



Kontaktförbud

*En utvärdering av
ändringarna i lagen 2011*

Kontaktförbud

En utvärdering av
ändringarna i lagen 2011

Rapport 2015:3

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.

ISSN 1100-6676
ISBN 978-91-87335-38-9
URN:NBN:SE:BRA-583

© Brottsförebyggande rådet 2015
Författare: Sandra Larsson
Produktion: Ordförandet AB
Omslag: Maria Westberg, Ordförandet AB
Omslagsfoto: Matton
Tryck: Lenanders Grafiska AB 2015

Brottsförebyggande rådet, Box 1386, 111 93 Stockholm
Telefon 08-527 58 400, fax 08-411 90 75, e-post info@bra.se, www.bra.se

Denna rapport kan beställas hos bokhandeln eller hos Fritzes Kundservice, 106 47 Stockholm
Telefon 08-598 191 90, fax 08-598 191 91, e-post order.fritzes@nj.se

Innehåll

Förord	5
Sammanfattning	6
Brås bedömning	11
Summary	14
The National Council's assessment	20
Inledning	24
Bakgrunden till reformen	24
Reformens syfte och innehåll	25
Uppdraget till Brå	27
Frågeställningar	28
Metod	28
Terminologi.....	29
Utvecklingen av beviljade kontaktförbud	31
Antal och andel beviljade kontaktförbud	31
Åklagares och polisers erfarenheter av lagändringen	34
Varför avslås så många ansökningar?	37
Många ansökningar är okvalificerade	37
Ansökningarnas kvalitet varierar	40
Olika praxis vid riskbedömningen	42
Beviljas fler kontaktförbud vid gemensam bostad?	45
Antalet kontaktförbud vid gemensam bostad.....	45
Giltighets- och förlängningstider	48

Hur har fotbojan använts?	51
Fotboja använd en gång	51
Geografiska förbudsområden	53
Varför har fotboja inte använts oftare?.....	56
Villkor och förutsättningar.....	56
Åklagares och polisers syn på villkoren.....	60
Användningen av utvidgat kontaktförbud.....	62
Efterlevnaden av kontaktförbuden	64
Anmälda överträdelser och misstänkta.....	64
Lagföring och påföljder för brottet	66
Åklagare och polisers syn på påföljden	68
Referenser	70
Bilagor	72
Bilaga 1. Metod	72

Förord

I oktober 2011 genomförde regeringen en reform i syfte att förbättra skyddet för dem som utsätts för upprepade händelser av våld, hot och trakasserier, så kallad stalkning. Reformen innebar att flera ändringar gjordes i den dåvarande lagen om besöksförbud, liksom att en ny straffbestämmelse, olaga förföljelse, tillkom i brottsbalken. I regleringsbrevet för år 2013 fick Brå i uppdrag av regeringen att följa upp och utvärdera tillämpningen av den nya kontaktförbudslagen och den nya straffbestämmelsen i praktiken. Uppdraget redovisas i två delrapporter, varav denna är den ena. Den andra beskriver tillämpningen av den nya straffbestämmelsen olaga förföljelse.

Rapporten är skriven av Sandra Larsson, leg. psykolog och utredare på Brå. Therese Skrinjar har varit behjälplig vid transkribering av intervjuer.

Rapporten har genomgått vetenskaplig granskning av professor Marie Torstensson Levander vid Malmö Högskola och docent Susanne Strand vid Mittuniversitetet i Sundsvall. Synpunkter på rapporten har också lämnats av deltagarna i den referensgrupp som har varit knuten till projektet: Ylva Evers och Martin Permén från Rikspolisstyrelsen; Ann-Christin Claesson och Kristina Ehrenborg Staffas från Åklagarmyndighetens utvecklingscentrum i Göteborg; Olga Persson från Unizon (tidigare Sveriges Kvinno- och tjejjourers Riksförbund) samt Angela Beausang från Riksorganisationen för kvinnojourer och tjejjourer i Sverige.

Ett stort tack riktas särskilt till de åklagare och poliser som har delat med sig av sina kunskaper och erfarenheter.

Stockholm i januari 2015

Erik Wennerström
Generaldirektör

Stina Holmberg
Enhetschef

Sammanfattning

Stalking, eller *systematisk förföljelse*, är ett beteende som innebär att en person upprepade gånger utsätter någon annan för hot, våld eller trakasserier.

I november 2010 lade regeringen en proposition som syftade till att förbättra skyddet mot stalking. Bland annat beslutade regeringen att förändra den dåvarande lagen om besöksförbud, som bytte namn till lagen om kontaktförbud. Lagändringarna trädde i kraft den 1 oktober 2011 och syftade till att ”stärka förbudets brottsförebyggande effekt och förbättra det skydd som förbudet har som avsikt att ge”. Lagen förändrades på flera punkter:

- Det förtydligades att åklagaren i sin riskbedömning särskilt ska beakta om förbudspersonen har begått brott mot någon annan persons liv, hälsa, frihet eller frid.
- Giltighets- och förlängningstiden för kontaktförbud vid gemensam bostad fördubblades.
- Möjligheten till elektronisk övervakning av särskilt utvidgade kontaktförbud infördes.

I regleringsbrevet för år 2013 fick Brå i uppdrag av regeringen att undersöka hur bestämmelserna om kontaktförbud tillämpas i praktiken. I uppdraget ingick att särskilt uppmärksamma ”vilket genomslag elektronisk övervakning av särskilt utvidgade kontaktförbud har fått och om det förbudsområde som förbudet gäller är väl avvägt.”

Nära 13 000 ansökningar – varav en tredjedel beviljas

Brås uppföljning av tillämpningen av lagen visar att antalet ansökningar om besöks- och kontaktförbud inte har förändrats nämnvärt från 2010 till 2013. År 2010 gjordes 12 583 ansökningar, och år 2013 gjordes 12 850. Sett över en tioårsperiod har dock ansökningarna ökat med 65 procent – år 2003 gjordes drygt 7 800 ansökningar (Brå 2007:2).

I takt med att ansökningarna ökat, har andelen som beviljats minskat. År 2003 beviljades nästan hälften av ansökningarna, vilket innebar 3 741 stycken. Tio år senare har andelen beviljade

ansökningar sjunkit till en tredjedel. Åren runt reformen, mellan år 2010 och 2012, var andelen 31 procent. Under 2013 ökade den till 33 procent, vilket i reella tal innebär att 4 321 ansökningar beviljades.

Liten förändring i praxis vid åklagarnas riskbedömning

En av de lagändringar som trädde i kraft genom reformen 2011 innebar att åklagaren vid sin riskbedömning, inför ett beslut om kontaktförbud, särskilt ska beakta om förbudspersonen har begått brott mot någon annan persons liv, hälsa, frihet eller frid. Ändringen ansågs nödvändig då regeringen bedömde att lagen tillämpades alltför restriktivt. I propositionen refererades till en tidigare utvärdering av Brå (2007:2, s. 35) som visade att det i praktiken ofta krävdes att det kunde styrkas att förbudspersonen hade begått brott mot skyddspersonen för att ett kontaktförbud skulle beviljas. Med lagändringen ska även brott mot någon annan än skyddspersonen beaktas vid bedömningen. Detta klargör, enligt regeringen, att kontaktförbud kan beviljas även utan tidigare brottslighet mot just den som ansöker om kontaktförbud (prop. 2010/11:45, s. 40).

Brås studie visar att lagändringen 2011 inte har fått någon större betydelse för åklagarnas praxis. Antalet beviljade kontaktförbud var visserligen 279 fler år 2013 än 2010 (4 231 jämfört med 3 952), men ökningen utgjordes till största delen av beslut om förlängningar av tidigare beviljade förbud. De ordinära kontaktförbuden hade endast blivit 24 fler. Vidare uppgav bara en femtedel av åklagarna i Brås enkät att lagändringen hade inverkat på deras praxis.

Okvalificerade ansökningar främsta orsaken till avslag

Andelen avslag på ansökningar om kontaktförbud har ökat kontinuerligt de senaste tio åren, i takt med att antalet ansökningar har ökat. År 2003 avslogs 52 procent (Brå 2007:2, s. 22) och år 2013 avslogs 67 procent. Enligt intervjuade poliser och åklagare förklaras de många avslagen främst av att många ansökningar inte når upp till villkoren för ett beviljande. Samma anledning uppgavs i Brås rapport från 2007 (s. 39).

Åklagarna och poliserna uppfattade att detta i sin tur beror på att den som informerar om kontaktförbud inte alltid tar reda på om det finns förutsättningar att bevilja ett sådant. Situationen uppges ofta uppstå när ansökningarna förmedlas via polisens kontaktcenter (PKC), som har informationsplikt om kontaktförbud vid anmälningar av vissa brott, men inte upprättar ansökningarna. Den uppstår också när ansökan upprättas av poliser som inte är

vana vid att hantera kontaktförbudsärenden, och därför inte heller är tillräckligt insatta i lagen.

Regionala skillnader kan bero på flera olika faktorer

Brå konstaterar att det fortfarande råder stora regionala skillnader i landet vad gäller andelen beviljade ansökningar om kontaktförbud mellan landets åklagarkammare. År 2013 varierade andelen beviljade kontaktförbud mellan 20 och 48 procent, från en åklagarkammare till en annan. Att det föreligger stora skillnader i andelen beviljade kontaktförbud har konstaterats tidigare av både Brå (2007:2), Åklagarmyndigheten (2013:4) och stiftelsen Tryggare Sverige (2011:1).

Åklagarmyndigheten menar att detta delvis kan bero på skillnader i kvaliteten på de ansökningar som inkommit från polisen (s. 4). En del åklagare i Brås föreliggande studie ger stöd för den hypotesen. De menar att den tidsfrist på sju dagar som de har att fatta beslut inom, kan bidra till att de avslår en ansökan som håller låg kvalitet. Andra intervjuade åklagare ansåg inte att låg kvalitet i en ansökan hade någon betydelse för om de beviljade den eller inte. De gör i sådana lägen en tjänsteanteckning om att de överskrider tidsfristen för att inhämta mer information i ärendet. Från åklagare vid en åklagarkammare med en hög andel beviljade kontaktförbud framkom varken problem med bristande kvalitet eller tid. Andra förklaringar till de regionala skillnaderna, som har lyfts fram av Brå och Tryggare Sverige, är att varje åklagare gör en individuell riskbedömning.

Ett sätt för åklagarna att göra riskbedömningarna mer enhetliga och bättre underbyggda är att ta del av de strukturerade hot- och riskbedömningar¹ som polisen gör. Dessa strukturerade bedömningar ökar förutsättningarna att bedöma risken för fortsatta trakasserier, förutsatt att bedömningarna görs av specialiserad och väl utbildad personal med efterföljande kvalitetsgranskning (Brå 2010:20, s. 40).

Med anledning av detta har Brå i en enkät frågat åklagare med erfarenhet av kontaktförbudsärenden hur ofta de har använt strukturerade hot- och riskbedömningar, som underlag inför sitt beslut. Nära 40 procent av åklagarna angav att de någon gång, efter lagändringarna 2011, har inhämtat information från en strukturerad hot- och riskbedömning som gjorts av polisen. En övervägande majoritet av de åklagare som hade gjort det, uppfattade att hot- och riskbedömningen hade tillfört information av vikt för beslutet om kontaktförbud. Sju av tio åklagare i enkäten skulle också använda strukturerade hot- och riskbedömningar i större utsträckning om

¹ Polisen använder i sitt skyddsarbete flera strukturerade hot- och riskbedömningar, bland annat SARA (vid partnervåld), SAM (vid stalking) och Patriark (vid hedersrelaterat våld).

det var möjligt att undanhålla känsliga uppgifter om skyddspersonen från förbudspersonen.² Önskemålet om sekretess för vissa uppgifter har framkommit tidigare (Brå 2010:20, s. 35-35).

Fler kontaktförbud vid gemensam bostad

En annan viktig lagändring 2011 innebar att giltighets- och förlängningstiden för kontaktförbud vid gemensam bostad fördubblades i syfte att öka användningen av förbudet. Resultaten från Brås undersökning visar att antalet beslut om kontaktförbud vid gemensam bostad har ökat med 32 procent under perioden 2010–2013, från 101 till 133. Till skillnad från 2010 rör också några av besluten 2013 flera skyddspersoner i samma familj, däribland barn. Men denna typ av kontaktförbud står fortfarande för en mycket liten del av samtliga kontaktförbud, bara tre procent av alla beviljade.

Enligt de åklagare som Brå intervjuat är en anledning till att förbudet inte används att de tvekar om när förbudet ska användas i praktiken. Att anhålla och häkta personen har ofta bedömts vara ett bättre alternativ i situationer där en ansökan om kontaktförbud varit aktuell, det vill säga när det har funnits en ”påtaglig risk” för brottslighet. Samma resultat framkom i en tidigare rapport från Brå (2005, s. 19). Rekvisitet om påtaglig risk togs emellertid bort den 1 januari 2014. Det innebär att kriterierna för kontaktförbud i gemensam bostad nu blivit mindre restriktiva än kriterierna för anhållande. Vilka effekter detta fått har dock inte varit möjligt att följa upp i denna undersökning.

Fotboja har hittills endast använts en gång

Den mest betydande lagändringen 2011 var möjligheten till elektronisk övervakning av särskilt utvidgade kontaktförbud, som syftade till att förbättra det skydd som förbudet avser att ge. När det gäller genomslaget av denna lagändring konstaterar Brå att fotboja, fram till och med oktober 2014, endast har använts en gång.³ I fråga om beslut om särskilt utvidgat kontaktförbud är dessa sparsamt använda även efter lagändringen, som mest två gånger om året.

En av förklaringarna till att fotboja inte har använts mer är att det inte har varit praktiskt möjligt – tekniken har inte funnits tillgänglig under långa perioder. Under de 37 månader som har förflutit sedan lagen trädde i kraft fram till oktober 2014, har fotbojan funnits tillgänglig i cirka 14 månader.

² Det vill säga sekretessbelägga de delar av en strukturerad hot- och riskbedömning som kan vara skadliga för skyddspersonen, och undanta dessa delar från kommunikationsskyldigheten samt partsinsynen.

³ I november 2014 togs ytterligare ett beslut om särskilt utvidgat kontaktförbud med villkor om fotboja som i skrivande stund ännu inte är verkställt.

En förklaring till att besluten om särskilt utvidgat kontaktförbud är så få kan vara att villkoren för kontaktförbudet är stränga. För att bevilja ett sådant förbud krävs att ett utvidgat kontaktförbud först beviljas, och sådana förbud är ovanliga. Under tidsperioden 2010–2013 beviljades i genomsnitt 37 utvidgade kontaktförbud om året. Det framkom också i intervjuer med polis och åklagare att det inte alltid uppmärksammas vid ansökningsprocessen att en ansökan bör avse ett utvidgat kontaktförbud. Om ett utvidgat kontaktförbud beviljats krävs också att det förbudet överträds fysiskt. Här menade flera av de intervjuade att fysiska överträdelser är relativt ovanliga. Detta framkom även i en genomgång 2005 som Brå gjorde av 376 anmälda överträdelser under 2003–2005, där fysiska överträdelser endast förekom vid 13 procent av händelserna, och resten främst avsåg kontakter via telefon och sms (Brå 2005).

Mot denna bakgrund har Brå i en enkät frågat åklagarna om hur de uppfattar kraven för att besluta om särskilt utvidgat kontaktförbud med fotboja. De flesta åklagare (två tredjedelar av de som svarade på enkäten) uppfattade villkoren som rimliga. Resten ansåg dem vara för höga och menade att det i sådana situationer istället blir aktuellt med frihetsberövande av förbudspersonen. Flera åklagare uttryckte att det borde vara möjligt att besluta om elektronisk övervakning i ett tidigare skede.

Sammantaget överensstämmer resultatet till stor del med dem som framkom i Brås rapport från 2005 (s. 20), där orsakerna till det låga antalet beslut om särskilt utvidgat kontaktförbud dels förklarades genom få utvidgade kontaktförbud, dels snäva rekvisit för det särskilt utvidgade kontaktförbudet.

Nästan var tredje förbudsperson misstänks för överträdelser

I en tidigare enkät från Brå (2007:2, s. 49) till kvinnor som beviljats kontaktförbud framkom att ungefär hälften av förbuden hade överträts. De flesta av dessa skyddspersoner hade anmält första gången förbudet blev överträtt, men en stor del lät bli att anmäla när det hände igen.

Under perioden 2010–2013 anmäldes i genomsnitt 5 400 överträdelser om året. I föreliggande studie framkommer, liksom i en tidigare rapport från Brå (2003:2, s. 18), att de anmälda överträdelserna begås av en mindre grupp förbudspersoner. Registeruppgifter som Brå inhämtat visar att 950 förbudspersoner blev skäligen misstänkta för överträdelser under 2013. Ställt i relation till antalet unika förbudspersoner som omfattades av ett beslut om kontaktförbud samma år, var andelen 29 procent. Det tyder på att nästan var tredje förbudsperson blir skäligen misstänkt för överträdelse.

Vad gäller den straffrättsliga reaktionen på överträdelse visar den officiella statistiken att närmare hälften av antalet anmälda överträdelse personuppklaras⁴ per år. Den vanligaste påföljden när överträdelsen står som huvudbrott är böter, vilket utdöms i ungefär hälften av fallen. Näst vanligast är fängelse, som utdöms i mindre än en femtedel av fallen.

Brås bedömning

Syftet med ändringarna i den dåvarande lagen om besöksförbud år 2011, var att ”stärka förbudets brottsförebyggande effekt och förbättra det skydd som förbudet har som avsikt att ge”. Brå kan i denna studie konstatera att tillämpningen av lagen efter 2011 till stor del är oförändrad. Syftet med lagändringen tycks inte ha uppnåtts.

Förbättra kvaliteten i ansökningarna om kontaktförbud

I Brås studie framkom att lagen fortfarande används restriktivt, även efter lagändringarna 2011. Andelen som får avslag på sin ansökan är fortfarande runt två tredjedelar. En av anledningarna till de många avslagen uppges vara att ansökningarna är okvalificerade. Samma anledning konstaterades i Brås rapport från 2007 (s. 10) och liksom då anser Brå att det är viktigt att lagens kriterier för beviljande blir så tydliga och begripliga som möjligt för dem som informerar om kontaktförbud, liksom för dem som ansöker om ett.

Ett sätt att uppnå detta är införa rutiner där den som informerar om möjligheten att ansöka om kontaktförbud också är skyldig att göra en första bedömning av om ett kontaktförbud är tillämpligt i situationen, liksom att säkerställa att både rättigheter och skyldigheter blir tydliga för de sökande redan före ansökan. För det krävs att den som informerar om kontaktförbud är väl insatt i lagen.

Brå vill därför åter betona de förslag som lades fram i föregående rapport (Brå 2007:2): Polisen behöver förbättra sitt arbete med kontaktförbud genom specialisering och fortbildning av den personal som ska informera om lagen. I kombination med ett tätare samarbete med åklagarna om vad en ansökan behöver innehålla, skulle detta även kunna höja kvaliteten på ansökningarna. Med fler kvalificerade ansökningar av god kvalitet kan värdefull tid frigöras både för polis och åklagare. Ett liknande resonemang förs i Åklagarmyndighetens tillsynsrapport (2013:4, s. 20): ”en organisation för handläggning av kontaktförbud som bygger på gemensamma prioriteringar hos polis och åklagare, kontinuitet och

⁴ Detta innebär att brottet binds till en misstänkt och leder till åtal, strafföreläggande eller åtalsunderlåtelse.

tätt samarbete med fasta rutiner är avgörande för att ärendena ska kunna handläggas med hög kvalitet inom den föreskrivna tidsfristen.”

