

Nya regler i lagen om besöksförbud

Delrapport

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.

Produktion:

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

Brå på Internet www.bra.se

ISBN 91-85664-47-2

Författare: Olle Westlund, Jennifer Qvarnström

Omslag: Britton & Britton

Omslagsfoto: Jonas Öberg

Tryck: Edita Nordstedts, 2005

© Brottsförebyggande rådet

Innehåll

FÖRORD	5
SAMMANFATTNING	6
En första delrapport	6
Åklagares syn på de nya reglerna	6
Strukturerade hot- och riskbedömningar är ovanliga	7
Besöksförbud ger bristfälligt skydd	7
Nya rekommendationer från Rikspolisstyrelsen	7
Överträdelser sker ofta via telefon	8
Brå:s synpunkter	8
INLEDNING	12
Lagen skärptes år 2003	12
Förnyat uppdrag till Brå	13
De två nya typerna av besöksförbud	15
ALLT FLER BESÖKSFÖRBUD MEN FÅ AV DE NYA TYPERNA	17
Besöksförbud i gemensam bostad	18
Åklagares syn på de nya reglerna	19
Frivilligorganisationers syn på de nya reglerna	25
POLISENS RUTINER I ARBETET MED BESÖKSFÖRBUD	27
Tidigare brister i polisens rutiner för informationsspridning och uppföljning	27
Nya rekommendationer från Rikspolisstyrelsen	28
Polisens skriftliga rutiner	28
ÖVERTRÄDELSER	36
Alla överträdelser begås inte av män	37
Fysiska överträdelser kan se olika ut	39
Få anmälningar innehåller andra brottsrubriceringar än själva överträdelsen	40
Polisens och åklagarnas reaktioner på överträdelser	41
Polisens och åklagarnas syn på hur man förhindrar överträdelser	45
REFERENSER	52
BILAGOR	53
Bilaga 1. Metod	53
Bilaga 2. Polisens skriftliga rutiner, del 1.	60
Bilaga 3. Polisens skriftliga rutiner, del 2.	61

Förord

Lagen (1988:688) om besöksförbud infördes år 1988 för att ge ett bättre skydd för människor som förföljs och trakasseras, främst kvinnor som utsätts för misshandel och andra övergrepp av närstående män. Ett besöksförbud innebär att en person inte får besöka eller på annat sätt aktivt ta kontakt med den som skyddas. Lagen tar därmed sikte på att förebygga brottsliga handlingar genom att å ena sidan bryta våldsamma handlingsmönster och, å andra sidan, skapa trygghet för de personer som utsätts eller riskerar att utsättas för brott. Besöksförbud utgör således ett instrument som rättsväsendet kan använda för att arbeta förebyggande, det vill säga innan en allvarlig händelse inträffar eller upprepas.

I denna delrapport presenteras den första delen av Brottsförebyggande rådets (Brå) utvärdering av den nyligen skärpta lagen om besöksförbud. Det övergripande syftet med delrapporten är att belysa eventuella behov av justeringar i lagen eller dess tillämpning. Belysningen sker på basis av synpunkter inhämtade från åklagare, polisen, frivilligorganisationer och socialtjänsten. I huvudrapporten, som presenteras den 1 mars 2007, ingår även erfarenheter som gjorts av barn, kvinnor och män som påverkats av besöksförbudslagen.

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

Rapporten har skrivits av filosofie doktor Olle Westlund, utredare vid Brå. Jennifer Qvarnström, också vid Brå, har varit projektassistent. Värdefulla synpunkter har lämnats av docent Peter Lindström, polisutbildningen vid Växjö universitet.

Bo Hägglund, kriminalkommissarie vid Rikspolisstyrelsen och Anna Olasdotter, åklagare vid Åklagarmyndigheten har ingått i en extern referensgrupp och bidragit med mycket sakkunskap.

Stockholm i juni 2005

Jan Andersson
Generaldirektör

Stina Holmberg
Enhetschef

Sammanfattning

Lagen om besöksförbud infördes år 1988 i syfte att förbättra skyddet för människor som förföljs eller trakasseras. Den infördes framför allt som ett led i strävandena att begränsa våld mot kvinnor i nära relationer. Ett besöksförbud innebär att en person inte får besöka eller på annat sätt aktivt ta kontakt med den som skyddas av besöksförbudet. Lagen skärptes den 1 september 2003, dels för att öka skyddet i de fall parterna är sammanboende, dels för att utvidga de områden som fredas av besöksförbud. Den första skärpningen avser besöksförbud i gemensam bostad och innebär att den som åläggs besöksförbud utestängs från den bostad som delas med den skyddade. Den andra skärpningen, regeln om särskilt utvidgat besöksförbud, innebär att det skyddade området utökas ytterligare efter att ett utvidgat besöksförbud överträtts.

Under perioden 2000–2004 har antalet ansökningar om besöksförbud ökat från 5 761 till 8 536 stycken, vilket innebär en ökning med 48 procent. Andelen beviljade besöksförbud har minskat från 53 till 48 procent under samma period. Andelen besöksförbud som på något sätt överträds kan, på grundval av statistik över antalet anmälningar, uppskattas till åtminstone en tredjedel. Regeln om besöksförbud i gemensam bostad hade den 31 december 2004 tillämpats i 48 fall, medan särskilt utvidgade besöksförbud inte utfärdats någon gång.

En första delrapport

Brå har i uppdrag av regeringen att dels följa tillämpningen av de nya reglerna, dels följa upp de brister i tillämpningen av lagen generellt, som konstaterades i Brå-rapporten *Besöksförbud – En utvärdering av lagen och dess tillämpning* (2003:2). Förslag till åtgärder som kan minska antalet överträdelser ska också presenteras.

I denna delredovisning beskrivs hur åklagare och frivilligorganisationer ser på de nya reglerna. En kartläggning av i vad mån polisen utvecklat skriftliga rutiner för sitt arbete med besöksförbud har också gjorts. Slutligen har möjligheten att minska antalet överträdelser kartlagts genom intervjuer med poliser och åklagare, samt enkäter till frivilligorganisationer.

I slutrapporten presenteras en större empirisk uppföljning av hur både lagen i sin helhet och de nya reglerna fungerar, grundad bland annat på enkäter besvarade av personer som skyddats genom besöksförbud och personer som ålagts besöksförbud. I den rapporten belyses även, i enlighet med uppdraget, hur väl besöksförbudet fungerar för att skydda inblandade barn.

Åklagares syn på de nya reglerna

De tolv åklagare som Brå intervjuat uppfattar att kraven för att tillämpa de nya reglerna är högt ställda. Till och med så högt ställda att de har svårt att se i vilka situationer som reglerna överhuvudtaget kan bli aktuella. När det gäller besöksförbud i gemensam bostad lyfter åklagare fram att kravet om

påtaglig risk tillsammans med den stränga proportionalitetsprincipen gör frihetsberövande till ett mer naturligt och verksamt alternativ. Vad gäller den nya regeln om särskilt utvidgat besöksförbud menar de att det dels saknas situationer i vilka regeln kan tillämpas, dels att den inte utgör ett meningsfullt skydd. Häktning är därför enligt åklagarna många gånger ett naturligare alternativ än de nya typerna av besöksförbud.

Strukturerade hot- och riskbedömningar är ovanliga

Den riskbedömning som görs inför beslut om besöksförbud ska enligt lagens förarbeten i första hand baseras på tidigare brott, mot den utsatta personen. Det förekommer emellertid olika bedömningar av hur avgörande tidigare brottslighet är för riskbedömningen. Medan vissa åklagare menar att ett så ingripande beslut som besöksförbud i gemensam bostad är otänkbart om personen inte begått tidigare brott, menar andra åklagare att en trovärdig berättelse av den utsatta personen om ett upplevt hot kan vara tillräcklig för ett beviljande. Vissa åklagare har också ställt sig frågande till hur länge en risk kan bedömas som påtaglig.

Av intervjuer med såväl åklagare som polis framgår också att det i åklagarnas beslutsunderlag sällan ingår strukturerade hot- och riskbedömningar från polisen. Polisens skriftliga rutiner för hantering av besöksförbud innehåller också sällan föreskrifter om en kontinuerlig och strukturerad hot- och riskbedömning under uppföljningen av beviljade besöksförbud.

Besöksförbud ger bristfälligt skydd

Både åklagare och frivilligorganisationerna uppfattar att det skydd som ett besöksförbud ger ofta är bristfälligt. Att besöksförbudet inte leder till att våld och trakasserier gentemot den skyddade upphör har beskrivits redan i Brå:s tidigare utvärderingar av lagen, till exempel den rapport som kom år 2003 (Brå-rapport 2003:2). I den här utvärderingen framkommer att endast drygt en tiondel av de tillfrågade frivilligorganisationerna tycker att de nya reglerna ger det skydd som utsatta kvinnor och barn behöver. I de enkäter som skickades till samtliga länspolismästare var det också över hälften som svarade att de nya reglerna inte ger det skydd som utsatta kvinnor och barn behöver.

Nya rekommendationer från Rikspolisstyrelsen

Efter Brå:s tidigare rapport har Rikspolisstyrelsen (RPS) fått i uppdrag av regeringen att ta fram riktlinjer för polisens hot- och riskbedömningar i ärenden om våld i nära relationer och rutiner för arbetet med besöksförbudsärenden. Det resulterade i rekommendationer som skickades till landets polismyndigheter sommaren 2004 och som senare publicerades under titeln *Polisiära hot- och riskbedömningar* våren 2005 (RPS-rapport, 2005:1). Dokumentet innehåller rekommendationer som behandlar hur

polisen bör arbeta när det gäller till exempel samråd med åklagare, hot- och riskbedömningar, informationsspridning och åtgärder vid överträdelser. I dokumentet anges också kring vilka frågor som polismyndigheterna bör ha utarbetade rutiner. Av Brå:s nya genomgång framgår att det var en minoritet av polismyndigheterna som under hösten 2004 hade skriftliga rutiner på alla de områden som RPS rekommenderat. En jämförelse med situationen som beskrevs i Brå:s förra rapport tyder heller inte på att antalet polismyndigheter som har rutiner för olika delar av arbetet med besöksförbud ökat i någon större utsträckning.

Trots bristen på skriftliga rutiner kan ändå konstateras att flertalet frivilligorganisationer (81 procent) i Brå:s enkät anger att de har stort förtroende för polisens arbete med besöksförbud.

Överträdelser sker ofta via telefon

Andelen besöksförbud som överträds var densamma som vid den tidpunkt som studerades i Brå:s förra rapport (år 2000). Uppskattningsvis är det åtminstone en tredjedel av förbuden som överträds. Upprepade överträdelser är inte ovanliga. En dryg tredjedel av de personer som anmäls för överträdelser blir anmälda mer än en gång.

Liksom vid tiden för Brå:s förra rapport är det också en stor andel av de anmälda överträdelserna som hänför sig till ett litet antal misstänkta personer. Enligt preliminära uppgifter misstänks en liten grupp bestående av 26 personer för närmare en tredjedel (28 procent) av de anmälda överträdelserna år 2004. Majoriteten av överträdelserna som Brå har studerat rör situationer där kvinnor anmäler män de tidigare levt tillsammans med. För att närmare ta reda på vilken typ av överträdelse som begås har Brå tagit del av 376 stycken anmälningar där överträdelse av besöksförbud ingår. I studien av anmälningarna framkom att en stor majoritet av de anmälda händelserna sker i form av telefonkontakt eller via sms och att endast 13 procent av samtliga anmälda händelser avser fysiska överträdelser.

Brå:s synpunkter

ÄR DE NYA REGLERNA FÖR SNÄVT FORMULERADE?

Brå har i sin uppföljning av de nya reglerna i besöksförbudslagen kunnat konstatera att de hittills använts i mycket liten utsträckning. Att de använts så sällan förklaras av åklagarna med att lagens krav för att tillämpa dem är mycket högt ställda. När dessa krav är uppfyllda rör det sig oftast om en så akut situation och ett så allvarligt brott att anhållan och häktning är en mer naturlig åtgärd, då det ger ett bättre skydd än besöksförbudet. Även frivilligorganisationerna ifrågasätter om det skydd som besöksförbud i gemensam bostad ger är tillräckligt i de aktuella situationerna. De är dock positiva till den signal som den nya regeln ger; nämligen att det är förövaren och inte den utsatta personen som bör flytta från den gemensamma bostaden.

Att regeln om besöksförbud i gemensam bostad skulle få ett mycket begränsat tillämpningsområde var också något som togs upp av flera tunga

remissinstanser (bland annat hovrätten över Skåne och Blekinge och Sveriges domarförbund), när lagförslaget behandlades. Regeringen berör frågan i propositionen och menar att bestämmelsen är motiverad även om den bara kommer att tillämpas vid ett fåtal tillfällen. I det sammanhanget framhålls också i propositionen att det finns situationer, där häktning inte är möjligt, men där den nya formen av besöksförbud kan fylla en viktig funktion. Det gäller fall där en situation är *akut* men inget brott ännu begåtts.

Att antalet förbud i gemensam bostad, trots denna markering från lagstiftarens sida, hittills varit så få kan ha flera orsaker. Det kan å ena sidan bero på att *berörda utsatta personer* och de *poliser* som får kontakt med dessa inte känner till möjligheten att ansöka om besöksförbud i gemensam bostad i fall där situationen känns akut men inget brott ännu begåtts. Om det är så har åklagarna inte haft så många sådana fall att ta ställning till. Det kan å andra sidan bero på att *åklagarna* fått in ansökningar om besöksförbud som hänför sig till sådana situationer, men att de avslagit ansökan eftersom de inte uppfattar att kriterierna för regeln är uppfyllda. Intervjuerna med frivilligorganisationer och åklagare talar för att det är det första alternativet som är huvudförklaringen, det vill säga att tillräcklig kunskap om den nya regeln inte nått ut till berörda personer och till de poliser som möter dem. En annan indikation på att den nya regeln inte lett till så många nya ansökningar från sammanboende personer är att antalet ansökningar inte ökat mer än tidigare sedan den nya regeln tillkom. Det finns mot denna bakgrund skäl för polismyndigheterna att se över om ytterligare insatser krävs för att nå ut i organisationen med information om i vilka situationer ansökan om besöksförbud i gemensam bostad kan göras.

Det är Brå:s avsikt att i slutrapporten empiriskt närmare belysa konsekvenserna av den snäva tillämpningen. Ansökningar om besöksförbud från sammanboende kommer att analyseras för att se vad som utmärker de fall som beviljas respektive avslås. Ambitionen är också att kunna ge en tydligare bild av detta genom enkäter ställda till både personer som haft besöksförbud och personer vars ansökan avslagits. I enkäterna kommer att ingå frågor om i vad mån personerna bodde ihop när ansökan gjordes eller om den utsatta personen tvingats flytta för att kunna få ett besöksförbud. Enkäterna bör kunna ge en viss kunskap om hur vanligt det är med situationer där häktning inte skett och den utsatta personen förgäves önskat att den sammanboende förts bort från bostaden och därefter förbjudits att besöka den. Sådan kunskap kan ge ett bättre underlag att bedöma om det finns behov av att se över reglerna för besöksförbud i gemensam bostad och sättet att tillämpa dem.

HUR VÄL FUNGERAR BESÖKSFÖRBUD I GEMENSAM BOSTAD?

En ytterligare fråga som kommer att belysas i nästa rapport är hur de utfärdade besöksförbuden i gemensam bostad har fungerat. Särskilt viktigt är att studera i vad mån besöksförbudet fungerat som ett skydd för den utsatta personen. I vilken utsträckning har förbuden överträtts och i vilken utsträckning har det då rört sig om grövre brott? Brå vill också försöka få en bild av

i vad mån parterna under tiden med besöksförbud lyckas ordna boendelösningar på skilda håll eller åtminstone inleda en sådan process. Hur har den utsatta personen kunnat utnyttja besöksförbudstiden för att inleda en separation? Hur ser bostadssituationen ut för de berörda när besöksförbudet i gemensam bostad upphör?

BÖR EN SKYLDIGHET FÖR POLISEN ATT FÖLJA UPP BESÖKSFÖRBUD SKRIVAS IN I LAGEN?

I Brå:s uppdrag ingår även att i föreliggande delredovisning belysa vad som kan göras för att minska antalet överträdelser av besöksförbud generellt sett. Den allmänna bild som Brå fått i arbetet med denna rapport är att situationen när det gäller att förhindra överträdelser inte förändrats på något avgörande sätt sedan Brå:s förra utvärdering år 2003. Hösten 2004 var det fortfarande en minoritet av polismyndigheterna som hade skriftliga rutiner för arbetet med besöksförbud och de som fanns var oftast ganska kortfattade och allmänt hållna. Det finns ett par polismyndigheter som utmärker sig med ett mycket ambitiöst och genomtänkt arbete, men i övrigt tycks dessa frågor fortfarande ha låg prioritet inom många polismyndigheter. Under sommaren 2004 rekommenderade RPS visserligen riktlinjer för hur arbetet ska bedrivas, men det kan ändå finnas skäl att i besöksförbudslagen skriva in en tydligare skyldighet för polisen att regelmässigt följa upp hur beviljade besöksförbud fungerar. Kanske skulle det kunna ge dessa frågor högre prioritet och bidra till att rutiner för uppföljning utvecklas som både är effektiva och på bästa sätt utnyttjar tillgängliga resurser.

