigare eller aktuella anmälningar inte gått att styrka. Trots att styrkta brott enligt lagens förarbeten skulle vara en viktig indikator på fortsatt brottslighet, verkar det snarare ha blivit en förutsättning för att en ansökan ska beviljas. Det är möjligt att de grupper som inte informeras om eller beviljas besöksförbud erbjuds någon annan skyddsåtgärd av polisen, men detta har inte studerats inom ramen för denna studie. Det kan till exempel vara fråga om trygghetspaket, skyddad adress eller skyddade personuppgifter.

Polisens arbete när besöksförbud utfärdats

Ett beslut om besöksförbud betyder att åklagaren har bedömt att det finns en risk för fortsatta brott och trakasserier. I detta avsnitt undersöks vilka insatser som polisen vidtar för att förebygga brott när besöksförbud har utfärdats.

Det förebyggande arbetet kan ske på flera sätt, varav två särskilt kommer att beskrivas. Ett sätt är att följa upp besöksförbuden för att se hur de efterlevs och upptäcka var det krävs andra insatser. Ett annat sätt, som också fokuserades i lagens förarbeten, är att polisen ingriper vid en överträdelse innan något annat brott har begåtts. För att förebygga brott vid besöksförbud är det också viktigt att praktiska problem som kan uppstå i enskilda fall kan få en lösning, till exempel vid gemensam vårdnad av barn.

Brister i polisens interna information om besöksförbud

För att polisen ska kunna rikta in sitt förebyggande arbete mot de personer som skyddas av besöksförbud, behöver de poliser som ska utföra detta arbete veta vilka besöksförbud som har utfärdats i deras område. Om närpolisen i området, där kvinnan som skyddas av besöksförbud bor, inte har vetskap om detta, kan de till exempel inte vidta åtgärder för att öka hennes skydd. De mest centrala uppgifterna polisen behöver är vem som skyddas av och vem som ålagts besöksförbudet. Även annan information, som exempelvis på vilka grunder besöksförbudet har utfärdats, kan vara relevant i vissa situationer.

TIDIGARE STUDIER PEKAR PÅ BRISTER I INFORMATIONSSPRIDNINGEN

Tidigare utvärderingar har pekat på att det finns brister i hur informationen om besöksförbud sprids inom polisorganisationen. I en första uppföljning av lagens tillämpning konstaterades att vissa polismyndigheter ansåg att det var svårt att få information om att besöksförbud hade utfärdats eller upphävts.³⁰ Brister i den interna informationen påtalades också av Riksåklagaren och Rikspolisstyrelsen i ett uppdrag att se över och förbättra rutinerna vid besöksförbud. Närpolisen fick ofta inte veta om det bodde en person som skyddades av besöksförbud i deras område och vakthavande befäl hade inte omedelbar tillgång till beslutet. Det var ofta tillfälligheter som avgjorde om en patrull i samband med en utryckning till kvinnans bostad fick veta att det fanns ett besöksförbud utfärdat.³¹

³⁰ BRÅ PM 1989:2, sid. 11.

³¹ RÅ och RPS, 1999

BRISTERNA KVARSTÅR

Intervjuerna som BRÅ genomfört med poliser från samtliga myndigheter visar, att det på många håll fortfarande saknas enhetliga rutiner för hur informationen om besöksförbud ska hanteras inom myndigheten. Det finns på flertalet myndigheter inga tydliga rutiner för vem som ansvarar för att åklagarens beslut sprids till berörda enheter, exempelvis närpolisområdet. Det är ofta upp till den person – vanligen en utredare, som tar emot åklagarens beslut, att se till att informationen sprids. På en del myndigheter är det dock inte självklart vilka enheter som behöver få tillgång till besluten.

Polismyndigheternas allmänna diarium är på flera håll det enda stället där besöksförbuden finns samlade. Oftast finns besluten också samlade i en pärm hos vakthavande befäl. Det finns dock ingen tydlig ordning som säkerställer att besluten verkligen hamnar där och att informationen är uppdaterad. Det sker inte heller någon avstämning mot exempelvis åklagarens uppgifter för att avgöra om polisen har fått alla beslut.

Bsluten i sig innehåller inga uppgifter om den skyddades personuppgifter eller adress, vilket gör att det krävs kompletterande information för att vakthavande befäl ska veta vem besöksförbudet gäller. För att få mer information krävs att den som söker informationen går in i varje ärende för sig. Informationen är därmed inte sökbar på så vis att det snabbt går att få en samlad uppfattning om hur många gällande besöksförbud som finns inom myndigheten vid en given tidpunkt.

TYDLIG INFORMATIONSSPRIDNING VID FÅTAL POLISMYNDIGHETER

Endast på sex av totalt 21 polismyndigheter fanns vid intervjutillfället (hösten 2002) en tydlig organisation kring hur besluten ska spridas och hur de som får besluten ska använda dem. Flera av dessa myndigheter har tjänsteföreskrifter som tydligt beskriver vart och varför besluten ska spridas. Det finns också ett tydligt samarbete mellan utredare, kommunikationscentralen (KC), ordningspolisen och berört närpolisområde. Endast vid en polismyndighet uppger de intervjuade poliserna att det finns rutiner för att informera andra polisdistrikt om besöksförbuden om den person som ska skyddas flyttar till ett annat län.

Nio polismyndigheter uppger att de har utnyttjat möjligheten att lägga in information om att det finns besöksförbud utfärdade, i det datasystem som används när utryckningspolisens insatser samordnas (STORM).³² I ett län förs även riskbedömningar in i systemet.

Besöksförbuden följs sällan upp

Ett sätt att arbeta brottsförebyggande med besöksförbud är att följa upp utfärdade förbud, till exempel genom regelbundna kontakter med den person som skyddas av besöksförbudet och den som omfattas av det. Vikten av

³² System for tasking and operational resourcing management (STORM). Ärendehanteringssystem där alla händelser som inrapporteras till kommunikationscentralerna registreras.

uppföljning påpekades bland annat i den första rapporteringen av tillämpningen av lagen.³³ Genom uppföljning kan polisen få en uppfattning om hur besöksförbudet efterlevs och om det behövs ytterligare åtgärder för att skydda den utsatta. Om mannen upplever att polisen har uppsikt över situationen kan han avskräckas från att begå fortsatta brott. Kvinnans trygghet kan öka genom att hon vet att polisen har relevant information om hennes situation. I samband med uppföljningen kan polisen också klargöra innebörden av beslutet och vad som händer vid en överträdelse.

Det finns inga föreskrifter om att polisen bör följa upp besöksförbuden på detta sätt.

GODA EXEMPEL PÅ UPPFÖLJNING VISAR MÖJLIGHETERNA

I intervjuerna med poliser framgår att det endast är sju polismyndigheter som har tydliga rutiner för uppföljning. Uppföljningen sköts antingen av närpolisen i det område där den som skyddas av besöksförbudet bor, av polisens hundförare eller av både närpolis och hundförare.

Vid de polismyndigheter där närpolisen sköter uppföljningen utser närpolischefen vanligen en kontaktperson för kvinnan som skyddas av besöksförbudet. Kontaktpersonen bestämmer sedan tillsammans med kvinnan hur uppföljningen ska fungera, hur ofta de ska ha kontakt och om kontakten ska ske genom telefonsamtal eller besök. Besöken eller telefonsamtalen ska dokumenteras av kontaktpersonen.

Vid de polismyndigheter där polisens hundförare står för uppföljningen, sker uppföljning som regel endast om hotbilden är överhängande och akut. Ett exempel kan hämtas från polismyndigheten i Blekinge län. Där delas besöksförbuden upp mellan myndighetens hundförare som tillsammans med kvinnan diskuterar situationen och hur uppföljningen ska läggas upp. Även mannen, som belagts med besöksförbud, kontaktas för att man vill klargöra för honom att man har för avsikt att följa upp besöksförbudet. Hundförarna följer alltid med kvinnan på eventuella rättegångar som stöd. Eftersom hundförarna har en relativt nära kontakt med kvinnan får de en uppfattning om den aktuella hotbilden. Om hotet förvärras tar de kontakt med vakthavande befäl för vidare åtgärder.