Använd strukturerade hot- och riskbedömningar

För att beslut om kontaktförbud ska kunna beviljas på ett enhetligt sätt, oberoende av åklagare eller kultur på åklagarkammaren, bedömer Brå att åklagare bör använda polisens strukturerade hot- och riskbedömningar som hjälpmedel. Dessa bör i sin tur vara utförda av specialiserad och utbildad personal och kvalitetsgranskas. Syftet med åklagarens riskbedömning är att bedöma risken för att skyddspersonen kommer att utsättas för brott, förföljelse eller andra allvarliga trakasserier. Detta är en svår bedömning, men nödvändig för att åklagaren ska kunna fatta ett väl övervägt beslut om kontaktförbud. I denna studie har det framkommit att strukturerade hot- och riskbedömningar varit till nytta för de åklagare som använt sådana och att det finns ett önskemål från en majoritet av åklagarna i Brås enkät att använda dem i större utsträckning, så länge de inte är till skada för skyddspersonen.

Brå vill därför åter betona att rättsväsendet behöver utveckla sina rutiner för att på ett systematiskt sätt arbeta med strukturerade hot- och riskbedömningar. Det innebär att specialiserad och väl utbildad personal bör utföra de strukturerade bedömningarna inom polisen, med efterföljande kvalitetsgranskning. Ett sätt för åklagarna att ta del av resultatet kan vara att ge polisen direktiv om en *sammanfattning* av bedömningen, inte det kompletta underlaget, för att undvika att eventuellt känsliga detaljer om skyddspersonen delges förbudspersonen.

Fortsatt behov av insatser för utsatta kvinnor och barn

Brås undersökning visar vidare att antalet beslut om kontaktförbud vid gemensam bostad har blivit fler efter reformen, vilket ligger i linje med lagstiftarens intention. År 2013 beviljades 133 sådana kontaktförbud, jämfört med 101 år 2010. Flera av förbuden tycks också beviljas skyddspersoner som tillhör samma familj, däribland barn.

Det ursprungliga syftet med förbudet när det infördes i lagen 2003, var att ge en våldsutsatt person möjlighet att bo kvar i den gemensamma bostaden. I propositionen (prop. 2002:03/70, s. 30) hänvisas till kvinnojourernas verksamhet för att visa på behovet av ett nytt förbud. Regeringen ansåg att det var den kränkande, och inte den kränkta, som vid en konflikt skulle tåla en inskränkning, det vill säga behöva flytta. Regeringen ville också skydda de barn som växer upp i familjer där våld förekommer, eftersom dessa far illa även när de inte själva blivit utsatta för våld.

Trots att förbudet ökat i användning framkommer av statistik från Unizon (tidigare Sveriges kvinno- och tjejjourers riksförbund) samt Riksorganisationen för kvinnojourer och tjejjourer i Sverige (ROKS), att de sammanlagt under 2013 har inhyst 2 233 kvinnor och 2 218 barn hos jourerna. De har också behövt neka ett stort antal kvinnor och barn inhysning på grund av platsbrist.⁵ Med anledning av detta bedömer Brå att det finns skäl att väcka frågan om kontaktförbudet uppfyller sitt ursprungliga syfte.

Följ upp och utvärdera användningen av fotboja

När det gäller lagändringen som medförde att särskilt utvidgade kontaktförbud fick övervakas elektroniskt med fotboja, har möjligheten endast använts en gång fram till och med oktober 2014. Utifrån detta enda ärende kan Brå inte bedöma om lagändringen har förbättrat skyddet för skyddspersoner som regeringen avsåg. Brå kan heller inte, utifrån ett enda ärende, bedöma om det förbudsområde som fotbojan ska övervaka är väl avvägt.

Det är däremot fortfarande av vikt att i framtiden följa upp hur fotboja har använts och om den i så fall har fyllt en brottsförebyggande funktion, särskilt med tanke på att det i såväl Stalkningsutredningen (SOU 2008:81) som i denna studie framkommit önskemål om att på olika sätt öka möjligheten att använda fotboja. Brå rekommenderar därför att användandet av fotboja ska följas upp och utvärderas igen, när fotboja har använts vid fler tillfällen.

⁵ De statistiska uppgifterna finns publicerade på respektive riksförbunds webbplats.

Summary

Stalking, or “*systematic persecution*”, is a behaviour which entails a person repeatedly subjecting someone else to violence, threats or harassment.

In November 2010 the Government presented a bill which was intended to improve the protection against stalking. Among other things, the Government decided to reform the Restraining Order Act in force at that time. The amendments to the Act entered into force on 1 October 2011 and were intended to “strengthen the order’s crime prevention effect and improve the protection the order is intended to provide.” The Act was altered in a number of different respects:

- It was clarified that in their risk assessments, prosecutors should particularly take into account whether the individual concerned had committed offences against any other person’s life, health, freedom or peace.
- The length of the term and extension period of domestic exclusion orders was doubled.
- The possibility of using electronic monitoring in connection with specially extended restraining orders was introduced.

In its appropriation directions for 2013, the Swedish National Council for Crime Prevention was instructed by the Government to investigate how the provisions on restraining orders are being applied in practice. The Council was further instructed to direct a special focus at examining “what impact the electronic monitoring of specially extended restraining orders has had and whether the exclusion area to which the order applies is well-balanced.”

Approximately 13,000 applications – of which one-third are approved

The National Council’s follow-up of the implementation of the Act shows that the number of applications for restraining orders has not changed appreciably between 2010 and 2013. In 2010

there were a total of 12,583 applications, while in 2013, a total of 12,850 applications were made. However, over a ten year period the number of applications has increased by 65 per cent – in 2003 there were approximately 7,800 applications (Brå 2007:2).

As the number of applications has increased, there has been a decline in the proportion of applications that have been approved. In 2003 almost half of the applications, a total of 3,741, were approved. Ten years later, this proportion had declined to one-third. Between 2010 and 2012, the years around the reform, the proportion of applications that were approved was 31 per cent. In 2013 this increased to 33 per cent, which involved a total of 4,321 applications being approved.

Little change in prosecutors' practice regarding risk assessments

One of the amendments to the Act which came into force as a result of the 2011 reform stated that the prosecutor, when conducting a risk assessment prior to a decision on a restriction order, should in particular take into account whether the individual concerned had committed offences against any other person's life, health, freedom or peace. The amendment was considered necessary since the Government was of the view that the Act was being applied too restrictively. The bill referred to a previous evaluation conducted by the National Council for Crime Prevention (2007:2) which showed that in practice, approving a restraining order often required legal proof that the individual who was to be subject to the restraining order had committed offences specifically against the protected person. The amendment to the Act means that offences against individuals other than the protected person shall also be taken into consideration in the context of the prosecutor's assessment. According to the Government, this makes it clear that a restraining order can be granted even in the absence of previous offences against the person who is applying for the restraining order (prop. 2010/11:45, p. 40).

The National Council's study shows that the 2011 amendment to the Act has not been of any major significance for the practice of prosecutors. In total, 279 more restraining orders were granted in 2013 than in 2010 (4,231 compared to 3,952), but the increase was largely comprised of decisions related to the extension of previously approved applications. The number of "standard" restraining orders that were issued only increased by 24. Furthermore, only one-fifth of the prosecutors in the National Council's survey stated that the amendment to the Act had impacted their practice.

Primary cause of rejection is that applications do not meet the relevant criteria

The proportion of applications for restraining orders that are rejected has increased continuously over the last decade, as the number of applications has increased. In 2003, 52 per cent of the applications were rejected (Brå 2007:2) and in 2013 this same proportion was 67 per cent. According to the police officers and prosecutors interviewed by the National Council, the large number of rejections can primarily be explained by that many applications do not meet the criteria for approval. The National Council's report from 2007 also stated that this was the reason applications were rejected (p. 39).

The interviewed prosecutors and police officers believed that this was in turn a result of the fact that those who provide information about restraining orders do not always establish whether the necessary conditions exist to approve a restraining order application. This situation was often said to occur when applications are made via the police's contact centres (PKC), which are required to provide information on restraining orders in connection with the reporting of certain types of crime, but which do not then prepare the applications. It also occurs when an application is drawn up by police officers who are not accustomed to dealing with cases involving restraining orders, and whose knowledge of the Act is therefore inadequate.

Regional differences may be the result of several different factors

The National Council for Crime Prevention also notes that there are still large regional differences regarding the proportion of restraining order applications that are approved, between the prosecution offices. In 2013, the proportion of approved restraining orders varied between 20 and 48 per cent from one prosecution office to another. The National Council for Crime Prevention (2007:2), the Swedish Prosecution Authority (2013:4) and The Foundation Safer Sweden (2011:1) have all previously noted that there are large differences in the proportion of restraining orders that are approved.

The Swedish Prosecution Authority suggests that this may in part be the result of differences in the quality of the applications that are received from the police (p. 4). Some of the prosecutors interviewed in the National Council's current study support this hypothesis. They stated that the deadline of seven days in which they must make a decision may contribute to the rejection of low-quality applications. Other interviewed prosecutors did not believe that the low quality of an application was important for

whether or not the application would be approved. They stated that in cases of this kind they make a note to file that they will extend the deadline in order to obtain more information regarding the case. Prosecutors from prosecution offices with a high proportion of approved restraining orders described no problems relating to either a lack of quality in the applications or there being insufficient time to process them. Another explanation for the differences noted by both the National Council for Crime Prevention and The Foundation Safer Sweden may be that each prosecutor makes an individual risk assessment.

One way for prosecutors to increase the uniformity and consistency of risk assessments would be to utilise the structured risk and threat assessments⁶ employed by the police. These structured assessments make it easier to assess the risk of continued harassment, provided that the assessments are made by specialised and well-trained staff and that the quality of the assessments is subsequently reviewed (Brå 2010:20).

For this reason, the National Council has conducted a survey of prosecutors with experience of cases involving restraining orders and asked how often they have used structured threat and risk assessments as a basis for their decisions. Almost 40 per cent of the prosecutors stated that they had obtained information from a structured threat and risk assessment conducted by the police on one or more occasions subsequent to the 2011 amendments to the Act. A substantial majority of the prosecutors who had done so felt that the threat and risk assessment had provided additional information that was important for the decision on whether to grant a restraining order. Seven of ten prosecutors who participated in the survey stated that they would also use structured threat and risk assessments to a greater extent if it was possible to withhold sensitive information about the protected person from the individual who is the subject of the restraining order.⁷ This desire for confidentiality in relation to certain information is something that has also been noted in previous studies (Brå 2010:20, p. 34-35).

Increased number of domestic exclusion orders

Another important amendment to the Act in 2011 involved a doubling of both the term and the length of the extension period associated with domestic exclusion orders, in order to increase the extent to which such orders were used. The results of the National

⁶ In their safety work, the police use several different structured threat and risk assessment protocols, including SARA (for partner violence), SAM (for stalking) and Patriarch (for honour-related violence).

⁷ I.e. to make those parts of a structured threat and risk assessment which may be harmful for the protected person confidential, and to exempt these from the obligation to disclose information pertinent to the case to both parties and from party insight.

Council's study show that the number of decisions on domestic exclusion orders has increased by 32 per cent during the period 2010–2013, from 101 to 133. In contrast to 2010, some of the decisions made in 2013 relate to several protected persons in the same family, including children. However, this type of restraining order still accounts for a very small proportion (only three per cent) of the total number of restraining orders that are approved.

According to the prosecutors interviewed by the National Council of Crime Prevention, one reason for domestic exclusion orders not being used is that prosecutors are uncertain about when these orders should be used in practice. Arresting and detaining the person involved has often been assessed to constitute a better option in situations where an application for this form of restraining order has been appropriate, i.e. when there has been a “substantial risk” for crime. The same finding was noted in a previous report by the National Council (2005 p. 19). However, the “substantial risk” requirement was removed on 1 January 2014. This means that the criteria for domestic exclusion orders have now become less restrictive than the criteria for arrest. It has not however been possible to follow up the effects of this change in the context of the current study.

Electronic monitoring has to date been used only once

The most significant amendment to the Act in 2011 involved the possibility of using electronic monitoring in connection with specially extended restraining orders, with the aim of improving the protection that the orders are intended to provide. In terms of the impact of this amendment, the National Council notes that during the period up to October 2014, electronic monitoring has only been used once.⁸ As regards decisions on specially extended restraining orders, these are still used sparingly even subsequent to the amendment of the Act, at most twice per year.

One of the explanations for not using electronic monitoring to a larger extent is that it has not been possible in practice – the technology has not been available for long periods of time. Over the 37 months that have passed since the legislation came into force and up until October 2014, electronic monitoring has been available for approximately 14 months.

Another explanation for the very limited number of decisions on specially extended restraining orders may be that the criteria for issuing these orders are strict. Granting such an order requires that an extended restraining order has first been approved, and such orders are uncommon. During the period 2010–2013, an average of 37 extended restraining orders were granted per year.

⁸ In November 2014 a further decision was taken regarding the use of specially extended restraining orders with electronic monitoring, which at the time of writing has not yet been implemented.

Interviews with police officers and prosecutors also revealed that during the application process, it was not always noted that an application should relate to an extended restraining order. Following the approval of an extended restraining order, the order must also have been physically violated. In this regard, several of those interviewed stated that such physical violations are relatively uncommon. This was also found in a 2005 review conducted by the National Council of 376 reported violations during the period 2003–2005, where physical violations only appeared in 13 per cent of the incidents, and the remainder primarily related to contacts by phone and SMS (Brå 2005).

In light of this, the National Council surveyed prosecutors and asked for their view of the requirements for issuing specially extended restraining orders with electronic monitoring. Most prosecutors (two-thirds of those who responded to the survey) felt that the requirements were reasonable. The remainder considered them as being too demanding and stated that in situations of this kind, it is instead appropriate to detain the individual who would otherwise be the subject of the restraining order. Several prosecutors stated that it should be possible to decide on electronic monitoring at an earlier stage.

In summary, the results correspond to a large extent with those noted in the National Council's report from 2005, where the low number of decisions on specially extended restraining orders was explained in part by that fact that few extended restraining orders were issued and in part by the strictness of the criteria for issuing specially extended restraining orders.

Nearly one-third of those subject to restraining orders are suspected of violations

In an earlier survey conducted by the National Council (2007:2, p. 49) among women who had been granted restraining orders, it emerged that approximately half of the orders had been violated. Most of the protected persons in these cases had reported the violation the first time it happened, but a large proportion did not then report subsequent violations.

During the period 2010–2013, an average of 5,400 violations were reported per year. As was found in a previous report by the National Council (2003:2, p. 18), the current study showed that the reported violations are committed by a small group among those who are subject to restraining orders. Register data obtained by the National Council show that 950 individuals were registered as suspects in connection with such violations in the course of 2013. Viewed in relation to the number of unique individuals who were subject to a decision on a restraining order in the same year,

this figure represents 29 per cent. This suggests that one-third of those subject to restraining orders become suspected of violations.

As regards criminal justice reaction to violations of restraining orders, the official crime statistics show that approximately half of the reported violations result in a person-based clearance⁹ each year. A fine constitutes the most common sanction imposed in those cases where the violation of a restraining order constitutes the principal offence in a conviction, with this sanction being imposed in approximately half of the cases. The second most common sanction is imprisonment, which is imposed in less than one-fifth of the cases.

The National Council's assessment

The purpose of the 2011 amendment to the Restraining Order Act was to “strengthen the order’s crime prevention effect and improve the protection the order is intended to provide.” On the basis of this study, the National Council has found that the application of the Act has remained largely unchanged subsequent to 2011. The aims of the reform do not appear to have been achieved.

Improve the quality of applications for restraining orders

The National Council’s study has revealed that the Act is still being implemented restrictively, even subsequent to the 2011 amendments. The proportion of applications that are rejected remains largely unchanged at approximately two-thirds. One of the reasons stated for the many rejections is that the applications do not meet the required criteria. This same reason was noted in a report from the National Council in 2007 (p. 10) and in the same way as at that time, the National Council’s view is that it is important that the criteria for approving applications are made as clear and comprehensible as possible both for those who provide information about restraining orders, and for those applying for a restraining order.

One way of achieving this would be to introduce procedures whereby those who provide information about the possibility of applying for a restraining order are also required to conduct a first assessment of whether the situation in question meets the requirements for a restraining order, and to ensure that the applicant’s rights and obligations are made clear to the applicant prior to the application being made. In order to achieve this, it is essential that

⁹ This means that the offence has been linked to a suspect and has resulted in either a prosecution, a summary sanction order or a waiver of prosecution

those who provide information about restraining orders are themselves well-informed about the Act.

The National Council would therefore once again like to emphasise the proposals that were presented in its previous report (Brå 2007:2): The police need to improve how they work with restraining orders by means of specialisation and additional training for those staff who have the task of providing information about the Act. In combination with closer collaboration with prosecutors regarding what an application needs to contain, this would also improve the quality of the applications. A greater number of high-quality applications that meet the required criteria would free up useful time for both police officers and prosecutors. A similar argument was made in the Swedish Prosecution Authority's supervision report (2013:4, p. 20): "an organisation for processing restraining orders that is based on shared priorities among police and prosecutors, continuity and close collaboration with fixed procedures, is essential for the cases to be processed with a high quality within the prescribed deadline."

Use structured threat and risk assessments

In order for decisions on the approval of restraining orders to be made in a uniform way, independently of the individual prosecutor or the culture of a given prosecution office, the National Council proposes that prosecutors should utilise the police's structured threat and risk assessment instruments as an aid. The assessments should in turn be performed by specialised and qualified staff and should be subject to quality reviews. The purpose of the risk assessment conducted by prosecutors is to assess the risk that the protected person will be subjected to crimes, persecution or other serious harassment. This is a difficult assessment to make, but is necessary for the prosecutor to be able to arrive at a well-considered decision on a restraining order. This study has shown that structured threat and risk assessments have been useful to the prosecutors who have used them, and that a majority of the prosecutors in the National Council's survey would like to use them to a greater extent, as long as doing so does not result in harm to the protected person.

The National Council would therefore again like to emphasise that the criminal justice system needs to improve its existing procedures in order to work with structured threat and risk assessments in a systematic manner. This means that specialised and well-trained staff should perform the structured assessments within the police, and that the assessments should be subject to subsequent quality reviews. One way for prosecutors to make use of the results may be to give the police a directive to produce a *summary* of the assessment, which does not include the supporting documen-

tation, in order to avoid any sensitive details about the protected person being communicated to the person who is the subject of the restraining order application.

Continued need for measures for victimised women and children

The National Council's study also shows that the number of decisions on domestic exclusion orders has increased subsequent to the reform, which is in line with the legislator's intention. In 2013, 133 such restraining orders were approved, compared to 101 in 2010. Several of the orders also appear to have been approved for two or more protected persons from the same family, including children.

The original aim of the exclusion order when it was introduced in the Act in 2003 was to give a person subjected to violence the opportunity to continue residing in the shared home. The bill (prop. 2002:03/70, p. 30) refers to the activities of women's shelters as a means of illustrating the need for this new form of restraining order. The Government's view was that it was the abuser, not the person being abused, who should be subjected to a restriction in the event of a conflict, i.e. who should have to move. The Government also wanted to protect the children who grow up in families where violence occurs, since they are exposed to harm even when they themselves are not subjected to violence.

Despite the fact that use of the exclusion orders has increased, statistics from both Unizon (formerly the Swedish Association of Women's Shelters and Young Women's Empowerment Centres) and the National Organisation for Women's Shelters and Young Women's Shelters in Sweden (ROKS) show that in 2013 a total of 2,233 women and 2,218 children were placed in their shelters. They also had to refuse a large number of women and children due to a shortage of places.¹⁰ Given these figures, the National Council feels that there may be reason to question whether the domestic exclusion order is achieving its original purpose.

