

ELEKTRONISK ÖVERVAKNING VID BESÖKSFÖRBUD

Teknikens möjligheter och begränsningar

Brottsförebyggande rådet
Adress: Box 1386, 111 93 Stockholm
Telefon 08-401 87 00 Fax 08-411 90 75
Internet [www. Brottsforebygganderadet.se](http://www.Brottsforebygganderadet.se)

Inledning

Brottsförebyggande rådet (BRÅ) har regeringens uppdrag att göra en förstudie om de praktiska och tekniska förutsättningarna för en försöksverksamhet med elektronisk övervakning av män som begått brott mot besöksförbudslagen. Uppdraget är en del av det myndighetsgemensamma uppdrag för att bekämpa våld mot kvinnor som regeringen beslutade om år 1997 (1997-12-16).

I uppdraget påpekas att det krävs att den teknik som finns är tillförlitlig och att övervakningen över huvud taget är praktiskt genomförbar, för att ett vidare lagstiftningsarbete om grunderna för en förordning om elektronisk övervakning vid besöksförbud skall vara meningsfullt. Denna redovisning av uppdraget begränsar sig därför till de tekniska och praktiska förutsättningarna för en sådan verksamhet. Sålunda behandlas inte de rättsliga förutsättningarna med anledning av en eventuell försöksverksamhet.

Våld mot kvinnor

Antalet polisanmälda våldsbrott har under de senaste tio åren ökat med över 40 procent. Ökningen gäller såväl det våld som riktas mot män som det som riktas mot kvinnor. Av statistiken liksom från flera andra datakällor framgår dock att våld mot män och våld mot kvinnor delvis har olika struktur. I nästan åtta av tio fall (78%) av de under år 1997 polisanmälda våldsbrotten mot kvinnor är gärningsmannen sedan tidigare bekant för offret. Vid våld mot män är motsvarande andel 35 procent. Det är också betydligt vanligare att det våld som riktas mot kvinnor utspelas inomhus än vad fallet är när män faller offer för misshandel. I mer än sju av tio fall av kvinnomisshandel begås brottet inomhus, medan motsvarande andel för män är fyra av tio fall.

Det är således betydligt vanligare att kvinnor utsätts för våld av någon med vilken de har eller har haft någon form av relation och att det sker inomhus, många gånger utan att andra än gärningsmannen och offret är närvarande.

Kvinnomisshandel begås ofta av en man som kvinnan är socialt, känslomässigt och ekonomiskt beroende av. Mörktalet vid våld som sker inomhus och mellan personer som har en nära relation till varandra är stort eftersom benägenheten att anmäla sådant våld är mindre än när

det är en okänd person som begår brottet. Hur stort mörktalet är, är av naturliga skäl mycket svårt att närmare bestämma. Det är dock utan tvekan så att majoriteten av det våld som riktas mot kvinnor inte kommer till polisens kännedom och därför inte noteras i statistiken över anmälda brott. Redan en mindre förändring i kvinnors benägenhet att anmäla våld som riktas mot dem kan således få relativt stort utslag på brottskurvan. Mycket talar också för att en stor del av brottsökningen beträffande våld mot kvinnor under de senaste tio åren kan förklaras av en ökad benägenhet att anmäla våld.

Besöksförbudslagen

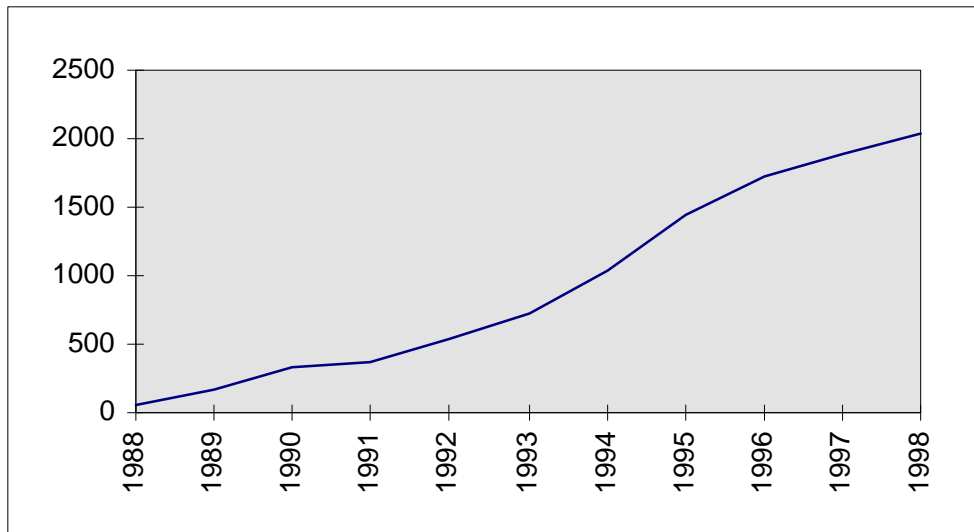
År 1988 trädde en lag i kraft vars syfte är att "...ge ett bättre skydd för dem som förföljs och trakasseras..." och som är "...ett led i strävandena att förbättra skyddet framförallt för kvinnor som utsätts för misshandel och andra övergrepp". Lagen (1988:688) kom att kallas besöksförbudslagen.