I intervjuerna med kvinnor belystes inte frågan om uppföljning specifikt. En av de intervjuade uttryckte dock spontant positiva reaktioner på sådana rutiner:

”Polisen ringde upp mig, de ska tydligen göra det. Jag fick veta av polisen att kvinnor som har besöksförbud ska kontaktas av närpolisen en gång i månaden, under tiden besöksförbudet är i kraft. Kvinnorna ska upplysas om hur man får tag på poliserna, 24 timmar om dygnet ska man alltså kunna ringa till dem. När utredningen är klar så är det närpolisen som ska ta hand om det. De är jätteproffsiga, det är två killar som håller på med det. Det är otroligt bra!”

³³ BRÅ PM 1989:2

FÅ POLISMYNDIGHETER ARBETAR AKTIVT MED BESÖKSFÖRBUDEN

Så många som två tredjedelar av polismyndigheterna uppger dock att de inte har någon strategi för att förebygga brott när besöksförbud har utfärdats, genom uppföljning eller någon annan metod. En vanlig uppfattning på dessa myndigheter är att det är omöjligt att följa upp alla besöksförbud. Polisen vidtar åtgärder vid ansökan om besöksförbud, när den som åläggs förbudet ska delges det och när det kommer in en anmälan om brott mot besöksförbudet. Däremellan vidtas inga åtgärder.

I bedömningen av om uppföljning finns har endast de polismyndigheter räknats in där det finns tydliga rutiner för organisationen kring uppföljning. På flera håll finns naturligtvis enskilda poliser som tar ett stort ansvar för uppföljning utan att det finns en uttalad strategi som säger att den personen ansvarar för uppgiften. Även om detta kan öka tryggheten för enskilda kvinnor innebär det att uppföljningen står och faller med enskilda polisens engagemang i frågan.

Utan någon form av förebyggande arbete, till exempel genom uppföljning, blir det kvinnans ansvar att se till att besöksförbudet efterlevs och att rapportera överträdelser och andra brott till polisen – som då kan reagera först i efterhand. Det gör att besöksförbud riskerar att bli en verkningslös skyddsåtgärd. Trots att många polismyndigheter anser att uppföljning inte är en möjlig arbetsmetod, finns det ändå goda exempel på en sådan ordning. Arbetet på dessa myndigheter bör följas noggrant för att avgöra i vilken mån insatserna bidrar till ökad trygghet för dem som skyddas av besöksförbud.

RISKEN KAN VARIERA MELLAN BESÖKSFÖRBUD

Många poliser upplever således att det är omöjligt att följa upp alla besöksförbud och att det är svårt att veta i vilka ärenden situationen är extra allvarlig. Eftersom åklagarens riskbedömning inte dokumenteras på ett enhetligt sätt är det svårt för polisen att snabbt få en uppfattning om grunderna för beslutet. Vid två tredjedelar av samtliga polismyndigheter är det ofta upp till den enskilde polisen att göra en bedömning av risken. Bedömningen baseras då inte på någon enhetlig mall och dokumenteras eller sprids inte till andra enheter inom polismyndigheten.

Vid åtta polismyndigheter uppger man att det finns utarbetade rutiner för riskbedömningar. Tre av dessa myndigheter använder den så kallade SARA-modellen.³⁴

I Västerbottens län ligger det övergripande ansvaret för en fördjupad riskbedömning hos kriminalunderrättelsetjänsten (KUT). Tanken är att samtliga utfärdade besöksförbud ska passera denna enhet. Underlaget till riskbedömningen hämtas från olika källor: kvinnan som ska skyddas, socialtjänsten, frivården, ett flertal register och en variant av SARA-modellen. Den fullständiga bedömningen läggs senare in i flera register, vilket gör

³⁴ Spousal Assault Risk Assessment Guide. Genom en försöksverksamhet i Blekinge, Kalmar och Kronobergs län har modellen anpassats till polisens behov för beslut om skyddsåtgärder i form av en checklista. Checklisten innehåller uppgifter om tidigare allmän kriminell bakgrund, psykosocial anpassning och tidigare partnervåld.

informationen sökbar för alla berörda poliser i området. När det bedöms att det finns en förhöjd risk upprättas en individuell säkerhetsplan. Säkerhetsplanen följs sedan upp av berört närpolisområde och KUT-enheten.

I Uppsala görs en uppdelning av besöksförbud med normal risk och besöksförbud med förhöjd risk, ett så kallat prioriterat besöksförbud.

De polismyndigheter som har en uppföljning av sina besöksförbud har också ofta standardiserade metoder för riskbedömningar. Det indikerar att dessa polismyndigheter har en annan helhetssyn på besöksförbud och hur de ska hanteras av polisen, än den majoritet av polismyndigheter som inte har uppföljning.

Små möjligheter förhindra brott genom direkta ingripanden

I lagens förarbeten poängterades att ett sätt att skapa trygghet för de utsatta är att polisen kan ingripa i situationer som upplevs som hotfulla för den som skyddas av besöksförbud.³⁵ Även utan besöksförbud kan polisen för att förebygga brott avlägsna en person som uppträder hotfullt. När det finns ett besöksförbud kan ingripanden dock ske redan vid försök till kontakt, till exempel om den som har besöksförbud besöker den skyddades bostad.

Givetvis är förutsättningarna för sådana ingripanden olika mellan myndigheterna, inte minst beroende på hur stora avstånden är. Trots att de faktiska omständigheterna inte alltid tillåter sådana ingripanden kommer polisens arbete i detta avseende att beskrivas. Omedelbara polisingripanden sker visserligen när en överträdelse redan har skett, men kan ses som en förebyggande åtgärd, eftersom det främsta syftet är att avvärja en akut och farlig situation.

BEDÖMNINGEN AV BEHOVET AV INGRIPANDEN

I propositionen till lagen om besöksförbud utgår man från att situationer som upplevs som hotfulla *för den som ska skyddas* av besöksförbudet ska leda till omedelbara polisingripanden.³⁶ Behovet av insatser kan dock te sig olika för polisen och för den som ringer in anmälan om överträdelsen. En situation kan uppfattas som skrämmande av personen som skyddas av besöksförbud, medan det för polisen ter sig bagatellartat. Om polisen inte vet på vilka grunder besöksförbudet har utfärdats och hur den aktuella hotbilden ser ut, är det lätt att allvarliga situationer inte upptäcks.

”De ifrågasatte varför det var ett hot [...] ... jag har haft den här karln på halsen i två månader så för mig är det ett hot”.

³⁵ Prop. 1987/88:137 sid. 11ff

³⁶ Prop. 1987/88:137 sid. 13

KVINNORNA OSÄKRA PÅ POLISENS MÖJLIGHETER ATT INGRIPA I TID

Enligt en tidigare mindre intervjuundersökning var flera kvinnor nöjda med polisens ingripanden.³⁷

Bilden som kvinnorna ger i BRÅ:s undersökning är att det inte är helt tydligt för dem hur polisen agerar vid överträdelser och att deras insatser inte alltid kan avvärja farliga situationer.

”Jag tycker att det är lite luddigt, jag vet inte riktigt vad det innebär. Vad händer om han skulle komma och bråka... kommer poliser på en gång? Jag funderar på om jag har någon slags prioritet om jag skulle ringa nu när jag har fått besöksförbud. Jag frågade polisen hur det fungerar i praktiken, men han kunde inte svara på det.”

”Det dröjer så länge innan de kommer, när det blir en överträdelse... de skulle komma direkt, i stället för en timme senare”.