Follow-up and evaluate the use of electronic monitoring

In terms of the amendments to the Act that provided an opportunity to use electronic monitoring in connection with specially extended restraining orders, this option had only been used once up until October 2014. Based on this case alone, the National Council cannot assess whether the amendment to the Act has improved the protection for protected persons as was intended by

¹⁰ The statistical data were obtained from each national association's website.

the Government. On the basis of a single case, it is also impossible for the National Council to assess whether the specification of the exclusion area in which the electronic monitoring is to be applied is well-balanced.

However, it is still important to conduct future follow-ups of how electronic monitoring has been used and of whether it has achieved a crime prevention function, particularly since both the Stalking Inquiry (SOU 2008:81) and this study have noted a desire to extend the opportunities for the use of electronic monitoring in various ways. The National Council therefore recommends that the use of electronic monitoring should be followed up and evaluated again, when it has been used more often.

Inledning

Bakgrunden till reformen

Stalkning, eller *systematisk förföljelse* är ett beteende som innebär att en person upprepade gånger utsätter någon annan för hot, våld eller trakasserier. De enskilda ingående handlingarna kan vara till synes icke straffbara och bestå av till exempel brev, sms eller telefonssamtal, eller straffbara som ofredande, skadegörelse, olaga hot med mera.

Stalkning har framförallt uppmärksammats och kartlagts under de senaste tio åren. År 2005 uttryckte Justitiekommittén att det var angeläget att inhämta mer kunskap på området (2004/05:JuU20). Brå fick då i uppdrag att genomföra en inventering av beteendets omfattning och presenterade 2006 en rapport som bland annat beskrev omfattningen av stalkning i Sverige (Brå 2006:3).

I rapporten uppgav nio procent av 4 000 slumpvis utvalda personer mellan 18 och 79 år, att de någon gång hade blivit utsatta för upprepade trakasserier av en och samma person. I rapporten framgick också att gärningspersonen oftast var någon närstående eller annan nära bekant. Dessutom var trakasserierna allvarligare, och risken för våld högre, ju närmare relationen var mellan parterna.

Beslut om utredning för att förstärka skyddet mot stalkning

Kort därefter, den 6 juli 2006, beslutade regeringen att utse en utredare för att ta reda på vilka åtgärder som var lämpligast för att förstärka skyddet för personer som utsätts för hot eller förföljelse (direktiv 2006:84), det vill säga stalkning.

Uppdraget var brett och omfattade frågor om ekonomiskt stöd till drabbade, sekretesskydd för bostadsadresser och skyddade personuppgifter. I uppdraget ingick också att föreslå ändringar för en bättre användning av besöksförbud och att lämna förslag på en rättslig lösning som tillät kontroll av besöksförbud med elektronisk övervakning, det vill säga fotboja. Utredaren skulle också analysera straffbestämmelsernas användbarhet vid upprepade tra-

kasserier och förföljelser, och överväga om skyddet behövde förstärkas i sådana situationer.

Utredningen kom att kallas ”Stalkningsutredningen”.

Stalkningsutredningen lade grunden för reformen

I oktober 2008 redovisades Stalkningsutredningen i betänkandet ”Stalkning – ett allvarligt brott” (SOU 2008:81). Ytterligare två år senare, den 28 oktober 2010, överlämnade regeringen till riksdagen en proposition (2010/11:45) om förbättrat skydd mot stalkning, som i huvudsak baserades på flera av de förslag som presenterades i Stalkningsutredningen. Propositionen godtog av riksdagen den 4 maj 2011 med två undantag¹¹ och reformen trädde i kraft den 1 oktober 2011.

Genom reformen 2011 förverkligades två av Stalkningsutredningens förslag: lagen om kontaktförbud samt kriminalisering av stalkning – olaga förföljelse – genom en ny straffbestämmelse i brottsbalken. Övriga förslag i utredningen lämnades för fortsatt beredning i Regeringskansliet.

Reformens syfte och innehåll

Sammanfattningsvis var lagändringarna ett led i regeringens strävan att förbättra situationen för de personer som riskerar att utsättas eller har utsatts för våld, hot eller trakasserier vid upprepade tillfällen av samma gärningsperson, så kallad stalkning.

Besöksförbudslagen blev lagen om kontaktförbud

Lagändringarna som rörde den dåvarande lagen om besöksförbud blev lagen om kontaktförbud och syftade till att ”stärka förbudets brottsförebyggande effekt och förbättra det skydd som förbudet har som avsikt att ge”. Sammanfattningsvis förändrades lagen på flera punkter, där de viktigaste var följande:

- *Lagen bytte namn från besöksförbud till kontaktförbud*

Genom att lagen bytte namn från besöksförbud till kontaktförbud förtydligades att förbudet gäller även andra former av kontakter än besök, som till exempel sms, telefonsamtal, mejlkontakt med mera. Namnbytet syftade inte till att förändra tillämpningen av lagen, eftersom lagen redan före namnbytet inkluderade alla former av kontakter.

¹¹ För det första gav riksdagen regeringen i uppdrag att stryka villkoret ”påtaglig risk” som rekvisit vid kontaktförbud vid gemensam bostad och snarast återkomma med ett nytt lagförslag. För det andra ansåg riksdagen också att det behövdes en mer omfattande utvärdering av den nya lagen än den som regeringen föreslagit.

- ***En allmän proportionalitetsprincip infördes***

En allmän proportionalitetsprincip infördes för att säkerställa att det inför varje beslut om kontaktförbud tas hänsyn till om förbudet står i proportion till de besvär det innebär för förbudspersonen, det vill säga om förbudet är rimligt med hänsyn till de eventuella problem eller men som kan uppstå för den person som förbudet ska gälla. I praktiken innebar det att de särskilda hänvisningar som fanns om principen kunde tas bort i lagen. Denna lagändring borde således inte heller ha någon större betydelse för hur lagen tillämpas, eftersom bedömningar av proportionalitet gjordes även före reformen.

- ***Åklagaren ska särskilt beakta om förbudspersonen har begått brott mot någon persons liv, hälsa, frihet eller frid***

Vid bedömningen om det finns risk för brott, förföljelse eller trakasserier mot skyddspersonen, det vill säga den som ansöker om förbudet, ska åklagaren särskilt beakta om förbudspersonen har begått brott mot någon persons liv, hälsa, frihet eller frid.

Denna lagändring gjordes eftersom tidigare utvärderingar visade att besöksförbudslagen tillämpades restriktivt. För att beviljas ett besöksförbud krävdes i regel att förbudspersonen hade gjort sig skyldig till våld eller hot mot själva skyddspersonen. Den nya lagtexten klargjorde att kontaktförbud kan beviljas även utan tidigare brottslighet mot just skyddspersonen om det finns tidigare brottslighet som riktats mot någon annan, och syftade därmed till att förstärka lagens brottspreventiva syfte.

- ***Giltighets- och förlängningstiden för kontaktförbud vid gemensam bostad fördubblades***

I och med lagändringen fördubblades den högsta möjliga giltighetstiden för kontaktförbud vid gemensam bostad från 30 dygn till två månader. Även den högsta möjliga förlängningstiden fördubblades, från 7 dygn till två veckor. Med lagändringen ville regeringen fånga upp de skyddspersoner som avstod från att ansöka om kontaktförbudet för att giltighetstiden var för kort, i syfte att öka användningen av det.

- ***Elektronisk övervakning av särskilt utvidgade kontaktförbud infördes***

I och med lagändringen infördes möjligheten till elektronisk övervakning (fotboja) av särskilt utvidgade kontaktförbud. Syftet med lagändringen var att kontrollera att förbudet respekterades, eftersom antalet anmälningar om överträdelser av kontaktförbud visat sig vara stort. Ett annat syfte var att öka användningen av det särskilt utvidgade förbudet, eftersom förbudet sällan användes. Med införandet av fotboja som komplement till förbudet avsåg regeringen att förebygga brott och samtidigt förstärka skyddet för skyddspersonen.

Olaga förföljelse tillkom i brottsbalken

Reformen 2011 innebar också att en särskild straffbestämmelse, olaga förföljelse, infördes i brottsbalken (4 kap. 4b § BrB). Syftet med den nya straffbestämmelsen var att förstärka det straffrättsliga skyddet mot trakasserier och förföljelse. Den dåvarande regeringen ville med andra ord höja straffnivån för brottslighet av detta slag, eftersom de ansåg att dåvarande straff inte tillräckligt återspeglade allvaret i brottsligheten när den skedde upprepade gånger. Bestämmelsen löd ursprungligen så här:

4 b § Den som förföljer en person genom brottsliga gärningar som utgör

1. misshandel enligt 3 kap. 5 § eller försök till sådant brott som inte är ringa,
2. olaga tvång enligt 4 kap. 4 § första stycket,
3. olaga hot enligt 4 kap. 5 § första stycket,
4. hemfridsbrott eller olaga intrång enligt 4 kap. 6 §,
5. ofredande enligt 4 kap. 7 §,
6. sexuellt ofredande enligt 6 kap. 10 §,
7. skadegörelse enligt 12 kap. 1 § eller försök till sådant brott,
8. åverkan enligt 12 kap. 2 § första stycket, eller
9. överträdelse av kontaktförbud enligt 24 § lagen (1988:688) om kontaktförbud

döms, om var och en av gärningarna har utgjort led i en upprepad kränkning av personens integritet, för olaga förföljelse till fängelse i högst fyra år.

Senare, den 1 juli 2013, kom lagen även att inkludera brottet kränkande fotografering enligt 4 kap. 6a §.

Uppdraget till Brå

I regleringsbrevet inför 2013 fick Brå i uppdrag av regeringen att följa upp och utvärdera reformen om förbättrat skydd mot stalkning. Uppdragsbeskrivningen såg ut som följer:

Brå ska följa upp och utvärdera reformen om förbättrat skydd mot stalkning som trädde i kraft den 1 oktober 2011. Syftet med utvärderingen är att undersöka tillämpningen av brottet olaga förföljelse och hur bestämmelserna om kontaktförbud tillämpas i praktiken. I uppdraget ingår att i den mån det är möjligt uppmärksamma vilket genomslag elektronisk övervakning av särskilt utvidgade kontaktförbud fått och om det område som förbudet gäller är väl avvägt.

Uppdraget redovisas i två delrapporter, där denna behandlar uppföljningen av den nya kontaktförbudslagen och den andra den nya straffbestämmelsen olaga förföljelse (Brå 2015:2).

Frågeställningar

Denna delrapport följer upp den del av reformen som handlar om den nya kontaktförbudslagen. Syftet med delrapporten är att utvärdera om ändringarna i lagen har nått sitt syfte och att beskriva den praktiska användningen av lagen inom de områden där lagändringar gjorts. De specifika frågor som Brå belyser är därför följande:

- Har lagändringen om att åklagaren vid riskbedömningen särskilt ska beakta förbudspersonens tidigare brottslighet mot andra än skyddspersonen, lett till att fler kontaktförbud beviljats?
- Har den fördubblade giltighets- och förlängningstiden för kontaktförbud vid gemensam bostad lett till ökad användning av förbudet?
- Vilket är genomslaget för elektronisk övervakning (det vill säga fotboja) av särskilt utvidgat kontaktförbud, och är det gällande geografiska förbudsområdet väl avvägt?

Undersökningens begränsningar

I denna undersökning studeras inte de lagändringar som innebär att lagen bytte namn eller införandet av en allmän proportionalitetsprincip, eftersom dessa ändringar sannolikt inte har påverkat användningen av lagen.

Undersökningen om kontaktförbud är begränsat till åklagarbeslut om kontaktförbud. Ett antal beslut om kontaktförbud fattas också i domstol varje år. De domstolsbesluten omfattas dock inte av denna undersökning.

Metod

En detaljerad metodbeskrivning finns i bilaga 1. I detta avsnitt ges endast en mer kortfattad beskrivning.

För att kunna besvara frågeställningarna har Brå samlat in, bearbetat och analyserat kvantitativa och kvalitativa data från ett flertal olika källor, såsom

- officiell kriminalstatistik från Brå
- uppgifter från Brås misstanke- och lagföringsregister
- statistik från Åklagarmyndigheten gällande kontaktförbud
- åklagarbeslut gällande kontaktförbud
- intervjuer med nio poliser och åtta åklagare
- resultatet av en enkät riktad till samtliga åklagare i Sverige.
- samtal med polis och åklagare i ärenden med fotboja

En del i Brås uppdrag var att undersöka om förtydligandet om åklagarens riskbedömning inför ett beslut om kontaktförbud har fått genomslag på antalet beviljade kontaktförbud. I detta syfte har Brå inhämtat statistik från Åklagarmyndigheten för perioden 2010–2013, det vill säga ett år före och två år efter reformen.

En annan del i uppdraget var att se om lagändringen om den fördubblade giltighets- och förlängningstiden för kontaktförbud vid gemensam bostad har ökat användningen av förbudet. I detta syfte har Brå inhämtat statistiska uppgifter om beslut om kontaktförbud för perioden 2010–2013, från Åklagarmyndigheten. Brå har också samlat in åklagarbesluten om kontaktförbud vid gemensam bostad under samma tidsperiod, och jämfört hur giltighets- och förlängningstiderna har använts under 2010 respektive 2012–2013.

För frågan om genomslaget av elektronisk övervakning av särskilt utvidgade kontaktförbud har Brå haft tät kontakt med ansvariga för fotbojorna på Rikspolisstyrelsen (RPS), berörda inom polisens brottsoffersamordning samt beslutande åklagare.

För att kunna beskriva tillämpningen av särskilt utvidgade kontaktförbud samt utvidgade kontaktförbud och deras förbudsråden, har Brå samlat in samtliga beslut om både utvidgat och särskilt utvidgat kontaktförbud för perioden 2010–2013. Registeruppgifter från lagföringsregistret har också inhämtats för de förbudspersoner som omfattades av ett beslut om utvidgat kontaktförbud efter den 1 oktober 2011.

Slutligen, för att undersöka den praktiska tillämpningen av lagen inom de områden där lagändringar gjorts, har åtta åklagare och nio poliser i intervjuer fått berätta om sina erfarenheter av det praktiska arbetet med kontaktförbud. Intervjuerna gjordes med verksamma åklagare och poliser i tre olika regioner, där andelen beviljade kontaktförbud var att betrakta som hög, låg respektive genomsnittlig under 2013. Likaså har 400 åklagare svarat på frågor om den praktiska tillämpningen av lagen i en enkät, som gått ut till samtliga åklagare i Sverige (vid den tidpunkten 782 åklagare).¹²

Officiell kriminalstatistik för åren 2010–2013 har använts för att visa hur lagen har tillämpas rättsligt efter en överträdelse av ett kontaktförbud. I samband med detta har Brå även begärt uppgifter från misstankeregistret avseende detta brott.

Terminologi

För enkelhetens skull kommer Brå genomgående att använda ordet *skyddsperson* för den som ansöker om kontaktförbud och/eller

¹² Observera att citat ur intervjuer och enkät kan ha redigerats i den löpande texten för att öka läsbarheten.

beviljas kontaktförbud. Ordet *förbudsperson* används för den som kontaktförbudet gäller eller ska gälla.

I rapporten används också genomgående termen kontaktförbud *vid* gemensam bostad istället för kontaktförbud *avseende* gemensam bostad, i syfte att förenkla språket.

Utvecklingen av beviljade kontaktförbud

I det här kapitlet följs den lagändring i reformen upp som tydliggjorde att åklagaren vid riskbedömningen särskilt ska beakta om den eventuella förbudspersonen har begått brott mot *någon* persons liv, hälsa, frihet eller frid. Enligt förarbetena (prop. 2010/11:45, s. 38–40) ansågs lagändringen nödvändig eftersom tidigare utvärderingar hade visat att dåvarande besöksförbuds lag tillämpades restriktivt. I praktiken krävdes att förbudspersonen hade begått brott mot just skyddspersonen för att ett kontaktförbud skulle beviljas. Syftet med lagändringen var att förstärka lagens brottspreventiva syfte.

Brå redogör i detta kapitel för utvecklingen av beviljanden av kontaktförbud under perioden 2010–2013, i syfte att klargöra om det beviljats fler kontaktförbud efter lagändringen, med särskilt fokus på de ordinära kontaktförbuden. Brå återger också polisers erfarenheter av ansökningar om kontaktförbud där brott mot skyddspersonen själv inte föreligger, samt vad åklagare har för synpunkter på lagändringen och dess eventuella inverkan på deras praxis.

Antal och andel beviljade kontaktförbud

Före redogörelsen av hur många kontaktförbud som beviljas kan det vara bra att känna till att det finns fyra typer av kontaktförbud (se figur 1) med olika grad av geografisk begränsning. Ett beviljat kontaktförbud bestäms för en viss tid, *giltighetstid*. När giltighetstiden går ut kan skyddspersonen också beviljas förlängning av förbudet, *förlängningstid*. Giltighets- och förlängningstiderna kan variera något mellan förbuden.

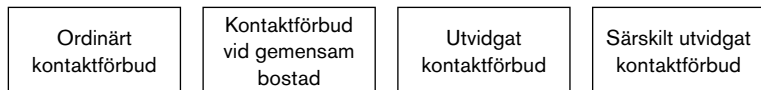
Det vanligaste förbudet är ett *ordinärt kontaktförbud*. Det innebär att förbudspersonen inte får besöka, följa efter eller på annat sätt ta kontakt med skyddspersonen. Har skyddspersonen och förbudspersonen en gemensam bostad, blir det istället aktuellt

med ett *kontaktförbud vid gemensam bostad*.¹³ Då får förbudspersonen inte besöka, följa efter eller på annat sätt ta kontakt med skyddspersonen och heller inte vistas i det gemensamma hemmet.

Om åklagaren anser att de två första förbuden inte utgör ett tillräckligt skydd, till exempel när förbudspersonen fysiskt följer efter skyddspersonen, kan ett *utvidgat kontaktförbud* beviljas. Då utvidgas kontaktförbudet till att gälla ett eller flera geografiska förbudsområden, till exempel skyddspersonens bostad, arbetsplats eller något annat ställe där skyddspersonen brukar vara.

Överträder förbudspersonen ett utvidgat kontaktförbud kan ett *särskilt utvidgat förbud* beviljas. Det innebär att det geografiska området får vidgas ytterligare.

Figur 1. De fyra typerna av kontaktförbud.



Antalet beviljade kontaktförbud har ökat ...

I förarbetena framgår att den lagändring som avser åklagarens riskbedömning ansågs nödvändig eftersom tidigare utvärderingar hade visat att dåvarande besöksförbudslag tillämpades restriktivt. Under undersökningsperioden visar statistiska uppgifter från Åklagarmyndigheten att det totala antalet åklagarbeslut där kontaktförbud beviljats ökat något efter reformen. De var 4 231 år 2013, och därmed 279 fler än under 2010, se tabell 1 på nästa sida. Det motsvarar en ökning på sju procent.

Antalet unika skydds- och förbudspersoner som omfattas av dessa beslut har också ökat. Jämfört med 2010 var antalet skyddspersoner 198 fler och antalet förbudspersoner 63 stycken fler år 2013.¹⁴

... men utgörs till stor del av förlängningar

Det ökade antalet beviljade kontaktförbud innefattar alla typer av kontaktförbud, såväl nya ansökningar som förlängningar av de beviljade. Relevant är därför att fråga sig vad ökningen närmare består av, det vill säga hur besluten fördelas mellan de olika kontaktförbuden.

I praktiken har lagändringen om att åklagaren särskilt ska beakta en förbudspersons eventuella brottslighet mot andra än

¹³ Den korrekta termen enligt lagtexten är "kontaktförbud *avseende* gemensam bostad".

¹⁴ Att antalet skydds- och förbudspersoner inte är lika många beror på att en och samma förbudsperson kan omfattas av kontaktförbud mot flera olika skyddspersoner.

Tabell 1. Fördelningen av det totala antalet ansökningar, avslag och beviljanden gällande kontaktförbud, samt unika skydds- och förbuds-personer, under perioden 2010–2013.

