

JUSTITIEDEPARTEMENTET
KRIMINALPOLITISKA ENHETEN
103 33 STOCKHOLM

DATUM 2014-10-29
DNR 0204/14
ER REFERENS Ju2014/4445/KRIM

Remissyttrande över betänkandet Våld i nära relationer – en folkhälsofråga (SOU 2014:49)

Brottsförebyggande rådet (Brå), som fått rubricerade betänkande, lämnar följande yttrande. Brå lämnar framför allt synpunkter på de delar av förslagen som rör myndighetens område.

Sammanfattning

Uppdragen till Brå

Brå föreslås få i uppdrag att undersöka möjligheten till brottskodning för våldsbrott mot personer med funktionshinder. Enligt Brå bör det i första hand övervägas om det finns andra sätt att få kunskap om omfattningen av detta våld och ställer sig tveksam till förslaget.

Brå *avstyrker* förslaget om att kartlägga omfattningen av hedersrelaterade begränsningar, hedersrelaterat våld och förtryck.

Brå *avstyrker* förslaget om att göra återkommande analyser av utvecklingen på området våld i nära relationer. Brå kan följa omfattning av detta våld, men inte olika verksamheters arbete.

Brå *tillstyrker* förslaget om att göra en kunskapssammanställning om effektiva polisiära metoder.

Övrigt

Brå *tillstyrker* förslaget om gemensamma handlingsplaner.

Brå *avstyrker* förslaget om att skärpa straffskalan för överträdelse av kontaktförbud.

Brå *tillstyrker* förslaget om att en längre giltighetstid för kontaktförbud avseende gemensam bostad.

Brå *avstyrker* förslaget om att arbetet mot våld i nära relationer ska ingå som en del i ANDT-arbetet.

Brå *tillstyrker* förslaget om en statsrådsgrupp.

Utredningens förslag

Den nationella samordnaren har genom sitt arbete och i betänkandet förtjänstfullt fångat hur komplext och mångfacetterat området våld i nära relationer är. En rad viktiga åtgärder föreslås som kan bidra till att öka skyddet och stödet till våldsutsatta. Brå finner det exempelvis vara positivt att samordnaren framhåller arbetet med våldsutövarna. Brå har dock följande synpunkter att anföra beträffande några av förslagen och resonemangen.

Uppdrag om gemensamma handlingsplaner

I avsnitt 2.1.2 föreslås länsstyrelserna att i samarbete med andra aktörer ta fram gemensamma handlingsplaner med sikte på ett tryggt och säkert samhälle fritt från våld. Denna tanke är sig god. Inom området våld i nära relationer finns en lång tradition av samverkan i olika former, på olika nivåer och med olika mål (Exempelvis drev Socialstyrelsen ett pilotprojekt med samverkansgrupper i fem län redan åren 1992-1995. Därefter har det funnits en mängd regionala och länsvisa samverkansgrupper, länsvis samverkan kring behandlande verksamheter och samverkan kring kommunala handlingsplaner etc.). Enligt de erfarenheter som finns är samverkan dock sällan en lösning i sig. Det finns gott om exempel på hur samverkan glider över till att bli ett mål i sig, i stället för att vara ett verktyg för att åstadkomma något. Brå vill således i detta sammanhang framhålla vikten av att handlingsplanerna innehåller tydliga, avgränsade och uppföljningsbara mål och där varje aktörs roll avgränsas och tydliggörs. Brå ställer sig också tveksam till den vägledning som den nationella samordnaren publicerar (i separat bilaga till betänkandet) som stöd för ett sådant arbete. Vägledningen är enligt Brå bland annat alltför omfattande och kräver för att kunna realiseras resurser och tid som sällan finns i kommunerna.