OFTA INGRIPANDEN VID FYSISK ÖVERTRÄDELSE OCH OM BROTTET ANMÄLS DIREKT

Enligt polisintervjuerna anser polisen att kommunikationscentralen (KC), ska kopplas in på ärendet när överträdelsen är fortfarande pågående. Vad som räknas som en pågående överträdelse är dock inte helt tydligt. Krävs det till exempel att mannen fortfarande är närvarande om han uppehållit sig vid kvinnans bostad, för att överträdelsen ska anses pågå, även om han hotat att komma tillbaka?

BRÅ har studerat 200 anmälningar där inga andra brott än överträdelser av besöksförbudet hade anmälts. I närmare 20 procent av dessa framgår att en polisbil hade skickats till platsen för överträdelsen. I samtliga dessa fall var den som ålagts besöksförbudet i den skyddades fysiska närvaro, vanligen vid dennas bostad. Oftast anmäldes överträdelsen i omedelbar anslutning till brottet, när den misstänkte fortfarande fanns kvar i närheten av den skyddade. I de anmälningar (38) där dessa två krav var uppfyllda (fysisk närvaro och snabb anmälan) skedde uttryckning i drygt två av tre fall.

Av de anmälningar där uttryckning skett framgår i 8 fall (22 procent) att den misstänkte gripits eller omhändertagits av polisen. I 13 fall (35 procent) framgår att den misstänkte har hunnit lämna platsen när polisen anlant.

³⁷ Sahlin, 1997

Tabell 6. Anmälningar efter typ av överträdelse och andel där uttryckning skett/inte skett.

Typ av överträdelse	Antal	Andel	Utryckning (%)	
			Ja	Nej
Anmälningar totalt	200	100	19	82
Fysisk närvaro	105	100	35	65
därav anmälda inom 30 min	38	100	68	32
Ej fysisk närvaro	90	100	0	100
Framgår ej	5	-	-	-

Det faktum att kvinnan ofta anmäler överträdelserna i efterhand och att mannen kan hinna försvinna från kvinnans närhet, gör att utrymmet för att förhindra brott genom omedelbara ingripanden inte är så stort. Dessutom finns problem att hinna fram i tid om avstånden är stora. Trots dessa svårigheter kan det faktum att en patrull skickas till platsen göra att både mannen och kvinnan upplever att polisen har för avsikt att beivra överträdelser och markerar ett avståndstagande.

Praktiska problem vid gemensam vårdnad av barn

Polisen är naturligtvis inte den enda aktören som har ett ansvar för att förebygga brott vid besöksförbud. I polisintervjuerna uppger elva polismyndigheter att de har en väl fungerande samverkan som inkluderar bland annat socialtjänsten, åklagarmyndigheten, landsting, kriminalvården, brottsofferjourer och kvinnojourer. På vissa håll finns gemensamma handlingsprogram för våld mot kvinnor och besöksförbud som fungerar som direktiv till både åklagarna och polisen. I polisområde Norrköping (polismyndigheten i Östergötland) finns ett samarbete kallat Frideborg, där bland annat åklagare, kvinnojourer, mansjourer, barntraumacenter och socialtjänsten samverkar.

En viktig del i det förebyggande arbetet rör praktiska problem som kan uppstå i enskilda fall, särskilt vid gemensam vårdnad av barn. I intervjuerna med kvinnor är det ett tydligt mönster att kvinnor, som har gemensamma barn med mannen som belagts med besöksförbud, upplever otydligheter kring överlämnandet av barnen. Kvinnorna menar att männen ofta använder barnen som ett redskap för att komma åt dem trots att männen tidigare inte haft något intresse av barnen. Resultaten stämmer väl överens med slutsatserna i en tidigare utvärdering av lagen.³⁸

År 2001 infördes en bestämmelse med innebörden att socialnämnden ska underrättas vid beslut om besöksförbud om parterna har gemensamma barn³⁹. De flesta poliser som BRÅ intervjuat uppgav att socialtjänsten som regel kontaktas när det finns behov av hjälp med överlämnande av barnen. Utöver detta är det mycket få polismyndigheter som har uppgett att de

³⁸ Sahlin, 1997

³⁹ Förordning (1988:691) om tillämpning av lagen om besöksförbud.

kontaktar socialtjänsten. Kvinnorna som intervjuats är ofta missnöjda med socialtjänstens insatser. De menar att de inte får något stöd och att socialtjänsten ser för mycket till den andra partens intressen.

I något över hälften av de fall där den person som ansöker och den som ansökan avser har haft en nära relation, framgick att de två hade gemensamma barn. Det visar genomgången av de beslutsunderlag som studerats. Inte i något av fallen med gemensamma barn där åklagaren beviljade ansökan, skrevs individuellt anpassade beslut där det specificeras vilka undantag som gäller, till exempel hur kontakterna med barnet ska fungera.

Att besöksförbuden i större utsträckning skulle få en individuell avpassning efter parternas förhållanden, var något som föreslogs i ett betänkande från Brottsofferutredningen⁴⁰. De beslutsunderlag som studeras är hämtade från år 2000 och det kan tänkas att det har blivit vanligare med individuellt anpassade besöksförbud sedan dess.

⁴⁰ SOU 1998:40

Insatser vid anmälningar

En viktig del i rättsväsendets arbete med besöksförbud är insatser som vidtas i samband med att överträdelser anmäls. I detta avsnitt undersöks rättsväsendets arbete dels vid anmälningsupptagning, dels vid utredningar av överträdelser. Arbetet vid anmälningsupptagningen rör agerande och bemötande gentemot kvinnorna när de anmäler brott. Det rör även åtgärder som vidtas med anledning av anmälan, som inte direkt har med utredningsarbetet att göra. Arbetet vid utredningar rör polisens och åklagarens insatser för att styrka brott och hur stor andel av överträdelserna som läggs ned respektive leder till åtal. En annan fråga som undersöks är om det enligt kvinnorna är tydligt vilka handlingar som räknas som överträdelser, vilket är en grundförutsättning för att de ska veta vad de ska anmäla.

Vissa oklarheter om vad som är brottsligt

En grundförutsättning för att beivra överträdelser är att samtliga inblandade vet vilka handlingar som räknas som överträdelser. I en tidigare undersökning av lagen uppgav några intervjuade personer att reglerna var "luddiga". De var osäkra på vad som gällde på allmänna platser, i andras bostäder eller i offentliga lokaler.⁴¹ De kvinnor som BRÅ har intervjuat upplever att de får tillräcklig information om vad som är förbjudet när besöksförbudet utfärdas.

"Han får inte lov att kontakta mig på något sätt. Inte via mail och inte ringa. Han får inte be sina kompisar eller någon annan kontakta mig. Det var jättetydligt."

Men framför allt de kvinnor som har gemensamma barn med mannen, som beläggs med besöksförbud, upplever otydligheter kring reglerna för umgänget med barnen. De frågar sig om mannen får vistas i närheten av dem med hänvisning till att han vill träffa barnen. Ofta blir otydligheterna påtagliga i samband med att överträdelserna sätter igång. Då uppstår situationer där kvinnornas uppfattning om vad som ska räknas som överträdelser skiljer sig från polisens.

"...han får inte komma i närheten av mig helt enkelt. Då ifrågasatte jag till slut vad som menas med i närheten, hur många meter det handlar om, men jag fick inget svar."

"Det var som när vi båda var separat inbjudna på födelsedagsfest. Då frågade jag polisen, om jag går då får väl inte han vara där? Det är inte helt säkert svarade han. Det är vid ett sådant tillfälle där det kan vara tveksamt hur man ska se det hela. Det ska inte vara några tveksamheter."