	2010	2011	2012	2013
Ansökningar	12 583	12 461	13 351	12 850
Avslag	8 631	8 613	9 198	8 619
Beviljade förbud	3 952	3 848	4 153	4 231
<i>(andel i procent)</i>	<i>(31 %)</i>	<i>(31 %)</i>	<i>(31 %)</i>	<i>(33 %)</i>
unika skyddspersoner	3 712	3 624	3 892	3 910
unika förbudspersoner	3 216	3 008	3 267	3 279
Typ av beviljade förbud				
Ordinärt	3 452	3 268	3 463	3 476
Förlängt ordinärt	354	436	538	567
Gemensam bostad	101	93	106	133
Förlängt gem. bostad	1	0	0	1
Utvidgat	35	33	39	42
Förlängt utvidgat	7	17	6	10
Särskilt utvidgat	1	0	0	2
Förlängt särskilt utvidgat	1	1	1	0

Källa: Åklagarmyndigheten

skyddspersonen, störst betydelse i de ärenden där kontaktförbud inte tidigare har beviljats. Lagändringen fyller ju ingen funktion i ett ärende där en riskbedömning av en åklagare har gjorts tidigare, och där risken redan har ansetts tillräcklig för ett beviljande. Det innebär att alla beslut om förlängningar, eller kontaktförbud som normalt följer på ett tidigare kontaktförbud, blir mindre relevanta i sammanhanget. I praktiken innebär detta att lagändringen endast har kunnat komma till användning vid ansökningar om ordinärt kontaktförbud. För beviljande av kontaktförbud vid gemensam bostad krävdes nämligen strängare rekvisit än för det ordinära fram till och med 2013,¹⁵ och eftersom utvidgat kontaktförbud används först när ett ordinärt inte anses tillräckligt, beviljas det oftast först när ett tidigare kontaktförbud överträtts. Likaså beviljas ett särskilt utvidgat endast efter att ett utvidgat kontaktförbud beviljats och överträtts. Sammanfattningsvis är det därför endast vid en ansökan om ett nytt ordinärt kontaktförbud som lagändringen har kunnat göra skillnad för dem som ansöker om kontaktförbud.

I tabell 1 framkommer att antalet ordinära kontaktförbud har blivit 24 fler 2013 jämfört med 2010. Procentuellt sett har andelen beslut om ordinära kontaktförbud sjunkit från 87 till 82 procent under tidsperioden. Samtidigt har andelen som rör beslut om förlängningar ökat från 9 till nästan 14 procent. Detta visar att det

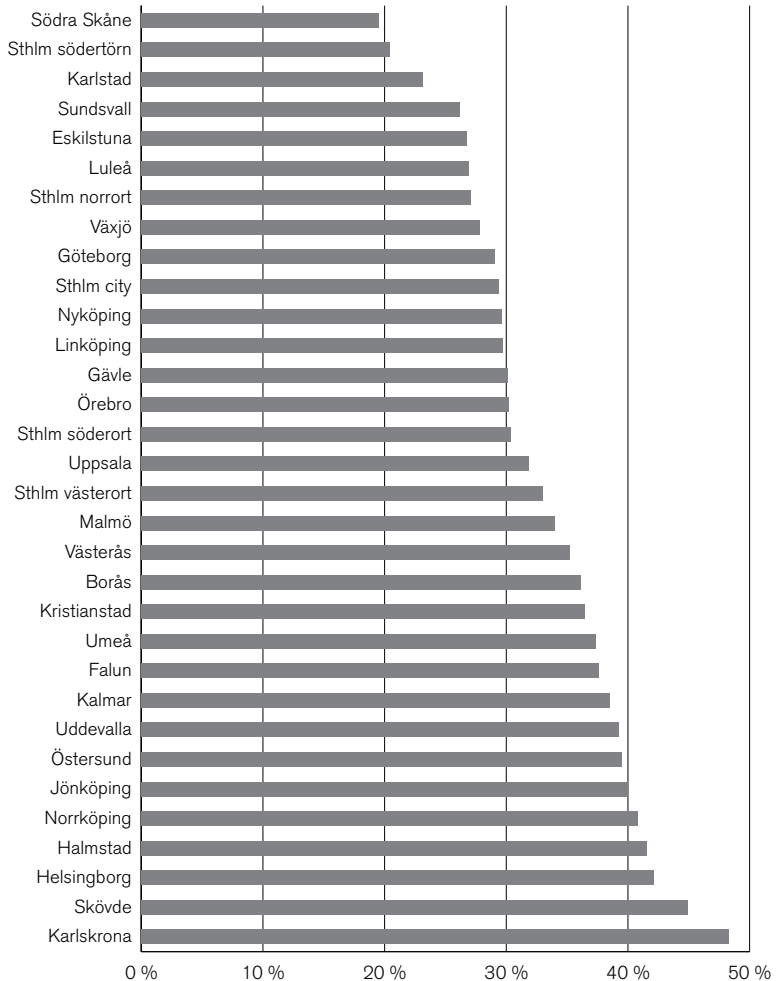
¹⁵ För att ett kontaktförbud vid gemensam bostad skulle beviljas behövde risken tidigare vara "påtaglig", till skillnad från vid en ansökan om ordinärt kontaktförbud. Rekvisitet "påtaglig risk" togs bort först den 1 januari 2014.

ökade antalet beviljade kontaktförbud till stor del omfattar beslut om förlängningar eller andra typer av kontaktförbud än det ordinarie.

Andelen beviljade kontaktförbud har legat relativt stabilt

Det ökade antalet beviljade kontaktförbud kan också till viss del förklaras med att antalet ansökningar om kontaktförbud har blivit fler under samma tidsperiod. Särskilt under år 2012, året efter reformen, syns en tydlig uppgång i antalet ansökningar. Vad detta beror på kan Brå inte avgöra. En spekulation är att ökningen kan vara en effekt av höga förhoppningar om att beviljas kontaktför-

Figur 2. Andelen beviljade kontaktförbud av det totala antalet ansökningar, fördelat per åklagarkammare 2013.



bud första året efter reformen. Det kan också vara en effekt av ökad information om möjligheten att ansöka om kontaktförbud.

När Brå ställer antalet åklagarbeslut där kontaktförbud beviljats i relation till hur många ansökningar som gjordes samma år, har den genomsnittliga andelen beviljade kontaktförbud legat relativt stabilt mellan åren 2010 och 2013. Andelen låg konstant på 31 procent fram till år 2012 men steg med två procentenheter under 2013 till 33 procent. Detta innebär alltså att i snitt en tredjedel av ansökningarna 2013 beviljades, men det föreligger stora skillnader mellan åklagarkamrarna, allt mellan 20 och 48 procent (se figur 2). Vad detta kan bero på förklaras i nästa kapitel.

Åklagares och polisers erfarenheter av lagändringen

Mot bakgrund av att andelen beviljade kontaktförbud i stort var oförändrad åren efter reformen, fann Brå inte skäl att studera enskilda ärenden på djupet.¹⁶ Däremot har Brå i en enkät och flera intervjuer frågat åklagare om deras erfarenheter av lagändringen.

Majoriteten av åklagarna upplever inte att lagändringen har förändrat deras praxis ...

Av de 375 åklagare som svarade på frågan, tyckte nära hälften, 47 procent, att ändringen inte hade förändrat deras praxis. De beviljade således inte fler kontaktförbud efter reformen än tidigare, i ärenden där förbudspersonen var dömd för brott mot någon annan än skyddspersonen. En dryg tredjedel av åklagarna, 35 procent, hade ingen uppfattning i frågan. Endast en femtedel ansåg att de hade förändrat sin praxis till följd av lagändringen.

Jag tycker att det är en välkommen ändring men jag kan inte själv säga att det har ändrat någonting i praktiken. (Åklagare)

... men lagändringen upplevs ändå vara till nytta

De intervjuade åklagarna framhåller dock att de tycker att lagändringen var bra, av flera skäl. Dels påminner den om att det är möjligt att bevilja kontaktförbud fastän brott inte tidigare har begåtts mellan parterna. Dels underlättas det praktiska arbetet för åklagaren som nu slipper lägga tid på att säkerställa att tidigare våldsbrott begånget av förbudspersonen var riktat mot just skyddspersonen.

¹⁶ Att andelen varit relativt oförändrad efter reformen utesluter inte att lagändringen kan ha gett effekt på ärendenivå.

Det är väl en bra lagändring i sådant fall om man tidigare bara satt och tittade på huruvida han hade begått brott mot målsägande. (Åklagare)

Det underlättar ju och gör det smidigare och samtidigt så är det ju relevant för att det visar ju på våldsamt beteende och behöver väl egentligen inte vara riktat mot just den personen som söker. (Åklagare)

En åklagare menade dock att domstolarna inte har tagit till sig lagändringen i lika stor utsträckning som åklagarna, utan fortfarande är mer restriktiva i sin riskbedömning.

Jag tycker att det har gått bra inom åklageriet men jag tycker inte att det verkar som att det har fått genomslag hos domstol i alla stycken. (Åklagare)

Enligt poliserna görs få ansökningar om kontaktförbud där brott inte har begåtts mot skyddspersonen

Brå har i intervjuer också frågat poliser hur ofta det förekommer ansökningar om kontaktförbud utan att det föregåtts av en anmälan om brott mellan parterna. Enligt de flesta poliser förekommer det ytterst sällan, men det händer.

Det förekommer att vi får även de som inte har anmält något brott men som ändå känner att de vill ansöka om kontaktförbud. Det är inte så ofta eller så vanligt förekommande men det händer och de hanteras ju på samma sätt som de andra ansökningarna även där det finns ett brott i bakgrunden. (Polis)

De flesta poliser har svårt att ge exempel på när detta ens händer. I de fall detta inträffar framkommer att sannolikheten för att bli beviljad kontaktförbudet är liten.

Där hade man ju aldrig fått ett sådant [ett kontaktförbud], om man inte kan bevisa att det finns någonting annat. (Polis)

En polis tycker att det är svårt att bli beviljad ett kontaktförbud även om brott föreligger, särskilt om anmälan om brottet görs först i samband med ansökan om kontaktförbudet. Polisen menar att vissa åklagare fortfarande är restriktiva till att bevilja kontaktförbud.

Men däremot så händer det ju ibland att det kommer in ansökan och så finns det ingen tidigare dokumentation. De har inte gjort några polisanmälningar, men de gör då, och nästan alltid blir de avslagna för åklagarna har sagt att de ska vara restriktiva då. För där är det ju svårt att bedöma risken för att de ska fortsätta. (Polis)

Varför avslås så många ansökningar?

Som framkom i det förra kapitlet fick två av tre ansökningar om kontaktförbud avslag år 2013. Den procentuella andelen beviljade kontaktförbud varierade dessutom kraftigt på regional nivå.

Att en stor och ökande andel av ansökningarna avslås har konstaterats i Brås tidigare utvärderingar av dåvarande besöksförbudslag (2005, 2007:2). De möjliga orsaker till detta som då lyftes fram var att allt fler ansökningar inte når upp till de krav som lagen ställer för ett beviljande. Även i denna studie har Brå intervjuat poliser och åklagare om vad den stora andelen avslag kan bero på. Intervjuerna gjordes med verksamma åklagare och poliser i tre olika regioner där andelen beviljade kontaktförbud var att betrakta som hög, låg respektive genomsnittlig under 2013.

Många ansökningar är okvalificerade

Även i denna studie lyfter de intervjuade främst fram att många ansökningar inte når upp till de krav som lagen ställer för ett beviljande. I intervjuerna med åklagarna nämns till exempel ärenden där grannar eller kollegor som ligger i konflikt ansöker om kontaktförbud mot varandra. Sådana fall går inte att bevilja med mindre än att den ena parten får flytta eller byta jobb, vilket sällan står i proportion till konflikten. Det kan också vara ärenden där ett förhållande har tagit slut och ena parten känner sig oförrättad och ringer den andra parten upprepade gånger på natten. Men om samtalen inte når upp till ofredande eller olaga hot och den som ringer inte har något i belastningsregistret, räcker det inte för ett beviljande.

Jag kan ju se otroligt många ansökningar som kommer in där det egentligen är alldeles uppenbart att det aldrig ska bli ett kontaktförbud. (Åklagare)

Skälen för ett förbud måste uppväga de emot

Inför varje beslut om kontaktförbud, måste åklagaren alltså göra en proportionalitetsbedömning, där skälen för ett kontaktförbud vägs mot skälen emot. Flera åklagare påtalar i intervjuerna att förbudspersonen, i och med ett beslut om kontaktförbud, hamnar i belastningsregistret.

Jag är väldigt noga med att det är ett tvångsmedel och det står i belastningsregistret. Så att när man helt enkelt gör en proportionalitetsbedömning så håller det inte. (Åklagare)

Och man ska komma ihåg att när du fattar beslutet om kontaktförbud så är det ett otroligt ingripande beslut mot den som får ett förbud emot sig. Det hamnar alltså i belastningsregistret. (Åklagare)

Uppgiften i belastningsregistret kvarstår i tio år,¹⁷ vilket flera intervjuade åklagare upplever oskäligt, särskilt om förbudspersonen inte har begått brott mot skyddspersonen. Detta innebär att skälen för att bevilja en ansökan om kontaktförbud, för vissa åklagare, måste uppväga att förbudspersonen hamnar i belastningsregistret.

Polisen informerar utan att undersöka förutsättningarna

En ansökan om kontaktförbud kan inkomma till polisen på flera sätt, till exempel via polispatrullen på brottsplatsen, receptionen, en utredande polis, en advokat, en kvinnojour eller polisens kontaktcenter (PKC). Enligt flera poliser och åklagare tycks problemet med okvalificerade ansökningar främst uppstå när de kommer via PKC eller när de görs av poliser utan tillräcklig kunskap om kontaktförbud, oavsett var dessa befinner sig i organisationen.

Det vet vi ju att många gånger så ställer man [polisen] bara frågan: 'Och ansöker du om ett kontaktförbud' och så gör de det, och så var det utsiktslöst från början. Och det klart att då blir det ju fler avslag. (Åklagare)

Till PKC kan allmänheten ringa för att anmäla att ett brott har begåtts. Personalen på PKC är då skyldig att informera om kontaktförbud ”om brottet är sådant att detta kan komma ifråga” (RPSFS:2013:11). Antalet brott där information om kontaktförbud ska lämnas är över 100 (RPS 2013). Huruvida dessa ärenden ”kvalificerar sig” för ett beviljande lämnas till den lokala polisen att utreda.

De okvalificerade ansökningarna medför också ett annat problem än att den sökande riskerar att bli besviken. Varje ansökan om kontaktförbud utreds, oavsett om den är kvalificerad eller inte,

¹⁷ Se lagen (1998:620) om belastningsregister, 17 §, punkt 12.

och ska behandlas skyndsamt, i regel inom sju dagar. De okvalificerade ansökningarna ”stjäl” således både tid och personal från andra ärenden som ibland behöver resurserna bättre. Konsekvensen kan bli att polisen får prioritera ned andra, ibland allvarliga, brottsutredningar.

Om polisen verkligen informerade personer om vad kontaktförbud är och vilka krav som finns för att ett ska utfärdas, skulle vi slippa många helt onödiga ansökningar som skapar en massa akut merarbete till ingen nytta. (Åklagare)

Det behövs mer information om vad som krävs för att beviljas kontaktförbud

För att begränsa mängden okvalificerade ansökningar betonar flera poliser och åklagare att det behövs ordentlig information om vad som krävs för att en ansökan ska beviljas. Särskilt viktigt är det att klargöra de rättigheter men också skyldigheter som skyddspersonen har vid ett eventuellt kontaktförbud, eftersom en del tror att förbudet endast gäller åt ena hållet.

Ibland upplever vi att folk ’Ja, kontaktförbud, det vill jag ha’, för det låter ju jättebra. Men sen när man förklarar för dem vad det faktiskt innebär så inser de ju också att det ställer ju krav på dem själva. Som de kanske inte är beredda på att ställa upp på. (Polis)

I den region där andelen beviljanden är hög och antalet okvalificerade ansökningar inte är så stort, upplever poliserna att de redan arbetar bra med denna information.

Det tror jag är en utav faktorerna som också gör att vi har bättre underlag till våra kontaktförbud, som gör att kanske åklagaren får mer av de ärenden där det verkligen är befogat med ett kontaktförbud, och det gör också att det blir ett beviljat kontaktförbud. Så vi får undan flera utav de som blir negativa för att vi informerar mycket om vad som krävs för detta. (Polis)

Både åklagare och polis i denna region tror att detta arbete underlättas i mindre områden, för att kommunikationen har bättre förutsättningar att fungera.

Jag kan tänka mig att när man är på en sån här liten myndighet, man har ju jättegod kontakt med, ja man känner ju åklagarna på ett helt annat sätt. (Polis)

En polismyndighet har ju, i alla fall i mindre områden, lite mer grepp om hur man för ut sin information till dem på uttryckningen eller till dem som tar första kontakten. (Åklagare)

Ansökningarnas kvalitet varierar

Enligt Åklagarmyndigheten (2013:4) kan ansökningar med låg kvalitet vara en bidragande orsak till att andelen beviljanden varierar så mellan åklagarkammarna. I deras jämförelse av ärenden i de kamrar där andelen beviljade kontaktförbud var hög respektive låg, framkom att ansökningarna var olika fylliga och därmed olika informationsrika. Myndigheten skriver bland annat: ”De skillnader i andel beviljade kontaktförbud som finns mellan de granskade åklagarkammarna kan kanske till viss del förklaras av att det finns skillnader i kvaliteten i ansökningarna som inkommit från polisen” (s. 4).

Den information som saknas i ansökningarna kan variera från ärende till ärende. Som exempel kan nämnas att det saknas uppgifter om exakt hur många sms som har skickats, vilka datum och vilken tid de skickades samt vad innehållet i dem var.

I de intervjuer som Brå har gjort med åklagare råder emellertid delade meningar om huruvida en informationsfattig ansökan kan leda till ett avslag. Vissa instämmer i det.

Och det är klart att man som åklagare skulle kunna begära kompletteringar om underlaget är dåligt, men det kanske man inte gör, utan då avslår man och tänker 'Här finns ju ingenting att ta på'. (Åklagare)

Andra åklagare och flera poliser håller inte med om att en tunn ansökan ger grund till avslag. De menar istället att det vid en ofullständig ansökan ges nya direktiv från åklagaren om att göra om exempelvis förhöret.

Mm, ja visst, det kan det ju vara, men å andra sidan så har man ju en viss utredningsskyldighet så att då tror jag ju att man som åklagare i alla fall ger det direktivet att nu måste vi ha kanske ha ett lite tydligare förhör med sökande för att få lite mer kött på benen. (Åklagare)

Alltså förhöret är ju det som man skriver i fritexten om anledningen till varför. Sen kan det vara så att det inte är tillräckligt, att vi får tillbaka sen när vi har skickat upp det till åklagaren, att de vill ha lite mer kött på benen, och då ger de direktiv att söka närmare omständigheter si och så, så får man göra det. Finns det inte tillräckligt i fritexten så får man komplettera det. (Polis)

Tidsfristen på sju dagar kan upplevas som ett hinder för att komplettera utredningen

Vissa åklagare upplever att anledningen till att tunna ansökningar kan ge avslag, är den tidsfrist på sju dagar som de har till sitt förfogande för att fatta beslut. Under dessa sju dagar, varav två är

helgdagar, ska åklagaren också sitta i rätten, hantera ärenden med häktade eller anhållna personer och utföra annat arbete.

Då blir inte mycket tid kvar för att kunna göra någon riktigt, riktigt, riktigt adekvat bedömning. Den risken finns. (Åklagare)

Dessutom ska all information i ärendet kommuniceras till såväl skydds- som förbudspersonen. Det upplever både åklagare och poliser vara en tidstjuv, eftersom framförallt förbudspersonerna ofta är svåra att få tag i.¹⁸ I sådana lägen kan det hända att en åklagare prioriterar tidsfristen före ett korrekt beslutsunderlag.