Om det föreligger en risk för en person att utsättas för brott eller förföljelser, eller på annat sätt allvarligt trakasseras, kan åklagare utfärda besöksförbud för den som hotar eller förföljer. Besöksförbudet innebär att mannen (det är oftast män som får besöksförbud) förbjuds att besöka eller på annat sätt ta kontakt med eller förfölja den förbudet skall skydda (vilket nästan alltid är en kvinna). Om inte detta anses tillräckligt kan besöksförbudet utvidgas till att omfatta också förbud att uppehålla sig i närheten av den andra personens bostad eller arbetsplats eller annat ställe där den personen brukar vistas (s.k. utvidgat besöksförbud).

Besöksförbud får meddelas för högst ett år och kan förlängas med högst ett år i taget. Efter en lagändring år 1990 kan den som bryter mot förbudet dömas till böter eller fängelse i högst ett år. Tidigare var straffmaximum sex månaders fängelse.

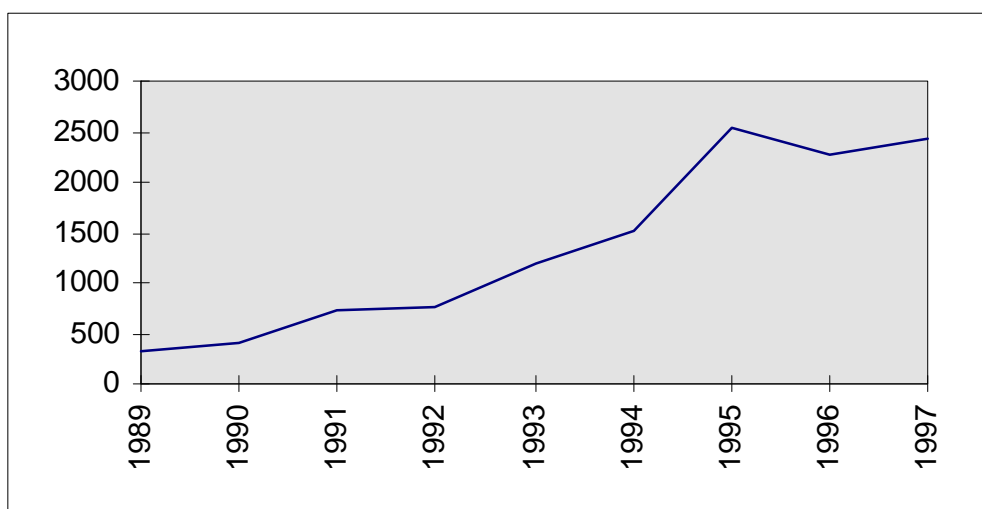
Som framgår av figur 1 har antalet utfärdade besöksförbud ökat kontinuerligt sedan lagen trädde i kraft.

Figur 1. Antal utfärdade besöksförbud, 1988-1998.



Även antalet anmälda brott mot besöksförbudslagen är många (se figur 2). År 1997 utfärdades totalt 1 880 besöksförbud i landet och antalet anmälda brott mot lagen var samma år 2 428 (fördelade på sammanlagt 1 526 anmälningar). I de flesta fall stannar brottet vid att mannen misstänks ha befunnit sig i närheten av och eventuellt hotat/trakasserat kvinnan, men det förekommer också fall av misshandel och t.o.m. i något fall våld med dödlig utgång.

Figur 2. Antal brott mot besöksförbudslagen, 1989-1997.



År 1997 lagfördes 321 personer för brott mot besöksförbudslagen. I 118 av lagföringarna var brott mot besöksförbudslagen huvudbrott, vilket innebär att i majoriteten av fallen ingick också ett eller flera brott med strängare straff i straffskalan. Normalstraffet för brott mot besöksförbudslagen är fängelse i en eller två månader.

Uppklaringsprocenten vid brott mot besöksförbudslagen har minskat kraftigt under 1990-talet. År 1997 anmäldes 2 428 brott och 1 403 klarades upp, dvs. andelen uppklarade brott uppgick till 45 procent. Motsvarande andel år 1990 var 82 procent. Den numera låga uppkläringen vid brott mot besöksförbudslagen har bl.a. satts i samband med att i många av de anmälda fallen står ord mot ord, dvs. kvinnan hävdar att mannen brutit mot förbudet medan mannen nekar till anklagelsen. Någon ytterligare bevisning föreligger inte, varför brottet förblir ouppklarat. Detta är naturligtvis inte tillfredsställande.

Behov av förstärkt skydd

I flera undersökningar, liksom i utredningar och motioner i ämnet, påpekas att besöksförbudet inte är ett tillräckligt effektivt skydd för kvinnor som hotas av män. Det finns därför, enligt t.ex. Kvinnovaldskommissionens betänkande (Kvinnofrid, SOU 1995:60), ett behov av förstärkta åtgärder. Sådana åtgärder, menar man, är särskilt angelägna mot män som inte kan förmås respektera det besöksförbud som ålagts dem.