⁴¹ SOU 1998:40, bilaga 8, s. 83

Benägenhet att anmäla nära kopplat till bemötande

Många omständigheter gör att långt ifrån alla överträdelser kommer till polisens kännedom. Rädsla för ytterligare våld, hot och trakasserier, förväntningar på vad en anmälan kan leda till och erfarenheter från tidigare kontakter med polisen, är bara några faktorer som spelar in. När det gäller polisens bemötande vid anmälningar bygger resultaten främst på uppgifter från de intervjuade kvinnorna. Det bör beaktas att dessa kvinnor inte utgör ett representativt urval av samtliga personer som beviljats besöksförbud. Resultaten visar snarare att det finns en grupp kvinnor som upplever rättsväsendets insatser på det sätt som beskrivs.

De kvinnor som intervjuats uppger att de till en början anmäler i princip alla överträdelser, men när de upplever att polis och åklagare inte agerar känner de sig besvärliga som ringer och anmäler.

”Han har överträtt hur många gånger som helst, men det är så många gånger jag inte har anmält, för man orkar inte. Det är det jag menar. Man känner sig dum som bara sitter och ringer till polisen... ’nu har han ringt igen’ ’nu har han gjort...’, när man inte känner att de tar en på allvar.

Kvinnorna som intervjuats upplever att bemötandet från olika poliser skiljer sig åt. Vissa poliser som de har haft mer kontakter med uppmuntrar till anmälningar, andra poliser känner inte till anledningen till att besöksförbudet utfärdats eller vet inte ens om att det finns ett besöksförbud. Många kvinnor menar att det inte finns någon kontinuitet i kontakten med polisen och att de får berätta om bakgrunden till besöksförbudet varje gång de kontaktar polisen. De hänvisas också ofta till att återkomma till den polis de brukar ha kontakt med en annan dag. Sammantaget leder polisens agerande till att kvinnorna antingen helt slutar att anmäla överträdelser, bara anmäler i grova fall eller ”samlar” på överträdelser, till exempel genom att dokumentera telefonsamtal eller spara brev, och lämna över dem när de anser att de har tillräckligt många.

”Jag ska anmäla överträdelserna nu, jag har bara skrivit datum på kuerten. Jag får brev en gång i veckan.”

”Polisen säger, ’jaha har han ringt, men det kan ju vara någon annan som har ringt, och du kan väl höra av dig till din polis i morgon’ och då säger jag ’Men ni säger att jag ska anmäla på en gång, och då gör jag det’. ’Ja ja, men ring du och ta det med din polis i morgon’. Det var det bemötandet jag fick första gången jag ringde.”

UTEBLIVNA REAKTIONER ÄR ENLIGT KVINNORNA EN ORSAK TILL ATT BROTT FORTSÄTTER

De intervjuade kvinnorna menar att reaktionerna från rättsväsendet uteblir vid överträdelser, vilket får konsekvenser för mannens beteende. Det är en anledning till att de inte tycker att besöksförbudet bidrar till ökad trygghet.

Kvinnorna uppger att de har anmält åtskilliga överträdelser, som inte lett någonstans eftersom överträdelserna betraktats som ”ringa”, för att det inte finns något vittne eller för att det inte finns andra bevis. De upplever att inga direkta åtgärder vidtas från polisens sida, vilket bidrar till att männen inte respekterar besöksförbudet och att kvinnorna faller tillbaka i känslan av vanmakt och uppgivenhet eftersom deras trovärdighet blir ifrågasatt.

”Jag tycker inte att polisen tar överträdelserna på allvar, såvitt jag vet har polisen aldrig kontaktat honom efter en överträdelse.”

”Jag har anmält varje gång, tror jag... de säger att de ska ringa och prata med honom, sedan blir det inget mer.”

”Men sedan vad jag förstår så tyckte han att han kunde fortsätta att ringa, för de tar ju bara in honom och pratar med honom, och sedan händer inget.”

Kvinnorna i intervjuerna poängterar också vikten av att polisen reagerar omedelbart vid första överträdelserna. Vissa kvinnor tror att det hade hållit tillbaka mannen om han hade fått en markering direkt, vid de första överträdelserna, till exempel om polisen hade kontaktat mannens arbete.

”Jag tycker personligen att de ska reagera starkt första gången kvinnan ringer och säger att han har överträtt, jag tycker att de ska reagera på en gång. Det gör de inte.”

Resultaten av polisintervjuerna visar att också polisen själva tappar förtroendet för besöksförbudet på grund av att anmälningar inte leder någon vart. De frågar sig om det egentligen är någon mening att kvinnorna anmäler ett telefonsamtal från mannen. Överlag anser de att anmälningarna inte leder till något kännbart för mannen och att han därför inte tar besöksförbudet på allvar.

Drygt hälften av anmälningarna läggs ned

I familjevåldsärenden är det ofta svårt för åklagaren att styrka brott, eftersom brotten till stor del begås inom det privata och det sällan finns några vittnen till händelsen, varför ord står mot ord.⁴² Detta gäller i många fall även överträdelser. Drygt hälften, 56 procent, av anmälningarna om överträdelser som slutredovisades år 2001, avslutades utan att en person åtalades för någon av överträdelserna.⁴³ En av de vanligaste nedläggningsgrunderna är att brott inte kan styrkas, vilket gällde för 36 procent av anmälningarna som avslutades år 2001.⁴⁴

⁴² SOU 2002:71, s. 83

⁴³ Ur BRÅ:s register över uppklarade brott. Avser samtliga slutredovisade anmälningar med minst en överträdelse och misstänkt person. Exklusive fall där det inte registrerats en misstänkt, vilket gör att andelen nedläggningar i verkligheten är något större. Se metodbilaga.

⁴⁴ Avser brott där det inte kan styrkas att just denna person har begått brottet. Se metodbilaga.

Tabell 7. Anmälningar om brott mot besöksförbud, efter beslut av polis eller åklagare, år 2001

Beslutstyp	Anmälningar ¹	
	Antal	Procent
Summa anmälningar	1 995	100
Gärningen ej brott/ Misstänkt oskyldig	78	4
Brott ej styrkt	711	36
Brott preskriberat mm. ²	26	1
Gärningen är ringa	50	3
Ej brott under allmänt åtal ³	18	1
Förundersökningsbegränsning (RB 23:4a)	106	5
Annat ⁴	106	5
Åtalsunderlåtelse	18	1
Strafföreläggande	4	0
Åtal	878	44

¹ Om en anmälan innehåller flera brott mot besöksförbud räknas det beslut som är mest ingripande.

² Brott preskriberat, misstänkt avliden/lämnat landet/avvikit

³ Ej anledning anta att brott under allmänt åtal har begåtts, målsäganden har ej angett brottet till åtal, åtal ej påkallat ur allmän synpunkt.

⁴ Dubbelregistrerad, brottskonsumtion, angivelse saknas/återkallad, annat.

Vid flera typer av överträdelser kan det finnas möjligheter att styrka händelsen, exempelvis genom inspelade meddelanden på telefonsvarare, utskrifter av sms-meddelanden och e-post eller specificeringar av telefonräkningar. Enligt de 200 anmälningar som BRÅ har gått igenom förekommer det också att de skyddade, antingen självmant eller på uppmaning av polisen, försöker använda dessa metoder för att styrka brotten de anmäler.

Kvinnorna som intervjuats upplever att dessa metoder inte alltid räcker till för att styrka brottet. Många nämner just problemet med bevisfrågan. De upplever att detta får stora konsekvenser för männens beteende och deras egen trygghet.

” När man ringer händer ingenting... till exempel om man ringer och säger 'han har ringt mig', 'jaha', 'han ringde från sitt telefonnummer, jag kan visa upp det', 'jo, men nu är det så att det kan ha varit någon annan', det var inte bevis nog, det kan ha varit någon annan som ringt... Då tycker jag att de skulle ha reagerat på en gång. Men då säger de att det inte är bevis nog.”

”Man måste alltid bevisa... det fanns inga vittnen till stryptaget och jag har inte dokumenterat några skador.”