För det är ju också så att för att kunna fatta ett beslut så måste jag ju ha ganska mycket information, men för att få så mycket information så tar det lite tid och vi ska fatta beslut inom sju dagar. Och då är det frågan vilket man prioriterar, att ha ett korrekt beslutsunderlag eller att man ska göra det inom tiden och jag kan säga det att det är ju tiden som vi får ren kritik för om vi går över. Så då är det bättre att göra ett avslag inom de sju dagarna än att göra ett beviljande. (Åklagare)

Andra åklagare resonerar tvärtom och menar att om informationen är otillräcklig så får tidsfristen helt enkelt överskridas.

Då kan man ju inte bara ta ett negativt kontaktbeslut på grund av att det första förhöret är för dåligt hållet och jag måste ta mitt beslut inom sju dagar. Det är min uppfattning. Utan då får man ta en tjänsteanteckning om att sju dagarsfristen överskrids för att det måste hållas ytterligare förhör. Och så får det ta längre tid. (Åklagare)

I den region där andelen beviljade kontaktförbud är hög framkom inga svårigheter att hålla tidsfristen på sju dagar.

Vi är oftast snabbare, ofta tar det ju bara 3–4 dagar. Det är ju en vecka som är satt. (Åklagare)

För det mesta är min uppfattning att vi hinna det i det stora flertalet fall, om det inte är speciella omständigheter som gör att man inte får tag på förbudspersonen till slut. (Polis)

Erfarna utredare höjer kvaliteten på ansökningarna

Det är dock ingen av de intervjuade som invänder mot att det förekommer tunna ansökningar. En anledning till att de förekommer tycks vara att poliser, framförallt de som inte arbetar regelbundet med kontaktförbud, har otillräcklig kunskap om vilken information som behövs i en ansökan för att åklagaren ska kunna fatta beslut.

¹⁸ Att förbudspersonerna ofta är svåra att få tag i kan också leda till att kontaktförbudet inte träder i kraft, även om ansökan beviljats. För att kontaktförbudet ska gälla i praktiken krävs att förbudspersonen *delgetts* beslutet.

För det kan ju vara så att en ordningspatrull har skrivit en ansökan som man skickar upp [till åklagaren], där någon har tagit emot en ansökan. Men så är den inte tillräcklig kanske då, och så får vi på Krim tillbaka den sen och så får vi komplettera. (Polis)

Även i denna fråga framträder en skillnad i den region där andelen beviljade kontaktförbud är hög. Där beskrivs kommunikationen mellan åklagare och poliser som tydlig, vilket tycks ha resulterat i att de flesta ansökningarna håller god kvalitet.

De poliser som håller förhören har vi ”duvat” liksom i att vilka frågor vi vill ska lyftas fram. Och vi har varit väldigt noga med att det inte räcker med fyra rader i ansökan utan det ska hållas riktiga förhör om bakgrund, vad är det som har hänt och så. Så vi får ett väldigt bra underlag när vi gör vår bedömning. (Åklagare)

Från övriga håll framkommer däremot önskemål om att samla kompetensen om kontaktförbud hos samma utredare för att höja kvaliteten på ansökningarna.

Som det är nu så läggs ansökningar om kontaktförbud på rätt många olika typer av utredare och personer. Och det hade kanske varit bra om även kontaktförbuden – för vi får dem ju inte alltid – att de handlades av ungefär samma utredare hela tiden, för det vet vi att det blir en kvalitetshöjning då. Det kommer man inte ifrån. (Polis)

Olika praxis vid riskbedömningen

Ytterligare en faktor som kan förklara skillnaderna i andelen avslag mellan olika kamrar är, enligt stiftelsen Tryggare Sverige, att den riskbedömning som åklagarna gör inför sitt beslut om kontaktförbud, i stor utsträckning är individuell. Stiftelsen menar att förutsättningarna för den brottsdrabbade att beviljas ett kontaktförbud varierar beroende på vilken kammare och enskild åklagare som handlägger ärendet (2011:1, s. 9).

Några av de åklagare som Brå intervjuat menar att det mellan kamrarna kan råda olika kulturer som avgör hur restriktiva åklagarna ska vara i sina beslut, och att de olika åklagarna sinsemellan kan ha olika praxis vid riskbedömningen.

Vi kan ju också ha en annan kultur på vår kammare. (Åklagare)

Det skulle kunna vara en skillnad i förhållningssätt från åklagarens sida i riskbedömningen. (Åklagare)

Sen kan det vara praxis också. Att vi är ju, att man i sig är restriktiv, det kan det ju också vara. (Åklagare)

Dessutom framkommer i enkäten till åklagarna att de har olika praxis vid riskbedömningen, så att den i realiteten görs på olika sätt. Vissa åklagare använder den punktlista i Åklagarmyndighetens handbok (2014, s. 24) som specificerar ”frågor av betydelse vid riskbedömningen”. Flera kommenterar i enkäten, att de upplever den som ett ”bra stöd” inför beslutet om kontaktförbud.

Listan, som innehåller självklarheter, är bra. (Åklagare)

Den är vad man har att tillgå. (Åklagare)

Flera åklagare riktar i enkäten kritik mot punktlistan och beskriver den som ”grund och för schematisk” och ”lite för allmänt hållen”. En åklagare påpekar att det även finns ”andra omständigheter som kan ha betydelse”. En del åklagare tycks inte använda den alls.

Har inte tid att fördjupa mig i handböcker. Litar till mitt om-döme. (Åklagare)

Samma sak framkommer i intervjuerna med åklagarna:

Jag ska nog ärligt säga att jag inte direkt tittar i den [handboken] men jag har ju läst igenom den så det kan ju vara så att den liksom ligger i bakhuvudet, men jag tar inte fram den och tittar på den när jag ska fatta mina beslut, det gör jag inte. Jag hoppas att rekvisiten finns i huvudet i stället. (Åklagare)

Många åklagare önskar ta del av Polisens strukturerade hot- och riskbedömningar

För att säkerställa att en riskbedömning görs på ett enhetligt sätt och tar hänsyn till relevanta faktorer, finns vetenskapligt utprovade strukturerade riskbedömningsinstrument. Inom Polisen används ett flertal sådana, exempelvis SARA:SV vid risk för partnervåld, SAM vid risk för stalkning och Patriark vid risk för hedersrelaterat våld. Instrumenten används till exempel av de verksamheter som arbetar med personsäkerhet.

I Åklagarmyndighetens handbok (2014) står det att de strukturerade hot- och riskbedömningar som polisen gör kan användas som hjälpmedel vid riskbedömningar. Trots detta uppger endast 38 procent av de åklagare som svarade på Brås enkät att de någon gång hade fått muntlig eller skriftlig information från strukturerade hot- och riskbedömningar inför ett beslut om kontaktförbud. Av dessa ansåg en majoritet, 87 procent, att riskbedömningen hade tillfört information som var av vikt för beslutet om kontaktförbud.

En anledning till att de strukturerade riskbedömningarna inte används oftare som underlag inför åklagarens riskbedömning, tycks vara att de kan innehålla känsliga uppgifter om skyddsper-

sonen. Enligt reglerna om kommunikation och partsinsyn,¹⁹ skulle förbudspersonen då ha rätt att ta del av detta.

Eftersom motparten idag har rätt till insyn så undviker vi att ta del av dessa bedömningar. Polisen får använda dem för att bedöma skyddsbehovet. (Åklagare)

Vi slutade använda oss av dessa strukturerade bedömningar med tanke på sekretessfrågorna. (Åklagare)

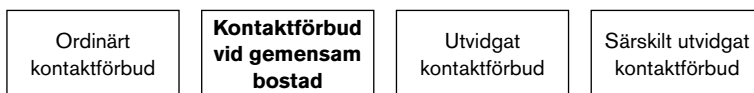
Om sådana känsliga uppgifter skulle kunna sekretessbeläggas, uppger 71 procent av de åklagare som svarade på enkäten att de skulle använda dem i högre utsträckning.

¹⁹ Se 16 § förvaltningslagen (1986:223).

Beviljas fler kontaktförbud vid gemensam bostad?

En annan lagändring som trädde i kraft den 1 oktober 2011 gällde det kontaktförbud som används när två parter har gemensam bostad. Förbudet hade tidigare använts i liten utsträckning – bara runt 100 gånger om året. Anledningen, som den beskrevs i propositionen, ansågs vara att den maximala giltighetstiden för förbudet, 30 dygn, var för kort för att skyddspersonen skulle se det som möjligt att lösa sin bostadssituation (prop. 2010/11:45). När reformen trädde i kraft fördubblades därför giltighetstiden till två månader. Samtidigt fördubblades den tid som kontaktförbudet kunde förlängas, från sju dygn till två veckor. Ändringarna syftade ytterst till att öka användandet av förbudet.

I det här kapitlet redovisar Brå hur utvecklingen av detta kontaktförbud har sett ut åren 2010–2013, för att se om användandet av förbudet har ökat som avsett. Därefter redogörs för vilka som har använt sig förbudet samt hur giltighetstiderna och förlängningstiderna har använts före och efter reformen. Slutligen har åklagare och poliser bidragit till beskrivningen av den praktiska användningen av förbudet, genom att i intervjuer berätta om egna erfarenheter.

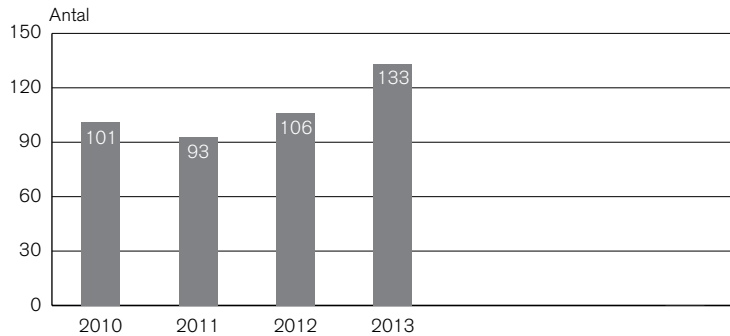


Antalet kontaktförbud vid gemensam bostad

Statistik från Åklagarmyndigheten visar att antalet beviljade kontaktförbud vid gemensam bostad har ökat med 32 procent från 2010 till 2013. Den största ökningen skedde år 2013, se figur 3. Ökningen beror inte på att fler förlängningar har beviljats, eftersom det endast har tagits två sådana beslut under perioden, ett un-

der 2010 och ett under 2013. Andelen beviljade kontaktförbud vid gemensam bostad utgör emellertid en mycket liten del av samtliga beviljade kontaktförbud. År 2013 var andelen 3 procent, vilket är en halv procentenhet mer än år 2010.

Figur 3. Antal beslut om kontaktförbud vid gemensam bostad, exklusive förlängningar, åren 2010–2013.



Källa: Åklagarmyndigheten

År 2013 var det också en större andel av åklagarkamrarna än tidigare som fattade beslut om kontaktförbud i gemensam bostad. Under 2013 fattade 30 av de 32 allmänna åklagarkamrarna²⁰ minst ett sådant beslut.

Brå kan inte säga om *andelen* beviljade ansökningar om förbudet har ökat, eftersom det inte förs statistik över hur många ansökningar om kontaktförbud vid gemensam bostad som görs varje år. Det går därför inte att säga med säkerhet vad ökningen beror på. Det kan vara att ansökningarna om förbudet har blivit fler, lika väl som en högre beviljandegrad, det vill säga att åklagarna blivit mer generösa att bevilja de ansökningar som inkommer. Bland de åklagare som svarade på Brås enkät, ansåg 42 procent att efterfrågan på förbudet *inte* hade ökat efter lagändringen. Lika många hade ingen uppfattning i frågan, medan 17 procent uppfattade att efterfrågan hade ökat.

Flera åklagare är osäkra på när förbudet ska användas i praktiken

Trots att antalet beslut om kontaktförbud vid gemensam bostad har ökat med över 30 procent från 2010 till 2013, är det totala antalet relativt lågt, endast cirka 3 procent av det totala antalet beslut om kontaktförbud under 2013. En anledning till att förbudet inte används så ofta tycks vara att en del åklagare är osäkra på när det ska användas i praktiken.

²⁰ Det finns ytterligare fyra nationella och tre internationella kamrar som arbetar operativt, men dessa hanterar vanligen andra typer av ärenden.

Enligt lagens första paragraf får ett förbud beviljas om det finns ”en påtaglig risk för att den mot vilken förbudet avses gälla kommer att begå brott mot en sammanboendes liv, hälsa, frihet eller frid.”²¹ Samtidigt får förbudet endast beviljas ”om skälen för ett sådant förbud väger väsentligt tyngre än det intrång eller men i övrigt som förbudet innebär för den mot vilken förbudet avses gälla”. Med andra ord måste åklagaren bedöma att det finns en akut risk att förbudspersonen ska begå brott mot skyddspersonen, och anse att denna risk uppväger de men som förbudet medför för förbudspersonen. Kriterierna är i realiteten så stränga att flera åklagare i den situationen då har möjlighet att frihetsberöva förbudspersonen. Samma skäl framkom i en tidigare utvärdering från Brå (2005, s. 18).

Nej, jag vet faktiskt inte när man ska använda det, för att det är faktiskt så att har de gemensam bostad och polisen kommer till platsen och det har hänt någonting, då blir en person gripen. Och bedömer jag då att det är risk för recidivfara²² så ska ju vederbörande frihetsberövas istället, anhållas, och då blir det ju inte aktuellt för ett med gemensam bostad. (Åklagare)

Flera åklagare påpekar också att om det inte finns en påtaglig risk att skyddspersonen kommer att utsättas för brott, är ett kontaktförbud vid gemensam bostad inte proportionerligt, med tanke på att förbudspersonen blir avhyst från sin egen bostad.

Ett fåtal åklagare ser dock förbudet som användbart när de väljer att inte frihetsberöva eller när situationen inte riktigt räcker till för häktning.

Jag tycker det fungerar jättebra som ett alternativ till häktning i de fall där det inte riktigt räcker. Man kanske inte har så många tillfällen att man ser att personen kommer bli häktad eller man försöker få den häktad men det lyckas inte av olika anledningar, men det är en väldigt stor risk, och i de ärenden där jag har utfärdat det så upplever jag att det har haft en lugnande effekt och att det har fungerat. (Åklagare)

Antalet skyddspersoner har ökat, och fler är barn

I fråga om användningen av förbudet har Brå också analyserat samtliga beslut om kontaktförbud vid gemensam bostad under 2010 samt 2012–2013, alltså före respektive efter reformen.²³ Vad gäller de skyddspersoner som har fått sin ansökan beviljad 2010 och 2013, gjorde Brå tre iakttagelser.

²¹ Sedan den 1 januari 2014 krävs inte längre att risken är "påtaglig".

²² *Recidivfara* innebär risk för att gärningspersonen fortsätter att begå brott.

²³ Detta underlag skiljer sig något från Åklagarmyndighetens statistik. Se metodbilagan sist i rapporten.

Det ena är att antalet unika skyddspersoner också har blivit fler efter reformen. År 2013 beviljades 129 unika skyddspersoner förbudet, jämfört med 98 personer år 2010. Den ökning av antalet beviljanden som syns i statistiken 2013 innebär således att fler skyddspersoner har beviljats förbudet, inte att ett stort antal skyddspersoner har beviljats flera förbud vid olika tillfällen samma år.

Det andra är att antalet förbudspersoner inte har stigit i samma utsträckning som antalet skyddspersoner. År 2013 omfattade de beviljade besluten 109 förbudspersoner, jämfört med 98 personer 2010. Utifrån åklagarnas motiveringar i beslutsunderlagen sluter sig Brå till att det beror på att det har blivit vanligare att flera familjemedlemmar, däribland barn,²⁴ beviljas kontaktförbud mot samma förbudsperson. Sådana fall, där flera skyddspersoner har beviljats kontaktförbud mot samma förbudsperson, förekom inte alls 2010.

Det tredje är att förbudet används av både kvinnliga och manliga skyddspersoner, mot förbudspersoner av båda könen, både före och efter reformen. År 2013 var det vanligast att förbudet användes av en kvinna som skydd mot en man, vilket förekom i minst 79 procent av förbuden.²⁵ Näst vanligast, i nio procent av besluten, användes förbudet som skydd av en man mot en annan man. I två procent av besluten användes förbudet som skydd av en man mot en kvinna, och i en procent av besluten beviljades förbudet en kvinna som skydd mot en annan kvinna.

Giltighets- och förlängningstider

Slutligen har Brå studerat giltighets- och förlängningstiderna för förbudet, eftersom dessa fördubblades i och med lagändringen 2011. Vid en jämförelse mellan 2010 och 2012–2013 kan Brå konstatera att lagändringen har lett till att framförallt giltighetstiderna används med större variation av åklagarna. De bestäms inte regelmässigt till den maximalt tillåtna tiden på två månader.

År 2010 var den högsta tillåtna giltighetstiden för förbudet 30 dygn. Då beviljades en övervägande majoritet av förbuden, 93 procent, nära den maximala tiden, 28–30 dagar. Även de övriga besluten var relativt långa, oftast strax under 28 dagar.

Åren 2012–2013, då den högsta tillåtna giltighetstiden hade höjts till två månader, var det en lägre andel, i genomsnitt 75 procent av förbuden, som beviljades för en tidsperiod nära den maxi-

²⁴ Hur många barn det rör sig om går inte att säga med säkerhet, eftersom relationen mellan skydds- och förbudsperson inte alltid framgår av åklagarnas beslutsmotiveringar. Inte heller går det att fastställa åldern på barnen, eftersom personnumret på skyddspersonen inte framgår av beslutsunderlaget.

²⁵ I åtta procent av besluten går det inte att utläsa vilken kön skyddspersonen har, eftersom personnumret på skyddspersonen inte anges, men sannolikt utgörs en stor del av dessa åtta procent av kvinnor.

mala tiden. Bland övriga beslut var det fortfarande vanligt med kontaktförbud i 30 dagar.

Sammantaget visar detta att det översta spannet av giltighetstiden inte användes i lika stor utsträckning efter reformen som innan, och att giltighetstiderna dessutom varierade mer.

När det gäller förlängningstiderna är underlaget ytterst litet. Enligt Åklagarmyndigheten gjordes endast två förlängningar under perioden, men i Brås material är antalet beslut om förlängningar högre, minst elva. Dessa beslut uppvisar dock samma mönster. Med den kortare förlängningstiden på sju dygn 2010 användes ofta maximal förlängningstid, 6–7 dagar, medan det 2013 var vanligare med mer varierade förlängningstider, allt mellan 7 och 16 dagar.²⁶

Majoriteten av åklagarna är nöjda med giltighetstiden

När Brå i en enkät frågar åklagare vad de tycker om de nya giltighets- och förlängningstiderna, uppger sig åklagarna vara mer nöjda med giltighetstiden än med förlängningstiden. Nästan två tredjedelar, 65 procent, anser att två månaders giltighetstid är lagom för ett kontaktförbud vid gemensam bostad. En femtedel, 18 procent, tycker att giltighetstiden borde vara längre. En mycket liten andel, 3 procent, tycker att den borde vara kortare och övriga 14 procent har ingen uppfattning i frågan.

När det gäller förlängningstiden på två veckor är det färre åklagare, 39 procent, som anser att den är lagom, medan 40 procent tycker att den borde vara längre. 20 procent har inte någon uppfattning i frågan och bara 1 procent tycker att den borde vara kortare.

I sammanhanget kan nämnas att det i betänkandet *Väld i nära relationer – en folkhälsofråga* (SOU 2014:49), som presenterades i juni 2014, föreslås att giltighetstiden för kontaktförbud vid gemensam bostad ska höjas till tre månader, som i Norge och Finland.