Uppdrag om brottskoder för våldsbrott mot personer med funktionshinder

I avsnitt 3.9.2 föreslås att Brå ska ges i uppdrag att undersöka om brottskodning för våldsbrott mot personer med funktionsnedsättning kan införas. Brå ställer sig tveksam till detta förslag. Enligt Brås erfarenheter och kunskaper väger de negativa aspekterna tyngre jämfört med de positiva av en sådan kodning. Kodning av funktionsnedsättning skulle leda till en substantiell ökning av antalet brottskoder. Då våldsbrotten redan i dagsläget innefattar en stor mängd brottskoder ökar risken för att kvaliteten på statistiken i fråga kan urholkas kraftigt. Som också påpekas i betänkandet finns det redan i dagsläget en icke-försumbar felkodning. Även om det är synnerligen angeläget att få bättre kunskap om omfattningen av våldsbrott mot personer med funktionsnedsättning, kan en sådan särskild kodning leda till en falsk trygghet i uppskattningen. Det bör således övervägas om det finns andra sätt att få bättre vetskap om omfattningen.

Sammanhållen tidsfrist vid brott mot barn

I avsnitt 4.7.5 lägger den nationella samordnaren förslag om tidsfrister vid brott mot barn i enlighet med de förslag som lämnas i Ds 2013:30. I detta hänvisar Brå till myndighetens utförliga remissvar på nämnda promemoria, daterat den 26 september 2013.

Kartlägga omfattningen av hedersrelaterat våld och förtryck

I avsnitt 5.3 föreslås att Brå ska ges i uppdrag att på nationell nivå kartlägga omfattningen av hedersrelaterade begränsningar, hedersrelaterat våld och förtryck. I betänkandet nämns en rad tidigare studier, med olika styrkor och svagheter, med syftet att kartlägga omfattningen i Sverige.

Brå avstyrker det föreslagna uppdraget, då förutsättningarna för att genomföra en sådan kartläggning bedöms som alltför ringa. Brå förfogar över två verktyg där upplevd utsatthet kan fångas: Nationella trygghetsundersökningen (NTU) samt Skolundersökningen. Den förra når folk i åldern 16-79 år och görs varje år, den senare når 9:e klassare och görs vart tredje år. I båda fallen görs ett statistiskt urval av respondenter. De båda frågeundersökningarna är mycket omfattande och följer en tidsserie. Alla lägga till frågor som också fångar hedersrelaterade aspekter är inte lämpligt av flera skäl. Ett grundläggande problem är svårigheter i att definiera begreppen hedersrelaterade begränsningar, våld och förtryck. Ytterligare försvårande är att det troligen inte enbart är konkreta, faktiska eller fysiska handlingar som utger den hedersrelaterade händelsen utan snarare en subjektiv känsla och upplevelse. För att en person ska kunna uppge att den är utsatt måste dessutom också syftet med begränsningen, våldet eller förtrycket stå klart. Samtidigt är det viktigt utifrån kartläggningens syfte att inte lägga för mycket av definitionsansvaret på respondenterna. Då många frågor krävs för att ringa in området skulle undersökningarna bli alltför omfattande för respondenterna, med risk för att respondenterna inte svarar alls. Det skulle också krävas ett betydligt större urval, än till exempel dagens 20 000 i NTU, för att överhuvudtaget kunna fånga eller redovisa de handlingar som efterfrågas. Ytterligare ett starkt skäl är att det rör sig om mycket känsliga frågor som metodmässigt och etiskt är svåra att hantera och som också torde påverka det interna bortfallet. I kartläggningar där en person utsätts av en närstående och befinner sig mitt i den utsatta situationen tenderar personerna att inte vilja svara på frågor kring sin utsatthet, varför felaktiga svar samt mörkertalet riskerar bli stort. Ett tillägg med frågor om hedersrelaterat våld och förtryck, skulle således innebära stora problem vad gäller internt och externt bortfall och således också ytterst tillförlitligheten. Tilläggas kan att det också skulle innebära betydande kostnader för myndigheten att genomföra en sådan undersökning – något som den nationella samordnaren inte inkluderat i avsnittet om de ekonomiska konsekvenserna. Dels är det ett omfattande och kostsamt arbete att arbeta fram och testa ett dylikt frågebatteri, dels innebär det ökade kostnader att genomföra den mer omfattande undersökningen.