NÅGRA ENKLA GENERELLA RUTINER VID BESÖKSFÖRBUD

Brå:s bedömning är att antalet överträdelser skulle kunna minskas om polisen generellt tillämpade rutiner av det slag som RPS rekommenderar i sina riktlinjer. Brå vill här särskilt lyfta fram två rutiner som bör kunna få stor betydelse.

- Klargörande samtal om förbudets innebörd med alla som fått besöksförbud och alla som ska skyddas av förbudet.
- Alltid utse en kontaktperson inom polisen som har ansvar för att kontakta den skyddade personen en tid efter att förbudet utfärdats för att höra hur detta fungerar. Hur kontaktpersonen därutöver ska arbeta kan bedömas från fall till fall utifrån risken för överträdelser.

Härutöver bör rutiner tas fram för att:

- Säkerställa att åklagares och domstolars beslut i enlighet med lagens krav meddelas socialtjänsten i alla fall som berör barn och alla besöksförbud i gemensam bostad. Därutöver regelmässigt erbjuda utsatta personer att förmedla kontakt med socialtjänsten. Därmed skulle socialtjänsten få en reell möjlighet att ta det ansvar för att stödja brottsoffer, som lagen ålägger dem.

YTTERLIGARE SKYDDSÅTGÄRDER VID BEHOV

Utöver dessa generella rutiner är det viktigt att polisen gör individuella bedömningar av vad som krävs i det enskilda fallet för att den utsatta personen verkligen ska skyddas av förbudet. Polisen behöver utveckla sin kompetens att göra sådana bedömningar. Det kan ske både genom tillgänglig forskning om hot- och riskbedömningar och genom eget systematiskt kunskapsbyggande grundat på dokumenterade erfarenheter från tidigare besöksförbud.

På grundval av sådana bedömningar av risken för överträdelser måste det finnas en beredskap inom polismyndigheterna att vidta kompletterande åtgärder. Idealet är naturligtvis att åtgärderna ska medföra att besöksförbudet överhuvudtaget inte överträds. Med hänsyn till osäkerheten i den inledande riskbedömningen, det personliga intrånget för den som förbudet gäller samt polisens begränsade resurser, torde dock behovet av kompletterande skyddsåtgärder oftast bli aktuella när förbudet en gång överträts. Då bör polisen ha rutiner för vilka åtgärder som kan bli aktuella. De bör ha "aktionsplaner" för dels telefon- och smsöverträdelser, dels fysiska överträdelser. Planer som kan realiseras i samråd med den utsatta personen. I detta sammanhang bör även nämnas det arbete som pågår för att göra det möjligt för polisen att använda elektronisk övervakning som ett sätt att förstärka besöksförbudet. Brå har utrett frågan och behandlar den i en särskild rapport som överlämnas till regeringen samtidigt med den föreliggande (*Att förstärka besöksförbud med elektronisk övervakning*, Brå 2005).

Därutöver måste det dock finnas möjlighet att, när det finns en tydlig risk för att besöksförbudet inte räcker för att förhindra fortsatta brott, vidta kompletterande skyddsåtgärder redan när beslutet om besöksförbud fattas. Det kan handla till exempel handla om en larmtelefon med hemligt telefonnummer kopplat till polisens länskommunikationscentral, inspelningsfunktion och nummerpresentatör.

Slutligen är det också viktigt att polis och åklagare har en genomtänkt strategi för den lilla grupp personer som överträder besöksförbudet i mycket stor omfattning. Här kan det röra sig om personer med en psykiatrisk diagnos och som i mindre utsträckning än normalt är mottagliga för hot om straff. I dessa fall torde det vara av särskild vikt att polis och åklagare samarbetar med andra myndigheter och professioner.

Inledning

Samhällets insatser för att minska våldet mot kvinnor i allmänhet, och i nära relationer i synnerhet, sker från flera olika håll: rättsväsendet, sjukvården, socialtjänsten samt brottsoffer- och kvinnojourer.¹ Under de senaste decennierna har också flera förändringar gjorts i lagstiftningen för att öka skyddet för de utsatta kvinnorna. Förändringarna gäller såväl socialtjänsten som åklagar- och polisväsendet, vilka utgör tre centrala myndighetsaktörer på området.

Som ett led i strävandena att begränsa våld mot kvinnor i nära relationer infördes år 1988 lagen om besöksförbud. Ett besöksförbud innebär att en person inte får besöka eller på annat sätt aktivt ta kontakt med den person som ska skyddas. Det grundläggande syftet med lagen var, och är, att den ska förebygga brott mot och skapa trygghet för personer som förföljs och trakasseras. Lagen är könsneutralt skriven men i förarbetena tänker man särskilt på situationer där en kvinna utsatts för våld eller hot i ett förhållande och där mannen trakasserar och förföljer kvinnan i samband med att den nära relationen upplöses.²

Lagen om besöksförbud har genomgått flera förändringar sedan den infördes. År 1990 skärptes straffet för överträdelse av besöksförbud från fängelse i högst sex månader till högst ett år. Samtidigt lades överträdelse av besöksförbud under allmänt åtal.³

Brå har belyst lagen i en serie rapporter: *Uppföljning av lagen om besöksförbud* (PM, 1995-05-02), *Lagen om Besöksförbud. En uppföljning* (1989:2) samt *Besöksförbud. En utvärdering av lagen och dess tillämpning* (2003:2). I den senaste rapporten var uppdraget att såväl beskriva hur lagen tillämpades som att mäta effekterna av den. En serie brister i tillämpningen av lagen kunde då redovisas. Särskilt framhövdes att beviljade besöksförbud inte medförde någon påtaglig trygghet enligt de utsatta kvinnorna, att polisen vanligen saknade rutiner för arbetet med besöksförbud samt att åklagarna bedömdes som alltför restriktiva när det gäller att bevilja ansökningar om besöksförbud. Utvärderingens samlade bild pekade därför mot att besöksförbud inte fungerade som den samhälleliga reaktion som var tänkt.

Lagen skärptes år 2003

Lagen om besöksförbud har reformerats vid ett flertal tillfällen. Den senaste reformen trädde i kraft den 1 september 2003 och innebar en utökning med två nya former av besöksförbud.

¹ Brå visade i sin tidigare rapport (2003:2) att drygt 70 procent av de personer som ansöker om besöksförbud är kvinnor och att motparten är en man som de har eller har haft en nära relation till.

² Ds Ju 1987:13, Prop. 1987/88:137.

³ 1989/90:JuU5.

Den tidigare lagen innehöll två typer av besöksförbud:

- *besöksförbud*, förbud mot att besöka eller på annat sätt ta kontakt med eller följa efter den skyddade personen
- *utvidgat besöksförbud*, förbud mot att besöka eller befinna sig i närheten av den skyddade personens bostad eller arbetsplats eller annan plats där den skyddade brukar vistas.

Efter skärpningen av lagen innehåller den nu två nya typer av besöksförbud:

- *särskilt utvidgat besöksförbud*, förbud mot att vistas i områden som ligger i anslutning till den skyddade personens bostad, arbetsplats eller annan plats där den skyddade brukar vistas
- *besöksförbud i gemensam bostad*, förbud mot att uppehålla sig i en bostad som brukas gemensamt med den skyddade personen.

Reformens bärande tanke är således att utöka rättsväsendets möjligheter att skydda utsatta personer utan att samtidigt öka de inskränkningar och förändringar som den skyddade personen tidigare behövt vidta för att värja sig.

Förnyat uppdrag till Brå

Med anledning av reformen har Brå fått i uppdrag av regeringen att utvärdera lagen om besöksförbud. Utvärderingen ska pågå till och med den 1 mars 2007 och ska då enligt uppdragsformuleringen: beskriva de nya reglernas tillämpning och effekter, redogöra för eventuella hinder för en effektiv tillämpning och måluppfyllelse av lagen, framställa ett underlag för bedömning av behovet av justeringar i regelverket och/eller det praktiska handhavandet⁴ samt särskilt belysa hur barnens behov beaktas i samband med beslut om besöksförbud.

För att både inrymma regeringsuppdraget och möjliggöra en sammanhängande bild av besöksförbudet avser Brå att inom ramen för uppdraget som helhet ställa följande frågor:

- Bidrar besöksförbud till att öka kvinnornas trygghet?
- Förebygger besöksförbud fortsatt brottslighet bland de berörda männen?
- Hur påverkas barnen av besöksförbud?
- Vilket stöd erhåller parterna vid ett besöksförbud?
- Behöver lagens utformning och/eller tillämpning justeras?

Brå kommer inom ramen för dessa frågor att beskriva både hur de nya reglerna tillämpas och mäta deras effektivitet. I denna delrapport ställs främst tre frågor i fokus:

⁴ Här ingår även en av regeringen önskad bedömning av vilka rättsliga och tekniska möjligheter som finns för att använda elektronisk övervakning som ett sätt att minska antalet överträdelse av besöksförbud.

- Vilka erfarenheter och synpunkter på de nya reglerna har berörda myndigheter och organisationer?
- Har polisens rutiner för arbetet med besöksförbud generellt förbättrats sedan Brå:s förra utvärdering?
- Hur har antalet överträdelser förändrats och hur ser myndigheternas reaktioner på överträdelser ut?

METOD

Brå har intervjuat 12 åklagare spridda över landet om hur de ser på de nya reglerna och tillämpningen av dem. Samtliga dessa åklagare har antingen beviljat eller avslagit ansökningar i samband med tillämpningen av de nya reglerna.

För att få en bild av om polisen har rutiner för arbetet med besöksförbud och hur de i så fall ser ut har samtliga 21 länspolismästare ombetts skicka sina skriftliga rutiner till Brå. De rutiner som kommit in från 14 av länen har därefter kodats i olika kategorier. Länspolismästarna har också fått fylla i ett frågeformulär om polismyndigheternas erfarenheter av de nya reglerna i besöksförbudslagen. Slutligen har telefonintervjuer gjorts med sex utredare inom polisen. Tre av dem representerade distrikt som bedömdes ha kommit särskilt långt när det gäller rutiner och tre representerade distrikt vars skriftliga rutiner var mindre utvecklade.

För att få frivilligorganisationernas bild av hur lagen och de nya reglerna fungerar har frågeformulär sänts ut till samtliga brottsofferjourer knutna till Brottsofferjourernas Riksförbund, till alla kvinnojourer knutna till Sveriges Kvinnojourers Riksförbund och Riksorganisationen för Kvinno- och Tjejourer i Sverige, samt till alla jourer knutna till Sveriges Mansjourers Riksförbund. Därutöver har även Kriscentrum för män tillfrågats. Totalt inkom svar från 89 jourer och verksamheter. Svaren fördelade sig på följande sätt:

Tabell 1. Enkäter till frivilligorganisationer och verksamheter.

Typ av jour	Utskick	Svar
Kvinnjourer (ROKS)	126	30
Brottsofferjourer	109	45
Kvinnjourer (SKR)	33	11
Mansjourer	12	0
Kriscentrum för män	8	3
Summa	288	89

Brå har därutöver intervjuat centrala representanter från Åklagarmyndigheten, RPS, ovan nämnda frivilligorganisationer, Socialstyrelsens socialtjänstenhet samt barnorganisationerna Rädda Barnen och Barnens rätt i samhället, BRIS. Studiebesök har också gjorts vid Söderortspolisens familjevårdsenhet och brottsofferenheten vid Uppsala läns polismyndighet.

Statistik som beskriver tillämpningen av besöksförbudslagen har inhämtats från Åklagarmyndigheten, Domstolsverket och RPS. Statistik kring överträdelser baseras på Brå:s egna register och 376 polisanmälningar av överträdelser från åtta utvalda myndigheter.

De två nya typerna av besöksförbud

Den som beläggs med besöksförbud får enligt lagen inte besöka eller på annat sätt aktivt ta kontakt med den person som ska skyddas, till exempel genom att ringa, skicka sms, brev eller e-post eller uppsöka personen rent fysiskt. Det är också förbjudet att försöka ta kontakt genom en annan person eller att använda sig av andra metoder för att få personens uppmärksamhet, till exempel att använda gemensamma barn som medel. Genom besöksförbud utökas därmed det straffrättsliga området till att omfatta handlingar som inte är brottsliga utan besöksförbud. Ett beslut om besöksförbud fattas av allmän åklagare efter det att en ansökan kommit in från en polismyndighet eller direkt från den sökande. Besöksförbud kan också utfärdas av domstolar.

Reglerna påverkar den berörda personens integritet på olika sätt. Särskilt utvidgat besöksförbud innebär en geografisk utvidgning och ”skall kunna utnyttjas i fall där någon har brutit mot ett sedvanligt utvidgat besöksförbud.”⁵ Var personen bor eller arbetar utgör inte något hinder för ett särskilt utvidgat besöksförbud om det av åklagare bedöms som motiverat mot bakgrund av risken för framtida brott. Åklagaren ska emellertid ta i beaktande att skälen för förbudet ska väga ”väsentligt tyngre än den inskränkning i rörelsefriheten” som förbudet innebär.⁶ Förslaget om särskilt utvidgat besöksförbud var bland annat avsett att komplettera regeln om utvidgat besöksförbud, dels för att freda områden som den skyddade ”mer eller mindre är tvungen att passera” för att röra sig mellan de områden som det utvidgade besöksförbudet fredar, dels för att utsträcka den skyddades rörelsefrihet. Särskilt utvidgade besöksförbud kan utfärdas för högst ett år.

Besöksförbud i gemensam bostad innebär att den person som åläggs besöksförbud utestängs från den gemensamma bostaden och ger därmed den skyddade personen möjligheten att bo kvar. Detta har ansetts värdefullt eftersom den utsatta personen tidigare ibland har ansett sig nödgad att lämna sitt hem för att skydda sig. Syftet är framför allt att kunna ge rådrum i en akut situation så att ”den som lever i ett destruktivt förhållande tillsammans med en våldsbenägen partner skall få hjälp och möjlighet att under skyddade former lämna sin partner”.⁷ Förbudet kan utfärdas för högst en månad och kan sedan förlängas med en vecka i taget. I de fall då barn också bor i bostaden möjliggörs även för dem att stanna kvar i sin förskola eller skola och behålla kontakten med sina vänner.

Besöksförbud i gemensam bostad kan beviljas då påtaglig risk för brott föreligger mellan sammanboende. Av *stor betydelse* vid beslut om besöksförbud i gemensam bostad är parternas relation, vad som tidigare har hänt dem emellan samt huruvida personen tidigare har begått brott mot den som ansöker om skydd eller någon annan person.⁸ Tidigare brottslighet behöver ej konstateras, men det framgår av lagens förarbeten att tidigare brott mot

⁵ Prop. 2002/03:70. s. 72.

⁶ Prop. 2002/03:70. s. 28.

⁷ Prop. 2002-03:70. s. 25.

⁸ Prop. 2002/03:70. s. 70.

den sammanboende är av ”särskild betydelse”. Man betonar även en proportionalitetsprincip som innebär att besöksförbud i gemensam bostad får meddelas ”endast om skälen för detta väger *väsentligt* tyngre än det intrång eller men som förbudet innebär för den som förbudet avses gälla”.⁹

⁹ Prop. 2002/03:70 s. 71.

Allt fler besöksförbud men få av de nya typerna

Enligt statistik från olika delar av rättsväsendet kan man se följande utveckling av besöksförbudslagens tillämpning.

Tabell 2. Antal besöksförbud, åren 2000–2004.¹⁰

Besöksförbud	2000	2001	2002	2003	2004
Antal ansökningar	5 761	6 560	7 477	7 806	8 536
Beviljade ansökningar av åklagare	3 054	3 184	3 455	3 756 ¹	4 060 ¹
Beslut om besöksförbud i domstol				11	9
Av åklagare ej beviljade ansökningar	2 707	3 376	4 022	4 065	4 509
Beslut hävda av åklagare				521	553
Beslut prövade av domstol			286 ²	340 ²	386 ²
Beslut hävda av domstol				55	43
Reguljära besöksförbud	2 957	3 094	3 383	3 652	3 953
Utvidgade besöksförbud	97	90	72	89	74
Särskilt utvidgade besöksförbud				0	0
Besöksförbud i gemensam bostad				15 ³	33 ³

¹ Källa: Åklagarmyndigheten, tillsammans med antalet nya typer av besöksförbud som RPS tagit fram åt Brå.

² Källa: Domstolsverket.

³ Källa: Rikspolisstyrelsen.

Av statistiken framgår att antalet ansökningar under perioden 2000–2004 ökat med 48 procent. Det framgår också att andelen ansökningar som beviljats av åklagare har minskat något under samma period (från 53 till 48 procent). Att ansökningarna ökat kan vara ett tecken på att fler känner till lagen och får stöd att göra en ansökan. Att andelen ansökningar som beviljats minskat kan ha flera förklaringar. Det kan bero på att åklagarna blivit mer restriktiva i sin tillämpning av lagen, men också att allt fler ansökningar inte uppfyller de kriterier som lagen kräver för ett beviljande.