Ny lagstiftning ska förebygga allvarlig brottslighet

Den 4 juli 2013 lämnade regeringen en proposition till riksdagen om att ta bort villkoret om ”påtaglig risk” för att bevilja ett kontaktförbud vid gemensam bostad (prop. 2012/13:186). I propositionen understryks att ändringen ”inte är avsedd att träffa ett stort antal personer” utan syftar till att omfatta ”de fall där allvarlig brottslighet kan förebyggas” (s. 12). Förslaget innebär att risken för brott inte längre behöver vara påtaglig, med andra ord inte akut. Ändringen trädde i kraft den 1 januari 2014.

²⁶ Beslutet om 16 dagars förlängningstid är dock i strid med reglerna.

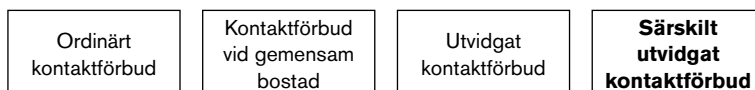
Effekten av denna ändring i lagen om kontaktförbud ligger utanför uppdraget för denna utvärdering. I de intervjuer som Brå gjort med åklagare tror man att förutsättningarna ökar att bevilja ett kontaktförbud med ändringen. Brå konstaterar dock utifrån statistiken för de första tre månaderna 2014 att antalet beslut om förbudet inklusive förlängningar är totalt 27, jämfört med 29 under samma tidsperiod 2013.

Hur har fotbojan använts?

Den mest ingripande lagändringen 2011 innebar att det blev möjligt att övervaka särskilt utvidgade kontaktförbud elektroniskt med hjälp av fotboja.

Det särskilt utvidgade kontaktförbudet hade tidigare beviljats ytterst sparsamt, som mest två gånger per år. Därför föreslogs i Stalkningsutredningen (SOU 2008:81) att det särskilt utvidgade och det utvidgade kontaktförbudet skulle slås ihop, och ersättas av ett kontaktförbud med villkor om tillträdesförbud. Detta förbud skulle vara möjligt att förena med elektronisk övervakning genom fotboja. Förslaget avsågs med motiveringen att det var viktigt att det särskilt utvidgade kontaktförbudet verkligen användes när det behövdes (2010/11:45). Genom att införa möjligheten att övervaka det särskilt utvidgade kontaktförbudet elektroniskt med fotboja, bedömde regeringen att användningen av förbudet skulle öka. Det huvudsakliga syftet med införandet av fotboja var dock att kontrollera efterlevnaden av förbudet och förebygga överträdelser av det. Sammantaget skulle lagändringen leda till ett förbättrat skydd för skyddspersonen.

I det här kapitlet följer Brå upp den fråga i uppdraget som rör vilket genomslag som elektronisk övervakning av särskilt utvidgat kontaktförbud (det vill säga fotboja) har haft, liksom om det geografiska förbudsområdet som förbudet gäller är väl avvägt. I samband med detta redogör Brå också för om lagändringen har ökat användningen av de särskilt utvidgade kontaktförbuden som avsett.



Fotboja använd en gång

Ett särskilt utvidgat kontaktförbud med villkor om fotboja får bara beviljas om en förbudsperson fysiskt har överträtt ett tidigare

utvidgat kontaktförbud. Denna förutsättning har hittills bara inträffat och varit möjlig att verkställa vid ett tillfälle.²⁷ Genomslaget av lagändringen måste därför hittills betraktas som ytterst litet, och Brå kommer inte att beskriva det enskilda fallet, då det är svårt att dra generella slutsatser från ett så litet underlag.

I sammanhanget kan nämnas att möjligheten till elektronisk övervakning av kontaktförbud är införd även i Norge sedan den 1 februari 2013. Ett år senare hade fotbojan fortfarande ännu inte tagits i bruk. I ett skriftligt inlägg i Stortinget²⁸ förklarar justitie- och beredskapsminister Anders Anundsen att det är beklagligt att fotbojan inte tagits i bruk eftersom den är ett skyddsmedel som han förutsätter ska användas aktivt. För att förstå varför fotbojan inte används vill han se närmare på praxis hos både polisen, åklagarmyndigheten och domstolarna, liksom en utredning av frågan, där man också undersöker utvecklingen och erfarenheterna från andra länder.

Tekniken har periodvis inte funnits tillgänglig

En anledning till att fotboja inte har använts mer är att tekniken periodvis inte har funnits tillgänglig. Det är Rikspolisstyrelsen (RPS) som ansvarar för driften och förvaltningen av IT-systemen samt utrustningen och verkställigheten av fotboja.

Inledningsvis användes inte fotboja därför att tekniken inte fanns tillgänglig den 1 oktober 2011. Upphandlingen startade först efter att lagändringen hade trätt i kraft, och blev tvungen att göras om när de inkommande anbuden inte uppfyllde samtliga ställda säkerhetskrav.²⁹ Fotbojorna levererades sålunda till RPS först i mars 2013, nästan ett och ett halvt år efter att lagen trätt i kraft.

Användningen av fotbojorna kunde emellertid inte starta direkt efter leveransdatum, eftersom RPS då behövde funktionstesta fotbojorna, bland annat av säkerhetsskäl. Den 17 juni 2013, cirka 3,5 månader efter leveransen, tog RPS beslut om driftsättning. Därefter fanns fotbojorna tillgängliga i cirka sju månader, innan RPS tillfälligt stoppade driften av dem för ett planerat uppgraderings- och förbättringsarbete mellan den 22 januari och den 6 april 2014.

Sammantaget innebär detta att fotboja fram till och med oktober 2014 har funnits tillgänglig i cirka 14 av de 37 månader som har gått sedan lagen trädde i kraft den 1 oktober 2011.

²⁷ Fram till och med oktober 2014. I november 2014 togs ytterligare ett beslut om särskilt utvidgat kontaktförbud med villkor om fotboja som i skrivande stund inte verkställts.

²⁸ Dokumentnummer 15:531 (2013-2014), inskickat den 12 mars 2014 och besvarat den 17 mars 2014 finns tillgängligt på www.stortinget.no.

²⁹ Enligt muntliga uppgifter från Rikspolisstyrelsen.

Kostnaden för fotbojorna cirka fem miljoner kronor

Enligt uppgifter från RPS³⁰ upphandlades 30 uppsättningar för 14 750 kronor vardera. Utöver själva enheterna tillkom också ett övervakningssystem för 2 643 000 kr, tillbehör för 63 500 kr samt utbildning för personal i systemet och tekniken för 65 500 kr. Totalt sett uppgår dessa kostnader till 3 214 500 kr. Därutöver upphandlades support och underhåll i sju år för 1 785 000 kronor, vilket ger en slutsumma på cirka fem miljoner kronor. Då är kostnaderna för implementeringen i polisorganisationen inte inräknade.

Dessa fotbojor ska inte förväxlas med de fotbojor som Kriminalvården använder som alternativ till fängelse, utan är endast avsedda att användas vid beslut om särskilt utvidgat kontaktförbud, och fyller i dagsläget ingen funktion utöver detta användningsområde.

Besluten om särskilt utvidgade kontaktförbud är få

En annan anledning till att fotboja inte har använts mer är att besluten om särskilt utvidgat kontaktförbud har varit få. Beslut om villkoret fotboja, i samband med beslut om särskilt utvidgat kontaktförbud, ligger till stor del under Åklagarmyndigheten.³¹

Enligt statistik från Åklagarmyndigheten har det, från den 1 oktober 2011 fram till den 31 december 2013, tagits totalt fyra beslut om särskilt utvidgade kontaktförbud eller förlängningar av sådana. Två beslut togs under den tid då fotbojorna var under upphandling och inte fanns tillgängliga för användning. De andra två besluten om särskilt utvidgat kontaktförbud togs 2013, under en tidsperiod när fotbojorna fanns tillgängliga och kunde användas. När Brå följde upp dessa två beslut visade det sig att de, enligt beslutande åklagare, var felaktiga och istället skulle avse utvidgat kontaktförbud.

Användandet av förbudet har således inte ökat med möjligheten till fotboja, vare sig de har funnits tillgängliga för användning eller inte. Anledningarna till detta förklaras närmare i ett kapitel längre fram.

Geografiska förbudsområden

I Brås uppdrag ingick att bedöma om de geografiska förbudsområden där fotboja har använts är väl avvägda. Eftersom Brå inte kan dra generella slutsatser utifrån enskilda ärenden, redogörs istället

³⁰ Avtalsnummer 1000. Diarienummer PVS-438-3391/12.

³¹ Åklagarmyndigheten är endast delvis ansvarig för besluten om särskilt utvidgat kontaktförbud, eftersom sådana beslut också kan fattas i domstolarna, som organisatoriskt ligger under Domstolsverket.

för hur många förbudsområden som vanligen har ingått i tidigare beviljade utvidgade och särskilt utvidgade kontaktförbud, och hur stora dessa områden har varit.

Frågan om förbudsområdets storlek i de särskilt utvidgade kontaktförbuden har tidigare varit föremål för diskussioner. Före 2003, då förbudet infördes i lagen, föreslog regeringen att förbudsområdet skulle avse en viss kommun, ett område inom en kommun eller i flera angränsande kommuner (prop. 2002/03:70, s. 89-90). Så blev det inte, eftersom lagrådet invände att förbudsområdet, hellre än att knytas till ett ”kommunbegrepp”, borde avgränsas i relation till var skyddspersonen normalt befinner sig (s. 99).

I detta kapitel beskrivs förbudsområden för de totalt 225 beslut om utvidgat och särskilt utvidgat kontaktförbud som beviljades under perioden 2010–2013,³² för att se om och i så fall hur de skiljer sig från varandra.

Nuvarande regler kring förbudsområdets storlek

Vad gäller förbudsområdets storlek preciseras det i lagen om kontaktförbud³³ att genom ett utvidgat kontaktförbud ”får förbudet utvidgas till att avse förbud att uppehålla sig *i närheten av* (Brås kursivering) en annan persons bostad eller arbetsplats eller annat ställe där den personen brukar vistas ...”

Förbudsområdet i det särskilt utvidgade kontaktförbudet får vara större än i ett utvidgat kontaktförbud, men uttrycks i övrigt snarlikt: ”Förbudet får omfatta ett eller flera områden *i anslutning till* (Brås kursivering) sådana platser där den andra personen har sin bostad eller arbetsplats eller annars brukar vistas. Det får inte avse ett större område än vad som är nödvändigt”.

Förbudsområdet vanligtvis ett (1) och begränsat till ett litet område

Vid genomgången av samtliga beslut om utvidgat och särskilt utvidgat kontaktförbud, totalt 225 stycken under perioden 2010–2013, framkommer att förbudsområdena i de båda förbuden på gruppnivå generellt sett är både lika många och lika stora. Förbudsområdena i de två förbuden skiljer sig således inte åt i användning, som man kanske kan tro. Förbudsområdena i ett utvidgat kontaktförbud och ett särskilt utvidgat kontaktförbud i ett och samma *enskilda* ärende kan dock skilja sig åt. Till exempel kan ett förbudsområde i ett ärende där utvidgat kontaktförbud beslutats,

³² Antalet beslut som Brå har samlat in skiljer sig något från den statistik som Åklagarmyndigheten ger ut. Se metodbilagan för mer information.

³³ Lag (1988:688) om kontaktförbud, 2 § 1–2 st.

både utvidgas i storlek och utökas till ytterligare ett område i ett påföljande beslut om särskilt utvidgat kontaktförbud.

I besluten anges, i ungefär två tredjedelar av fallen, endast ett (1) förbudsområde. I resterande tredjedel anges 2–4 åtskilda förbudsområden. Ett typiskt förbudsområde omfattar vanligtvis, oavsett typ av förbud, ett kvarter runt skyddspersonens bostad, dennes arbetsplats, ett skolområde eller i sällsynta fall någon annan plats där skyddspersonen vistas ofta. Endast i undantagsfall sträcker sig förbudsområdet över ett större område än ett kvarter.

Varför har fotboja inte använts oftare?

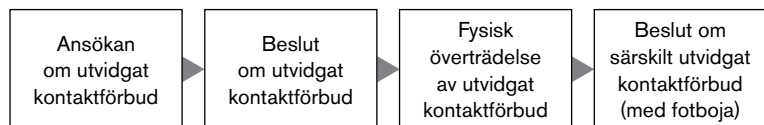
I förra kapitlet konstaterar Brå att elektronisk övervakning av särskilt utvidgat kontaktförbud endast har använts en gång fram till sista september 2014. Anledningen till detta är dels att tekniken, det vill säga fotbojorna, långa perioder inte har funnits tillgänglig för användning, dels att besluten om särskilt utvidgat kontaktförbud är mycket få, även efter lagändringen 2011.

I det här kapitlet går Brå vidare med frågan om varför särskilt utvidgat kontaktförbud, med villkor om fotboja, inte har använts oftare. För att förstå det presenterar Brå de synpunkter som framkommit i intervjuerna med polis och åklagare. För att se hur det utvidgade kontaktförbudet har använts i praktiken efter lagändringen, har Brå också analyserat samtliga beslut om utvidgat kontaktförbud som fattats från 1 oktober 2011 till 31 december 2013.

Villkor och förutsättningar

Möjligheten för en skyddsperson att få det skydd som ett särskilt utvidgat kontaktförbud med villkor om fotboja erbjuder, kan beskrivas som en stegvis process, där varje steg utgör en förutsättning för nästa. Denna process illustreras genom figur 4.

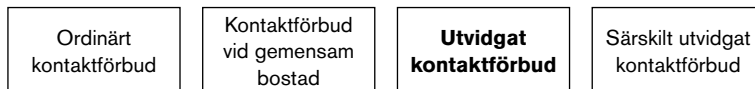
Figur 4. Illustration av processen inför ett beslut om särskilt utvidgat kontaktförbud.



Figuren visar hur en åklagare först måste fatta beslut om utvidgat kontaktförbud. Detta kan göras om ett ordinärt kontaktförbud kan antas vara otillräckligt. Enligt Åklagarmyndighetens handbok (2014) bör åklagaren normalt ”först utfärda ett ordinärt kontaktförbud enligt 1 § och avvakta erfarenheterna av det”, före ett

eventuellt beslut om utvidgat förbud, men om ett vanligt förbud redan från början kan bedömas vara otillräckligt finns inget hinder att utfärda ett utvidgat kontaktförbud direkt (s 52).

Mejl, sms eller telefonsamtal utgör inte förutsättningar för att få ett utvidgat kontaktförbud, som främst är avsett för när förbudspersonen ständigt dyker upp i skyddspersonens närhet, utan att nödvändigtvis ta kontakt. Därefter behöver det utvidgade kontaktförbudet överträdas fysiskt för att det ska bli aktuellt med ett beslut om särskilt utvidgat kontaktförbud med villkor om fotboja. Bevisläget för överträdelsen behöver vara så starkt att det räcker för att väcka åtal.

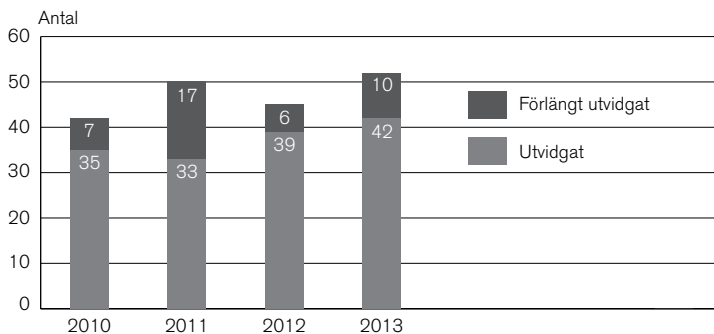


Besluten om utvidgade kontaktförbud är också få

En anledning till att fotboja inte använts mer är att besluten om utvidgat kontaktförbud också är få. Som nämnts i ett tidigare kapitel, har det i genomsnitt fattats 37 beslut om utvidgat kontaktförbud om året, exklusive förlängningar, under perioden 2010–2013. Underlaget för ett särskilt utvidgat kontaktförbud är därmed litet till att börja med, se figur 5.

Besluten har tagits av 29 allmänna åklagarkammare av 32 inom Åklagarmyndigheten samt en nationell kammare. Det visar att förbudet används i nästan hela landet, om än i liten omfattning.

Figur 5. Antalet beslut om utvidgat kontaktförbud samt förlängningar av sådana förbud under perioden 2010–2013.



Källa: Åklagarmyndigheten

Utöver att det fattas få beslut om utvidgat kontaktförbud per år, är antalet unika förbudspersoner som omfattas av sådana beslut ännu färre, eftersom flera beslut om samma förbudsperson kan fattas samma år. Bland de beslut som Brå granskat har antalet

unika förbudspersoner varierat mellan 32 och 39 under perioden 2010–2013. Det begränsar underlaget för särskilt utvidgade kontaktförbud ytterligare. Dessutom överträder inte alla dessa förbudspersoner sitt utvidgade kontaktförbud.

Brister i rutinerna en bidragande orsak?

Användningen av ett utvidgat kontaktförbud börjar vid en ansökan om det. Här tycks det som om rutinerna i själva ansökningsprocessen kan ge utrymme för felaktiga ansökningar, som bidrar till att förbudet inte används oftare.

Trots att det är polisen som fyller i ansökningsblanketten om utvidgat kontaktförbud och åklagare som beslutar om det, har det i Brås intervjuer med just poliser och åklagare framkommit att det ibland brister i rutinerna under ansökningsprocessen. Av intervjuerna framgår till exempel att polisen inte alltid är så noga med vilken ruta de kryssar i på ansökningsblanketten som anger vilket av de fyra förbuden som skyddspersonen ansöker om.

Jag kanske aldrig har kryssat i de andra [rutorna] för jag har aldrig reflekterat över dem. Jag har bara tänkt på ny ansökan och så står det kontaktförbud där ... (Polis)

Skulle en ansökan vara ”fel” ikryssad, har dock åklagaren före sitt beslut alltid en möjlighet att ändra i ansökan på eget initiativ, om det tycks befogat i ärendet – ett beslut kallat ”ex officio”.

Jag skulle tänka så här att om man fick in en ansökan och så kan jag läsa att det här verkar finnas förutsättningar för ett utvidgat kontaktförbud, då skulle jag be polisen ta kontakt med målsägaren och efterhöra är det här någonting som du vill ha? Så skulle jag nog tycka att det rimligtvis måste vara, det kan ju inte ställas krav på skyddspersonen att den ska veta exakt vilken form av kontaktförbud den ska ansöka om. (Åklagare)

Eftersom förbudet är så ovanligt är det dock inte alltid alla åklagare som är uppmärksamma i situationer då ett utvidgat kontaktförbud är lämpligt. Om åklagarna inte uppmärksammar felaktigt ikryssade blanketter, finns en risk att ansvaret för att ansökan är korrekt faller på skyddspersonerna eller någon i deras omgivning som är väl insatt i lagen och kan tillgodose deras intressen.

... det är målsägandebiträdet som råder dem [skyddspersonerna] till det. (Polis)

Bedömningen [inför ett beslut om särskilt utvidgat kontaktförbud] riskerar att bli slumpartad eftersom det beror på om skyddspersonen ansökt om utvidgat kontaktförbud eller inte. (Åklagare)

Förutsättningarna att bevilja förbudet är ovanliga

En annan anledning till att det utvidgade kontaktförbudet inte används mer kan vara att förutsättningarna för det inte alltid finns. Ett beslut om utvidgat kontaktförbud får enligt 2 § i lagen om kontaktförbud fattas ”om det kan antas att ett kontaktförbud enligt 1 § inte är tillräckligt”. Vad som anses som otillräckligt specificeras inte i lagen, men har bland de beslutsunderlag som Brå studerat oftast handlat om fysiska överträdelse av ett tidigare beviljat kontaktförbud. I ett ärende formulerades det på följande sätt i åklagarens beslutsmotivering:

[Förbudspersonen] är misstänkt för flera överträdelse av tidigare kontaktförbud och har setts utanför [skyddspersonens] bostad och studieplats.”