Förslagen om hur man kan förstärka skyddet för kvinnor är många. Bland dessa märks utökad möjlighet för förföljda kvinnor att erhålla livvaktsskydd och att ge dessa kvinnor rätt till vapenlicens för tårgasspray. Det har också föreslagits att det område som män kan förbjudas vistas inom utökas markant ("till en hel kommun") respektive att män skall kunna åläggas att vistas endast inom ett visst område ("bostadsplikt"). Vidare har förslag om skyddshundar lagts fram, liksom om att män som återkommande bryter mot besöksförbud skall "punktmarkeras".

Många av de åtgärder som i dag vidtas, liksom många av de förslag som lagts fram om förstärkt skydd, är av sådan karaktär att åtgärden inkräktar på kvinnans integritet.

Kvinnovaldskommissionen menar i sina överväganden och förslag, att det är angeläget att finna skyddsmetoder som i första hand inskränker de hotande männens, inte kvinnornas, rörelsefrihet. I det sammanhanget föreslås en försöksverksamhet med intensivövervakning med

elektronisk kontroll beträffande män som inte kan förmås respektera meddelade besöksförbud. Man hänvisar till att tekniken redan finns och att den används i flera delstater i USA.

I samband med det myndighetsgemensamma uppdraget för att bekämpa våld mot kvinnor som regeringen beslutade om år 1997 (1997-12-16) fick BRÅ i uppdrag att göra en förstudie om de praktiska och tekniska förutsättningarna för en försöksverksamhet med elektronisk övervakning av män som brutit mot besöksförbudet. BRÅ:s uppdrag nämns i flera av de motioner som följde med anledning av regeringens proposition Kvinnofrid (1997/98:55). I samtliga fall är man positivt inställd till själva idén med en försöksverksamhet där den elektroniska tekniken används i samband med besöksförbud.

I förarbetet till föreliggande redovisning av uppdraget ingick genomläsning av det som fanns publicerat i Sverige om hur elektronisk övervakning kan användas vid besöksförbud. Antalet initierade beskrivningar av hur tekniken fungerar visade sig vara mycket litet. Det handlar om endast en artikel, publicerad i Brottsförebyggande rådets tidskrift Apropå (nr 5-6/93). I den internationella litteraturen finns endast korta beskrivningar av att tekniken existerar. Någon utvärdering är inte publicerad. I ljuset av hur den tekniska utrustningen faktiskt fungerar, är slutsatsen att det som i övrigt är skrivet (reportage i massmedier, riksdagstext m.m.) ofta vilar på missuppfattningar av hur tekniken fungerar och vilka möjligheter till skydd den erbjuder för de hotade kvinnorna.

Visserligen finns i dag modeller och prototyper för utrustning som med hjälp av satellit kan följa en mans rörelser var han än befinner sig och, i det fall han bryter mot förbudet att komma i närheten av kvinnan, sänder ett larm till en central så att polisen kan rycka ut till platsen. Men den teknik som faktiskt används i dag har betydligt mer begränsade funktioner än så. I syfte att beskriva teknikens möjligheter och begränsningar vad gäller att skydda kvinnor för män som trakasserar och förföljer dem, redovisas i följande avsnitt i viss detalj vilken typ av utrustning som i dag finns att tillgå.

Den tekniska utrustningen

Innan den elektroniska teknik som i USA används vid besöksförbud beskrivs, kan det vara på sin plats att kort redogöra för funktionen hos den utrustning som sedan år 1994 används i

Sverige i samband med intensivövervakning med elektronisk kontroll, dvs. vid verkställighet av korta fängelsestraff. Den grundläggande funktionen är nämligen i stort sett densamma.

Intensivövervakning med elektroniska hjälpmedel

Sedan snart fem år har vi i Sverige använt elektronisk övervakning som ett alternativ för dem som vill avtjäna ett utdömt fängelsestraff utanför anstalt. Att döma av de utredningar som bl.a. BRÅ gjort har verksamheten slagit mycket väl ut. Frågan är om tekniken också går att använda för att kontrollera män som meddelats besöksförbud.

Den teknik som i dag används i Sverige har egentligen endast en funktion, nämligen att kontrollera om den dömda följer ett i förväg avtalat schema om när han eller hon skall befinna sig i bostaden. Runt vristen bär den dömda en sändare (fotboja) som kontinuerligt sänder ut en signal med en räckvidd på ca 40 meter. När den dömda lämnar hemmet tar den i bostaden placerade mottagaren inte längre emot signalerna från fotbojan. Ett meddelande om detta sänds då över telenätet till en centraldator. Detsamma gäller när den dömda återkommer till bostaden. Centraldatorn ”ser” när personen har anlänt. Vid brott mot utgångsförbudet, t.ex. att den dömda inte återkommer till bostaden i avtalad tid, skickas ett larm till kriminalvårdsmyndigheten.

Besöksförbud med elektroniska hjälpmedel

I princip fungerar den elektroniska övervakningsteknik som används i USA vid besöksförbud, på samma sätt som den som i dag används i Sverige för personer dömda för brott. I kvinnans hem placeras en mottagare och mannen åläggs att bära en fotboja. Signalens räckvidd är ca 150 meter. Kommer mannen i närheten av kvinnans hem går ett larm om detta till en centraldator och polis kallas till platsen. Larmet ljuder också i bostaden. Precis som med den teknik som används i Sverige, utgörs alltså det grundläggande inslaget av att avgöra om en person befinner sig i ett visst område (dvs. i närheten av kvinnans hem) eller inte.