Omkring 20 procent av anmälningarna läggs ned på andra grunder än att brottet inte kan styrkas. Fem procent lades ned genom så kallad förundersökningsbegränsning. Det innebär att mannen i fråga har andra brott som han åtalats eller dömts för och att den aktuella överträdelsen därför inte kräver någon ytterligare påföljd.

BRÅ har gått igenom ett 30-tal anmälningar där nedläggningsgrunden var antingen att gärningen inte var ett brott eller att gärningen var ringa. I flertalet anmälningar, där gärningen inte ansågs vara ett brott, bestod handlingen i att mannen hade ringt till kvinnan, lämnat meddelanden på telefonsvararen eller uppehållit sig utanför kvinnans bostad och ropat på henne eller tittat in genom fönstren. Flera av männen hade dessutom även tidigare överträtt besöksförbudet. En av de intervjuade kvinnorna säger så här:

”Åklagaren ansåg inte att förundersökning skulle inledas, eftersom brott inte förelåg. Det är en sak om hon sagt att det inte går att bevisa, men hon säger att det inte är något brott att stå här i en halvtimme och stirra på mig. Om jag hade haft vittnen, hade det varit brott då?”

Om en överträdelse är ringa ska den inte leda till ansvar. Enligt förarbetena till lagen avser ringa överträdelser kontakter som inte är uppenbart befogade, men klart ursäktliga. Uppenbart befogade kontakter omfattas inte av lagen, till exempel om ett gemensamt barn insjuknar akut. Exakt vilka handlingar som ska betecknas som ringa beskrivs inte närmare, varken i lagtexten eller i propositionen. Ett tillämpningsområde som angavs var om båda parter vill ha förbudet upphävt.⁴⁵ I promemorian som föregick propositionen anges att ett godtagbart skäl att överträda besöksförbudet kan vara att den som ska skyddas av förbudet tidigare har gett tillstånd till kontakt och därefter återtar medgivandet.⁴⁶

I de anmälningar som BRÅ har gått igenom rörde sig de allra flesta fall, som bedömts som ringa, om telefonsamtal, e-post, brev eller vykort direkt till den som skulle skyddas av besöksförbudet. Det förekom dock även överträdelser som innebar att den som belagts med besöksförbudet var i den skyddades fysiska närhet, till exempel förföljde kvinnan eller stod och tittade på henne vid hennes arbetsplats. Några andra omständigheter kring handlingarna framgår inte i anmälningarna.

Knappt hälften av anmälningarna leder till åtal

Från och med år 1990 faller överträdelse av besöksförbud under allmänt åtal. Det innebär att åklagaren är skyldig att väcka åtal om det finns tillräcklig bevisning även om den som skyddas av besöksförbudet inte vågar eller vill stå fast vid sin anmälan.

Åtalsandelen är större om det finns andra brott i anmälan som det samtidigt väcks åtal för.⁴⁷ I de fall där endast ett brott mot besöksförbud anmälts (vilket gällde majoriteten av fallen) åtalades 40 procent av de misstänkta personerna. För anmälningar med två eller fler överträdelser

⁴⁵ Prop. 1987/88:137 s. 16, 35, 52

⁴⁶ DS Ju 1987:13

⁴⁷ Ur BRÅ:s register över beslut av polis och åklagare på anmälda brott. Slutredovisade anmälningar med minst en överträdelse och misstänkt person år 2000.

ledde en större andel till minst ett åtal (cirka 63 procent).⁴⁸ I de anmälningar där det också förekom minst ett brott mot person ledde ungefär hälften av överträdelserna till åtal. Det tyder på att sannolikheten för att en åklagare ska väcka åtal är större om det också finns andra brott som åtalet omfattar eller om åtalet omfattar flera överträdelser.

ÖVERTRÄDELSER GER OFTAST BÖTER

Den som överträder besöksförbud kan dömas till dagsböter eller fängelse i högst ett år. Det främsta syftet med lagstiftningen var dock inte att gärningsmannen kan dömas till straff, utan att polisen får möjlighet att ingripa i akuta situationer.⁴⁹ De senaste åren har mellan 550 och 650 överträdelser lett till att en person lagförts. Det är ovanligt att en person lagförs för enbart överträdelser. Närmare tre fjärdedelar av lagföringarna år 2001 innehöll även minst ett brott mot person, exempelvis misshandel eller olaga hot. De påföljder som utdöms är därmed i första hand kopplade till andra brott än själva överträdelserna.

I de fall personen endast lagfördes för en eller flera överträdelser, var den vanligaste påföljden dagsböter (35 procent). Därefter kom fängelse (27 procent) och åtalsunderlåtelse (17 procent).

⁴⁸ Sammanlagt 65 anmälningar.

⁴⁹ DS Ju 1987:13

Referenser

- Brottsförebyggande rådet (1989). *Lagen om besöksförbud. En uppföljning*. Stockholm: PM 1989:2.
- Brottsförebyggande rådet (1995). *Uppföljning av lagen om besöksförbud*. Stockholm: PM 1995-05-02.
- Brottsförebyggande rådet (2001). *Upprepad utsatthet för brott. BRÅ-rapport 2001:13*. Stockholm: BRÅ. Fritzes.
- Brottsförebyggande rådet (2002). *Våld mot kvinnor i nära relationer. En kartläggning. Rapport 2002:14*. Stockholm: BRÅ. Fritzes
- Chadhuri, M. och Daly K. (1992). Do Restraining Orders Help? Battered Women's Experience with Male Violence and Legal Process". I: Buzawa och Buzawa *Domestic violence. The Changing Criminal Justice Response*. Westport, Connecticut, London: Auburn House.
- Ds 2001:73. *Ytterligare åtgärder för att motverka våld i nära relationer*. Stockholm: Fritzes.
- Examensarbete vid polishögskolan (1997). *Lagen om besöksförbud och några av dess tillämpningsproblem*. C-uppsats VT 1997, Maria Sterup-Preijde.
- Grau, J., Fagan, J., och Wexler, S. (1985). Restraining Orders for Battered Women: Issues of Access and Efficacy. I: Schweber och Feinman (red), *Criminal Justice Politics and Women: The Aftermath of Legally Mandated Change*. New York: Haworth Press.
- Harrell, A., Smith, B. och Newmark, L. (1993). *Court Processing and the Effects of Restraining Orders for Domestic Violence Victims*. Washington DC: Urban Institute
- Hydén, M. *Kvinnomisshandel inom äktenskapet. Mellan det omöjliga och det möjliga*. Falköping: Liber utbildning AB
- JuU 1987/88:42. *Våldsbrott och brottsoffer*.
- Lindgren, M., Pettersson, K-Å., Hägglund, B. (2001). *Brottsoffer. Från teori till praktik*. Stockholm: Jure CLN
- Lundgren, E. m.fl. (2001). *Slagen Dam*. Umeå: Fritzes offentliga publikationer.
- Prop. 1987/88:137. *Regeringens proposition om besöksförbud*.
- Rikspolisstyrelsen (2000). *Inspektion av hanteringen av anmälningar om hot och våld mot kvinnor vid polismyndigheten i Örebro län (dnr: VKA-128-4717/99). Motsvarande för Norrbotten VKA-4717/99 och Västra Götaland VKA-4716-99*
- Riksåklagaren (2000). *Handläggning av besöksförbudsärenden. Ett studiematerial angående rutiner, information och ansvarsfrågor*.
- Riksåklagaren och Rikspolisstyrelsen (1999). *Besöksförbud. En översyn och förslag till förbättringar av rutiner i ärenden om besöksförbud m.m.*
- Sahlin, I (1997). *Besöksförbud och målsägandebiträde: Brottsoffers erfarenheter*. I: SOU 1998:40 *Brottsoffer. Vad har gjorts? Vad bör göras?* Betänkande av Brottsofferutredningen. Stockholm: Fritzes.
- SOU 1995:60. *Kvinnofrid*. Huvudbetänkande av kvinnovåldskommissionen. Del A. Stockholm: Fritzes
- SOU 1998:40. *Brottsoffer. Vad har gjorts? Vad bör göras?* Betänkande av Brottsofferutredningen. Stockholm: Fritzes.