Enligt kvinno- och brottsofferjourerna är det, trots det stigande antalet ansökningar, fortfarande många utsatta kvinnor som inte känner till besöksförbudslagen. Knappt hälften av de 86 kvinno- och brottsofferjourerna som besvarat Brå:s enkät menar att utsatta kvinnor i regel känner till möjligheten att ansöka om besöksförbud.

”Många vet att det finns något som heter besöksförbud men har ingen aning om vad det innebär eller hur man får det.”

¹⁰ Om ingen källa angivits, härrör uppgiften från Åklagarmyndigheten. Här och fortsättningsvis används termen ”reguljära” besöksförbud för att särskilja de ”vanliga” eller ”enkla” besöksförbud från andra typer av besöksförbud.

Statistiken i tabell 3 visar också att 596 beslut om besöksförbud hävdes under år 2004, antingen av åklagare eller domstol. Den vanligaste orsaken till att förbud hävs av åklagare är att den skyddade själv kontaktar den person som förbudet avser. I sådana fall ser åklagare inte någon anledning att låta besöksförbudet fortsätta gälla eftersom syftet inte längre uppfylls. Besöksförbud kan också hävas genom att den som förbudet avser överklagar beslutet i domstol. Att åklagarbeslut överklagas är ovanligt, liksom att domstol efter överklagan häver ett åklagarbeslut. Knappt 10 procent av besöksförbuden prövas och av dessa hävs en dryg tiondel av domstolen.

Av statistiken framgår också att de nya reglerna tillämpas i mycket liten utsträckning. Inget särskilt utvidgat besöksförbud har beviljats och endast 48 besöksförbud i gemensam bostad från det att lagen trädde i kraft den 1 september 2003 till och med den sista december 2004.

Besöksförbud i gemensam bostad

Åklagarmyndigheten begär löpande in alla beslut om besöksförbud i gemensam bostad från landets åklagare. Fram till och med den 8 april 2005 hade 53 sådana beslut inkommit. Av materialet framgår att samtliga förbud avser män och att den skyddade oftast är en kvinna. 48 kvinnor skyddades mot män och fem män skyddades mot män. Om man studerar dem som ålagts förbuden framgår att fyra av männen i materialet förbjudits att kontakta flera personer i den gemensamma bostaden. Tre av de 53 besluten förlängdes.

I förarbetena till lagen står att situationen bör vara akut för att ett besöksförbud i gemensam bostad ska kunna utfärdas och att risken för brott ska vara påtaglig. Det ställs inte något krav på att beslutet ska ha föregåtts av en polisanmälan om brott mot den som ska skyddas, men det anges som en särskilt viktig omständighet. Det står emellertid också att syftet är att förhindra brott och att det därför ska vara möjligt att besluta om besöksförbud i gemensam bostad *innan* ett brott begåtts. Mot denna bakgrund är det intressant att studera i vad mån det hittills har fattats beslut om besöksförbud i gemensam bostad utan att mannen samtidigt misstänks för brott. Brå har därför studerat 37 beslut avseende personer som fått besöksförbud i gemensam bostad fram till december 2004, för att se om det också finns anmälningar om brott i ärendet.¹¹ Av genomgången framgår att polisanmälningar om brott ingick i samtliga ärenden. Det vanligaste var anmälningar om misshandel och olaga hot. I genomsnitt fanns det tre brottsmisstankar i de ärenden som ledde till beslut om besöksförbud i gemensam bostad. Det framgår av tabell 3 nedan.

¹¹ Åklagarmyndigheten upphörde efter den 8 december 2004 att sammanställa ärendenummer för de inkomna besluten om besöksförbud i gemensam bostad.

Tabell 3. Brottsmisstankar i ärenden i samband med 37 beslut om besöksförbud i gemensam bostad under perioden 2003-09-01–2004-12-08.¹²

Brottsmisstankar	Antal brott	Antal ärenden där brottsmisstanke förekommer
Totalt	99	37
Misshandel	35	24
Olaga hot	31	19
Grov kvinnofridskränkning	12	12
Skadegörelse	5	4
Grov fridskränkning	3	3
Ofredande	3	3
Övriga brott	10	10

Åklagares syn på de nya reglerna

Den bild som framträder i Brå:s intervjuer med 12 åklagare kan sammanfattas som att de uppfattar att kraven för att tillämpa de nya reglerna är högt ställda. Till och med så högt ställda att man har svårt att se i vilka situationer som de överhuvudtaget kan bli aktuella. När det gäller besöksförbud i gemensam bostad lyfter åklagarna fram kravet om påtaglig risk och den stränga proportionalitetsprincipen, vilka tillsammans gör frihetsberövande till ett mer naturligt och verksamt alternativ. Vad gäller den andra nya regeln om särskilt utvidgat besöksförbud menar de att det dels saknas situationer i vilka regeln kan tillämpas, dels att det särskilt utvidgade besöksförbudet inte ger ett meningsfullt skydd.

SÄRSKILT UTVIDGAT BESÖKSFÖRBUD

Enligt lagens förarbeten är syftet med särskilt utvidgat besöksförbud att komplettera utvidgade besöksförbud i de fall dessa inte bedöms ge tillräckligt skydd. För att ett särskilt utvidgat besöksförbud ska kunna komma ifråga krävs dels att ett utvidgat besöksförbud har överträtts, dels att skälen för beslutet väger väsentligt tyngre än inskränkningen i rörelsefriheten som förbudet innebär för den som åläggs förbudet.¹³

Enligt lagens förarbeten är det framför allt två situationer i vilka ett särskilt utvidgat besöksförbud kan bli aktuellt. Den ena är då ett stort antal överträdelser begås och trakasserier som det utvidgade besöksförbudet var tänkt att förebygga ändå fortsätter. Den andra är då den person som lagen avser flyttar till en bostad alldeles i närheten av den skyddade.¹⁴ Typexemplet torde här vara när en person inte förmår ”släppa taget” om någon som man tidigare haft en nära relation med.

¹² Urvalet har tagits fram med hjälp av Åklagarmyndigheten och sträcker sig fram till 2004-12-08. Målsägande vid de olika brotten som en person misstänks för framgår ej av materialet.

Målsäganden behöver emellertid inte vara densamma som har gjort ansökan om besöksförbud.

¹³ Lagen (1988:688) om besöksförbud 2 §. Här ska tas hänsyn till bl.a. om förbudet innebär att personen måste byta bostad eller arbete. Sådana omständigheter ska emellertid inte utgöra avgörande hinder för beslut.

¹⁴ Prop. 2002/03:70 s. 26-29.

De åklagare som intervjuats ger i huvudsak tre förklaringar till att regeln inte tillämpats:

- Det utfärdas mycket få utvidgade besöksförbud.
- Rekvisiten för beslut om särskild utvidning är stränga.
- Det är ur skyddssynpunkt inte meningsfullt att ytterligare utvidga ett besöksförbud som överträtts.

FÅ UTVIDGADE BESÖKSFÖRBUD

De utvidgade besöksförbuden utgjorde under år 2004 endast två procent av det totala antalet besöksförbud. I reella tal rörde det sig om 74 beslut. För att ett särskilt utvidgat besöksförbud ska bli aktuellt krävs också att det utvidgade besöksförbudet överträtts eller behöver justeras på grund av nya omständigheter. Det innebär sammantaget att antalet beslut om särskilt utvidgade besöksförbud som skulle kunna bli aktuellt är mycket litet. En åklagare fångar regelns tillämpningsområde på följande sätt:

”Det har inte funnits några utvidgade besöksförbud som överträtts.”

SNÄVA REKVISIT...

Att utfärda särskilt utvidgat besöksförbud förutsätter emellertid rent praktiskt inte bara att ett utvidgat besöksförbud utfärdats och att det överträtts. Det förutsätter också att överträdelsen inte kan bedömas som ringa och att skälen för inskränkning av personens rörelsefrihet väger väsentligen tyngre än den inskränkning som förbudet innebär.

De intervjuade åklagarna menar att överträdelsen av det utvidgade besöksförbudet ska vara av ett allvarligt slag för att motivera en utvidgning av ett utvidgat besöksförbud.

”Det ska vara ganska otäcka saker. Det skulle nog krävas att det var allvarligare brott.”

Å andra sidan menar man också att sådana allvarliga överträdelser snarare föranleder anhållan och häktning än ett utvidgande av ett redan utvidgat besöksförbud.

”De som överträder ett vanligt besöksförbud skulle överträda ett utvidgat också, även om det var särskilt utvidgat.”

...GÖR REGELN MENINGSLÖS ENLIGT ÅKLAGARNA

De snäva rekvisiten gör alltså att åklagarna inte ser den situation i vilket det skulle vara meningsfullt att utvidga ett utvidgat besöksförbud. Åklagarna ställer sig därför tveksamma till om en särskild utvidgning av besöksförbud verkligen förebygger upprepade trakasserier och överträdelser:

”Men det är ju så med besöksförbud att det garanterar inget skydd. De som verkligen vill åt kvinnorna struntar ju i besöksförbud. Det är därför åklagare häktar istället.”

BESÖKSFÖRBUD I GEMENSAM BOSTAD

Jämfört med regeln om särskilt utvidgat besöksförbud har åklagare en tydligare uppfattning om syftet med regeln om besöksförbud i gemensam bostad. Man anger både lagstiftarens önskan om att förflytta intrånget som besöksförbud utgör från den skyddade till den som lagen avser och att regeln ska möjliggöra ett rådrum i en akut situation och på så sätt ge den utsatta personen utrymme att lämna den sammanboende. Även ifråga om denna regel ställer sig emellertid åklagarna tveksamma till hur den är tänkt att tillämpas. De upplever sig sakna klara direktiv.

”Propositionen gör att man blir konfunderad och försiktig. Förarbetena är inte särskilt klara.”

Enligt deras mening är rekvisiten för att tillämpa regeln så stränga att det i de aktuella fallen är mer naturligt att anhålla och häkta mannen.

”Om alla män som bråkar med sina fruar ska bort från bostaden så ska rekvisiten sänkas. Men nu står det att man ska vara mycket restriktiv. Med den utgångspunkten är det väl inte så konstigt att det inte är så många besöksförbud i gemensam bostad som beviljas.”

Dessutom anser man att frihetsberövande i dessa fall innebär ett mer effektivt skydd för den utsatta personen. Denna förklaring kan delas in i tre delar, nämligen:

- riskbedömningen
- proportionalitetsbedömningen
- bristande förtroende för besöksförbud som skyddande och brottsförebyggande åtgärd.

RISKBEDÖMNINGEN

För att kunna besluta om besöksförbud i gemensam bostad krävs att det finns en *påtaglig risk* för brott mot den utsatta personen. Med påtaglig risk menar lagstiftaren ”den sannolikhet med vilken den oönskade effekten kan förutses med hänsyn till de föreliggande omständigheterna” och förtydligar att ”de omständigheter som läggs till grund för riskbedömningen skall vara konkret hänförliga till den person och den situation det gäller”. Lagstiftaren anger också att det ”bör normalt krävas att det brott det gäller kan förväntas bli begånget i relativt nära anslutning till beslutet om besöksförbud”.¹⁵ Situationen ska med andra ord kunna betraktas som ”akut” eftersom regeln i första hand är tänkt att användas för att underlätta för utsatta

¹⁵ Prop. 2002/03:70. s. 70.

personer att separera från en våldsam partner.¹⁶ Jämfört med reglerna för reguljära och utvidgade besöksförbud innebär detta en skärpning. För dessa beslut krävs nämligen endast *risk* för brott mot den utsatta personens liv, hälsa, frid och frihet.

Att risken ska vara påtaglig kan emellertid förstås på olika sätt. Å ena sidan att risken ska ha en viss *styrka*:

”Det är knepigt det där för det ska vara en påtaglig risk, och inte vilken risk som helst. Man måste ändå komma upp en nivå i riskbedömningen om man jämför med ett vanligt besöksförbud.”

Å andra sidan att brottet det finns risk för ska vara *nära förestående*:

”Det finns ett tolkningsproblem om hur lång tid den akuta tiden är. Hur direkt måste man utfärda ett besöksförbud i gemensam bostad? Om man hårdrar det: om personen suttit häktad 14 dagar och sedan släpps för att det inte finns skäl för häktning längre, kan man då utfärda ett besöksförbud? Kollegor har gjort det men jag är skeptisk till om det verkligen är rätt.”

En ytterligare oklarhet rör frågan hur man ska styrka att den påtagliga risken föreligger. Åklagare hänvisar här till att de i sin riskbedömning ska ta särskild hänsyn till om den utsatta personen tidigare utsatts för brott av den som besöksförbudet kan komma att gälla. I lagens förarbeten anges att ”även om [...] tidigare brott inte bör vara någon absolut förutsättning för besöksförbud, torde tidigare brottslighet mot den som förbudet avser att skydda bli den utan tvekan viktigaste omständigheten vid bedömningen av om besöksförbud skall meddelas”.¹⁷ Här anges också att ”möjligheten att använda besöksförbud utan att den mot vilken förbudet avses gälla tidigare har begått brott mot den andra personen bör användas mycket restriktivt”.¹⁸ Att tidigare brottslighet ska utgöra den viktigaste riskfaktorn i kombination med att nya regelns syfte ”inte i första hand är avsedd att tillämpas i sådana situationer då det finns skäl att anta att ett brott har förövats” utan ”i stället att kunna förebygga brott i en akut situation”¹⁹ skapar ett mycket litet handlingsutrymme enligt åklagarna:

”Den är så snävt skriven att den inte blir aktuell. Bara då polisen råkar vara på plats i den akuta situationen. Det är sällan fallet.”

Den situation som regelns förarbeten i första hand avser ger åklagare små förutsättningar att tillämpa regeln. Medan vissa åklagare menar att det är otänkbart att besluta om besöksförbud i gemensam bostad utan tidigare brott mot den utsatta personen....

¹⁶ 2002/03:70. s. 70.

¹⁷ Prop. 1987/88:137. s. 18. Se också Prop. 2002/03:70. s. 70.

¹⁸ Prop. 1987/88:137. s. 18.

¹⁹ Prop. 2002/03:70. s. 34-5.

”Den situationen finns inte på kartan.”

...menar andra åklagare att det skulle kräva misstanke om ett aktuellt brott.

”Det kan ibland finnas skäl att bevilja besöksförbud i gemensam bostad även om det inte finns tidigare domar. Då måste det finnas något konkret att gå på t.ex. ett pågående ärende.”

Ytterligare andra åklagare menar emellertid att tidigare brott mot den utsatta varken är ett tillräckligt eller nödvändigt villkor, utan att andra omständigheter kan bli avgörande. Bland dessa övriga omständigheter är det framför allt trovärdigheten hos den som ansöker om besöksförbud som framhävs av åklagare.

”Kvinnans utsagor väger tungt då. Det blir en känsla man går på, samt vad polisen säger.”

HÄKTNING ETT NATURLIGARE ALTERNATIV VID PÅTAGLIG RISK FÖR BROTT?

När, och om, åklagaren har bedömt att påtaglig risk föreligger för ett förmodat brott, ska åklagaren väga ”allvaret i de brottsliga gärningar eller trakasserier det finns påtaglig risk för” gentemot det intrång som ett beslut innebär i den förmodade gärningsmannens integritet.²⁰ Beslut om besöksförbud i gemensam bostad kan bara beviljas om skälen för beslutet väger ”väsentligt tyngre” än intrånget i den förmodade gärningsmannens integritet.²¹

På Brå:s fråga om vad det vanligaste skälet är till att en ansökan inte beviljas (i situationer då besöksförbud i gemensam bostad skulle bli följden) återkommer åklagarna ofta till just proportionalitetsbedömningen. En åklagare menar:

”Att proportionalitetsprincipen inte fungerar: att ingripandet i hans sfär blir större än den påtagliga risken som hon utsätts för.”

Men om det å andra sidan finns en påtaglig risk för ett allvarligt brott, och som därför skulle kunna uppväga det integritetsintrång ett förbud i gemensam bostad innebär, uppfattar flera åklagare att det är mer naturligt att an hålla och överlåta åt tingsrätten att häkta den förmodade gärningsmannen.

”Proportionalitetsprincipen avgör ganska mycket. Är det en sådan påtaglig risk som man talar om för att man ska kunna kasta ut en person från sin bostad är det mer naturligt att man anhåller personen än att utdela besöksförbud i gemensam bostad. För att häkta ska man på sannolika skäl vara misstänkt och det ska finnas ’risk’ för att han fortsätter sin brottsliga verksamhet. När det gäller besöksförbud i gemensam bostad

²⁰ Prop. 2002/03:70 s. 71. Med intrång i den förmodade gärningsmannens integritet avses förbudets längd, om denne är ensam ägare till den gemensamma bostaden samt om dennes försörjning påverkas av beslutet.