Sändare

Den utrustning som används vid besöksförbud har dock kompletterats med vissa finesser. Det går nämligen att manipulera den ”vanliga” fotbojan så att signalerna inte sänds ut. Detta kan t.ex. ske genom att några lager aluminiumfolie viras runt fotbojan. För att hindra att mannen på

detta sätt upptäckt kan närma sig kvinnans bostad, har den fotboja som används vid besöksförbud en speciell konstruktion som gör att det vid en senare kontroll går att avslöja om signalerna har blockerats. Detta, liksom att mannen helt enkelt bryter förseglingen för att avlägsna fotbojan från vristen, utgör ett brott mot de regler som gäller. Sändaren kontrolleras därför med jämna mellanrum, eller så placeras en mottagare också i mannens hem vilken kontinuerligt kan avläsa sådana regelbrott.

Mottagare och bandspelare

Mottagaren som finns placerad i kvinnans hem, fungerar i princip som den som för närvarande används vid elektronisk övervakning i Sverige. När den person som bär fotbojan kommer så nära kvinnans bostad att signalerna från sändaren uppfattas av mottagaren, skickas ett meddelande om detta till centraldatoren. Mottagaren är kopplad till elnätet men är också försedd med ett batteri som aktiveras vid strömavbrott. I det fall telefonnätet skulle slås ut, sparas informationen i mottagaren och kan avläsas vid ett senare tillfälle.

I en av de två typer av utrustning som blivit föremål för BRÅ:s undersökning, är dessutom mottagaren försedd med en mikrofon som aktiveras när larmet går till centraldatoren. Mikrofoner kan också placeras ut i olika delar av bostaden. Allt ljud i bostaden sänds direkt till en larmcentral där det avlyssnas och sparas.

När centraldatoren tar emot ett larm, kontaktas omedelbart polisen som så snabbt som möjligt skall komma till den adress som larmcentralen har angett. Kvinnan kan komma i personlig kontakt med larmcentralen via telefon. Hon kan dock inte på egen hand eller genom att begära det per telefon, få uttryckningen att avbrytas. Polisen är instruerad att komma till platsen även om kvinnan lyckas övertyga personalen vid larmcentralen att det är fråga om ett falsklarm. Som en säkerhetsåtgärd för att hindra att mannen tvingar eller på annat sätt förmår kvinnan att avbryta larmet och polisens ankomst, är det endast polisen som kan avbryta den bandinspelning som pågår i larmcentralen. Detta gör polisen genom att till larmcentralen uppge en särskild kod. Polisen kommer således alltid till platsen.

Bärbar larmdosa

Utrustningen kan också kompletteras med en larmdosa ("panic-button") som kvinnan kan använda för att aktivera mottagarens larmsignal till centraldatoren. En förutsättning är dock att

hon då befinner sig inom ett avstånd på ca 40 meter från bostaden. Larmdosan är bärbar och stor som ett cigarettpaket. Den används i de fall när mannen närmar sig kvinnans bostad utan att mottagaren noterar det, t.ex. om mannen avlägsnat fotbojan. För att förebygga att kvinnan aktiverar larmet av misstag är den bärbara larmdosan försedd med två knappar som måste tryckas ned samtidigt för att mottagaren skall uppfatta signalen.

Bärbar mottagare

Den huvudsakliga funktionen hos den elektroniska övervakningsteknik som används i USA vid besöksförbud, är således att avgöra om mannen bryter mot förbudet att närma sig kvinnans bostad eller inte. Som ett komplement, men helt fristående från mottagaren och det automatiska larmet till centraldatorn, finns en bärbar mottagare. Den bärbara mottagaren, som väger strax över 500 gram, aktiveras när mannen kommer inom en radie på ca 100 meter. När mannen är i närheten ljuder, eller om den är så inställd, vibrerar, den bärbara mottagaren. Kvinnan vet då att mannen är i närheten och kan sätta sig i säkerhet eller kalla på hjälp.

Övrig utrustning m.m.

I flera av de projekt som BRÅ kommit i kontakt med i USA, förekommer det att kvinnan också förses med en mobiltelefon. Telefonen går endast att använda för utgående samtal och det är endast ett nummer som går att använda, nämligen det till polisen.

I somliga projekt ingår också att kvinnan erbjuds att delta i ett stödprogram, som anordnas av någon frivilligorganisation eller av en lokal myndighet, bl.a. för att diskutera fram individuella lösningar på konkreta problem och situationer som kan uppstå. Även mannen skall (i vissa av försöksorterna är det på frivillig grund) delta i ett s.k. stabiliseringsprogram, som har till syfte att få deltagaren att upphöra med sina trakasserier av kvinnan, men också att motivera honom att söka mer långsiktig hjälp för de problem som eventuellt kan identifieras under stabiliseringsprogrammet.