Om skärpt straffskala för överträdelse av kontaktförbud

I avsnitt 6.9. 1 lägger den nationella samordnaren förslag om en skärpt straffskala vid överträdelse av kontaktförbud. Brå har genomfört en rad studier på detta område, och resonerar utifrån dessa detaljerat om förslaget.

Förslag till skärpt straffskala – överträdelse av normalgraden

Brå avstyrker förslaget att skärpa straffskalan för överträdelse av kontaktförbud. Brås skäl är att det för det första inte är tillräckligt väl underbyggt att en generell straffskärpning är motiverad av vare sig straffvärdesskäl eller preventiva skäl. För det andra tillgodoser den nya bestämmelsen om olaga förföljelse i stor utsträckning redan

behovet av ny lagstiftning för att markera att samhället ser allvarligt på överträdelser av kontaktförbud.

Överträdelserna avser mycket sällan våld

När det gäller straffvärdet anges som ett av argumenten för att straffen för överträdelse av kontaktförbud ska skärpas, att våldsbrottslighet idag ses som mer klandervärd än tidigare. När det gäller överträdelser av kontaktförbud bör då erinras om att dessa mycket sällan torde avse våldsbrott. Brås genomgång av 376 anmälningar om överträdelser åren 2003-2005 visade att endast 1,5 procent (sex anmälningar) inrymde våldsbrott. Av de anmälda händelser som ingick i anmälningarna avsåg 80 procent att förbudspersonen tagit kontakt per telefon och sms och 13 procent avsåg någon form av fysisk närvaro.

Upprepade överträdelser fångas upp genom bestämmelsen om olaga förföljelse

När det gäller de överträdelser som inte avser våld fångas, enligt Brås mening, behovet av straffskärpning tillräckligt väl upp genom tillkomsten av bestämmelsen om olaga förföljelse. Den bestämmelsen har, trots att det inte var något uttalat syfte, i stor utsträckning kommit att tillämpas just vid överträdelser av kontaktförbud. Närmare sex av tio domar om olaga förföljelse inrymmer överträdelser av kontaktförbud. Oftast inrymmer den olaga förföljelsen även något annat brott, som ofredande (som då oftast skett innan kontaktförbudet utfärdades). Men det förekommer också att den olaga förföljelsen enbart består av flera överträdelser av kontaktförbud. Av de personer som under perioden 2011-2013 dömdes för olaga förföljelse som inrymde överträdelse(r) av kontaktförbud fick hälften fängelsestraff. Den andra hälften fick i huvudsak skyddstillsyn, med eller utan samhällstjänst. I de 20 fall som enbart gällde överträdelser av kontaktförbud fick 12 fängelse och resten fick skyddstillsyn eller rättspsykiatrisk vård. Sammantaget uppfattar Brå att den nya bestämmelsen både tydligare markerar samhällets avståndstagande från överträdelser av kontaktförbud och bidrar till att strängare straff döms ut för upprepade överträdelser. Enligt Brås mening behöver dock tillämpningen av bestämmelsen om olaga förföljelse förbättras, så att fler fall av upprepade överträdelser av kontaktförbud fångas upp av polis och åklagare som möjlig olaga förföljelse och att därmed fler misstänkta kan dömas.

Vad räknar åklagarna i dag som en respektive fler överträdelser?

När det gäller behovet av straffskärpning för enstaka överträdelser, som inte inrymmer annan brottslighet än överträdelsen, kan ifrågasättas om dessa typmässigt är av den allvarlighetsgraden att fängelse bör vara normalstraffet. Den bedömningen försvåras av att det inte finns någon helt enhetlig praxis när det gäller vad som ska räknas som en överträdelse och vad som kan räknas som flera. Vissa åklagare räknar flera händelser, till exempel sms som en överträdelse, medan andra i större utsträckning räknar varje händelse som en ny överträdelse. Här behövs tydligare vägledning till åklagarna kring vad som ska räknas som en enstaka överträdelse och vad som ska räknas som flera.