Den främsta orsaken till att det utvidgade kontaktförbudet inte är vanligare är, enligt åklagare och poliser som Brå intervjuat, att fysiska kontaktförsök eller överträdelse av ett tidigare beviljat kontaktförbud är ovanliga, och samtidigt utgör en förutsättning för att ett utvidgat kontaktförbud ska anses aktuellt.³⁴ Att fysiska överträdelse är ovanliga framkom även i en tidigare utvärdering av Brå (2005). Vanligast är istället att kontaktförsöken eller överträdelse sker elektroniskt, till exempel via sms, telefonsamtal eller Facebook.

I de fall det sker en fysisk överträdelse av ett tidigare beviljat kontaktförbud räcker det dessutom inte alltid med att skyddspersonen uppger att förbudspersonen exempelvis har uppehållit sig utanför huset. Enligt flera av de poliser och åklagare som Brå har intervjuat, krävs i regel någon form av stödbevisning, till exempel ett vittne till överträdelse, för ett beslut om utvidgat kontaktförbud. Det är inte alltid detta finns, och därmed saknas förutsättningar att bevilja ett förbud.

Högt beviskrav på fysisk överträdelse

I de fall en förbudsperson med utvidgat kontaktförbud fysiskt överträder sitt förbud, behöver bevisen för överträdelse, enligt förarbetena, vara så starka att det finns tillräckliga skäl för åtal.³⁵ Tillräckliga skäl för åtal innebär den högsta graden av misstanke, och överstiger nivåerna *skäligen* samt *på sannolika skäl* misstänkt.

³⁴ Det är också möjligt att många skyddspersoner får avslag på sin ansökan om utvidgat kontaktförbud. Detta går inte att undersöka eftersom Åklagarmyndighetens statistik inte anger hur många ansökningar om utvidgat kontaktförbud som görs, bara hur många som beviljas.

³⁵ Stalkningsutredningen (2008:81) föreslog att elektronisk övervakning skulle vara möjlig ”om en överträdelse skett av ett tidigare meddelat kontaktförbud eller om sannolika skäl föreligger för att en överträdelse skett”. Regeringen ansåg dock att sannolika skäl för en överträdelse var ett allt för lågt beviskrav (prop. 2010/11:45).

De poliser och åklagare som Brå har intervjuat tycker att det kan vara svårt att få fram sådana bevis. Utan ett starkt bevisläge går det således inte att besluta om ett särskilt utvidgat kontaktförbud och heller inte att använda fotbojan. Det finns därmed en risk att användningen av fotboja blir fortsatt låg.

Det ligger ju i sakens natur om de nu vill överträda ett kontaktförbud och även ett utvidgat, att man gör det när ingen annan är närvarande och då kan det leda till stora bevisproblem och att vi aldrig kommer att kunna använda oss av det [elektronisk övervakning]. Det känns ju kanske inte som intentionen med lagstiftningen. (Åklagare)

Åklagares och polisers syn på villkoren

Utifrån intervjuer och enkätresultat framkommer delade meningar om huruvida villkoren för särskilt utvidgat kontaktförbud, med eller utan fotboja, är rimliga. I intervjuerna med åklagarna uttrycker hälften att villkoren är för höga, liksom en tredjedel av de 395 åklagare som svarade på samma fråga i Brås enkät. Två tredjedelar av åklagarna i enkäten har svarat att villkoren är rimliga.

En metodologisk brist i enkäten är dock att den saknar ett svarsalternativ för dem som inte har någon uppfattning i frågan. Detta kommenteras av flera åklagare i enkätens fria svarsalternativ.

Har inte konfronterats med frågeställningen, men utgår tills vidare från att kraven är rimliga. (Åklagare)

Det finns alltså risk för att flera åklagare utan uppfattning i frågan har valt det svarsalternativ som är minst kontroversiellt – i det här fallet att kraven för att bevilja ett särskilt utvidgat kontaktförbud är rimliga. Resultatet av denna enkätfråga bör därför tolkas med försiktighet.

Frihetsberövande ligger ofta närmare till hands

Bland de frivilliga kommentarer som åklagarna har lämnat i enkäten återfinns flera som framhåller att frihetsberövande är ett närmare alternativ i de situationer där ett särskilt utvidgat kontaktförbud kan komma ifråga.

Kraven för särskilt utvidgat kontaktförbud är så högt ställda att det då nästan alltid är läge att frihetsberöva personen. (Åklagare)

När stark bevisning finns, ligger alltså anhållande och häktning av förbudspersonen närmare, vilket konkurrerar ut fotbojan åtminstone den närmsta tiden efter brottet. Däremot kvarstår givetvis möjligheten att besluta om förbud och fotboja senare, efter den eventuella påföljden för överträdelsen.

”Fotboja borde kunna användas tidigare”

Några av åklagarna menar också, både i intervjuer och i enkäten, att det borde vara möjligt att besluta om elektronisk övervakning i ett tidigare skede. De har däremot olika förslag på var gränsen ska gå. Ett förslag är att sänka kravet på bevisläget för den fysiska överträdelsen av det utvidgade kontaktförbudet.

Det borde inte krävas en tidigare överträdelse om hotbilden är tillräckligt konkret; möjligtvis borde det också räcka med att misstanken ligger på nivån sannolika skäl. (Åklagare)

Även åklagare som anser att kraven i grund och botten är rimliga, instämmer i att det särskilt utvidgade kontaktförbudet ska kunna göras tidigare, gärna innan en fysisk överträdelse inträffar.

Kraven är rimliga som huvudregel, men det skulle kunna diskuteras om det inte kan finnas enstaka fall där omständigheterna är sådana att det kan finnas skäl till ett särskilt utvidgat kontaktförbud utan att förbudspersonen har överträtt ett tidigare förbud. (Åklagare)

Slutligen finns det åklagare som anser att fotboja borde kunna användas på en gång, redan vid det första beviljade kontaktförbudet, om hotbilden är tillräckligt stark.

Det borde vara en huvudregel att åklagare får besluta om elektronisk övervakning även vid ett ordinarie kontaktförbud. (Åklagare)

Det finns tillfällen där ett särskilt utvidgat kontaktförbud skulle behövas från dag ett på grund av den hotbild som finns. (Åklagare)

Litet underlag för fotboja även med mildare villkor

Hur ofta skulle fotboja användas om villkoren för att bevilja det var lägre satta? I enkäten säger 14 procent av de 395 åklagarna att de sedan den 1 oktober 2011 någon gång har haft ett ärende där fotboja skulle ha fyllt en funktion, men där skyddspersonen hade ett ordinärt kontaktförbud eller kontaktförbud vid gemensam bostad. Svaren indikerar att det finns ett behov av fotboja utöver det enda ärende där det har beviljats, men att underlaget för ett beslut om fotboja sannolikt fortfarande är litet.

Avsaknad av fast bostad ett hinder för användning

I samtal med poliser har det också framkommit en omständighet som kan få betydelse för användningen av fotboja framöver. Enligt den nya kontaktförbudslagen³⁶ ska ett särskilt utvidgat kontaktförbud förenas med villkor om elektronisk övervakning, ”om det

³⁶ Se kontaktförbudslagen, 2 § stycke 3.

inte finns särskilda skäl mot det”. I propositionen beskrivs sådana ”särskilda skäl” som exempelvis att förbudspersonen är hemlös och därför saknar regelbunden tillgång till elektricitet för att ladda fotbojan. Ett annat skäl kan vara att förbudspersonen lider av en sjukdom som försvårar medverkan.

I de intervjuer som Brå har haft, framhåller framförallt poliser att förbudspersoner kan vara svåra att få tag på, eftersom en del av dem exempelvis befinner sig i en situation där de, efter en separation från skyddspersonen, ännu inte har fast bostad.

Jag skulle tippa att 50 % av dem vi hanterar är liksom socialt, alltså de är svåra att få tag på. De svarar inte i telefon. De har ingen fast bostad. (Polis)

Att förbudspersonen ofta är utan bostad kan således komma att utgöra en omständighet som framöver kan förhindra att fotboja används i samband med beslut om särskilt utvidgat kontaktförbud.

Användningen av utvidgat kontaktförbud

Det utvidgade kontaktförbudet är en förutsättning för att en åklagare senare ska kunna ta ett beslut om särskilt utvidgat kontaktförbud med villkor om fotboja. Utvidgat kontaktförbud utgör så att säga ”underlaget” för en eventuell fotboja och är därför viktigt att utforska om man vill förstå de förbudspersoner som kan komma att bli aktuella för ett beslut om fotboja. Hur har då dessa förbud använts?

En analys av samtliga 116 åklagarbeslut rörande utvidgat kontaktförbud mellan den 1 oktober 2011 och den 31 december 2013 visade att majoriteten av de totalt 84 skyddspersonerna var kvinnor (minst 77 procent),³⁷ och att ungefär en femtedel var män (minst 19 procent). Förbudspersonerna var oftast män (89 procent) och i vart tionde fall en kvinna (11 procent).

Inte oväntat användes förbudet oftast av en kvinna som skydd mot en man (i två tredjedelar av ärendena), men övriga kombinationer, exempelvis en man mot en annan man, förekom i ungefär lika stor omfattning (10–12 procent).

Vanligast var att förbudets giltighetstid bestämdes till ungefär ett halvår, vilket förekom i mer än en tredjedel av besluten. Giltighetstider på ett helt år förekom i ungefär en femtedel av besluten.

Nära två av tre hade fällts för våldsbrott före beslutet

För att se vilken tidigare lagförd brottslighet åklagarna har haft att ta ställning till inför sin riskbedömning, har Brå hämtat uppgifter

³⁷ I några fall kunde Brå inte fastställa skyddspersonernas kön. Skyddspersonerna anges inte med personnummer i åklagarbeslutet och Brå har därför utgått från namnet, vilket ibland har varit svårbedömt.

från lagföringsregistret om de 73 förbudspersoner som omfattades av ett beslut om utvidgat kontaktförbud mellan den 1 oktober 2011 och den 31 december 2013.

Resultatet visar att det inför 81 procent av de 116 besluten om utvidgat kontaktförbud fanns minst en tidigare fällande dom, och som mest ett trettiotal. I cirka en femtedel av besluten om utvidgat kontaktförbud, 19 procent, hade förbudspersonen inte någon tidigare fällande dom i tingsrätten.

Dessa fällande domar rör all sorts brottslighet. Forskning visar dock att tidigare våldsbrottslighet utgör en riskfaktor för våld vid stalkning (Thompson m.fl, 2013). Det är också en faktor som åklagaren, enligt lagen, särskilt ska beakta vid riskbedömningen inför ett beslut om kontaktförbud.³⁸ Inför ett beslut om utvidgat kontaktförbud kan därför tidigare våldsbrottslighet anses vara ännu viktigare i riskbedömningen, eftersom risken för att skyddspersonen ska utsättas för framtida våldsbrott kan vara förhöjd.

När Brå särskilt undersökte förekomsten av tidigare våldsbrottslighet³⁹ visade det sig att förbudspersonen, inför 64 procent av de 116 besluten om utvidgat kontaktförbud, hade tidigare domslut om våldsbrott bakom sig, medan 36 procent inte hade det. I de fall tidigare våldsbrottslighet fanns, varierade antalet domslut från ett (1) till ett tjugotal. Detta visar att åklagarna inför sitt beslut inte slentrianmässigt avslår en ansökan om utvidgat kontaktförbud på grund av att det inte föreligger tidigare brottslighet eller våldsbrottslighet, utan att de tar hänsyn till andra riskfaktorer i det specifika ärendet.

³⁸ Enligt lagens första paragraf ska åklagaren ta i särskilt beaktande om förbudspersonen har begått "brott mot någon persons liv, hälsa, frihet eller frid", vilket motsvarar brottbalkens tredje och fjärde kapitel.

³⁹ Med våldsbrottslighet menas mord, dråp, misshandel, våldtäkt, rån samt våld mot tjänsteman.

Efterlevnaden av kontaktförbuden

I föregående kapitel belystes den stegvisa förstärkning av kontaktförbudet som kan ske vid *fysiska* överträdelser, med fotbojan som yttersta medel. I detta kapitel beskriver Brå hur kontaktförbuden efterlevs generellt. Därmed ges också en bild av hur väl de nya reglerna om fotboja kan möta problematiken med överträdelser i stort.

Brå redovisar uppgifter från den officiella kriminalstatistiken gällande antalet anmälningar om överträdelser, antalet skäliga misstänkta för brottet, graden av personuppläring samt antalet lagföringsbeslut som inkluderar brottet. I samband med att dessa beskrivs, framförs även de synpunkter på lagens rättstillämpning som de intervjuade åklagarna har framfört.

Anmälda överträdelser och misstänkta

Hur många överträdelser som anmäls varje år, framgår av den officiella kriminalstatistiken.⁴⁰ Under den aktuella perioden runt reformen anmäldes flera tusen överträdelser per år till polisen, vilket visar att kontaktförbudet inte alltid respekteras av förbudspersonen.

Mellan 2010–2013 har antalet anmälda överträdelser varierat på ett oförutsägbart sätt. Året efter reformen steg antalet anmälda överträdelser med över 20 procent, från 5 272 till 6 404. Det är värt att notera att den nya straffbestämmelsen olaga förföljelse tillkom i brottsbalken 2011, vilket kan ha motiverat till att anmäla varje enskild överträdelse. Året därpå, 2013, sjönk antalet anmälningar med 29 procent. Detta kan hänga samman med en annan förändring samma år. Från och med den 1 juli 2013 kom nämligen överträdelse av kontaktförbud att omfattas inte enbart i brottet olaga förföljelse, utan även i brotten grov kvinnofridskränkning och grov fridskränkning, vilket väcker frågan om överträdelserna

⁴⁰ Alla överträdelser kommer dock inte till rättsväsendets kännedom, och statistiken beskriver därmed inte den faktiska brottsligheten.

därmed istället har registerats under dessa brottsrubriceringar. Antalet beviljade kontaktförbud och antalet skäligen misstänka låg i stort sett kvar på samma nivå, se tabell 2.

Sammantaget tyder den skiftande nivån på ökad anmälningsbenägenhet hos skyddspersonerna och förändrade anmälningsrutiner hos polisen,⁴¹ snarare än att själva brottet har ökat eller minskat i omfattning. Varför det har blivit så, kan Brå inte säga.

Tabell 2. Brottet överträdelse av kontaktförbud under perioden 2010–2013. Antal anmälda överträdelser, beviljade kontaktförbud, unika förbudspersoner (statistik från Åklagarmyndigheten), skäligen misstänkta (registeruppgifter, Brå) samt skäligen misstänkta (officiell kriminalstatistik, Brå).

Antal	2010	2011	2012	2013
Anmälda brott om överträdelser	5 295	5 272	6 406	4 574
Beviljade kontaktförbud	3 952	3 848	4 153	4 231
Unika förbudspersoner	3 216	3 008	3 267	3 279
Skäligen misstänkta (reg.uppg.)	1 003	912	920	950
Skäligen misstänkta (off. stat.)	719	667	665	669

Källa: Åklagarmyndigheten/Brå

Det framgår inte av statistiken om de anmälda överträdelserna av kontaktförbud utgörs av fysiska överträdelser eller av telefonsamtal, sms eller dylikt. Den skillnaden är av betydelse när man ser till fotbojans möjlighet att förebygga överträdelser, eftersom den främst avser förhindra fysiska sådana. I den genomgång av 376 anmälda överträdelser, som Brå gjorde i en tidigare utvärdering av lagen (2005), framgick att överträdelserna avsåg närmare 1 500 olika händelser. Endast 13 procent av dem innebar fysisk närvaro. Övriga avsåg andra typer av kontakter.

Nästan var tredje förbudsperson misstänks för överträdelse

Av registeruppgifter som Brå tagit del av framgår att antalet förbudspersoner som skäligen misstänkts för överträdelse har varit mellan 912 och 1 003 per år under perioden 2010–2013. Den officiella kriminalstatistiken visar också att det under denna period var en förhållandevis liten grupp, mellan 665 och 719 förbudspersoner per år, som blev *fortsatt* skäligen misstänkta för de anmälda överträdelserna efter avslutad brottsutredning. Svårigheten med att binda en överträdelse till förbudspersonen framkommer i intervjuer med flera poliser och åklagare.

⁴¹ Ett fåtal polismyndigheter rapporterade in ett ovanligt stort antal överträdelser under 2012, sammanlagt över 1 400 stycken fler.

Det är ju en papperstiger det här med kontaktförbudet. För att många är det så att de struntar ju i det, men så ringer de från skyddat nummer. Då kan vi aldrig bevisa att det är de som ringer. Men det är en överträdelse och den anmäls och sen läggs ju den oftast ner då för vi kan inte bevisa vem det är. (Åklagare)

Ställd i relation till hur många unika förbudspersoner som blev föremål för ett beslut om kontaktförbud år 2013, var andelen förbudspersoner som innan avslutad utredning blev skäligen misstänkta för överträdelser 29 procent (950 i relation till 3 279). Det tyder på att nästan var tredje förbudsperson blir skäligen misstänkt för överträdelser.⁴²

Kontaktförbud skyddar inte vid allvarliga fall

Uppfattningarna om kontaktförbudets brottsförebyggande effekt på den största delen förbudspersoner, bekräftas av de åklagare som Brå har intervjuat. Svårigheterna med överträdelser tycks uppkomma i de allvarliga ärenden där överträdaren inte ger upp.

Och det fungerar ju i de allra, allra flesta fallen, tycker jag. När man beviljar kontaktförbud så är det ju ändå hyfsat sällan som det faktiskt sker överträdelser av kontaktförbudet. Så att det har nog en funktion, det tror jag. Men det har inte en funktion i de fallen där man faktiskt inte bryr sig om kontaktförbudet, det är det jag menar, det är liksom inget skydd på det sättet. Fysiskt skydd eller vad man ska kalla det. (Åklagare)

Jag tycker ibland att man känner sig så tafatt med det här lilla kontaktförbudet att det är det vi kan erbjuda, och många säger: Det är ju bara en papperslapp, vad ska det hjälpa mig? Och ibland så gör det ju verkligen det, men har vi de här riktiga stalkers då hjälper ju inte det. (Åklagare)

Framförallt framhålls att kontaktförbudet kan upplevas som överksam, eftersom det inte utgör något faktiskt fysiskt skydd.

Och det vill jag också ha sagt i det här sammanhanget då, att kontaktförbud hindrar ju inte någon från att begå mord. Det är liksom, tror jag, en övertro på det. (Åklagare)

Lagföring och påföljder för brottet

Av alla de polisanmälningar om överträdelse av kontaktförbud som görs är det långt ifrån alla som leder till lagföring. För det krävs bevisning, som är långt ifrån lätt att få fram i alla ärenden.

⁴² Observera att denna siffra endast är ett ungefärligt mått som bör tolkas med försiktighet, eftersom förbudspersonerna som misstänktes för överträdelse 2013 inte nödvändigtvis motsvarar de som blev föremål för ett beslut om kontaktförbud samma år.

I kriminalstatistiken kan denna problematik till viss del utläsas av uppklaringsprocenten,⁴³ som anger hur ofta en anmäld överträdelse har lett till åtal, strafföreläggande eller åtalsunderlåtelse.⁴⁴ Under tidsperioden 2010–2013 har den i genomsnitt varit runt 46 procent, se tabell 3. Det innebär att närmare hälften av de anmälningar om överträdelser som görs till polisen, leder till ett lagföringsbeslut av åklagare.

I sammanhanget ska påpekas att inte alla anmälningar om överträdelser går att personupklara. Det förekommer anmälningar om händelser som inte utgör brott.