²¹ Prop. 2002/03:70 s. 71.

står det 'påtaglig risk' för att den mot vilken förbudet avses gälla kommer begå brott mot sin sambo. När det gäller häktning ska det vara föreskrivet fängelse i minst ett år. För besöksförbud i gemensam bostad finns det inget skrivet om hur lågt straffvärdet kan vara. Men det kan ju inte vara hur fjuttiga brott som helst om man ska utdela ett besöksförbud i gemensam bostad."

Dessa åklagare uppfattar alltså att kravet om *påtaglig risk* är så strängt formulerat att det i samband med proportionalitetsbedömningen hamnar på samma eller högre nivå än den *risk* för fortsatt brottslighet som räcker för att besluta om anhållan och häktning.

*"Anhållan och häktning är de vanliga tvångsmedel som används i situationer med påtaglig risk."*²²

På samma sätt som det förekommer olika sätt att hantera riskbedömningen, förekommer i åklagarnas proportionalitetsbedömningar olika avvägningar. Ett exempel här är den "omväg" som beskrivs av en åklagare som Brå talat med. Åklagaren häktar mannen, uppmanar kvinnan att besöka tingsrätten för att begära interimistisk kvarsittningsrätt i bostaden och att under den tiden ansöka om besöksförbud gentemot mannen. Vad åklagaren gör här är alltså att skapa en situation där kraven för besöksförbud kan bedömas som lägre. Mannen är inte längre gemensamt boende och sitter häktad (vilket innebär att risken inte kan betraktas som påtaglig) och kan därför åläggas ett reguljärt besöksförbud. På så sätt har åklagaren på omvägar drivit igenom ett besöksförbud i gemensam bostad i form av ett reguljärt besöksförbud genom att "sänka" den påtagliga risken.

En annan åklagare har utfärdat besöksförbud i gemensam bostad efter den akuta situationen:

"Besöksförbud i gemensam bostad kommer ofta upp i ett senare skede, när kvinnan känner att hon vill separera men då mannen kanske redan är anhållen och dömd och kanske mer när kvinnan vet att han snart kommer ut från fängelset. Jag har aldrig använt besöksförbud i gemensam bostad i ett akut skede, utan då kvinnan fått tid att fundera och sätta i gång hela processen med separation."

RISK- OCH PROPORTIONALITETSBEDÖMNINGARNA SAMVERKAR
TILL ATT MINSKA UTRYMMET FÖR DE NYA REGLERNA

Sammanfattningsvis kan man alltså se att de risk- och proportionalitetsbedömningar som regelns förarbeten föreskriver komplicerar tillämpningen

²² Rekvisiten för frihetsberövande (anhållan och därefter häktning) är följande: "Den som på sannolika skäl är misstänkt för ett brott, för vilket är föreskrivet fängelse ett år eller däröver, får häktas, om det med hänsyn till brottets beskaffenhet, den misstänktes förhållande eller någon annan omständighet finns risk för att han: [...] 3. fortsätter sin brottsliga verksamhet. [...] Häktning får ske endast om skälen för åtgärden uppväger det intrång eller men i övrigt som åtgärden innebär för den misstänkte eller för något annat motstående intresse." Se Rättegångsbalken, 24 kap. 1 §.

av regeln på två sätt. Å ena sidan menar åklagarna att regeln kräver en betydande risk, vilket gör att de uppfattar frihetsberövande som ett mer adekvat alternativ sett till lagens intentioner. Å andra sidan menar de att risken inte får vara alltför obetydlig, eftersom man då inte kan motivera ingreppet i den förmodade gärningsmannens integritet.

”Är mannen inte så farlig att han inte ska frihetsberövas kanske han inte heller ska meddelas besöksförbud i gemensam bostad.”

De två bedömningar som regeln kräver kan därför antas skapa en situation där antingen gärningsmannen anhålls och häktas eller den utsatta personen lämnas utan skydd. Om gärningsmannen anhålls och häktas, vilket enligt flera åklagare är den vanligaste konsekvensen, återuppstår emellertid frågan om riskens påtaglighet när mannen släpps fri. Som visats tidigare ställer sig vissa åklagare frågan hur länge en risk kan betraktas som påtaglig. Om gärningsmannen inte anhålls eller häktas, uppstår å andra sidan frågan om vilket skydd som kan ges den utsatta personen i de fall ett allvarligare brott inte kan styrkas.

Frivilligorganisationers syn på de nya reglerna

De som arbetar inom kvinnojourer och brottsofferjourer möter ofta kvinnor som lever i en situation där ett besöksförbud finns eller skulle kunna vara aktuellt. De som arbetar på mansjourer kontaktas ibland av män med besöksförbud. Sammantaget finns en rad erfarenheter inom dessa organisationer av besöksförbudslagen och dess tillämpning. I avvaktan på Brå:s slutrapport, där kvinnor och män som direkt berörs av lagen kommer att redovisa sina erfarenheter, får frivilligorganisationerna i denna rapport representera de människor som skyddas av eller åläggs besöksförbud.

Beskrivningen av frivilligorganisationernas syn på de nya reglerna bygger på enkäter som besvarats av 86 kvinno- och brottsofferjourer (se Bilaga 1. Metod).²³

GODA INTENTIONER MEN INGEN EGENTLIG SKILLNAD MED DE NYA REGLERNA

Nästan två tredjedelar (60 procent) av jourerna anser inte att de nya reglerna inneburit någon egentlig skillnad jämfört med före lagändringen.²⁴ En tredjedel anser dock att de har inneburit en förbättring. De flesta tycker inte att de sett någon egentlig tillämpning av de nya reglerna och har därför svårt att besvara frågan.

”Åklagarna i [...] anser att dom inte behöver använda denna lag.”

²³ I den följande presentationen har svaren från Kriscentrum för män uteslutits, eftersom alltför få svar inkommit. Det totala antalet svar som följande presentation bygger på är alltså 86 stycken.

²⁴ Lika stor andel av länspolismyndigheterna som besvarat Brå:s enkät menar att de nya reglerna inte inneburit någon egentlig skillnad.

”Besöksförbud utfärdas väldigt sällan. Skulle behövas för många, många fler kvinnor och barn än de som verkligen får det.”

De positiva bedömningarna handlar vanligen om den skärpta lagens intentioner. Särskilt framhävs betydelsen av att det är den våldsamme mannen som ska tvingas flytta ut ur hemmet. Å andra sidan menar man att eftersom uppföljningen av regeln (och lagen som helhet) inte fungerar är det i praktiken ändå den eller de utsatta personerna som måste flytta för att få ett reellt skydd.

”I princip anser vi att det är den som utför brottet som ska flytta. Brottsoffer ska ha stöd och inte behöva tänka på ny bostad. Men eftersom verkligheten ser ut som den gör, är det inte säkert att bo kvar, då förövaren ofta har möjlighet att ta sig in i bostaden igen. Och i ett separationskede brukar våldet ofta bli grövre och farligare för kvinnan och barnen.”

Endast en knapp femtedel (17 procent) av jourerna tycker att de nya reglerna ger det skydd som de skyddade kvinnorna behöver.²⁵ Det huvudsakliga skäl som anges är att brott mot besöksförbuden alltför sällan får påtagliga konsekvenser för gärningsmannen.

”I ’vanligt’ besöksförbud händer det inte så mycket när förövaren överträder det, så vad skulle hända med den nya lagen?”

SVAGT SKYDD ÄVEN FÖR BARNEN

Även vad gäller skyddet av barn menar frivilligorganisationerna att det finns brister. Bara en dryg tiondel (12 procent) av jourerna anser att de nya reglerna erbjuder barn det skydd de behöver.²⁶ Man återkommer särskilt till myndigheternas syn på barnets skyddsvärde.

”När kvinnan är på flykt tillsammans med sina barn och inte besöksförbudet fungerar så utsätts barnen om och om igen för våldet, om än genom att vara vittne. Barn som är det direkta brottsoffret är inte heller skyddade med anledning av att socialtjänst och tingsrätt ger förövaren möjlighet till umgänge och försvårar kvinnans möjlighet att skydda barnen.”

²⁵ Detta kan jämföras med att drygt hälften (13 av 19) av polismyndigheterna menar att de nya reglerna ger det skydd som utsatta kvinnor behöver.

²⁶ Detta kan jämföras med att hälften (10 av 19) av polismyndigheterna menar att de nya reglerna ger det skydd som utsatta barn behöver.

Polisens rutiner i arbetet med besöksförbud

Som framgått uppfattar både åklagare och frivilligorganisationerna att det skydd som ett besöksförbud ger ofta är bristfälligt. Att besöksförbudet inte leder till att våld och trakasserier gentemot den skyddade upphör har beskrivits redan i Brå:s tidigare utvärderingar av lagen. Problemet att förbud överträds kan antas bli än större i samband med att de nya reglerna tillämpas, eftersom de är tänkta att utfärdas i särskilt allvarliga situationer.

Det är polisen som har ansvaret för att förebygga överträdelser när besöksförbud har utfärdats.²⁷ Ett sätt för polisen att arbeta brottsförebyggande i samband med besöksförbudslagen är att kontrollera hur förbudet efterlevs och upptäcka var och när andra insatser behövs. Ett annat sätt är att ingripa under pågående överträdelser, innan något annat brott begåtts.

I detta avsnitt granskas i vad mån polisen har utvecklat sina rutiner för arbetet med besöksförbud.

Tidigare brister i polisens rutiner för informationsspridning och uppföljning

I Brå:s förra utvärdering, som presenterades i början av år 2003,²⁸ framgick att polisen i stor utsträckning saknade rutiner för arbetet med besöksförbud.

Flera myndigheter saknade tydliga rutiner för vem som ansvarar för att sprida åklagarens beslut om besöksförbud till berörda enheter inom polisen, till exempel närpolisen. Det var endast sex av totalt 21 polismyndigheter som hösten 2002 angav att de hade en tydlig organisation kring hur besluten ska spridas och hur de som får besluten ska använda dem. I rapporten framgick också att bara sju polismyndigheter hade tydliga rutiner för hur de skulle följa upp besluten om besöksförbud. Vid de polismyndigheter där närpolisen skötte uppföljningen utsåg polischefen vanligen en kontaktperson till den skyddade som tillsammans med denne beslöt på vilket sätt och hur ofta de skulle ha kontakt. Nio av 21 polismyndigheter uppgav att de lade in uppgifter om besöksförbudet i STORM²⁹ och åtta stycken uppgav

²⁷ Enligt polislagen 2 § hör det till polisens uppgifter att "förebygga brott och andra störningar av den allmänna ordningen eller säkerheten" och att "övervaka den allmänna ordningen och säkerheten, hindra störningar därav samt ingripa när sådana har inträffat". Se Polislagen med kommentarer. s. 9.

²⁸ Brå-rapport (2003:2).

²⁹ STORM är en förkortning av *System for tasking and operational resourcing management* och är länskommunikationscentralernas lokala datasystem. Det används framför allt som ett sätt att hantera inkommande larm och informera utryckande patruller.

att de gjorde riskbedömningar, vanligen i samband med att beslut utfärdats i syfte att styra uppföljningen av besöksförbudet.

Nya rekommendationer från Rikspolisstyrelsen

Efter publiceringen av Brå:s tidigare rapport har RPS fått i uppdrag av regeringen att ta fram riktlinjer för polisens hot- och riskbedömningar i ärenden om våld i nära relationer och rutiner för arbetet med besöksförbudsärenden. I samband med att RPS redovisade uppdraget till regeringen den 30 juni 2004 skickades dokumentet för kännedom till samtliga polismyndigheter.³⁰ Dokumentet, som under våren 2005 publicerades som *Polisiära hot- och riskbedömningar*, utgör rekommendationer och behandlar hur polisen bör arbeta när det gäller till exempel samråd med åklagare, hot- och riskbedömningar, informationsspridning och åtgärder vid överträdelser. I dokumentet anges också kring vilka frågor som polismyndigheterna bör ha utarbetade rutiner.³¹

För att få en bild av i vilken utsträckning polisen byggt upp rutiner för sitt arbete med besöksförbud har Brå bett samtliga polismyndigheter att skicka sina skriftliga rutiner för besöksförbudsärenden. En sammanställning av RPS:s rekommendationer och polismyndigheternas rutiner kan ses i bilagorna 2 och 3. I det följande redovisas i vilken utsträckning polismyndigheterna har skriftliga rutiner för olika delar av arbetet med besöksförbudslagen.

Totalt har 14 av de 21 polismyndigheterna skickat in sina skriftliga rutiner. Dessa är: Blekinge, Gotland, Gävleborg, Jämtland, Jönköping, Kalmar, Kronoberg, Skåne, Södermanland, Uppsala, Västernorrland, Västmanland, Västra Götaland och Örebro. Av de återstående saknar fyra myndigheter skriftliga rutiner.

Polisens skriftliga rutiner

Allmänt kan sägas att det är en minoritet av polismyndigheterna som under hösten 2004 hade skriftliga rutiner på alla de områden som RPS rekommenderat. Det går heller inte att se någon markant utveckling jämfört med hösten 2002 i antalet polismyndigheter som har rutiner för olika delar av arbetet med besöksförbud. Här bör man dock ha i åtanke att Brå:s redovisning av polisens rutiner i den förra rapporten byggde på intervjuer. Det är osäkert om de intervjuade då även tog upp rutiner som tillämpades men inte var skriftligt dokumenterade. I denna rapport kan Brå på motsvarande sätt inte uttala sig om rutiner som används i besöksförbudsärenden men som inte är sammanställda i skriftlig form. Det bör också påpekas att avsaknad av skriftliga rutiner inte nödvändigtvis innebär att polisen gör ett mindre bra arbete. Verksamheter med väl utvecklade och väl kända rutiner kan emellertid antas vara mindre beroende av "eldsjälar".

³⁰ Se dnr POL-428-438-5584/03.

³¹ Polisiära hot- och riskbedömningar (RPS-rapport 2005:1). s. 28-30.

I tabell 4 presenteras en schematisk bild av de arbetsområden som inbegrips av RPS:s rekommendationer och hur utvecklade polismyndigheternas skriftliga rutiner är på dessa områden. I tabellen redovisas i vilken utsträckning myndigheternas inskickade dokument innehåller skriftliga rutiner inom olika arbetsområden (*täckning*).³²

Tabell 4. Polisens skriftliga rutiner i samband med besöksförbud. Procent.

Arbetsområde	Täckning
Dokumentation av beslut	64
Åtgärder i samband med ansökan	60
Uppföljning	40
Den nya lagen och barn	39
Hot- och riskbedömning	38
Ytterligare skyddsåtgärder	36
Kontakter med andra myndigheter och organisationer	33
Kontakter med den skyddade personen	19

Av tabellen framgår att de arbetsområden som vanligen ges styrning är de inledande, administrativa åtgärderna, det vill säga åtgärder som har att göra med ansökningar och beslut om besöksförbud. Arbetsområden som styrs mera sällan är däremot kontakter med den skyddade personen (t.ex. kontaktperson, information om förbudets innebörd, polisens rutiner och möjligheter till hjälp och stöd), kontakter med andra myndigheter och organisationer (t.ex. domstol, socialtjänst och frivilligorganisationer), ytterligare skyddsåtgärder (t.ex. trygghetspaket och tillsyn), hot- och riskbedömning (t.ex. att sprida hot- och riskbedömningen till berörd personal och hålla bedömningen uppdaterad), hanteringen av de nya typerna av besöksförbud, hur barn ska beaktas samt uppföljning.

I bilagorna 2 och 3 redovisas diagram som beskriver polisens skriftliga rutiner mer detaljerat. Här anges också hur konkreta de inskickade rutinerna är. Varje rutin har getts en poäng från 1 till 4, beroende på om en person anges som ska ansvara för åtgärden och om åtgärdernas utförande preciseras. Av diagrammen framgår att knappt hälften av de skriftliga rutinerna tydligt anger både en ansvarig person och en närmare beskrivning av åtgärderna ifråga.

ÅTGÄRDER I SAMBAND MED ANSÖKAN

Polisen är skyldig att informera brottsoffer om besöksförbud när brott begåtts där ett sådant skydd skulle kunna komma ifråga.³³ I RPS:s rekommendationer anges att det bör finnas tydliga handläggningsrutiner för denna inledande fas, som fungerar dygnet runt och med kort varsel. Rutinerna bör bland annat beskriva det akuta inledande förfarandet, kontakter med åkla-

³² Dokumentens täckningsgrad har beräknats genom att dividera antalet befintliga skriftliga rutiner inom ett arbetsområde med antalet möjliga skriftliga rutiner på området (dvs. det antal som hade varit fallet om samtliga inskickade dokument hade innehållit skriftliga rutiner för alla åtgärder inom arbetsområdet). Se även bilaga 1. Metod.

³³ 13 a § Förundersökningskungörelsen (1947:948).

gare och vid behov även andra aktörer som domstol, socialtjänst och frivilligorganisationer.