Avgifter

I samtliga projekt som BRÅ varit i kontakt med har mannen fått erlägga en avgift för att delta i programmet. I det sammanhanget är det viktigt att komma ihåg att elektronisk övervakning vanligtvis används som ett alternativ till ett frihetsberövande. Elektronisk kontroll i samband med ett besöksförbud kan t.ex. utgöra en föreskrift vid villkorlig frigivning (parole) eller som

ett alternativ till häktning. Det finns således ett starkt incitament för mannen att delta i projektet, och att betala den avtalade kostnaden. De principer som ligger till grund för vilken kostnad som skall erläggas varierar. I vissa projekt skall mannen svara för den kostnad som den lokala kriminalvårds- (eller polis-) myndigheten har för själva utrustningen (vilket enligt de uppgifter BRÅ har, uppgår till mellan 10 och 20 dollar per dygn), i andra erläggs en dygnskostnad som är relaterad till mannens inkomst.

Teknikens tillförlitlighet

Erfarenheterna från USA ger vid handen att den teknik som används är mycket tillförlitlig. BRÅ:s uppgiftslämnare pekar i detta sammanhang på att utdrag från centraldatorn, som visar att en man varit i närheten av en kvinnas bostad och därmed brutit mot besöksförbudet, använts som bevismedel i domstol och legat till grund för fällande domar.

Visserligen förekommer det falsklarm (enligt en uppgift är ca vart femte larm falskt), men mycket sällan är orsaken att tekniken fallerar. Vanligtvis beror ett falsklarm på att kvinnan, som i den pressade och utsatta situation hon befinner sig i, har reagerat på ett misstänkt ljud eller en person som kanske liknar den man hon känner sig hotad av och därför (i onödan) aktiverar mottagaren med hjälp av den bärbara larmdosan.

Kvinnan har, som beskrivits tidigare, själv ingen möjlighet att stänga av larmet och telefonmeddelande från kvinnan till larmcentralen om att larmet var ett misstag ignoreras. Polis måste komma till platsen för att kontrollera att allt står rätt till och det är endast polis som kan avbryta larmet. Av naturliga skäl är man därför mycket mån om att så långt möjligt minimera antalet falsklarm. Projektets trovärdighet är ju delvis beroende av att polisen upprätthåller en hög beredskap och snabbt kommer till platsen. Ofta förekommande falsklarm riskerar att underminera förtroendet för projektet och leda till att polisen nedprioriterar dessa larm. För att förebygga falsklarm är det därför regelmässigt så att den lokala myndigheten som har att avgöra om den elektroniska tekniken skall användas eller inte, gör en bedömning (screening) av inte bara om mannen är en lämplig deltagare utan också om kvinnan är det.

Möjligheter och begränsningar

Ingen garanti för kvinnans säkerhet

Som torde ha framgått av beskrivningen av den teknik som finns i USA utgör elektronisk övervakning vid besöksförbud inget egentligt skydd mot män som har bestämt sig för att skada eller på annat sätt trakassera en kvinna. Detta är man också mycket noga med att påpeka från dem som tillverkar utrustningen. I broschyrer och annat skriftligt material från tillverkarna understryks att tekniken endast är till hjälp för att avläsa om en person närmar sig ett specifikt område (kvinnans bostad) och, i det fall ett larm går, att bidra till att avgöra vad som eventuellt inträffat. För det fysiska skyddet svarar den polis, väktare eller annan som kallas till platsen. Utryckningen påskyndas visserligen av att larmcentralen automatiskt får uppgift om ett brott mot besöksförbudet, men vad som sker efter ett larm avgörs av vad som överenskommit mellan den lokala kriminalvårdsmyndigheten och polis eller annan som skall rycka ut till bostaden.

Även inom ramen för de olika projekt som BRÅ har varit i kontakt med, är man noga med att påpeka för kvinnan att utrustningen inte utgör någon garanti för hennes säkerhet. Kvinnan får, innan utrustningen installeras i bostaden, skriva under ett bevittnat avtal där det i den första av sju punkter står att hon har förstått att programmet inte kan erbjuda fysiskt skydd. Vidare avtalar kvinnan att inte på något sätt själv ta kontakt med mannen eller på något sätt förmå honom att kontakta henne. Om mannen tar kontakt med kvinnan, skall hon enligt en av punkterna i avtalet genast meddela detta till den lokala kriminalvårdsmyndigheten eller till polisen. Följer kvinnan inte regeln att inte ta kontakt med mannen, eller att inte meddela myndigheterna om mannen tar kontakt med henne, riskerar hon att uteslutas ur programmet.

Även mannen får underteckna ett avtal med den lokala kriminalvårdsmyndigheten. Detta avtal föregås av en riskbedömning av huruvida mannen är en lämplig kandidat eller inte. I riskbedömningen vägs faktorer som tidigare kriminell historia in, liksom det brott för vilket mannen är åtalad (när besöksförbud används som en föreskrift vid alternativ till häkte) eller dömd (vid villkorlig frigivning) och andra faktorer som av tidigare erfarenhet har visat sig ha betydelse för risken att mannen skall bryta mot de regler som gäller.

Majoriteten av de män som har besöksförbud som övervakas med elektroniska hjälpmedel, har också utgångsförbud som övervakas på samma sätt som i den verksamhet som förekommer i Sverige vid intensivövervakning med elektronisk kontroll. Man är därför från de lokala kriminalvårdsmyndigheternas sida mån om att domare och allmänhet inte skall förväxla eller

blanda ihop projektet med elektronisk övervakning vid besöksförbud med det som handlar om elektronisk kontroll vid husarrest. Den förra verksamheten ses som ett större risktagande, varför man anser det viktigt att göra noggranna riskbedömningar av dem som skall delta.