SOU 2002:71. *Nationell handlingsplan mot våld i nära relationer*. Person-
säkerhetsutredningen. Stockholm: Fritzes.

Bilagor

Bilaga 1. Metod

INTERVJUER MED KVINNOR SOM ANSÖKT OM BESÖKSFÖRBUD

I tidigare utvärderingar av lagen om besöksförbud har intervjuer med kvinnor som ansökt om eller beviljats besöksförbud efterfrågats för att man närmare ska kunna belysa lagens effekter. De djupintervjuer som genomförts i denna studie syftar till att ge en fördjupad bild av hur kvinnor ser på förfarandet kring och effekterna av besöksförbud. Intervjuerna utfördes efter en upphandling av TEMO och genomfördes av två intervjuare.

URVALET

I samband med att åklagarmyndigheterna skickade ut beslut om besöksförbud under januari till mars 2002, bifogades ett brev från BRÅ. Brevet innehöll information om undersökningen och en förfrågan om kvinnorna ville ställa upp på en intervju om lagen om besöksförbud och dess effekter. Brevet skickades till 358 kvinnor, varav 74 procent hade beviljats besöksförbud av åklagare, medan övriga hade fått avslag på ansökan eller beslut om att upphäva ett utfärdat besöksförbud.

De som valde att delta i utvärderingen angav namn och telefonnummer och skickade brevet tillbaka till BRÅ eller kontaktade BRÅ via telefon. Sammanlagt 105 kvinnor svarade på brevet varav 91 ville delta i undersökningen. Utav dessa hade närmare 80 procent fått sina ansökningar beviljade och resterande 20 procent fått avslag. De svar som inkom till BRÅ vidarebefordrades sedan till ansvariga på TEMO. Av de kvinnor som anmälde sig villiga att delta i undersökningen valde TEMO ut 40 som var spridda geografiskt. De bokades för en intervju. Eftersom det huvudsakliga syftet med studien var att belysa lagens effekter på tryggheten valdes främst kvinnor ut som hade fått ansökan beviljad. Av de 40 intervjuade kvinnorna hade 36 fått sin ansökan beviljad och 4 fått avslag. Vid intervjutillfället hade besöksförbudet i flertalet fall varit gällande i cirka sex månader. Intervjuerna genomfördes under perioden februari-maj 2002. De kvinnor som anmält sig, men som inte intervjuades av TEMO, kontaktades senare av BRÅ för kortare telefonintervjuer. Totalt lyckades BRÅ få tag på 25 av dessa kvinnor.

INTERVJUARBETE OCH ANALYS

Intervjuerna genomfördes huvudsakligen vid besök i kvinnornas hem. I några enstaka fall valde kvinnorna att träffas på offentlig plats. Ett antal intervjuer genomfördes också per telefon, dels på grund av önskemål från kvinnorna, dels på grund av den geografiska spridningen.

Som underlag för intervjuerna användes en intervjuguide med relevanta frågeområden och exempel på frågor inom varje område. Frågeområdena berörde kvinnans bakgrund (personfakta, socialt skyddsnät, utsatthet), tryggheten och situationen före respektive efter ansökan om besöksförbud,

det praktiska förfarandet och informationen vid ansökan samt övriga åsikter om lagen. Två provintervjuer genomfördes gemensamt av de två intervjuarna för att prova frågorna i en intervjusituation. Intervjuarens roll var att få kvinnorna att så fritt och uppriktigt som möjligt dela med sig av sina tankar och känslor samt att få fram förklaringar till hur kvinnorna resonerar och agerar. En intervju tog mellan 1,5 och 3 timmar att genomföra. Samtliga intervjuer bandades, transkriberades och sammanställdes av TEMO i form av en rapport. Vid analysen av intervjuerna har TEMO letat efter mönster och teman som återkommer i intervjuerna. Presentationen innehåller därmed resultat som representerar kvinnornas vanliga uppfattningar. En strävan har varit att citaten hämtas från olika kvinnor.

REPRESENTATIVITET

Styrkan med djupintervjuer är att frågorna kan anpassas till den enskilda individen. Deltagarna får tillräckligt med tid att utveckla sina svar med egna ord. Metoden ger ”djup information” även om ämnet är komplicerat eller känsligt. Däremot kan inte de som intervjuats antas representera hela gruppen som beviljats besöksförbud eftersom det inte är ett slumpmässigt urval som intervjuats. De som anmält sig frivilligt för intervju kan ha gjort det för att de skiljer sig från andra som ansökt om besöksförbud. De kan ha haft extremt goda eller dåliga erfarenheter som de vill berätta om.

Resultatet från intervjuerna med dessa kvinnor jämfördes med de 25 telefonintervjuer som BRÅ genomförde med dem som inte blivit utvalda, för att säkerställa att de som valts ut inte skiljer sig från hela gruppen som anmält sitt intresse att delta. Resultaten som framkom i de två grupperna skilde sig inte på någon avgörande punkt.

POLISINTERVJUER

I syfte att svara på frågor kring polisens arbete med besöksförbud har BRÅ genomfört studiebesök vid tre polismyndigheter och intervjuer med nyckelpersoner på övriga polismyndigheter.

Studiebesöken genomfördes vid polismyndigheterna i Jämtland, Östergötland och Gävleborgs län. Studien pågick under september och oktober år 2002 i samband med att Rikspolisstyrelsen genomförde inventeringar av polisens arbete mot våld mot kvinnor. Polismyndigheterna fick i förväg information om att BRÅ skulle besöka myndigheten, bland annat för att kunna ta fram vissa relevanta uppgifter. Varje studiebesök pågick i fyra dagar. Under besöken intervjuades personer från flera enheter och befattningar vid polismyndigheterna: utredare, brottsoffersamordnare, poliser med specialkompetens på området, polisledning, vakthavande befäl, närpoliser och samverkanspartners till polisen. Den intervjuguide som användes bestod av vissa frågeområden som personerna fick diskutera om. Frågeområdena rörde organisationen om besöksförbud, hur ansvarsfördelningen ser ut inom myndigheten, hur informationsskyldigheten om möjligheten att ansöka om besöksförbud sköts, vilka insatser som vidtas när besöksförbud utfärdas och när överträdelser anmäls, hur informationsspridningen ser ut inom myndigheten, hur samverkan ser ut med andra myndigheter och övriga reflektioner kring lagstiftningen och tillämpningen av den.

Resultaten från intervjuerna vid studiebesöken tjänade som underlag för mer specifika frågor som ställdes i telefonintervjuerna med de övriga 18 polismyndigheterna. De personer som intervjuades var de som ansågs ha bäst överblick över hur besöksförbudet hanteras. Oftast var detta en brottsutredare. I vissa fall har även andra personer inom organisationen ombetts berätta om detaljer kring vissa frågor. Till exempel har vakthavande befäl ibland tillfrågats om rutinerna kring uttryckning och annan personal om detaljer i diariet.

I storstadslänen har intervjuerna genomförts på en lägre nivå än polismyndighet. I Stockholms län intervjuades polisen i västerort och i Skåne län intervjuades personal vid polisområde mellersta Skåne (POMS) och polisområde Malmö.

BESLUTSUNDERLAG

För att mer ingående kunna beskriva omständigheterna kring ansökningar om besöksförbud har BRÅ beställt in det beslutsunderlag som åklagaren har tillgång till vid bedömningen av om det finns behov av besöksförbud. Ett urval om 200 ärenden (bifall och avslag) beslutade år 2000 har slumpmässigt valts ut ur Riksåklagarens register över beslut på ansökningar om besöksförbud. Ett ärende hos åklagaren innehåller ofta flera ansökningar om besöksförbud. Det sker om flera personer samtidigt ansöker om besöksförbud mot samma person, om en person samtidigt ansöker om besöksförbud för flera personer eller om en person ansöker om en förlängning av ett tidigare besöksförbud innan det gamla besöksförbudet har gått ut. Totalt innehöll de beställda 200 ärendena 374 ansökningar om besöksförbud. För varje ärende har dock endast en ansökan (slumpmässigt utvald) ingått i den djupare analysen.