Av Brå:s sammanställning framgår att samtliga 14 myndigheter som besvarat Brå:s enkät har skriftliga rutiner för när, hur och varför åklagare ska kontaktas. Samtliga myndigheter har också skriftliga rutiner för andra inledande administrativa åtgärder. Till dessa hör framför allt beskrivningar av hur ansökan om besöksförbud går till, vilka blanketter som ska fyllas i och hur de ska hanteras.³⁴ 10 dokument innehåller rutiner som anger att kompletterande uppgifter i ärendet, vid sidan av ansökan, ska meddelas åklagare.

BESLUTSUNDERLAG TILL ÅKLAGARE

I RPS:s rekommendationer till polismyndigheterna understryks att en ansökan om besöksförbud måste vara väl underbyggd och dokumenterad för att underlätta åklagarens beslut. Vid Brå:s intervjuer med åklagare framkom att det beslutsunderlag som de framför allt anser sig behöva består i tidigare domar och anmälningar om brott inom relationen, bedömningar av kvinnorna och männen som personer samt vittnesuppgifter.

”Finns det tidigare domar och nedlagda anmälningar så vore det bra om polisen sammanställde det för att titta på om det finns en eventuell våldsamt bakgrund och även se om personen varit aktuell någon annans t.ex. inom socialtjänsten eller psykiatrin. Detta borde ingå i det första underlaget från polisen och vara standard.”

Andra önskemål om underlag som tas upp utöver dessa är pågående utredningar, parternas uppträdande då polisen anlände till platsen samt parternas inbördes relation, förekomst av missbruk och vapen, bostadens utseende och vem som äger bostaden.

Enligt de åklagare Brå intervjuat är det dock ovanligt att man fått, eller som förundersökningsledare krävt, en strukturerad hot- och riskbedömning från polisen i samband med ansökan om besöksförbud. En sådan bedömning kan komplettera beslutsunderlaget.

”Det finns säkert exempel på det också men polisen gör det inte som regel. Ofta är ett målsägandeförhör det enda underlag man har som åklagare.”

I den genomgång av 200 besöksförbudsärenden hos åklagare som Brå gjorde i sin förra utvärdering, framgick att det inte i något fall fanns någon dokumenterad uppskattning av risknivåer eller hotbilder. Endast i 40 av de

³⁴ I RPS:s riktlinjer anges att polisen lokalt i samråd med åklagare bör utforma och använda en gemensam blanketterutin. I de dokument som skickats in från polismyndigheterna är det bara Jönköpings länspolismyndighet som omtalar detta. Detta behöver emellertid inte betyda att gemensamma blanketter inte tagits fram på andra platser i landet.

undersökta beslutsunderlagen (20 procent) fanns dokumenterade förhör med andra än den ansökande och den som ansökan avsåg.³⁵

Den nya genomgång som Brå gjort av polisens rutiner visar att det är relativt vanligt att någon form av hotbilda-bedömning nämns i rutinerna; så är fallet i tio dokument. Sex av polismyndigheterna har också utformat anvisningar om hur dessa ska spridas till berörd personal. I fem fall anges att en hot- och riskbedömning ska skickas till åklagare i samband med beslut om besöksförbud.

Även om relativt många nämner någon form av hotbilda-bedömning, är det endast ett par av polismyndigheternas dokument som innehåller hänvisningar till strukturerade hot- och riskbedömningsmanualer (2 st.). I fyra län finns skriftliga rutiner för samarbete med den lokala KUT-enheten (kriminalunderrättelsetjänst) för att ta fram hot- och riskbedömningar. I fyra fall innehåller även dokumenten exempel på frågor som den enskilde polisen kan ställa till den som ansöker om besöksförbud i syfte att klargöra risken för brott.

I de fördjupande intervjuerna med utredare på sex olika polismyndigheter förstärks den bild som åklagarna ger.

”De har precis kommit igång med SARA-projektet och det har börjat komma in riskbedömningar i vissa ärenden. Jag vet inte om det även görs i ärenden med besöksförbud. [...] En sån bedömning borde kunna gå vidare till åklagare men jag vet inte om det sker idag.”³⁶

”Det ska den här hot- och riskgruppen jobba fram [...] Men gruppen är inte tillsatt ännu.”

Ytterligare en annan utredare sammanfattar:

”Ofta har åklagare ett för dåligt underlag när de fattar beslut om besöksförbud. Eftersom det ska beslutas så fort hinner man inte få hela bilden klar för sig under den vecka man har på sig att utreda ärendet. Det är viktigt att man hinner skaffa sig ett bredare underlag innan man fattar beslut. Man hör kvinnan och mannen och sedan ska åklagare fatta beslut.”

RPS:S REKOMMENDATIONER FÖR HOT- OCH RISKBEDÖMNING

I Brå:s intervjuer med utredare vid olika polismyndigheter framkom vidare att hälften av dem inte kände till att RPS hade skickat ut rekommendationer för arbetet med besöksförbudsärenden och de hot- och riskbedömningar som anses behövas för att underlätta tillämpningen och efterlevna-

³⁵ Brå-rapport (2003:2) s. 26.

³⁶ SARA står för *Spousal Assault Risk Assessment Guide*. Genom en försöksverksamhet i Blekinge, Kalmar och Kronobergs län har modellen anpassats till posens behov för beslut om skyddsåtgärder i form av en checklista. Checklistan innehåller uppgifter om tidigare allmän kriminell bakgrund, psykosocial anpassning och tidigare partnervåld.

den av lagen. Övriga utredare kände till rekommendationerna men visste inte hur de påverkat myndighetens rutiner.

I RPS:s rekommendationer ingår följande riskfaktorer: a) ”tidigare brottslighet, särskilt i form av partnervåld och tidigare ärenden om besöksförbud” b) ”missbruk av alkohol, droger eller mediciner” c) ”problem i relationen, till exempel attityd som stöder eller ursäktar partnervåld, eskalerande våldssituationer under senare tid, pågående separation eller kontrollbehov” d) ”social situation, till exempel problem på arbetsmarknaden” e) ”om barn under 18 år finns med i bilden, såväl gemensamma som egna” f) ”tillgång till vapen, främst stick- och skjutvapen” g) ”Om det finns personer i gärningsmannens bekantskapskrets som på olika sätt är beredda att fullfölja gärningsmannens intentioner”.³⁷

Den här uppsättningen riskfaktorer kan tjäna som en lathund för polisen när man ska lämna över ansökan om besöksförbud till åklagare; det vill säga dels som en kompletterande manual för hur beslutsunderlag kan tas fram,³⁸ dels som ett kompletterande underlag för frågor till den ansökande och den person som ansökan gäller (vilket i synnerhet Skånes polismyndighet tagit fasta på). Eftersom flera av de förhållanden som riskfaktorerna hänvisar till kan förändras i samband med såväl ansökan som ett eventuellt beviljande av besöksförbud, kan lathunden även användas under uppföljningen av besöksförbudet. Uppföljningen skulle därmed kunna innebära en kontinuerlig hot- och riskbedömning.

KONTAKTER MED DEN SKYDDADE PERSONEN

I RPS:s rekommendationer anges att de berörda parterna bör få tydlig information i samband med ansökan och beslut om besöksförbud både om dess rättsliga innebörd och relevant information om hur den lokala polisen arbetar med aktuella ärenden i praktiken. Det bör också finnas rutiner för att ge denna information både i skriftlig och muntlig form. Möjligheten att utse en kontaktperson bör alltid övervägas.

Litet drygt hälften av polismyndigheterna som skickat sina rutindokument till Brå har skriftliga rutiner för denna inledande information till dem som berörs av besöksförbudets innebörd (8 st.).³⁹ Endast tre av de inskickade dokumenten inrymde rutiner rörande information till den skyddade om polisens arbete under gällande besöksförbud. Hänvisningar till kontaktpersoner för skyddade personer kan ses i fyra av de inskickade dokumenten. Vanligare är att man i rutinerna hänvisar till myndighetens brotts-

³⁷ RPS:s riktlinjer för hot- och riskbedömning bygger på den sk. SARA-manualen, men utvecklar den vidare genom att förtydliga de olika riskfaktorernas innebörd och hur de kan användas i det praktiska arbetet.

³⁸ Registerslagningar som kan komma ifråga i samband med att underlag till åklagaren tas fram är bl.a.: RAR (anmälningsregister), A-diariet (Allmänna diariet), K-diariet (Kriminaldiariet), ASP (allmänt spaningsregister), STORM (LKC:s register), MR (misstankeregister), BR (brottsbelastningsregister), VÅS (vapenregister), QLOB (vägtrafikregister gällande noteringar om omhändertagande av berusade personer) och WIPS (relationsregister).

³⁹ De skriftliga rutiner som finns tar inte alltid upp frågan hur informationen ska ske. Brå:s kompletterande intervjuer pekar mot att polisens information till de berörda vanligen ges endast muntligen.

offer- eller kvinnofridssamordnare. Sådana roller beskrivs mer eller mindre detaljerat i hälften (7 st.) av dokumenten. Skriftliga rutiner för information till den utsatta personen angående stöd- och hjälpverksamheter förekommer i knappt hälften av dokumenten (6 st.).

FRIVILLIGORGANISATIONERNA INFORMERAS SÄLLAN AV POLISEN OM BESÖKSFÖRBUD

Att det är få polismyndigheter som har rutiner för kontakt med frivilligorganisationer i samband med ansökan eller beslut om besöksförbud framgår också från frivilligorganisationerna själva. På frågan om vem som brukar informera jourerna om att en kvinna blivit beviljad besöksförbud anger 86 procent av jourerna den skyddade kvinnan själv. Resterande menar att de får den informationen av polisen. Detta tyder på att myndigheter sällan informerar de stödjande och hjälpande organisationerna om att besöksförbud utfärdats.

Endast fyra av myndigheterna har tydliga skriftliga rutiner för kontakter med frivilligorganisationer i samband med besöksförbud. Kontakter med socialtjänsten tas upp i sju dokument.

DOKUMENTATION OCH SPRIDNING AV INFORMATION INOM POLISEN OM ATT BESÖKSFÖRBUD UTFÄRDATS

För att polisen ska kunna arbeta effektivt med de enskilda besöksförbuden är det viktigt att besluten är kända inom organisationen. I RPS:s rekommendationer betonas att polisens interna informationsspridning i ärenden om besöksförbud bör fungera på ett snabbt och effektivt sätt. Besluten bör tidigt bli enkelt sökbara och operativt tillgängliga, till exempel för den personal som akut kallas till en brottsplats. I Brå:s förra utvärdering var det endast sex av polismyndigheterna som hade en tydlig organisation för hur detta skulle gå till. Nio polismyndigheter uppgav att de hade utnyttjat möjligheten att lägga in information om besöksförbud i det datasystem som används när utryckningspolisens insatser samordnas (STORM).

I åtta⁴⁰ av de dokument som Brå nu fått in från polismyndigheterna fanns föreskrifter om elektronisk registrering av beslut om besöksförbud i datasystem som STORM och/eller ASP.⁴¹ Föreskrifter om att personalen ska lägga in beviljade beslut i pärmar eller korgar fanns också i tio dokument.

RUTINER FÖR UPPFÖLJNING AV BESÖKSFÖRBUD

RPS betonar i sina rekommendationer att polisen bör hålla sig uppdaterad om hur besöksförbudet fungerar. Ärendet bör hållas i sådan ordning att det underlättar både kontinuerliga kontakter med den utsatta personen och korrekta ingripanden i akuta situationer. När brott mot besöksförbudet sker bör också detta dokumenteras på ett sådant sätt att informationen som hör till de olika besöksförbuden samlas på ett ställe. Utan en arbetsmetodik

⁴⁰ Att antalet myndigheter som har skriftliga rutiner är färre än antalet som i den förra rapporten uppgav att de arbetade på detta sätt förklaras troligen av att en del inte har rutinerna nedskrivna.

⁴¹ ASP står för *Allmänt spaningsregister* och är ett nationellt datasystem som används då mistankar om brott föreligger.

som gör det enkelt att identifiera upprepningar av tidigare inrapporterade händelser är det svårt att göra den kontinuerliga hot- och riskbedömning som krävs för att bedöma om ytterligare skyddsåtgärder behöver sättas in eller tidigare insatta skyddsåtgärder behövs. Det kan också vara till hjälp för att bedöma om besöksförbudet behöver förlängas.

Ett annat viktigt skäl för att samla all relevant information kring ärenden på ett och samma ställe är att polismyndigheterna lättare kan hålla reda på hur många och vilka besöksförbud som är aktuella i länet. Det är inte alltid fallet i dag. På en polismyndighet berättar man:

”Vi har satt igång arbetet med att ta kontrollen över besöksförbuden i [...] genom att se hur många förbud som är aktuella, vilka som skyddas och när skyddet upphör.”

Vad gäller registrering av händelser under tiden för besöksförbud anges i knappt hälften (6 st.) av dokumenten mer eller mindre detaljerade rutiner för någon form av manuell registrering av händelser under förbudets giltighetstid. I dessa fall handlar det om att man lägger in rapporter i pärmar. Lika ovanlig är elektronisk registrering av händelser. Också skriftliga rutiner för att hålla hot- och riskbedömningar uppdaterade förekommer i sex dokument.

AKTIV UPPFÖLJNING ÄR BETYDELSEFULL MEN OVANLIG

Som framgått ovan tar RPS:s rekommendationer inte bara upp behovet av korrekta ingripanden i akuta situationer utan nämner även att det kan behövas kontinuerliga kontakter med den skyddade för att på så sätt hålla sig uppdaterad om hur förbudet fungerar. Ett mer aktivt förhållningssätt från polisens sida när det gäller uppföljning av besöksförbud skulle således innebära regelbundna kontakter med den utsatta personen och systematiska analyser av hur skyddet fungerar. Det kan ställas mot det mer passiva arbetssätt som företräds av flera poliser Brå intervjuat.

”Man har inte tiden att hålla på och ringa upp och fråga om det fungerar. Det får polisen snart reda på genom att man får in en anmälan om överträdelse. Hör man ingenting så är det lugnt – så enkelt löser polisen det.”

Av de dokument som Brå fått ta del av innehåller tio stycken rutiner för någon form av uppföljning i samband med ansökan eller ett beslut om besöksförbud. Det som framför allt tas upp i dessa rutiner är att kontakt ska tas med den skyddade, särskilt mot slutet av besöksförbudet.

Flera myndigheter saknar skriftliga rutiner för uppföljning. Ett skäl till detta som nämnts av såväl poliser, åklagare och frivilligorganisationer är att polisen inte har tillräckliga resurser. Därtill kommer att poliser, trots RPS:s rekommendationer, inte alltid uppfattat att de har en skyldighet att följa upp besöksförbud, eftersom någon sådan inte finns inskriven i besöksförbudslagen. Vissa poliser som Brå talat med är osäkra på om någon sådan

skyldighet föreligger, medan andra ifrågasätter att en sådan skyldighet finns.

”Polisen har ingen skyldighet att följa upp besöksförbud enligt lagen.”

Som framgått tidigare är åklagare, i likhet med många frivilligorganisationer, skeptiska till det skydd som ett beslut om besöksförbud innebär. Det bristande skyddet utgör ett av skälen till varför man inte tillämpat lagen utan i stället valt anhållan och häktning.

Uppföljningen av beslutet kan därför påverka hur lagen tillämpas av åklagare. En aktiv uppföljning kan också påverka åklagarens beslut eftersom uppföljning kan ge bakgrundsinformation vid utredning av överträdelser. Framför allt ifråga om vilka vittnen som kan komma ifråga och kännedom om de personer besöksförbudet berör. Personkännedom är, som tidigare påvisats, en viktig källa i åklagarens hot- och riskbedömning eftersom personkännedom har betydelse för trovärdighetsbedömningarna, särskilt i fall där tidigare brott mot den utsatta personen inte anmälts eller lett till fällande dom.

RUTINER ANGÅENDE DE NYA TYPERNA AV BESÖKSFÖRBUDEN OCH BARN

Drygt hälften (8 st.) av dokumenten omnämner barn på ett eller annat sätt. Dessa omnämningen är ofta mycket kortfattade. Omnämning av de nya reglerna förekom i endast tre dokument. Att de nya rutinerna omnämns så sällan kan förklaras av att endast ett fåtal dokument är daterade efter det att den nya lagen trädde i kraft.

Överträdelse

ÅTMINSTONE EN TREDJEDEL AV BESÖKSFÖRBUDEN ÖVERTRÄDS

Antalet besöksförbud som beviljades av åklagare under år 2004 var 4 060. Det finns ingen statistik som visar hur många av dessa förbud som överträdades. Det som går att få fram är endast hur många personer som (enligt Brå:s officiella statistik) var misstänkta för överträdelse under år 2004. Det var 1 230 personer.⁴² Utifrån detta gör Brå den grova uppskattningen att åtminstone en tredjedel av besöksförbuden överträds.⁴³ Motsvarande siffror i Brå:s förra utvärdering för år 2000 visar att 861 personer misstänktes för överträdelse och att det under samma år utfärdades 3 054 besöksförbud.⁴⁴ Även vid denna tidigare tidpunkt kan det enligt samma antaganden uppskattas att åtminstone ett av tre besöksförbud överträdades.