En begränsning som är viktig att lyfta fram är den geografiska aspekten. För att skydda kvinnan skall polisen så snabbt som möjligt efter att ett larm går ta sig till platsen. I tätorter där avståndet till närmaste polisstation är begränsat kan det ske, men på en stor del av landets orter begränsas denna möjlighet av att de geografiska avstånden är så stora. Samtidigt får nog den möjlighet som tidigare nämnts, att mannen manipulerar med utrustningen genom att t.ex. helt enkelt ta av fotbojan, ses som ett betydligt mer svårhanterligt problem.

Huvudman för verksamheten är vanligtvis den lokala kriminalvårdsmyndigheten. Personal från myndigheten ansvarar för det praktiska arbetet. Däri ingår att genomföra lämplighetsbedömningar av såväl mannen som kvinnan och, när domstolen (eller annan myndighet som kan besluta om elektronisk övervakning av besöksförbud som en föreskrift vid t.ex. villkorligt medgiven frihet från anstalt) så beslutar, att installera utrustningen. Någon gång i månaden genomför personalen hembesök hos såväl mannen som kvinnan, då också utrustningen kontrolleras. Vid larm om att mannen brutit mot besöksförbudet är det polisens uppgift att åka till platsen, men samtidigt får frivårdspersonalen (som oftast är beväpnad) meddelande om detta och beger sig till platsen även de.

En annan viktig uppgift för kriminalvårdspersonalen är att utbilda dem som i sitt arbete kommer i kontakt med den elektroniska tekniken. Det gäller dels domstolspersonal och andra som har rätt att besluta om föreskrifter vid t.ex. villkorlig frigivning, dels polispersonal som vid uttryckning med anledning av ett larm kommer i direkt kontakt med utrustningen.

Ökad trygghet

I USA pekar man på att den elektroniska övervakningstekniken bidrar till att öka kvinnans upplevda trygghet på två sätt. Det ena är att de män som brutit mot besöksförbudet men kommit undan påföljd genom att ingen annan bevisning än kvinnans ord föreligger, med teknikens hjälp kan bli avskräckta från att begå dessa brott. Den elektroniska övervakningen avslöjar om mannen bryter mot förbudet. Straffet för ett sådant regelbrott är mycket kännbart eftersom det vanligtvis rör sig om män som är villkorligt frigivna från anstalt eller häkte, eller

som tidigare dömts till ett villkorligt fängelsestraff. Tekniken kan alltså ha en avskräckande funktion. Fotbojan utgör dessutom en ständig påminnelse för männen om allvaret i besöksförbudet. Ingen utvärdering av verksamheten har gjorts, men de personer som BRÅ varit i kontakt med uppger att tekniken bidragit till att antalet överträdelser minskat.

Systemet med fotbojan kan också ha ett symbolvärde för kvinnan som enligt de erfarenheter man har i USA, därigenom upplever att samhället ”gör något konkret” och tar ställning för henne. Hembesök från bl.a. ideella organisationer ingår ofta som en del av detta stöd. Möjligheten att direkt komma i kontakt med polis bidrar också till att kvinnan upplever sin situation som mer trygg än annars.

I de fall mannen dessutom är under intensivövervakning med elektronisk kontroll (dvs. har utgångsförbud) meddelas såväl polis som kvinnan omedelbart om mannen avviker från hemmet eller inte anländer till sin bostad i föreskriven tid.

Att kvinnan genom den elektroniska tekniken uppmärksammas på att mannen är i närheten av bostaden, gör det naturligtvis möjligt för henne att vidta åtgärder som hindrar eller i vart fall försvårar för mannen att ta sig in i bostaden. Kvinnan slipper bli överraskad vilket i sig är en positiv effekt, men det förutsätter att mannen inte tagit av fotbojan eller, om så är fallet, att hon upptäcker honom i tid för att kunna larma med hjälp av den bärbara larmdosan. Eftersom tekniken inte fungerar utanför bostaden kan, å andra sidan, bostaden i värsta fall komma att upplevas som ett fängelse för kvinnor som känner sig hotade.

När kvinnan är utanför hemmet finns den bärbara mottagaren att tillgå. Mottagarens funktion är att varna kvinnan om mannen är i närheten, antingen genom att mottagaren vibrerar eller ger ifrån sig en larmsignal. Larmcentralen får, som påpekats tidigare, inget automatiskt meddelande om detta, utan kvinnan är hänvisad till att själv ta kontakt med polisen med användning av den mobiltelefon som tillhör utrustningen.

Elektronisk övervakning vid besöksförbud används på ett mycket begränsat antal orter i USA. Anledningen till det är att man inte anser det möjligt att använda tekniken utanför tätorter, eftersom systemets trovärdighet kräver att polisen snabbt är på plats efter ett larm. Dessa larm måste prioriteras före i stort sett allt annat. Exakt hur många enheter som är i bruk är det svårt

att få någon närmare uppgift om, men att det skulle röra sig om fler än 1 500 enheter (varav en inte ringa del används vid annat än besöksförbud, t.ex. som förstärkt vittnesskydd) är inte troligt.