Beslutsunderlagen avser allt material som åklagaren har haft tillgång till i bedömningen av om besöksförbud ska utfärdas eller inte. Oftast har underlaget bestått av åklagarens beslut, ansökan om besöksförbudet och förhör med den som ska skyddas av besöksförbudet och den det avser. I förekommande fall har även annat material skickats in, ofta kopplat till ett brott som utreds samtidigt med ansökan. I vissa ärenden har delar av beslutsunderlaget varit arkiverat hos polisen. I de fall det varit uppenbart att det finns handlingar som inte skickats in eller där åklagaren har noterat det när beslutsunderlagen skickades därifrån, har kompletterande material beställts från polismyndigheterna.

BROTTLIGHET FÖR PERSONER SOM ÄR FÖREMÅL FÖR ANSÖKAN OM BESÖKSFÖRBUD

REGISTER OCH DEFINITIONER

De personer som varit föremål för en ansökan om besöksförbud har följts upp i olika register för att det ska vara möjligt att uttala sig om deras fortsatta brottslighet. Personuppgifter har hämtats från det datamaterial som Riksåklagaren använder för att producera statistiken över utfärdade besöksförbud. Statistikfilen innehåller beslut på ansökningar om besöksförbud (avslag och bifall) från och med år 1999, då brottmålsdiariet (BRÅDIS) börjar användas vid åklagarmyndigheterna, till och med oktober 2001.

Uppgifterna om senare och tidigare misstankar om brott är hämtade från BRÅ:s statistikregister över misstänkta personer. Definitionen av en misstänkt person skiljer sig i denna uppföljning från den som används i den officiella statistiken. I statistiken krävs att en person efter avslutad utredning ska kvarstå som skäligen misstänkt. I denna uppföljning räknas samtliga personer som har anmälts för något brott och registrerats som misstänkta i polisens register, oavsett om brottet senare gått att styrka eller inte. Däremot har en kategori som kallas ”styrkta brott” skapats för att skilja på misstankegraden i ärendena. Som styrkta brott räknas brott som lett till åtal, strafföreläggande eller åtalsunderlåtelse.

Misstanken om brott registreras i BRÅ:s databas först när det är slutredovisat (antingen nedlagt eller förts vidare). I uppföljningen ingår de misstankar som slutredovisats till och med juni år 2002. De brott som tagit längre tid att utreda har därmed inte kunnat analyseras.

Samtliga brott som personen misstänktes för ingick i uttaget. I analysen ingår dock endast brott mot person som här avser mord, dråp, misshandel, grov frids- eller kvinnofridskränkning, olaga hot, ofredande, hemfridsbrott, olaga intrång och sexualbrott. Överträdelse av besöksförbud analyseras separat och ingår inte i det som benämns brott mot person. Uppföljningen avser samtliga misstankar, det vill säga inte endast dem som begåtts mot den som besöksförbudet ska skydda, då det inte varit möjligt att göra en sådan selektion. Riksåklagarens statistikregister över beslut på ansökningar om besöksförbud innehåller inga personuppgifter om den som skyddas av besöksförbudet och BRÅ:s statistikregister över personer misstänkta för brott innehåller inga personuppgifter om målsäganden. Det innebär att vissa av brotten sannolikt riktar sig mot andra personer. Ett sätt att avgöra om brotten riktar mot den aktuella kvinnan skulle vara att anmälningarna beställs in och det görs en manuell kodning i varje enskild anmälan som sedan jämförs med uppgifterna som finns i beslutsunderlaget till ansökan om besöksförbud.

URVAL

I analysen av tidigare och senare brottslighet har endast personer som var föremål för ansökan år 2000 ingått, då det är det enda år där det funnits fullständigt data. Totalt innebar det 3 028 bifallsbeslut och 2 656 avslagsbeslut. Ur dessa har vissa selektioner gjorts som har inneburit att den slutliga analysen omfattar 2 286 bifallna ansökningar och 1 919 ansökningar som avslagits.

En första selektion har gjorts då det inte är ovanligt att en person är föremål för fler än en ansökan om besöksförbud under ett år. I dessa fall har ett av besluten som gäller personen slumpmässigt valts ut. För att få en renodlad grupp där ansökan avslagits har personer, där en senare/tidigare ansökan under samma år har beviljats, tagits bort ur avslagsgruppen. Personer som registrerats med ofullständiga personnummer har inte heller ingått i analysen (92 personer). I redovisningen i kapitel 2 ingår endast män i analysen bland annat för att komma åt problematiken med våld mot kvinnor.

DATUM FÖR BERÄKNING AV ÅTERFALL

Brottsligheten före besöksförbudet avser misstankar under en treårsperiod före ansökan och brottsligheten efter besöksförbudet avser misstankar om brott begångna ett år efter att besöksförbudet utfärdats. Brottsligheten under ett år före beslutet har sedan skattats utifrån uppgifter om brottslighet under tre år före beslutet. Brottslighet före och efter ansökan om besöksförbud har räknats från det datum då åklagaren fattat beslut på ansökan vilket vanligen är det datum då besöksförbudet börjar gälla. I RÅ:s statistikfil fanns inte fullständigt datum för beslutet, utan endast aktuell månad. Genom att matcha dessa mot BRÅ:s databas (dit beviljade besöksförbud ska skickas) hämtades uppgifter därifrån för 87 procent av bifallsbesluten. Avslagsbesluten skickas dock inte till BRÅ och har därför inte kunnat få fullständigt beslutsdatum. För dessa och för de bifallsbeslut som inte fanns hos BRÅ sattes beslutsdatumet till mitten av angiven månad (15:e).

ANMÄLDA ÖVERTRÄDELSER

En insamling har gjorts av 200 slumpmässigt utvalda anmälningar om överträdelser av besöksförbud som anmäldes under år 2001. För att få en uppfattning om vilka typer av handlingar som konstituerar en överträdelse och vilka åtgärder polisen vidtar vid sådana handlingar begränsades insamlingen till anmälningar med enbart en anmälan om en överträdelse utan några övriga anmälda brott.

NEDLAGDA ANMÄLNINGAR OCH ÅTALSBESLUT

Ur BRÅ:s register över uppklarade brott har uppgifter hämtats om polisens och åklagarnas beslut i utredningar av anmälda överträdelser av besöksförbud. Uttaget omfattar utredningar som avslutats år 2000 och 2001. Uppgifterna omfattar endast de anmälningar där en person har registrerats som misstänkt, vilket ger en liten underskattning av andelen anmälningar som lagts ned.

Bilaga 2. Tabeller

Tabell A. Polismyndigheter efter förekomst av åtgärder vid besöksförbud

Polismyndighet i (län)	Familjevårdsenhet el. dyl.	Besöksförbud i STORM	Uppföljning	därav av hundförare	av Näpo	Riskbedömning	Rutiner för samverkan med andra myndigheter
Stockholms (västerort)							
Uppsala	X		X	X	X	X	
Södermanlands							
Östergötlands	X						X
Jönköpings							
Kronobergs	X	X	X		X	X	
Kalmar		X				X	
Gotlands							X
Blekinge	X		X	X		X	X
Skåne (Malmö)	X	X					X
Skåne (POMS)							
Hallands	X						
Västra Götalands	X		X		X	(X)	
Värmlands	X						X
Örebro	X	X	X	X	X	X	
Västmanlands		X	X		X	X	X
Dalarnas		X					
Gävleborgs	X						X
Västernorrlands		X					X
Jämtlands	X						X
Västerbottens	X	X	(X)	(X)	(X)	X	X
Norrbottens		X					X

(X) avser att åtgärden finns, men att det har funnits problem med den.