Vi har faktiskt tyvärr också personer som är förbudspersoner som lyckas, genom att kontakta vårt PKC, göra en anmälan om överträdelse om kontaktförbud när det är skyddspersonen som av någon anledning kontaktar dem. Det kan till och med skrivas in som en överträdelse av kontaktförbud och då inser man ju att de kommer aldrig att klara upp. Men de finns ju med i statistiken. (Polis)

Därtill kommer att ringa överträdelser enligt lagen (24 §) inte ska dömas till ansvar. Flera av de anmälda överträdelserna bedöms normalt av åklagare som ringa och läggs därför ned direkt, istället för att utredas och lagföras.

Tabell 3. Personupklaringen av brottet överträdelser av kontaktförbud under perioden 2010–2013.

	2010	2011	2012	2013
Anmälda brott	5 295	5 272	6 406	4 574
Personupklarade brott	2 676	2 435	2 696	2 079
Personupklaringsprocent	51 %	46 %	42 %	45 %

Källa: Brå

Böter vanligaste påföljden för överträdelse

Antalet lagföringsbeslut om förbudspersoner som *bland annat* gjort sig skyldiga till överträdelse av kontaktförbud är fem gånger större än antalet lagföringsbeslut där överträdelse utgjorde huvudbrott.⁴⁵ Det innebär att förbudspersoner som lagförs för överträdelser oftast också lagförs för andra, grövre brott. En analys av påföljderna vid dessa lagföringar skulle därför bli missvisande.

⁴³ Måttet är något missvisande, eftersom de personupklarade brott som ligger till grund för uträkningen även kan gälla brott som anmäls tidigare år.

⁴⁴ Alla tre innebär på olika sätt en fällande dom med efterföljande registrering i belastningsregistret.

⁴⁵ Lagföringar med överträdelse som huvudbrott kan inkludera andra brott, men endast sådana med lägre straffvärde.

Bland de lagföringsbeslut där överträdelse däremot stod som huvudbrott avgörs vanligtvis påföljden i domstol. Av dem som dömdes 2013 fick hälften böter, medan fängelse för överträdelser utdömdes i mindre än en femtedel av domstolsbesluten, se tabell 4.

Tabell 4. Lagföringsbeslut inkluderande överträdelse av kontaktförbud under perioden 2010–2013.

	2010	2011	2012	2013
Lagföringsbeslut inkl. överträdelse	800	778	639	798
Med överträdelse som huvudbrott	141	148	125	126
Åtalsunderlåtelse	18	19	10	16
Strafförelägganden	5	5	7	10
Domslut	118	124	108	100
Fängelse	31	19	19	17
Rättspsykiatrisk vård	2	4	3	2
Skyddstillsyn	16	23	13	12
Villkorlig dom	10	11	9	10
Böter	50	59	57	50
34 kap. 1 § 1 p.*	8	8	7	9
29–30 kap. 6 § Br. **	1	-	-	-

Källa: Brå

* Om en person tidigare dömts till fängelse, villkorlig dom, skyddstillsyn eller sluten ungdomsvård för ett tidigare brott, kan domstolen förordna att den tidigare utdömda påföljden även ska avse det nya brottet, så kallad konsumtion.

** Påföljdseftergift/fri från påföljd på grund av allvarlig psykisk störning.

En lagföring omfattar i snitt 2-4 överträdelser

Antalet skäligen misstänkta per år var fler än antalet lagföringsbeslut, nästan hela perioden 2010–2013.⁴⁶ När antalet skäligen misstänkta understiger antalet lagföringsbeslut är det en följd av att vissa förbudspersoner blir lagförda flera gånger under ett år.

Vidare omfattar varje lagföring i genomsnitt flera brott om överträdelser. Under tidsperioden 2010–2013 varierade antalet överträdelser per lagföring mellan två och fyra överträdelser.

Åklagare och polisens syn på påföljden

I både intervjuer och enkäter framförs kritik mot hur brottet överträdelser hanteras i rättsväsendet. Hälften av de åklagare som Brå intervjuar riktar kritik mot det och tycker att straffen borde höjas.

Nä, det jag skulle vilja förändra är väl att det, domstolsväsendet ser lite allvarigare på det, för att det inte ska upplevas som så

⁴⁶ Ett undantag var år 2012, då antalet skäligen misstänkta var 26 fler än antalet lagföringsbeslut.

tandlöst som det gör, så att det blir lite hårdare straff när man överträder kontaktförbud. (Åklagare)

Även några av de poliser som Brå har intervjuat riktar kritik mot att det inte händer så mycket efter en anmälan om överträdelse.

Effekterna av att bryta mot kontaktförbudet blir ganska uddlöst och tandlöst tycker jag. För det är också så att vi sitter nästan och ljuger för den som ansöker, ja vad händer om han bryter mot det? Ja då säger lagstiftningen att då kan han bli anhållen. Ja, hur ofta blir man det? Jag skulle vilja säga att i 99 fall av 100 så blir man aldrig anhållen. (Polis)

Istället föreslås från flera håll att lagen ska skärpas, framförallt vad gäller miniminivån. Här finns åklagare som tycker att det borde utdömas fängelse redan från första överträdelens. Ett annat förslag är att bötesbelägga ringa brott av överträdelse och låta normalgraden av brottet innebära fängelse.

Ringa brott skulle kunna ge böter och normalgraden skulle kunna vara ett fängelsestraff. Då har man ju skärpt till ordentligt så att man fattar vad man får och vad man inte får göra så att säga. (Åklagare)

Referenser

Brottsförebyggande rådet, Brå (2003). *Besöksförbud. En utvärdering av lagen och dess tillämpning*. Rapport 2003:2. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.

Brottsförebyggande rådet, Brå (2007). *Besöksförbud. De berörda och deras erfarenheter*. Rapport 2007:2. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.

Brottsförebyggande rådet, Brå (2005). *Nya regler om besöksförbud. Delrapport*. Rapport 2005. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.

Brottsförebyggande rådet, Brå (2010). *Strukturerad riskanalys vid våld mot närstående. En lägesbeskrivning av polisens arbete*. Rapport 2010:20. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.

Brottsförebyggande rådet, Brå (2006). *Stalkning i Sverige. Omfattning och åtgärder*. Rapport 2006:3. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.

Brottsförebyggande rådet, Brå (2015). *Olaga förföljelse. Tillämpningen av den nya straffbestämmelsen*. Rapport 2015:2. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.

Justitiekanslern (2005). *Stalkning*. 2004/05:JuU20

Regeringens proposition 2002:03/70. *Ytterligare åtgärder för att motverka våld i nära relationer*.

Regeringens proposition 2010/11:45. *Förbättrat skydd mot stalkning*.

Regeringens proposition 2012/13:186. *Ökade möjligheter att förebygga våld i nära relationer*.

Rikspolisstyrelsen (2013). *Rikspolisstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om Polisens kontaktcenter (PKC)*. FAP-nummer: 150-1, RPSFS: 2013:11.

Rikspolisstyrelsen (2013). *Riktlinjer för kontaktförbud. Polisens ansvar gällande kontaktförbud*. Stockholm.

Statens offentliga utredningar (2008) *Stalkning – ett allvarligt brott*. Betänkande av Stalkningsutredningen. SOU 2008:81. Stockholm. Fritzes.

Statens offentliga utredningar (2014) *Våld i nära relationer – en folkhälsofråga*. Betänkande av Nationella samordnaren mot våld i nära relationer. SOU 2014:49. Stockholm. Fritzes.

Stiftelsen Tryggare Sverige (2011). *Kontaktförbud – ett slag i luften? Om förutsättningarna för lagens tillämpning i praktiken*. Rapport 2011:1. Stockholm. Jure.

Thompson, Carleen M., Dennison, Susan M., Stewart, och Anna L. (2013). *Are different Risk Factors Associated with Moderate and Severe Stalking Violence? Examining Factors From the Integrated Theoretical Model of Stalking Violence*. Criminal Justice and Behavior. August 2013 vol. 40 no. 8, 850–880.

Åklagarmyndigheten (2013). *Kontaktförbud – en kartläggning av tillämpningen med synpunkter på iakttagelserna*. Tillsynsrapport 2013:4. Utvecklingscentrum Göteborg.

Åklagarmyndigheten (2014). *Kontaktförbud – en handbok*. Utvecklingscentrum Göteborg.

Elektroniska källor

Statistisk från Unizon (tidigare SKR) (2013). Hämtat från <http://www.kvinnojouren.se/statistik-fran-skrs-jourer> [2014-11-01]

Statistik från ROKS (2013). Hämtat från http://www.roks.se/sites/default/files/pdf/nyheter/statistik_kvinnjour_roks_2013.pdf [2014-11-01]

Dokumentnummer 15:531 i Stortinget (2013-2014). Hämtat från <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Sporsmal/Skriftlige-sporsmal-og-svar/Skriftlig-sporsmal/?qid=59329> [2014-09-15]

Bilagor

Bilaga 1. Metod

Statistik över kontaktförbud

För att undersöka om förtydligandet om åklagarens riskbedömning (inför ett beslut om kontaktförbud) har fått genomslag på antalet beviljade kontaktförbud, har Brå inhämtat statistik över beslut om kontaktförbud under perioden 2010–2013 (samt för kontaktförbud vid gemensam bostad, även det första kvartalet år 2014). Uppgifterna har inhämtats från statistikavdelningen vid Riksåklagaren och har omfattat:

- antalet beslut om beviljaden
- antalet beslut om avslag
- antalet unika skyddspersoner i de fall ansökan beviljats
- antalet unika förbudspersoner i de fall ansökan beviljats
- fördelningen av antalet beslut per åklagarkammare
- ärendenumren för beslut gällande beviljade av kontaktförbud vid gemensam bostad, utvidgat kontaktförbud samt särskilt utvidgat kontaktförbud.

Uppgifterna levererades som Excelfiler och krävde ingen ytterligare databehandling.

Åklagarbeslut gällande kontaktförbud

För att se om den fördubblade giltighets- och förlängningstiden för kontaktförbud vid gemensam bostad har ökat användningen av förbudet, har Brå undersökt samtliga kontaktförbud vid gemensam bostad 2010 samt 2012–2013. Året då reformen genomfördes utelämnades ur analysen, för att underlätta årliga jämförelser.

För att kunna beskriva tillämpningen av särskilt utvidgade kontaktförbud samt utvidgade kontaktförbud och deras förbudsområden, har Brå också gjort en totalundersökning av samtliga beslut om både utvidgat och särskilt utvidgat kontaktförbud under perioden 2010–2013.

Metod

Utifrån en ärendenummerlista från Riksåklagarens statistikenhet, kunde Brå elektroniskt samla in samtliga åklagarbeslut gällande

- kontaktförbud vid gemensam bostad (ej år 2011)
- utvidgade kontaktförbud
- särskilt utvidgade kontaktförbud.

Informationen i besluten kodades därefter in i statistikprogrammet SPSS.

Avvikelser från statistiken från Åklagarmyndigheten

Vid inkodningen av information i åklagarbesluten i SPSS upptäcktes flera felregistrerade kontaktförbud, varför den statistik som Åklagarmyndigheten tillhandahåller gällande kontaktförbud inte helt överensstämmer med det undersökningsmaterial som Brå har samlat in. Till exempel är några åklagarbeslut under 2013 registrerade som ett kontaktförbud vid gemensam bostad, fastän det finns ett tidigare beslut om ett sådant och giltighetstiden visar att det rör sig om ett beslut om förlängning.

Underlaget

Det slutliga underlaget som baserades på de insamlade åklagarbesluten kom att utgöra följande:

Antal	2010	2011	2012	2013
Kontaktförbud vid gem. bostad	99	-	105	128
Förlängningar av förbudet	4	-	1	6
Unika skyddspersoner	98	-	105	129
Unika förbudspersoner	98	-	95	109
Utvidgade kontaktförbud	42	38	44*	42
Förlängningar av förbudet	9	20	9	14
Unika skyddspersoner	44	43	43	44
Unika förbudspersoner	33	32	37	39
Särskilt utvidgade kontaktförbud	2	0	0	2
Förlängningar av förbudet	1	1	1	0

* Varav 3 stycken är rubricerade som utvidgat/gemensam bostad.

Enkätundersökning till åklagare

För att undersöka den praktiska tillämpningen av lagen inom de områden där lagändringar gjorts, har åtta åklagare och nio poliser i intervjuer fått berätta om sina erfarenheter av det praktiska arbetet med kontaktförbud. Intervjuerna gjordes med verksamma åklagare och poliser i tre olika regioner, där andelen beviljade kontaktförbud var att betrakta som hög, låg och genomsnittlig under 2013.

Likaså har 400 åklagare svarat på frågor om den praktiska tillämpningen av lagen i en enkät som gått ut till landets samtliga åklagare.

Urval

Uppgifter om anställda åklagare inhämtades från Åklagarmyndighetens personalfunktion. I januari 2013 var 782 åklagare anställda vid myndigheten. Enkäten gick ut elektroniskt i mars 2014 till 780 av dessa åklagare. Två åklagare föll bort vid utskicket. Bland de 782 åklagarna fanns åklagare på flera olika nivåer i organisationen, där inte alla har arbetat med kontaktförbud sedan den 1 oktober 2011, vilket var det enda inklusionskriteriet för att få besvara frågorna i enkäten.

Svarsfrekvens och bortfall

Av de 780 åklagare som nåddes av enkäten, svarade totalt 549 åklagare, vilket ger en svarsfrekvens på 70 procent. Av dem som svarade på enkäten hade en majoritet, 400 åklagare, erfarenhet av ärenden gällande kontaktförbud efter 1 oktober 2011 och fick därför gå vidare i enkäten och svara på frågor kring det. 149 åklagare hade inte fattat sådana beslut och fick därmed inga sådana följdfrågor.

Sammantaget svarade 51 procent av landets samtliga åklagare på frågor om kontaktförbud. 19 procent svarade inte på frågorna, eftersom de inte har någon erfarenhet av kontaktförbud efter reformen. Bortfallet på 30 procent vet Brå inte något om. Det kan utgöras av åklagare som har erfarenhet av ärenden gällande kontaktförbud likväl som av åklagare som inte har sådan erfarenhet.

Eftersom frågorna om kontaktförbud innehöll filterfrågor, det vill säga frågor där åklagaren inte behöver svara på ett antal nästkommande frågor om denne ger ett visst svar, varierar svarsfrekvensen något beroende på vad frågorna gäller:

- Av de totalt 549 åklagare som besvarade enkäten hade 400 åklagare (73 procent) fattat beslut om kontaktförbud efter den 1 oktober 2011. Bland dessa 400 åklagare var det interna bortfallet som mest 5 åklagare på en enskild fråga (på frågenivå var det alltså som minst 395 åklagare av 400 som svarade).
- Av de 400 åklagarna hade 101 (25 procent) fattat beslut om kontaktförbud vid gemensam bostad efter den 1 oktober 2011 och svarat på frågor om detta. Bland dessa 101 var det interna bortfallet som mest 1 åklagare (på frågenivå var det alltså som minst 100 som svarade).

Intervjuer med polis och åklagare

Urval

Semistrukturerade intervjuer har gjorts med åtta åklagare och nio poliser utifrån en intervjuguide med bland annat respektive lagändring som tema. De intervjuade personerna valdes ut främst utifrån den region de arbetade i. De regioner som var intressanta att följa upp närmare motsvarar tre regioner som ligger högt, lågt respektive genomsnittligt när det gäller andelen beviljade kontaktförbud 2013.

Samtal har också hållits med poliser och åklagare som har handlagt det ärende med fotboja som inträffade under undersökningsperioden.

Metod

Intervjupersoner inom Åklagarmyndigheten har fått anmäla sig som frivilliga för en telefonintervju, på uppmaning av respektive kammarchef. Erfarenhet av kontaktförbud var nödvändig. Efter intresseanmälan har Brå ringt upp och bokat en tid för telefonintervju. Telefonintervjun har efter medgivande från den intervjuade spelats in för att sedan transkriberas och analyseras.

De poliser som medverkat som intervjupersoner har valts ut utifrån geografisk tillhörighet till den åklagarkammare där intervjuerna med åklagarna hållits, och efter erfarenhet av kontaktförbudsutredningar.

De samtal som fördes med de poliser och åklagare som arbetade med det ärende med fotboja som inträffade under undersökningsperioden har dokumenterats genom anteckningar under samtalets gång.

Material

Intervjuerna har utförts med hjälp av en intervjuguide, där både lagändringarna som infördes 2011 liksom den praktiska tillämpningen av lagen togs upp.

Officiell kriminalstatistik från Brå

Officiell kriminalstatistik har använts för att visa hur lagen om kontaktförbud tillämpas efter en överträdelse av ett kontaktförbud. Statistiken har inhämtats från Brås webbplats och spänner över tidsperioden 2010–2013. De uppgifter som hämtats avser

- antalet anmälningar om överträdelser av kontaktförbud
- antalet skäligen misstänkta för överträdelse
- personuppkläringen för överträdelse
- antalet lagföringsbeslut om överträdelser av kontaktförbud.

Eftersom statistiken har laddats ned som Excelark har ingen ytterligare behandling varit nödvändig.

Registeruppgifter från Brå

För att kunna säga något om de personer som utgör underlaget för eventuella beslut om särskilt utvidgat kontaktförbud, har registeruppgifter från lagföringsregistret inhämtats för de förbudspersoner som omfattades av ett beslut om utvidgat kontaktförbud från den 1 oktober 2011 till den 31 december 2013.

För att kunna säga något om hur många som blev skäligen misstänkta för överträdelse av kontaktförbud, har Brå även hämtat ut uppgifter från misstankeregistret avseende detta brott för perioden 2010–2013. Eftersom dessa uppgifter levererades som SPSS-filer har ingen ytterligare databehandling varit nödvändig.

Urval

Utifrån en lista med personnummer som hämtats från de inkodade åklagarbesluten om utvidgat kontaktförbud, totalt 116 beslut, har Brå inhämtat uppgifter från lagföringsregistret för de totalt 73 förbudspersoner för vilka beslut fattades mellan den 1 oktober 2011 och den 31 december 2013. Uppgifterna lämnades som SPSS-filer.

Metod

Uppgifterna om förbudspersonernas lagföringar har sedan matchats med de 116 beslut om utvidgat kontaktförbud som togs under perioden, och behandlats i SPSS för att se vilka uppgifter om tidigare lagföringar som åklagaren hade vid tidpunkten för beslutet.

Stalking, eller *systematisk förföljelse*, är ett beteende som innebär att en person upprepade gånger utsätter någon annan för hot, våld eller trakasserier. För att förbättra skyddet mot stalking gjordes i oktober 2011 vissa ändringar i den dåvarande lagen om besöksförbud. Lagändringarna innebar främst att det blev möjligt att låta personer med särskilt utvidgat kontaktförbud övervakas elektroniskt med fotboja. Den maximala giltighetstiden för kontaktförbud vid gemensam bostad ökade också från en månad till två månader.

Brå har haft i uppdrag av regeringen att följa upp och utvärdera lagändringarna och konstaterar i denna studie att de inte har gett någon större verkan. Elektronisk övervakning med fotboja har bara använts en gång fram till oktober 2014. Antalet beviljade kontaktförbud har ökat något, men beror främst på att fler kontaktförbud förlängs. Kontaktförbuden vid gemensam bostad har dock blivit fler.

Rapporten vänder sig främst till beslutsfattare, Polisen och Åklagarmyndigheten, men kan också vara relevant för andra med intresse för hur kontaktförbud används.



Brottsförebyggande rådet/National Council for Crime Prevention

BOX 1386/TEGNERGATAN 23, SE-111 93 STOCKHOLM, SWEDEN

TELEFON +46 (0)8 527 58 400 • FAX +46 (0)8 411 90 75 • E-POST INFO@BRA.SE • WWW.BRA.SE

ISBN 978-91-87335-38-9 • URN:NBN:SE:BRÅ-583 • ISSN 1100-6676