Elektronisk skyddsutrustning som används i dag - trygghetsväskan

En fråga som måste besvaras innan några slutsatser kan dras är hur den elektroniska teknik som i dag redan används i Sverige står sig i förhållande till den teknik som beskrivits ovan. Vilket mervärde ger den elektroniska övervakningstekniken i förhållande till den utrustning som finns i den s.k. trygghetsväskan?

Vid samtliga polismyndigheter finns möjlighet för personer som känner sig förföljda eller hotade, att efter en behovsbedömning som görs av polisen, låna hela eller delar av den utrustning som finns i trygghetsväskan. I dag finns ca 400 sådana trygghetsväskor i landet. Väskans innehåll består av fyra delar, varav två har ungefär samma funktioner som delar av den elektroniska övervakningstekniken.

I trygghetsväskan finns en s.k. trygghetstelefon som kan installeras i kvinnans bostad. Om kvinnan känner sig hotad kan hon genom att trycka på en knapp som är ansluten till telefonen, larma polisens ledningscentral som sänder personal till platsen. Larmet kan också aktiveras med hjälp av en fjärrkontroll som har en räckvidd på ca sju meter. Fjärrkontrollen kan kvinnan enkelt fästa runt armen. Hos polisen finns sedan tidigare viss information om kvinnan, hennes bostadsadress, lägenhetens utformning m.m. inprogrammerad. Vid larm aktiveras även en högtalartelefon med vilken kvinnan kan kommunicera med polisen utan att behöva hålla i telefonluren. Sålunda kan polispersonalen i ledningscentralen höra vad som utspelar sig i bostaden. Funktionen hos trygghetstelefonen är således identisk med den som finns vid elektronisk övervakning vid besöksförbud i USA. Skillnaden är att i Sverige kan larmet och därmed bandspelaren endast aktiveras manuellt (dvs. av kvinnan själv) medan i den elektroniska övervakningstekniken aktiveras larmet också av den fotboja som mannen bär runt vristen.

Vidare finns i trygghetsväskan en mobiltelefon som, liksom den telefon som lånas ut i de amerikanska projekten, endast kan användas för utgående samtal. När kvinnan befinner sig utanför bostaden kan hon, genom att trycka på de två knappar som finns på telefonen, larma

polisens ledningscentral. Kvinnan kommer på detta sätt i direkt kontakt med polisen och kan berätta vad som hänt och var hon befinner sig. Det går dock inte att från polisens sida automatiskt bestämma varifrån kvinnan ringer.

I väskan ingår också en telefonsvarare som medger inspelning av pågående samtal. På detta sätt får polisen ett underlag för att utreda eventuella hot mot kvinnan som sker via telefon. Slutligen ingår ett överfallslarm som när det aktiveras ger ett mycket skarpt ljud ifrån sig (80 db).

Slutsats

Brott mot besöksförbudslagen är förhållandevis vanligt förekommande. Uppklaringsprocenten för detta brott har sjunkit kraftigt under 1990-talet, vilket innebär att en allt större del av de anmälda brotten inte leder till någon åtgärd alls. Det förekommer att kvinnan anmält överträdelser vid ett upprepat antal tillfällen, men eftersom ord står mot ord, dvs. mannen nekar till anklagelsen, förblir de anmälda brotten ouppklarade. När en man väl lagförts för brott mot besöksförbudslagen händer det att mannen upprepar sitt beteende. Det finns således skäl att se över vilka möjligheter som står till buds för att erbjuda de kvinnor som på detta sätt utsätts för förföljelser och trakasserier, ett bättre skydd än vad dagens besöksförbud ger.

Erbjuder då den elektroniska övervakningsteknik som i dag används på vissa orter i USA i samband med besöksförbud, sådana möjligheter? Och, om så är fallet, vilka eventuella begränsningar som finns med den typen av teknik?

I jämförelse med utrustningen i den s.k. trygghetsväskan (som har beskrivits på sidan 13), bidrar den elektroniska övervakningstekniken som är beskriven i denna framställning, med ytterligare två saker. Den ena är att polisen får ett meddelande om att brott mot besöksförbudet har begåtts, oberoende av om kvinnan larmar eller inte. Kvinnan behöver inte ens ha upptäckt att mannen är i närheten - vilket ju måste ske om hon själv skall sätta larmet i funktion - för att centraldatorn skall larmas. Det räcker med att den fotboja som mannen bär runt vristen, kommer närmare än ca 150 meter från den mottagare som finns placerad i kvinnans bostad, för att larmet - såväl till centraldatorn som i kvinnans bostad - skall träda i funktion.

Den andra funktionen som den elektroniska övervakningstekniken bidrar med och som skiljer den från den utrustning som finns i trygghetsväskan, är att om mannen bär fotbojan avslöjas direkt om mannen brutit mot besöksförbudet, detta oavsett om kvinnan upptäckt det eller inte. Några ytterligare funktioner utöver den alarmfunktion som finns i trygghetsväskan har alltså inte tekniken. Båda dessa tilläggsfunktioner hänger samman med att mannen bär en sändare vars signaler tas emot av den mottagare, som finns placerad i kvinnans hem.