Stalkare torde vara svåra att påverka med förslaget

Ovan har Brå främst diskuterat utredningens argument att höja straffen utifrån straffvärdesprincipen. Om man också tar in den möjliga preventiva effekten av en

generell straffhöjning, bör framhållas att de flesta som får kontaktförbud inte blir anmälda för överträdelser. Det är en liten grupp av förbudspersoner som står för en mycket stor del av anmälningarna om överträdelser. Den gruppen ”stalkare” torde i ganska liten utsträckning påverkas av en justering av straffskalan för överträdelser. Därtill kommer att de alltså redan i dag lever upp till kriterierna för att kunna dömas för olaga förföljelse.

Förslag till skärpt straffskala – ringa brott

Brå delar utredningens syn att det är ett problem att åklagarnas bedömningar av ringa överträdelser skiftar. Brå uppfattar dock inte att utredningen därmed tillför tillräckligt med nya fakta för att ändra det beslut som regeringen fattade i samband med stalkningsutredningens förslag att inte vidga det kriminaliserade området. Enligt Brås bedömning behövs en bredare och mer ingående studie av hur praxis ser ut i dag när det gäller ringa överträdelser. Först då kan man veta i vilken utsträckning icke ursäktliga fall bedöms som ringa i dag. Brå har planer på att under 2015 genomföra en sådan studie. Avsikten är att gå igenom ett större antal ärenden om överträdelser av kontaktförbud, som lagts ned för att de bedömts som ringa.

Längre giltighetstid för kontaktförbud avseende gemensam bostad

I avsnitt 6.9.2 föreslår den nationella samordnaren att giltighetstiden för kontaktförbud avseende gemensam bostad ska förlängas. När möjligheten till kontaktförbud i gemensam bostad infördes var den maximala tiden en månad. Denna tid utökades år 2010 till två månader. Möjligheten till besöksförbud i gemensam bostad utnyttjas dock fortfarande inte särskilt ofta. Detta trots att hundratals kvinnor, med och utan barn, uppsöker kvinnojourer för att få ett skyddat boende varje år. Utredningen uppfattar att det låga utnyttjandet kan bero på att den möjliga förbudstiden fortfarande är för kort och föreslår att maxtiden förlängs till tre månader. Brå motsätter sig inte en sådan förlängning. Brå bedömer dock, liksom utredningen, att många kvinnor ändå kommer att välja att lämna bostaden, eftersom de inte känner sig trygga där eller har obehagliga minnen därifrån. Därtill kommer att åklagarna fortfarande uppfattar att kriterierna för att besluta om kontaktförbud i gemensam bostad är ganska lika dem som gäller för häktning. Att häkta mannen ses då som ett säkrare alternativ för kvinnan.

Våldet som en del i ANDT-arbetet

I avsnitt 8.2 föreslår den nationella samordnaren att arbetet mot våld i nära relationer ska ingå som en del i arbetet med ANDT-frågor. Brå avstyrker detta förslag av flera skäl. Våld i nära relation är ett mycket komplext och mångfacetterat problem, till både uttryck och former och beträffande dess orsaker. Den nationella samordnaren har på andra ställen i betänkandet också påtalat detta. Myndigheter och andra aktörer har under ett antal år arbetat för att visa på just denna breda förståelse. Att hantera våld i nära relationer i sammanhanget alkohol, narkotika, doping och tobak riskerar att reducera frågans komplexitet och samtidigt underminera många års arbete. Det förebyggande arbetet, de omedelbara akuta åtgärderna samt mer långsiktiga stödåtgärder torde exempelvis skilja sig åt mellan dessa problemområden. Andra skillnader återfinns i de strukturella beståndsdelarna som utgör en viktig ram i arbetet.