Tabell B. Ansökningar om besöksförbud, avslagna ansökningar, utfärdade besöksförbud och anmälda överträdelseer över tid.

År	Ansökningar om besöksförbud	Avslagna ansökningar	Utfärdade besöksförbud ³	Anmälda överträdelseer
1988			62	..
1989	383 ¹	101 ¹	170	318
1990			327	396
1991	517 ²	147 ²	373	723
1992			545	761
1993			719	1 180
1994			1 045	1 515
1995			1 437	2 547
1996			1 724	2 282
1997			1 880	2 418
1998			2 053	2 656
1999	4 449	2 066	2 383	3 315
2000	5 761	2 707	3 054	3 194
2001	6 560	3 376	3 184	3 464
2002	7 477	4 022	3 455	5 015 ⁴

¹ Avser juli 1998-mars 1991. Källa BRÅ-PM 1995.

² Avser april-sept 1991. 84 personer ingår inte då det inte gått att avgöra om beslutet fattades för tidigare period eller den aktuella. Antalet avslag är något underskattat. Källa BRÅ-PM 1995.

³ Statistik från Rikspolisstyrelsen t.o.m. 1999, därefter från Riksåklagaren.

⁴ Preliminär statistik för år 2002. Statistiken påverkas av att det anmälts drygt 1 300 överträdelseer mot samma besöksförbud inom loppet av en månad.

English summary

Restraining orders.

An evaluation of the law and its application

Author: Monika Edlund and Karin Svanberg

Published by:

National Council for Crime Prevention (BRÅ)
P.O.Box 1386
SE-111 93 Stockholm
Sweden

Reference:

Report 2003:2
ISSN 1100-6676, ISBN 91-38-31993-4

Available in Swedish from:

Fritzes kundservice
SE-106 47 Stockholm, Sweden

The Law on the Restraining Orders was introduced with the objective of better protecting individuals who are being persecuted and harassed. The law was introduced as a part of efforts being made to restrict incidents of violence perpetrated against women in the context of intimate relationships. Being issued with a contact prohibition order means that a person may no longer visit nor attempt actively to make contact in any other way with the individual the order is intended to protect.

Over recent years, an average of 6,600 individuals per year have applied for a restraining order to be issued, with just under half of these applications being approved. In a little more than 70 per cent of the cases, the applicant is either a woman applying for an order to be issued to a man with whom she is or has been involved in an intimate relationship, or a relative of the woman applying for an order to be issued to the same man.

Restraining orders do not substantially increase levels of safety

The Law's level of ambition is high. The goal is that the contact prohibition orders should increase the levels of safety of those protected by the orders and serve to prevent crimes being perpetrated against them. As early as in the preliminary work associated with the legislation, the point was made that there was a risk that restraining orders would not be respected. This means that the police should use the prohibition orders as the starting point for their crime prevention work. By means of in depth interviews with 40

women who have applied for restraining orders, and by examining the relevant statistics, the National Council for Crime Prevention has conducted an evaluation of the Law's effects on safety and crime.

The general picture presented by the women who have been interviewed indicates that an approved application for a restraining order approved is experienced in a very positive way, since it shows them that someone they consider to be objective in relation to their situation believes them. The contacts the women have with various public sector agencies and voluntary organisations in connection with their applications are a source of strength and serve to free them from the isolation they had previously experienced. On the other hand, there is nothing in the material collected to indicate that the women feel themselves to be significantly safer as a result of the contact prohibition order. Concerns about being exposed to crimes at the hands of the man in question remain. In addition, the women often experience violations of the restraining orders and other crimes during the period covered by the restraining orders.

Restraining orders may have a deterrent effect on a small group

Two-fifths of the men issued with contact prohibition orders are suspected of crimes against a person within a year of the issuance of the prohibition order, and slightly over one in four are suspected of violating their restraining orders. These data should be interpreted with caution, however, since they do not allow us to identify whether the crimes in question were committed against the woman whom the prohibition orders were intended to protect or against someone else.

The analysis indicates that the contact prohibition orders may have a certain deterrent effect, even if only on a small group of individuals. This is primarily the case for men who have not previously participated in crime to any major extent. One explanation for this might be that these men perceive contact prohibition orders to be a more serious measure than men with more experience of involvement in crime.

Restraining orders are issued primarily when there is a clear risk for crime

The Law's effects depend to some extent on which individuals are issued with restraining orders and on the seriousness of the need for protection found among those applying for the orders. In turn these factors will be affected by the way the police approach their duty to inform the public of the possibility of applying for a contact prohibition order, and the prosecutor's assessment of whether or not there are grounds for issuing such an order. The work conducted by the police and prosecutors in these regards is focused on relatively serious cases, where there is a clear risk that further crimes will be committed.

The police primarily supply information on restraining orders to women who report crimes of violence and who have previously reported crimes, or where there are other factors present indicating that the offence being reported does not constitute a one-off.

The assessments conducted by prosecutors appear for the most part to be based on whether the individual named in the application has been reported for crimes where there has been sufficient evidence to establish that an offence has been committed. Although the preliminary work conducted in association with the legislation states that this should constitute only one of a number of indicators of the existence of a continuing risk, it seems rather to have become a precondition for approving an application. The risk assessment rarely appears to be based on a careful consideration of the situation viewed in its entirety, and the grounds on which prosecutors have based their decisions are poorly documented. In the majority of cases, it takes less than a week from the submission of an application for a decision to be issued.

Restraining orders are rarely used to prevent crime

Interviews with police show that the Law is rarely used as an instrument of crime prevention. The majority of police authorities report that they do not work actively with contact prohibition orders, but rather wait until breaches are reported before acting. Only seven of a total of 21 police authorities had established routines for active and continuous follow up work in connection with prohibition orders issued in their area. Within these areas, it is the local police officers or police dog handlers that carry out this follow up work. This work may for example involve the police making contact with the person who is to be protected, or the person issued with the prohibition order, in order to find out whether the order is being complied with and if necessary to introduce additional protective measures.

Immediate interventions constitute another means of preventing crime that was emphasised in the preliminary work conducted in connection with the Law. This involves police intervening when an attempt is made to make contact with the person requiring protection in order to avoid situations that might result in serious offences. The results of the evaluation show that interventions of this kind for the most part only occur if there is an evident risk that some other offence may be committed, and most often when the man is still to be found in close physical proximity to the woman when the police are called in. The fact that the women often report these incidents after they have occurred means that the opportunities available to prevent crimes by means of such interventions are limited. In addition, it may be difficult for the police to arrive at the scene of an incident in time if there are large distances involved.

One reason that the preventive work is not functioning in a satisfactory manner in many areas is that there are serious deficiencies in the internal dissemination of information within the police organisation. Most police

authorities have not established routines that make information on restraining orders available within the agency.

The women perceive that there is a lack of continuity and a failure to respond on the part of the justice system

The women interviewed point to several aspects of the way the justice system handles their reporting of violations which they feel is one reason they do not feel more secure. They stated that whilst the police encourage them to report violations of the prohibition orders, nothing happens when they do so. In many cases this means that the women cease to report such violations altogether or only report those involving serious incidents. The women also felt that the justice system fails to react against the man in question, and that the harassment therefore continues. The women also stated that there is a lack of continuity in their contacts with the police and that they have to describe the background to the restraining order each time they get in touch with the police. Although the women interviewed do not constitute a representative sample of those who have had restraining orders approved, the results indicate that there is a group among them who perceive the justice system's handling of prohibition orders in this way.

Slightly over half of the investigations conducted into violation of restraining orders are terminated without charges being brought. The most common motivation for this is that there is insufficient evidence to establish that the offence has been committed.