DRYGT EN TREDJEDEL AV DEM SOM ANMÄLS BLIR ANMÄLDA FLERA GÅNGER

Bland de personer som anmäls för överträdelse är det inte alls ovanligt att de blir anmälda för överträdelse fler än en gång. En dryg tredjedel av de personer som anmäls för överträdelse under år 2004 återkommer i nya anmälningar enligt preliminära siffror för år 2004.

Tabell 5. Misstänkta personer efter antalet anmälningar, preliminära uppgifter år 2004.

Antal anmälningar	Misstänkta personer	
	Antal	Procent
Totalt	1 230	100
1	771	63
2-4	357	29
5-9	82	7
10 eller fler	20	2

Källa: Brå:s officiella statistik.

EN LITEN GRUPP SVARAR FÖR EN STOR DEL AV DE ANMÄLDA ÖVERTRÄDELSENA

Ser man närmare på de besöksförbud som inte respekteras framgår det också att en stor andel av de anmälda överträdelseerna hänförs sig till ett litet antal misstänkta personer. Bilden var densamma i Brå:s förra utvärdering.

⁴² Uppgifterna är preliminära. Dessa personer återfanns i de totalt 2 460 anmälningar om överträdelse som gjordes under år 2004.

⁴³ Andelen är en uppskattning eftersom en del av besöksförbuden som utfärdades år 2004 kommer att pågå även år 2005 och då överträdas. Detta kompenseras dock av att en del av besöksförbuden som utfärdades under år 2003 även pågick under år 2004. Andelen överträdelse besöksförbud kan vara en underskattning eftersom en och samma person kan misstänkas ha överträtt flera besöksförbud under året. En person kan förekomma som misstänkt för överträdelse av flera olika besöksförbud under ett år om ett kortare beslut följs av ett nytt beslut eller om personen förbjuds kontakta flera olika personer, till exempel en familj. Andelen besöksförbud som överträds är därför sannolikt något större än en tredjedel. Därutöver kan överträdelse ha skett men inte anmäls.

⁴⁴ Statistiken från båda åren avser personer som är misstänkta för att ha överträtt besöksförbud. Statistiken kan således inrymma personer vars överträdelse senare inte kunnat styrkas.

Då svarade gruppen som under året anmälts för minst 20 överträdelser för totalt 592 överträdelser. Denna grupp utgjordes av 10 personer och svarade för 21 procent av de anmälda överträdelserna. År 2004 bestod motsvarande grupp av 26 personer vilka misstänktes för närmare en tredjedel (28 procent) av de anmälda överträdelserna.

Tabell 6. Misstänkta personer efter antalet överträdelser de misstänks för, preliminära uppgifter år 2004.⁴⁵

Antal överträdelser	Misstänkta personer		Överträdelser	
	Antal	Procent	Antal	Procent
Totalt	1 230	100	3 745	100
1	719	58	719	19
2-4	352	29	933	25
5-9	101	8	636	17
10-19	32	3	407	11
20 eller fler	26	2	1 050	28

Källa: Brå:s officiella statistik.

Alla överträdelser begås inte av män

Som komplement till den officiella statistiken har Brå studerat ett urval anmälningar från åtta polismyndigheter bestående av 376 anmälningar om överträdelser från december 2003 till mars 2005. I denna fördjupade studie har Brå valt att studera de händelser som anges i anmälningarna eftersom de ger en mer detaljerad bild av dessa. De händelser som beskrivs i anmälningarna ger också en något annorlunda bild än den som framgår av brottsrubriceringarna. Framför allt är antalet händelser som ingår i anmälningarna ofta fler än de som rapporteras i den offentliga statistiken över anmälda överträdelser.⁴⁶

Majoriteten av överträdelserna som Brå har studerat rör situationer där kvinnor anmäler män de tidigare levt tillsammans med. Det är dock inte alla överträdelser som ser ut på detta sätt. Bland anmälningarna finns fall där män överträder besöksförbud gällande andra män, kvinnor gällande män och något enstaka fall överträder en kvinna ett förbud som gäller en annan kvinna. Relationerna mellan målsägande och gärningsman skiljer sig också åt mellan fallen. Vuxna barn överträder besöksförbud som gäller föräldrar och föräldrar avseende sina barn. Syskon överträder besöksförbud gällande varandra. Även mindre nära relationer där exempelvis en person som överträder besöksförbud gällande sin granne återfinns bland anmälningarna.

⁴⁵ Att det är färre personer som misstänks för en överträdelse än antalet personer som anmälts en gång för överträdelse beror sannolikt på att vissa personer som anmälts en gång misstänkts för fler än en överträdelse.

⁴⁶ Detta gäller särskilt kontakter med den skyddade personen som sker via telefon eller sms, eftersom en serie sådana kontakter som tas under en begränsad period i polisanmälningen rubriceras som en enda överträdelse. Detta sker i enlighet med Brå:s manual för polisens kodning av brott.

Vilka åtgärder som kan bli aktuella från polisens sida vid en anmälan är beroende av hur överträdelsen ser ut. Av betydelse är också i hur nära anslutning till överträdelsen som anmälan sker. Det kan ses som mindre meningsfullt för polisen att rycka ut i samband med en anmälan där den skyddade blivit kontaktad per telefon eller sms av den som förbudet avser. Om anmälan däremot avser en fysisk närvaro i anslutning till den utsattas hem och anmälan görs omedelbart, är det mer motiverat för polisen att åka till platsen.

Hur överträdelser sker har också betydelse för den diskussion som i dag förs om möjligheten att besluta om elektronisk övervakning av personer som bryter mot besöksförbud. Detta komplement till beslutet torde vara av värde endast i fall där överträdelser sker i form av fysisk närvaro.

TELEFONÖVERTRÄDELSER ÄR VANLIGA

I Brå:s granskning av de 376 anmälningarna framkom att en majoritet av de rapporterade händelserna består i kontakter tagna per telefon eller sms. Av de 1 494 händelser som ingår i materialet består 80 procent av dessa i kontakter tagna via telefon eller sms. Kontakter med den skyddade som tagits per telefon eller sms förekommer i 60 procent av anmälningarna. Endast 13 procent av samtliga anmälda händelser avser fysiska överträdelser, det vill säga där kontakt har tagits antingen i hemmet eller på annan plats eller där händelsen som anmäls består i en fysisk närvaro utan att kontakt har tagits.⁴⁷ Sådana händelser förekommer i 41 procent av de anmälningar vars innehåll studerats närmare.

I tabell 7 redogörs för de händelser (ej antalet av polisen rubricerade brott mot besöksförbudslagen) som ingår i de 376 anmälningar som studerats närmare.

Tabell 7. Typ av anmälda händelser i 376 anmälningar om överträdelser. Perioden 2003–2005.

Händelser	Antal	%
Totalt	1494	100
Kontakt via telefon/sms	1188	80
därav telefonsamtal där skyddad har svarat	281	19
därav påringning där skyddad ej svarat	242	16
därav sms	154	10
därav telefonmeddelande	85	6
därav ospecificerade	426	29
Fysisk närvaro	201	13
därav kontakt i anslutning till hemmet	120	8
därav kontakt på annan plats	28	2
därav närvaro utan kontakt	53	3
Övriga kontakter	105	7
därav via brev, lappar eller vykort	53	4
därav via dator/email	18	1
därav via blommor	2	0
därav okänd typ av överträdelse	32	2

⁴⁷ Här bör påpekas att antalet överträdelser per anmälan som sker via telefon eller sms är fler än i fall av fysiska överträdelser. De allra flesta anmälningar om fysiska överträdelser innehöll en eller två anmälningar medan anmälningar om överträdelser per telefon innehöll mer än fem överträdelser i en fjärdedel av fallen.

ANMÄLAN INNEHÅLLER IBLAND FLERA TYPER AV ÖVERTRÄDELSER

Den vanligaste typen av händelser är ospecificerade telefonkontakter, det vill säga att den misstänkte enligt anmälan ”ringt upp” eller ”kontaktat” målsäganden per telefon. I hälften av dessa fall har målsäganden kunnat se vem samtalet kommer ifrån och därför inte svarat. De telefonsamtal som förekommer är inte sällan aggressiva. I en anmälan uppger målsäganden att gärningsmannen ringt henne flera gånger under dagen och skrikit i telefonen. Förolämpningar och kränkningar förekommer också. I en dryg tiondel (12 procent) av anmälningarna som innehåller kontakter via telefon eller sms har tio eller fler kontakter anmälts. I vissa fall handlar det om ett mycket stort antal telefonsamtal under en kväll.

Det är inte helt ovanligt (i 17 procent av anmälningarna) att en anmälan innehåller flera olika typer av händelser. En anmälan som Brå har tagit del av gäller både telefonsamtal, brev och fysisk överträdelse. Gärningsmannen har i detta fall ringt till målsäganden ett 40-tal gånger trots att han har ett besöksförbud. Han har även skickat ett foto på sig själv och skrikit åt henne från sin balkong när hon har gått förbi. Målsäganden upplever det hela som mycket obehagligt. Hon är rädd eftersom han blir hotfull när hon avvisar honom. I fall som dessa, där flera typer av överträdelser förekommer i en och samma anmälan, kan man anta att den skyddade personen ”samlat” händelser innan anmälan om brott till polisen skett.

De resterande 7 procenten ”övriga kontakter” består i händelser där kontakter tagits på annat sätt, till exempel via brev, kort, email eller hemsidor på internet, eller där typen av kontakt inte framgår av anmälan.

Fysiska överträdelser kan se olika ut

Som angetts tidigare består en dryg tiondel av händelserna (13 procent) av en fysisk närvaro, med eller utan direkt kontakt med den skyddade personen.

I allmänhet rör det sig vanligen om kvinnor som polisanmäler män de tidigare levt tillsammans med. Tillvägagångssättet och platsen för händelserna skiljer sig mellan anmälningarna. Bland de studerade fallen finns exempel där personen med besöksförbud avsiktligt sökt upp målsäganden på platser utanför hemmet där denne brukar vistas. Det kan röra sig om målsägandens arbetsplats eller längs vägen för kvällspromenaden med hunden. I andra situationer framgår det inte lika tydligt huruvida händelsen är planerad eller ej. I vissa fall träffar man på varandra av en slump, och i andra på grund av beröringspunkter från en tidigare gemensam tillvaro. Ett exempel på det senare är det gemensamma barnets fotbollsmatch.

Vissa händelser som finns bland de studerade anmälningarna är tredjepartssituationer, där personen med besöksförbud inte själv överträder detta, utan gör det indirekt genom en tredje part. Vanligt i dessa fall är att en bekant eller en släkting till personen med besöksförbud förmedlar meddelanden till målsäganden.

Det förekommer även situationer av mer subtil karaktär. Ett exempel på en sådan situation är en kvinna med middagssällskap som befinner sig på

en restaurang. Genom fönstret ser hon att en bil tillhörande personen med besöksförbud parkeras i närheten av restaurangen. Hon ser dock inte om bilägaren själv är närvarande. En kamrat till honom kliver ut genom passagerardörren, går in på restaurangen, slår sig ned vid ett bord i närheten av målsäganden och beställer in mat, samtidigt som han bevakar hennes bord och oavbrutet talar i sin mobiltelefon.

Sammanfattningsvis visar genomgången av anmälningar att det finns olika relationer bakom, och situationer för, fysiska överträdelse av besöksförbud.

Få anmälningar innehåller andra brottsrubriceringar än själva överträdelsen

Anmälningar om brott mot besöksförbud kan innehålla andra brottsrubriceringar än själva överträdelsen. I de 376 anmälningarna förekommer brott utöver överträdelsen i 63 anmälningar, det vill säga i 17 procent av samtliga anmälningar av överträdelse som studerades närmare. Av tabell 8 framgår att det ofta handlar om olaga hot. Brottsrubriceringen olaga hot förekommer i 35 (9 procent) av de 376 anmälningar som studerats närmare.

I tabell 8 anges endast om ett brott av en viss typ förekommer i en anmälan eller ej. Tabellen redovisar således inte det totala antalet brott som förekommer i anmälningarna, utan i hur många anmälningar en viss brottsrubricering förekommer. En enskild anmälan kan dock innehålla flera olika brottsrubriceringar.

Tabell 8. Övriga brottsrubriceringar i samband med 376 anmälningar av överträdelse.

Brottsrubricering	Antal anmälningar i vilka brottsrubricering förekommer
Olaga hot	35
Hemfridsbrott	9
Ofredande	8
Skadegörelse	6
Misshandel	4
Övergrepp i rättssak	4
Stöld	2
Förtal/Förolämpning	2
Våldtäkt	1
Grov kvinnofridskränkning	1
Försök till stöld	1
Försök till misshandel	1

OLAGA HOT SKEDDE OFTAST VIA TELEFON

I de fall olaga hot förekommer i de granskade anmälningarna har brottet oftast skett i samband med ett telefonsamtal eller via sms. I 25 av de totalt 35 anmälningar som innehåller olaga hot, hade hot förmedlats per telefon eller sms.

En anmälan gäller en man som ”under den senaste veckan” ringt till sin före detta fru i stort sett varje dag, vissa dagar 10–20 gånger, trots att han har besöksförbud. Natten före anmälan hade mannen ringt ”oräknliga”

samtal, men kvinnan avstod i de flesta fall från att besvara dem, eftersom hon såg på sin nummerpresentatör vem samtalen kom ifrån. I de fall hon svarade uttryckte sig mannen nedlåtande och kallade henne ”hora, luder och att hon inte var riktigt klok i huvudet”. Det som gjorde att hon till slut anmälde händelsen var att han hotade att döda henne.

Polisens och åklagarnas reaktioner på överträdelser

FRIVILLIGORGANISATIONERNAS SYN PÅ MYNDIGHETERNAS REAKTIONER

Vilka åtgärder vidtar polisen när en anmälan om överträdelser kommer in? Till Brå:s förra rapport gjordes 40 djupintervjuer med kvinnor skyddade av besöksförbud. Den bild som dessa kvinnor gav var att det sällan görs förundersökningar av åklagare och inte heller vidtas några direkta åtgärder av polisen. Många av kvinnorna upplevde att männen därför inte såg överträdelser av besöksförbudet som ett brott och att många fortsätter att kontakta kvinnan på olika sätt. Den bilden är inte lika tydlig i den enkätundersökning som Brå nu gjort med frivilligorganisationer. Här framkommer att frivilligorganisationerna har större förtroende för polisen än för både åklagare och socialtjänst. Bland de jourer som anger att de har samarbete med polisen menar hela 81 procent att de har förtroende för polisens arbete med besöksförbud (motsvarande siffror angående förtroendet för åklagare och socialtjänst är 59 respektive 36 procent).⁴⁸

Skälen som anges till jourernas stora förtroende för polisen är flera. Framför allt menar man att enskilda poliser både ger kvinnorna ett bra bemötande och är måna om samarbetet med jourerna. Man påpekar också att de brister man ser i polisens arbete ibland beror på alltför små resurser.

”Stort förtroende, men på grund av underbemanning saknas möjlighet att snabbt ingripa.”

Den vanligaste punkterna i kritiken är att polisen inte tar kvinnorna och barnen på allvar...

”Oftast fungerar det och vi upplever att de flesta kvinnors rädsla tas på allvar, MEN det finns naturligtvis undantag med polisen som inte förstått något runt detta med våld i relationer.”

... och att polisen inte ser tillräckligt allvarligt på överträdelser.

”De kvinnor som bott här och gjort polisanmälan, de brukar bli bemötta på ett bra sätt. Men att överträda besöksförbudet anses inte som ett allvarligt brott. Så att när överträdelse sker utan att förövaren skadat

⁴⁸ Endast tre av 69 jourer som anger att de har ett samarbete med polisen menar att de har mycket litet förtroende för polisens arbete med besöksförbud. Motsvarande siffror angående förtroendet för socialtjänsten är åtta av 53 jourer och för åklagare åtta av 56 jourer.

kvinnan, blir det inte mycket av det, trots att kvinnan blir livrädd och minskar sitt livsutrymme ännu mer.”

De fall där polisen använder sig av hundpatruller i samband med uppföljningen av besöksförbud uppfattar man som positiva initiativ.

Huruvida polisen utvecklar sitt arbete kan också ses i hur ofta man rycker ut i samband med fysiska överträdelser. Brå studerade detta i sin förra utvärdering och fann då att polisen ryckte ut på en tredjedel (35 procent) av 105 anmälda fysiska överträdelserna (och där den fysiska överträdelserna utgjorde det enda brottet). Det nya material som studerats avser 115 anmälningar av fysiska överträdelser utan att andra brott anmälts samtidigt. Polisen hade i detta material ryckt ut i 45 procent av dessa fall. De två materialen som undersökts av Brå är små, men kan tyda på att polisen rycker ut något oftare i dag än tidigare.

Tabell 9 visar också att polisen i betydligt större utsträckning rycker ut i de fall anmälningen sker omedelbart efter överträdelserna. Utryckningar i samband med överträdelser som anmäls inom en halvtimme sker i båda materialen i två av tre fall (68 respektive 70 procent).