Ett annat skäl är att området riskerar att fragmentariseras och hamna i skymundan som en fråga bland många andra i ANDT-arbetet. Arbetet mot våld i nära relation har

sedan tidigare i stor utsträckning bedrivits i projektform och det löper ofta vid sidan av ordinarie verksamhet. Om området skulle innefattas som en del i ANDT-strategin ser Brå en risk för att denna styvmoderliga behandling befästs och till och med accentueras ytterligare.

Däremot vill Brå lyfta fram tanken om att *arbetsformen* för ANDT-frågorna skulle kunna vara aktuell för att hantera området våld i nära relation. Området är tillräckligt omfattande och mångskiftande för att rymmas i eget sådant forum. Regeringen tillsatte i början av 2014 en utredning om att ta fram en nationell strategi på området. Här finns en grund för ett råd liknande det som finns på ANDT-området. Nationell myndighetssamverkan för kvinnofrid - där närmare 20 centrala myndigheter, samtliga länsstyrelser samt Sveriges kommuner och landsting representeras - har regelbundet träffas sedan närmare 15 år tillbaka och utgör också ett forum som skulle kunna komma till användning i detta sammanhang. I stället för att införlivas i ett ANDT-forum förtjänar och behöver våld i nära relationer en egen arena, som präglas av en helhetssyn.

Förslag om en återkommande nationell analys av utvecklingen

Den nationella samordnaren föreslår i avsnitt 8.5 att Brå var tredje år ska göra en nationell analys av utvecklingen av våld i nära relationer utifrån kunskap och data från olika verksamhets- och kunskapsområden. Brå avstyrker detta förslag. När det gäller verksamheterna inom socialtjänst och hälso- och sjukvård torde exempelvis andra myndigheter ha bättre förutsättningar och redskap att följa denna utveckling, liksom att flera av rättsväsendets myndigheter har egna kanaler för uppföljning. Det Brå i detta sammanhang kan ställa sig positiv till är att följa utvecklingen av omfattningen av våld i nära relationer (exklusivt hedersrelaterat våld). Brå har i ett tidigare regeringsuppdrag utvecklat en särskild frågemodul som gäller detta våld och som kan hakas på Nationella trygghetsundersökningen. Denna modul ger också svar på en rad för sammanhanget viktiga frågor, såsom hur vanligt det är att den våldsutsatte polisanmäler våldet och vilka stödverksamheter man varit i kontakt med.

Förslag om att inrätta en statsrådsgrupp

Den nationella samordnaren föreslår i avsnitt 8.4 att det tillsätts en särskild statsrådsgrupp mot våld i nära relationer. Denna ska enligt förslaget bjuda in berörda myndighetschefer en gång om året för att statsråden ska kunna få en bild av utvecklingen. Brå har tidigare och i andra sammanhang (se ex. Brå-rapport 2010:18) påpekat behovet av en starkare samordning och ställer sig mot den bakgrunden positiv till detta. Brå vill också påpeka vikten av koordineringen departementen emellan när det gäller uppdrag och andra aktiviteter som inte fångas upp i detta årliga sammanträde.

Förslag om en kunskapssammanställning om effektiva polisiära metoder

Den nationella samordnaren föreslår i avsnitt 8.7 att Brå ges i uppdrag att göra en kunskapssammanställning om effektiva polisiära metoder för att förebygga upprepat våld mot barn och vuxna i nära relationer. Brå tillstyrker förslaget.

Finansiering av vissa förslag

Brå vill framhålla att de uppdrag som föreslås till Brå (och som Brå i detta remissvar tillstyrkt) måste finansieras med särskilda anslag. Överlag önskar Brå en mer

grundlig genomlysning av de finansiella konsekvenserna av de åtgärder som nationella samordnaren föreslår.

Detta yttrande avges av undertecknad myndighetschef efter föredragning av enhetschef Annika Eriksson. I den slutliga handläggningen har även enhetschef Stina Holmberg, utredaren Solveig Hollari samt verksjuristen Saadia Aitattaleb deltagit.

Erik Wennerström

Annika Eriksson