Den tekniska utrustning som används i USA i samband med besöksförbud utgör således ingen garanti för kvinnors säkerhet, lika lite som den som finns i trygghetsväskan. Män som bestämt sig för att skada eller på annat sätt bryta mot besöksförbudet kan ju enkelt manipulera med utrustningen och därmed sätta fördelen med den funktion som fotbojan har, ur spel. Om mannen bryter förseglingen och avlägsnar fotbojan upptäcks inte detta av centraldatorn förrän vid den tidpunkt när han skall komma till sin egen bostad (vilket kräver att han samtidigt med besöksförbudet är under intensivövervakning med elektronisk kontroll, dvs. har ett tidsschema att följa). Fram till den tidpunkten återstår inget annat egentligt skydd för kvinnan än det som redan i dag bjuds av utrustningen i trygghetsväskan.

I en inte alltför avlägsen framtid menar tillverkarna att det kommer att finnas en elektronisk övervakningsteknik på marknaden som använder sig av GPS (Geographical Positioning System), dvs. en satellitburen teknik. Tekniken gör att det går att följa den som bär fotboja i stort sett varhelst han befinner sig, och därmed direkt avslöja om fotbojan avlägsnats eller manipulerats med. Möjligheterna att skydda kvinnan kommer då att öka väsentligt.

Den stora fördelen med den elektroniska övervakningsteknik som föreligger i dag, är enligt BRÅ:s uppfattning att den skapar klarhet i om ett brott mot besöksförbudet har begåtts, dvs. om mannen trots förbudet befunnit sig i närheten av kvinnans bostad eller om han har manipulerat med fotbojan. Detta sin tur kan verka avskräckande på de män som annars varit benägna att trakassera kvinnan. Därigenom ökar tryggheten för de kvinnor som skall skyddas av besöksförbudet. Man skall heller inte underskatta den psykologiska effekt det kan ha på de män, som genom att de bär fotbojan ständigt påminns om allvaret i besöksförbudet.

BRÅ:s samlade bedömning

De övergripande syftena med elektronisk övervakning i kombination med besöksförbud är flera. De hänger naturligtvis ihop med varandra, men delas för tydlighetens skull upp i detta avslutande förslag.

För det första skall utrustningen kunna bidra till att öka uppleringen av brott mot besöksförbudslagen. BRÅ:s bedömning är att den tekniska utrustning som finns tillgänglig mycket väl fyller en sådan funktion. Genom den elektroniska övervakningen kommer bevisningen i dessa mål att förenklas och förutsättningarna för att öka uppleringen ökar väsentligt.

Det andra syftet är självfallet att få ned antalet brott mot besöksförbudslagen. En erfarenhet är att en ökad risk för upptäckt verkar avskräckande för många av de män som i annat fall skulle bryta mot besöksförbudet. En effekt av detta är också att kvinnor i mindre utsträckning blir utsatta för trakasserier av olika slag och att deras trygghet därmed ökar. BRÅ:s uppfattning är att utrustningen därmed kommer att bidra till att minska antalet sådana brott.

Slutligen finns ett behov av att kunna förbättra skyddet för de kvinnor som utsätts för hot och våld. Här menar BRÅ att utrustningen har sådana brister att den i princip inte kan användas som ett tillförlitligt skydd. Andra lösningar måste i stället övervägas i det enskilda fallet.

Vad gäller kostnaderna för en försöksverksamhet är dessa mycket svåra att överblicka. En försöksverksamhet skall föregås av en konkurrensupphandling. Kostnaderna för den elektroniska utrustningen kommer med säkerhet att överstiga kostnaden för den utrustning som i dag används i Sverige vid intensivövervakning med elektronisk kontroll. Enligt uppgift från tillverkare som BRÅ varit i kontakt med kan kostnaden beräknas vara ungefär dubbelt så hög jämfört med den utrustning vi i Sverige använder för närvarande. Teknikens andel av den totala kostnaden är dock förhållandevis liten. Till denna kostnad kommer personalkostnader och kostnader för utbildning av såväl den personal som skall arbeta direkt med verksamheten, som den polispersonal som kommer att bli inblandad. BRÅ bedömer att behovet av personligt stöd för de kvinnor som på detta sätt skall skyddas är stort. Vidare finns det anledning att inom ramen för en försöksverksamhet, diskutera behovet av och formerna för individuella

behandlings- och programinsatser för de män, som kommer att bli föremål för övervakning. Även detta är förenat med kostnader.

BRÅ:s sammanfattande bedömning är således att den teknik som i dag finns tillgänglig möjliggör en användning av elektronisk övervakning vid besöksförbud. Utrustningen har sådana funktioner att det finns anledning se positivt på möjligheterna att den skall kunna bidra till att antalet brott mot besöksförbudslagen minskar och att tryggheten för de kvinnor som blir föremål för detta skydd, därmed ökar.

I regeringens uppdrag till BRÅ ingick inte att behandla de rättsliga förutsättningarna för en eventuell försöksverksamhet med elektronisk övervakning i kombination med besöksförbud. För att ett slutligt ställningstagande om en försöksverksamhet skall kunnas göras, måste sådana frågor prövas mycket noga. Om en försöksverksamhet inleds bör BRÅ få i uppdrag att utvärdera ett sådant försök.