Tabell 9. Anmälda överträdelser med fysisk närvaro efter andel anmälda inom 30 minuter och andel där polisutryckning skett. Procent.

Fysiska överträdelser	År 2001	År 2003–2005
Totalt antal fysiska överträdelser som anmäls	n=105	n=115
Andel överträdelser där polisen ryckt ut	35	45
Andel överträdelser som anmäls inom 30 min	36	40
Andel överträdelser anmälda inom 30 min där polisen ryckt ut	68	70

Polisens agerande kan mot bakgrund av tabellen antas vara beroende av hur snabbt den skyddade personen anmäler en överträdelse. Om det är så att polisen generellt sett rycker ut oftare i dag än tidigare, kan Brå av samma skäl inte utesluta att en förändring i anmälningstiden bidragit till detta.

Av materialet går inte att utläsa skälen till varför skyddade personer dröjer med att anmäla överträdelser. Det finns emellertid exempel där den skyddade dröjt eftersom personen inte uppfattat situationen som akut eller inte omedelbart uppfattat händelsen som en överträdelse. I andra fall kan den skyddade personen först i efterhand, till exempel via en granne eller anhörig, ha fått vetskap om att den som lagen avser befunnit sig i närheten av hemmet eller arbetsplatsen. I fall där anmälan skett ett dygn eller senare efter överträdelserna (dessa utgör 16 procent av de 115 fallen) har inte polisen ryckt ut någon gång.

VAD HÄNDER EFTER ÖVERTRÄDELSEN?

För att åklagaren ska kunna åtala den misstänkte för överträdelserna krävs att det finns ett bra underlag från polisen i samband med anmälningen. Enligt åklagarna finns det ofta brister i detta avseende. En åklagare konstaterar att i förundersökningsunderlaget ingår:

”Ofta bara själva anmälan om överträdelsen. Ibland, om jag har tur, får jag dessutom ett förhör med målsäganden.”

Till de bättre exemplen hör enligt åklagare vidhäftade vittnesuppgifter (om vittnen har funnits och förhörts), telefonlistor och foton på mobiltelefonens display över mottagna meddelanden och deras avsändare eller inspelningar av röstbrevlådor. Bevisvärdet hos listor över den skyddade personens inkommande samtal och sms betraktas emellertid ibland som svagt då det kan vara svårt att styrka att det verkligen är den person som ålagts besöksförbudet som också tagit kontakten. En åklagare menar också att:

”När ord står mot ord läggs utredningen ner.”

Det är just dessa situationer, när sidobevising saknas och ord står mot ord, som många åklagare, som Brå interjvuar, tar upp som särskilt problematiska.

De åtgärder åklagare vidtar som förundersökningsledare vid anmälan av överträdelse varierar, framför allt beroende på hur allvarlig åklagaren bedömer överträdelsen vara. Medan vissa åklagare menar att...

”Man inväntar polisens utredning.”

...menar andra att man som förundersökningsledare:

”[...] skriver direktiv direkt. Snabb handläggning till polisen. Polisens åtgärder kan ibland vara väldigt långsamma och det ska vara en omedelbar reaktion så att den misstänkte snabbt kan kallas till polisen så att polisens reaktion kan kopplas till agerande. Så att det blir kännbart för mannen.”

INGET STRAFF FÖR RINGA ÖVERTRÄDELSER

I lagen om besöksförbud anges att *ringa* fall av överträdelse inte ska medföra straff, medan *överträdelser* kan ge upp till ett års fängelse. Det är därför viktigt att ställa frågan vad ringa fall av överträdelse innebär i praxis. I Brås intervjuer anger åklagare att vad de betraktar som ringa överträdelser typmässigt är telefonsamtal, sms eller vykort med hälsningar utan bokstavliga hot. Vissa av de åklagare och poliser Brå intervjuat poängterar att det är antalet överträdelser som avgör om överträdelsen ses som ringa eller inte. Andra lyfter fram att det är typen av överträdelse eller allvaret i den situation som överträdelsen skapar som är avgörande. Ytterligare andra omständigheter som poängteras av åklagare är huruvida en kontakt är avsiklig och om kontakten innehåller ett bokstavligt hot. Det förekommer således variationer i åklagarnas bedömningar. En polis berättar:

”Det fanns ett fall där killen ringde till tjejen och sa att han älskade henne. Om man tittar på antalet överträdelser i det fallet så var det allvarligt, men om man tittar på innehållet så var det av den lindrigare arten. Det är en bedömning som åklagare gör om de tror att de kan få

vederbörande häktad [...] Han höll på ganska länge innan han till slut frihetsberövades.”

En annan polis konstaterar:

”Åklagare som specialiserar sig på besöksförbudsfrågor vore bra, som har satt sig in i problematiken. Då får man en enhetlig bedömning. De specialiserar sig ju i miljöärenden så det borde gå att ha det när det gäller besöksförbud också.”

Eftersom lagens intentioner är att stärka utsatta personers trygghet genom att förbjuda kontakt kan det förefalla det oväsentligt vilken yttre form en överträdelse har. Den utsatta personen minskar sitt livsutrymme utifrån sin faktiska rädsla. Ett brev med en vaggvisa lämnad i trädgården kan uppfattas som lika hotfullt som ett känsloutbrott där hot mot den skyddades liv yttras.⁴⁹ En åklagare uttrycker detta på följande sätt:

”Det finns inga ringa överträdelser. Det finns bara överträdelser.”

En utredare vid polisen menar också att åklagarna bör agera tydligare vid överträdelser.

”De skulle anhänga i större utsträckning för att mannen ska se att det är allvar och att mannen ska sluta ta kontakt. Det enda polisen kan göra är att ta upp en anmälan. Men det finns en åklagare som har tagit tag i detta och kör stenhårt.”

Behovet av tydligare reaktioner från åklagare på överträdelser är också ett tema i Brå:s enkät till länspolismyndigheterna, särskilt som svar på frågan om vilka förbättringar som kan vidtas för att öka skyddet för utsatta personer.

”Det viktigaste är att en överträdelse omedelbart leder till anhållande och eventuell häktning. Tidigare var ett besöksförbud ganska tandlöst om den misstänkte bröt mot detta. Ibland kunde överträdelserna samlas på hög innan åklagaren fattade något beslut om tvångsmedel.”

”Kraftigare reaktioner när någon överträder, så att den preventiva effekten inte går förlorad. Reaktioner och kontroll även under fängelsevistelse”.

⁴⁹ Exemplet är hämtat från en anmälan om överträdelse av en kvinna som uppfattade detta som ett dödshot.

Polisens och åklagarnas syn på hur man förhindrar överträdelser

De representanter för polis och åklagare som intervjuats har lämnat en rad olika förslag kring hur antalet överträdelser skulle kunna minskas. Även i enkätsvaren från frivilligorganisationerna har förslag till förbättringar givits. I detta avsnitt lämnas en kort redogörelse för de mest centrala förslagen.

KLARGÖRANDESAMTAL

Brottsofferheten i Uppsala kallar alla personer som ålagts besöksförbud till ett "klargörandesamtal". Dessa samtal genomförs av hund- och insatsenheterna. Samtalen går ut på att tydliggöra för de personer som ålagts besöksförbud vad förbudet innebär (till exempel att de inte får ta kontakt, ringa eller skriva till den skyddade och inte vistas i närheten av personen i fråga) samt att klargöra vad konsekvenserna blir om de trots allt överträder besöksförbudet.

Av statistiken framgår att en dryg tiondel av besöksförbuden hävs. Enligt åklagare sker detta vanligen på grund av att den utsatta personen själv tar kontakt med den förbudet rör. Tydligare information, till exempel i form av uppföljningssamtal med den skyddade personen, om vad som krävs för att undvika att denne handlar i strid med besöksförbudets intention kan alltså vara värdefullt. Att den utsatta personen handlar i strid med besöksförbudets intentioner och att besöksförbud därför hävs kan minska både åtgärdens generella legitimitet och engagemanget inom poliskåren. I Uppsala sker "uppföljningssamtal" med den skyddade personen kontinuerligt, och alltid i samband med anmälningar av överträdelser.

KONTAKTPERSON HOS POLISEN

Nästan alla de poliser som intervjuats tycker att besöksförbudet bör följas upp genom att den skyddade kontaktas av polisen för att höra hur besöksförbudet fungerar. Flera polismyndigheter har redan i dag som rutin att utse en kontaktperson som följer upp hur besöksförbudet fungerar och informerar den skyddade personen om vad det finns för möjligheter till hjälp från polisen. Polisen i Örebro utser alltid en kontaktperson i närpolisområdet som får ansvaret för den löpande kontakten med den skyddade. Vid en överträdelse kontaktas den skyddade av sin kontaktperson för att avgöra om någon förändring behöver vidtas. Om bedömningen görs att det finns behov av ytterligare skydd kan den skyddade få tillgång till larmtelefon och bandspelare som kopplas till den fasta telefonen för att kunna bevisa överträdelser som sker per telefon.

STANDARDISERADE OCH KONTINUERLIGA HOT- OCH RISKBEDÖMNINGAR

Det är inte alla besöksförbud som överträds. Ett sätt att arbeta med att förhindra överträdelser är att urskilja vilka besöksförbud som löper störst risk att överträdas och där sätta in ytterligare skyddsåtgärder. Detta har framkommit i ett par intervjuer med representanter för polisen. För att ta

reda på vilka besöksförbud det handlar om kan standardiserade hot- och riskbedömningar under uppföljningen vara avgörande.

Enligt RPS är det också viktigt att bedömningarna omprövas tills dess att den hotfulla situationen eller risken för upprepad brottslighet kan anses vara över. En möjlighet som aktualiserats är att låta myndigheternas KUT-enheter (enheten för kriminal-underrättelsetjänst) som redan i dagsläget arbetar med att göra hot- och riskbedömningar också får ett större ansvar att genomföra bedömningar i ärenden om besöksförbud. Det är framför allt tre skäl som anförs för detta. För det första, att KUT-enheter finns representerade på fler myndigheter i landet än familjevårds- och brottsofferenheterna. För det andra, att KUT-enheterna ofta är bemannade under en större del av dygnet än familjevårds- och brottsofferenheterna. Det tredje skälet som anges rör KUT-enheternas möjligheter att elektroniskt lagra och utnyttja uppgifter på ett ändamålsenligt sätt, vilket kan ha betydelse för hot- och riskbedömningsarbetet under uppföljningen (se även nedanstående stycke).

I dagsläget är det mycket få myndigheter som anger att KUT-enheten medverkar i ärenden som rör besöksförbud och relationsvåld.

STORM

Flera av de intervjuade är kritiska till att de i dag inte har tillgång till något register inom polisen som är direkt anpassat för att lagra uppgifter om och följa upp besöksförbud. Som Brå redovisade i sin förra rapport kan det vara svårt för berörd personal att veta var uppgifterna finns om de enbart finns i form av pappersanteckningar. I väntan på ett adekvat register lyfter några av de intervjuade fram vikten av att polisen följer RPS rekommendationer när det gäller att registrera uppgifter om aktuella besöksförbud i STORM. Efter beslut av Datainspektionen får polisen dock inte lägga in personuppgifter om den som lagen avser i STORM utan endast om den som skyddas (efter samtycke) på ett sätt som medger automatiserad uppgiftsbehandling. Det framgår emellertid av de intervjuer som Brå genomfört att inte heller uppgifter om den skyddade alltid läggs in.

Som ett komplement till STORM ansvarar i Örebro den person som är brottsofferinformationsansvarig för att lägga in information om det aktuella besöksförbudet (adresser till mannen och kvinnan, vad som har hänt i ärendet och hot- och riskbedömningen samt mannens eventuella brottsliga bakgrund) i en särskild åtgärdskalender som sedan sätts in i en pärm på LKC och som vidareförmedlas till kontaktpersonerna. Detta anses vara viktigt för att vakthavande ska kunna sätta in rätt resurser.

Vissa poliser menar att KUT-enheternas kriminalunderrättelseregister (KUR) är det register som i dagsläget är det mest lämpade för en sammanhållen hot- och riskbedömning, såväl inför beslut om besöksförbud som under uppföljningen av beviljade besöksförbud.

YTTERLIGARE SKYDDSÅTGÄRDER

Enligt RPS bör resultatet från hot- och riskbedömningen ligga till grund för beslut om vilket slag av ytterligare stöd, hjälp och brottsförebyggande infor-

mation som den skyddade personen ska få. I intervjuer med polisen nämns som förslag på komplement till ett besöksförbud bland annat skyddstelefon i form av till exempel en mobiltelefon som har direktkoppling till polisens ledningscentral. Andra nämner också trygghetspaket/skyddspaket (som bland annat kan innehålla en skyddstelefon, överfallslarm och fast telefon med inspelningsmodul). Ytterligare förslag som tagits upp är att polisen kan patrullera med sina radiobilar i kvinnans bostadsområde. En myndighet menar att en av de viktigaste åtgärderna för att förhindra överträdelse av besöksförbud i gemensam bostad är att den som förbudet avser frantas bostadsnyckeln. Denna möjlighet är i dag begränsad.⁵⁰

Möjligheten att låta personer som överträtt besöksförbudet få elektronisk övervakning, för att överträdelser snabbt ska kunna upptäckas, har också berörts i intervjuerna. Denna fråga tas upp mer grundligt i en separat rapport från Brå, som presenteras samtidigt med denna.

HUNDFÖRARNAS UPPFÖLJNINGSPÅR

I vissa polismyndigheter har hundförarna i uppgift att ha en uppföljande kontakt med de personer som skyddas av besöksförbud. Efter samtycke med den person som ska skyddas rastar hundförarna sina hundar i dennes bostadsområde. Såväl poliser som frivilligorganisationer uppfattar att många personer som skyddas av besöksförbud är positiva till detta. En ytterligare fördel med att involvera hundförarna i arbetet med besöksförbud, som nämns av Brottsofferenheten i Uppsala, är att hundförarna ofta har högt anseende inom polisen och därmed kanske kan bidra till att ge arbetet med besöksförbud högre status.

En polismyndighet har som rutin att hundförarna även kontaktar den som besöksförbudet avser för att informera om att de nu kommer att patrullera i den skyddade personens bostadsområde. Har den skyddade även trygghetspaket informeras den som lagen avser också om det. Tanken är att den som har besöksförbud ska veta att han eller hon har ögonen på sig, och därmed avhålla sig från överträdelser.

SNABB REAKTION PÅ ÖVERTRÄDELSER

Både frivilligorganisationer, poliser och åklagare menar att polis och åklagare bör reagera snabbare och tydligare på överträdelser. Detta för att förhindra nya överträdelser och för att sända tydligare signaler till den förbudet avser om vad man får och inte får göra. Detta menar frivilligorganisationer också är centralt för att den skyddade ska uppleva det meningsfullt att anmäla överträdelser till polisen.

Som framgått av Brå:s kartläggning rycker polisen i de allra flesta fall ut på anmälningar av fysiska överträdelser som sker i nära anslutning till brottet (se tabell 9). Inte sällan har emellertid personen redan hunnit lämna platsen. Frivilligorganisationerna skulle därför önska att polis och åklagare tar kontakt med personerna både i de fall där de hunnit lämna platsen och

⁵⁰ Möjligheten regleras endast genom de allmänna reglerna om beslag i kap. 27 rättegångsbalken.

där överträdelsen skett per telefon för att visa att överträdelsen inte har gått obemärkt förbi.

BEGRÄNSA ANVÄNDANDET AV BEDÖMNINGEN "RINGA" FALL AV ÖVERTRÄDELSE

Ett par åklagare och poliser har tagit upp de svårigheter som de menar följer av lagens formulering om att vissa överträdelser ska betraktas som "ringa". Denna konstruktion medför att besöksförbudet ibland kan bli en ren papperstiger eftersom sådana överträdelser i praktiken sällan blir utredda och åtalade. Som redovisats i denna rapport består ett stort antal kontakter med den skyddade i sådana händelser som kan betraktas som ringa överträdelser (se tabell 7). De skulle önska en tydligare definition av "ringa överträdelser" med inriktningen att en styrkt överträdelse aldrig ska betraktas som ringa. En åklagare ifrågasätter om bedömningen "ringa överträdelse" överhuvudtaget ska användas.

Som visats i samband med hur polis och åklagare reagerar vid överträdelser i föregående avsnitt, framhäver polisen att de inte alltid upplever det som meningsfullt att agera på ringa överträdelser. Man menar att lagens utformning och åklagare, i sin roll som förundersökningsledare, inte alltid ger skäl och direktiv för att agera så kraftfullt som polisen skulle vilja ha möjlighet att göra i dessa ärenden. Tydligare och snabbare reaktioner vid alla former av överträdelser framhävs som ett sätt att förebygga upprepade överträdelser. Detta betonas såväl av kvinnorna som intervjuades i Brå:s förra rapport som i enkätsvaren från frivilligorganisationer och länspolismästare i denna rapport. Vissa åklagare förklarar bristen på reaktioner vid inledande och lindrigare överträdelser med att de inte uppfattar det som meningsfullt att åtala den misstänkta personen, eftersom de menar att lagen, och därmed domstolarna, inte ger utrymme för detta.

ÖKAD SAMVERKAN MELLAN MYNDIGHETERNA

I såväl intervjuer med poliser som i enkätsvaren från frivilligorganisationerna framgår att samverkan mellan de olika aktörerna kan förbättras. På Brå:s fråga om det fanns någon myndighet eller organisation som polisen skulle vilja ha ett bättre samarbete med i frågor om besöksförbud nämns socialtjänsten och mansjourer.

Flertalet representanter för myndigheter och organisationer som intervjuats av Brå är överens om att de samverkansförsök som genomförts har resulterat i positiva erfarenheter. Man hänvisar i intervjuerna särskilt till familjevåldsenheten i Söderort (Stockholm), där specialutbildade poliser och åklagare arbetar tillsammans under samma tak. Ett annat exempel är Citypolisens familjevåldsgroup i Stockholm där socialtjänsten gått in med socialsekreterare (i ärenden där barn ingår).

Ett bra samarbete mellan polis och åklagare lyfts fram som centralt. De poliser och åklagare som Brå intervjuat som har ett upparbetat samarbete med varandra är mycket positiva. De menar bland annat att handläggningstiden för beslut om besöksförbud blir kortare och att andelen åtal och fällande domar ökar. Familjevåldsenheten i Söderort, som utmärker sig genom att ha ett tätt samarbete mellan polis och åklagare i ärenden om familje-

våld menar att en ökad samverkan mellan berörda myndigheter också är viktigt för att minska antalet överträdelse:

”Enhetens dröm är att ha två socialsekreterare på enheten som komplement. Det skulle fungera motivationshöjande för målsäganden att hon känner att någon bryr sig om henne. Socialtjänsten borde vara där utredningen sker och då kan polis och åklagare fokusera på det de ska. Precis som på Barncentra så borde alla professioner sitta under samma tak. Brottsoffret kommer in genom dörren och där finns allt samlat. Det vore en dröm ur brottsofferperspektiv och en självklarhet. Uppklaringsprocenten skulle öka, dessutom vinner alla parter tid på att sitta i samma lokaler.”⁵¹

I intervjuer med polisen har även kriminalvårdens roll i besöksförbudsärenden tagits upp. Såväl kriminalvårdens möjligheter att bidra med stöd till män som begått våldsbrott mot kvinnor som uppföljningen av besöksförbud som avser dömda personer har berörts.

SOCIALTJÄNSTENS ANSVAR

Både IFO-chefer, frivilligorganisationer och poliser uppfattar att socialtjänsten i dag är en outnyttjad resurs i besöksförbudsärenden. Man nämner bland annat att socialtjänsten skulle kunna spela en mer aktiv roll i uppföljningen av besöksförbudet. Att socialtjänsten får en mer aktiv roll är naturligt med hänsyn till att socialtjänstlagen sedan den 1 juli 2001 innehåller en föreskrift om att socialnämnden bör verka för att den som utsatts för brott och dennes anhöriga får stöd och hjälp. Här uppmärksammas också särskilt att kvinnor som är eller har varit utsatta för våld eller andra övergrepp i hemmet kan vara i behov av stöd och hjälp för att förändra sin situation.⁵² Därtill kommer att socialsekreterare till skillnad från poliser är utbildade för att möta människor på ett terapeutiskt plan och därför kan avlasta polisen i akuta skeden som vid ansökan om besöksförbud och anmälan av överträdelse.

Men för att de ska kunna fylla denna roll måste de få vetskap om att besöksförbud har utfärdats. I dag är åklagare (och domstolar) skyldiga att meddela socialtjänsten i de fall besöksförbudet inbegriper barn under 18 år och alla besöksförbud avseende gemensam bostad. Utifrån de intervjuer som Brå gjort med åklagare kan det emellertid ifrågasättas i vilken utsträckning socialtjänsten får denna information, eftersom det bland åklagare råder en viss oklarhet om vem som har informationsskyldigheten.⁵³

⁵¹ Statistik Åklagarmyndigheten 2005-01-25. Vad gäller samarbetet i Söderort kan nämnas att andelen lagföringar av grov kvinnofridskränkning var 57 procent under år 2004. Denna andel var avsevärt större än andra åklagarkammare i Stockholm. Det går dock inte säkert att säga i vad mån detta avspeglar att polisen i Söderort arbetar mer effektivt eller skillnader i vilka beteenden som olika åklagare definierar som grov kvinnofridskränkning.

⁵² SoL 5 kap. 11 §.

⁵³ Förordning (1988:691) om tillämpningen av lagen (1988:688) om besöksförbud.

En möjlighet som också tagits upp i intervjuerna är att polisen eller åklagaren även i andra fall frågar den utsatta personen om stöd från socialtjänsten önskas och att polis och åklagare erbjuder sig att förmedla den kontakten.

Socialtjänsten skulle även kunna spela en viktig roll när det gäller att minska antalet överträdelser av besöksförbud. Representanter för såväl socialtjänsten som Kriscentrum för män menar att män inte alltid förstår och accepterar sitt ansvar för det som lett fram till förbudet och att det kan behövas flera samtalsträffar innan detta sker. Detta har betydelse för deras förutsättningar att respektera besöksförbudet.

Referenser

- Barnombudsmannen (2004). *Upp till 18*. BR 2004:06.
- Barnombudsmannen (2005). *När tryggheten står på spel*. BR 2005:02.
- Brottsförebyggande rådet (1995). *Uppföljning av lagen om besöksförbud*. Stockholm: PM 1995-05-02.
- Brottsförebyggande rådet (2001). *Upprepad utsatthet för brott. En utgångspunkt för brottsförebyggande verksamhet*. Brå-rapport 2001:3. Stockholm: Brå. Fritzes.
- Brottsförebyggande rådet (2003). *Besöksförbud. En utvärdering av lagen och dess tillämpning*. Brå-rapport 2003:2. Stockholm: Brå. Fritzes.
- Datainspektionen. Dnr 283-2004.
- Justitiedepartementet (1987). *Besöksförbud*. Ds Ju 1987:13.
- Justitiedepartementet (2001). *Ytterligare åtgärder för att motverka våld i nära relationer*. Ds 2001:73.
- Justitiedepartementet (2004). *Barnen i brottets skugga*. Ds 2004:56.
- Justitieutskottet (1990). *Våldsbrott och brottsoffer*. 1989/90:JuU5.
- Justitieutskottet (2003). *Ytterligare åtgärder för att motverka våld i nära relationer*. 2002/03:17.
- Lindgren, M. *Brottsoffer i rättsprocessen*. 2004. Jure Förlag AB, Stockholm.
- Prop. 1987/88:137. *Regeringens proposition om besöksförbud. Ytterligare åtgärder för att motverka våld i nära relationer*.
- Prop. 2002/03:53. *Stärkt skydd för barn i utsatta situationer m.m.*
- Prop. 2002/03:70. *Regeringens proposition. Ytterligare åtgärder för att motverka våld i nära relationer*.
- Rikspolisstyrelsen (1999). *Polislagen med kommentarer*. DalaPrint Media. Borlänge.
- Rikspolisstyrelsen (2004). POL-428-438-5584/03.
- Rikspolisstyrelsen (2005). *Polisiära hot- och riskbedömningar. Rikspolisstyrelsens riktlinjer och rutiner vid ärenden om våld i nära relationer samt i ärenden om besöksförbud*. RPS-rapport (2005:1).

Bilagor

Bilaga 1. Metod

Resultaten i rapporten baseras dels på intervjuer med representanter för polisen, åklagarkamrarna, socialtjänsten och frivilligorganisationer och dels på frågeformulär ställda till landets 21 polismyndigheter och berörda frivilligorganisationer och andra stödjande verksamheter. I rapporten redovisas också statistik från Brå, Åklagarmyndigheten, Rikspolisstyrelsen och Domstolsverket.

Telefonintervjuerna med polis, åklagare och socialtjänst varade i ungefär en timme. Svaren från samtliga telefonintervjuer sammanställdes och analyserades av två personer oberoende av varandra dels fråga för fråga och dels inom sina respektive temaområden för att leta efter mönster och teman. Samtliga citat är återgivna ordagrant om inte annat anges i texten.

POLISEN

FRÅGEFORMULÄR

Under hösten 2004 skickades ett frågeformulär till landets länspolismästare. Formuläret innehöll 14 frågor och syftet var att ta del av de erfarenheter som fanns inom polisen gällande de nya reglerna avseende särskilt utvidgat besöksförbud och besöksförbud i gemensam bostad. Formuläret besvarades av 19 myndigheter. Om myndigheten hade skriftliga rutiner för tillämpningen av lagen om besöksförbud ombads de sända in rutinerna till Brå.

POLISENS SKRIFTLIGA RUTINER

Brå:s förfrågan till länspolismyndigheterna om deras skriftliga rutiner för hantering av besöksförbud resulterade i att 14 av landets 21 polismyndigheter skickade de önskade dokumenten till Brå inför den utsatta tidpunkten den 26 november 2004. Ytterligare två myndigheter (Halland och Värmland) svarade i enkäten att man hade skriftliga rutiner för besöksförbudsärenden, men skickade inte in dessa till Brå inom utsatt tid. Stockholm, Dalarna och Norrbotten anger i enkäten att man inte har skriftliga rutiner (Stockholms polismyndighet svarar nej på Brå:s fråga, men anger samtidigt att det eventuellt kan finnas lokala rutiner). En (Västerbotten) av de två myndigheter som inte besvarade enkäten meddelar i uppföljningen att man saknar skriftliga rutiner, medan den andra (Östergötland) uppgett att man har skriftliga rutiner och har därefter skickat dessa till Brå.

Alla rutiner som inkom inom utsatt tid sammanställdes i tabellform för jämförelser. Dessa sammanställningar kan ses i bilaga 2 och 3. Den ena sammanställningen utgår från RPS:s rekommendationer för hot- och riskbedömning samt besöksförbud. Den andra utgör ett komplement sammanställt av Brå och utgår från RPS:s rekommendationer. Tillägg har gjorts (se bilaga 3) i första hand med avseende på rutiner för de nya reglerna, kontakten med barn och övriga skyddsåtgärder. Eftersom dokumenten inte är

standardiserade och är riktade till polispersonal har Brå i vissa fall tvingats att göra avvägningar i bedömningarna av de skriftliga rutinernas innehåll.

Sammanställningen av polismyndigheternas skriftliga rutiner i tabell 4 har gjorts på följande sätt. Täckningsgraden har beräknats genom att dividera antalet skriftliga rutiner inom varje arbetsområde med det antal rutiner på området som hade funnits om samtliga 14 dokument hade innehållit rutiner för samtliga åtgärder inom arbetsområdet. Beräkningen kan exemplifieras på följande sätt. Antalet skriftliga rutiner på arbetsområdet *Dokumentation av beslut* är sammanlagt $8+10=18$ stycken (arbetsområdet innehåller två olika åtgärder). Hade samtliga inskickade dokument innehållit skriftliga rutiner för dessa åtgärder hade det inneburit $14+14=28$ rutiner. Täckningsgraden är därför 64 procent.

INTERVJUER

För att få ytterligare information om hur polisen arbetar med och ser på de nya typerna av besöksförbud genomfördes sex telefonintervjuer under våren 2005 med utredare inom polisen. De sex myndigheterna valdes ut genom ett strategiskt urvalsförfarande där de tre som fått högst värden och de tre som fått lägst värden i sammanställningarna baserad på de skriftliga rutinerna (se bilaga 2 och 3) kontaktades. Ett ytterligare urvalskrav var att intervjupersonen skulle arbeta som utredare och ha handlagt ärenden om besöksförbud. Intervjuguiden som användes innehöll 34 frågor uppdelade på olika teman: lagen (de nya reglerna), kvinnorna, männen, barnen, polisen (uppföljning, hot och riskbedömning, överträdelser, övrigt skydd till den utsatta), åklagarnas arbete med besöksförbud och socialtjänstens arbete i samband med besöksförbudsfrågor.

ANMÄLNINGAR OM ÖVERTRÄDELSER

De anmälningar om överträdelser som redovisas i tabellerna 7, 8 och 9 utgör ett urval av anmälningar från åtta strategiskt utvalda polismyndigheter. Dessa myndigheter ombads skicka de 50 senaste polisanmälningarna som innehöll överträdelse av besöksförbud i brottsrubriceringen till Brå. Anmälningarna som inkom till Brå sträcker sig över perioden december 2003 till mars 2005. Att endast 376 anmälningar redovisas av totalt 400 inkomna anmälningar beror på att resterande 24 anmälningar antingen inte innehöll brottskoden för överträdelse eller att det tydligt i fritexten framgick att den rapporterade händelsen inte är en överträdelse av besöksförbud.

Exempel på sådana händelser är:

Ex 1: den som har besöksförbud har frågat dagispersonal var sonen befinner sig (sonen är inte inkluderad i besöksförbudet).

Ex 2: den som har besöksförbud har kontaktat den skyddade personens mor för att få kontakt med sin styvson (varken den skyddades mor eller styvsonen inkluderas i besöksförbudet).

Ex 3: den som har besöksförbud har skickat sms till den skyddade personens son (som inte omfattas av besöksförbud) och frågat efter numret till

den skyddade personens mor (den skyddade personens mor inkluderas inte heller av besöksförbudet).

TYPER AV ÖVERTRÄDELSER UTIFRÅN ANMÄLAN

Efter en manuell genomgång av samtliga anmälningar har de händelser som avses kategoriserats enligt följande.

Fysiska överträdelser

- ✓ Fysisk överträdelse i hemmet

Kontakt har tagits.

Ex 1: Misstänkt står utanför dörren och skriker, målsäganden öppnar inte.

Ex 2: Misstänkt står utanför dörren och uppehåller sig i direkt närhet till bostaden.

- ✓ Fysisk överträdelse på annan plats

Fysisk närvaro där kontakt med skyddad person tagits.

Ex 1: Misstänkt har tagit kontakt på arbetsplatsen.

Ex 2: Misstänkt har väntat i sin bil utanför målsägandens hem och följt efter henne när hon tog taxi till sin vän. Misstänkt försökte få målsäganden att gå ut ur taxin.

Ex 3: I affären

Ex 4: På krogen, kontakt tas.

- ✓ Fysisk överträdelse utan kontakt

Fysisk närvaro där kontakt ej tagits med den skyddade personen.

Ex 1: Misstänkt har kört på vägen utanför huset.

Ex 2: Misstänkt dyker upp i mataffären.

Ex 3: Misstänkt kör sin bil bakom målsägandens.

Ex 4: Målsäganden och misstänkt träffades på torget. Misstänkt gjorde utfall mot målsäganden och bad henne lämna platsen. Ingen fysisk kontakt förekom.

Ex 5: Misstänkt dyker upp vid sidan av vägen och blockerar körbanan.

Ex 6: Misstänkt har visat sig utanför bostaden, inte i direkt anslutning. Ingen kontakt.

Ex 7: Misstänkt är uppe på vinden eller taket till målsägandens hus/lägenhet.

Överträdelser per telefon/sms

- ✓ Telefonsamtal

Om misstänkt ringer och målsäganden svarar.

- ✓ Påringning

Om misstänkt ringer den skyddade utan att påringningen besvarats eller besvarats av annan än den skyddade.

Ex 1: Telefonsamtal som registrerats av nummerpresentatör eller om någon annan i hushållet svarat som inte skyddas av besöksförbudet.

Ex 2: Telefonsamtal till arbetet som en kollega mottagit.

Ex 3: Vid påringning från okänt nummer som skett i anslutning till telefonsamtal med den skyddade och då den skyddade uppfattat att det är den misstänkte som ringt.

✓ Telefonmeddelande

Telefonmeddelanden har lämnats på den skyddade personens telefonsvarare.

Ex 1: Misstänkt har lämnat meddelanden på den skyddades telefonsvarare där han har hotat henne.

✓ Ospecificerad telefonkontakt

Om den skyddade anmäler att den misstänkte har tagit kontakt per telefon utan att närmare precisera om den skyddade har talat med den som förbudet avser eller bara fått ett meddelande på telefonsvararen.

Ex 1: Misstänkt har "ringt den skyddade vid ett flertal tillfällen".

Ex 2: Misstänkt har "ringt hem till målsäganden" ett flertal gånger under de senaste två veckorna och har i samband med dessa telefonsamtal uttalat hot.

✓ Sms

Kontakt har tagits med den skyddade via sms-meddelanden.

Brev

✓ Brev, post och andra skrivna meddelanden i postfack

Ex 1: Lappar i brevlådan

Ex 2: Brev

Ex 3: Vykort

Okänt

Det framgår inte av fritexten hur överträdelsen har skett.

ANDEL DÄR UTRYCKNING SKETT EFTER ÖVERTRÄDELSE

För att kunna se om det har skett någon förändring i hur ofta polisen rycker ut på överträdelser av besöksförbud gjordes en replikering av motsvarande tabell från Brå:s förra utvärdering av besöksförbud.⁵⁴ Urvalet som utgör grunden för tabell 9 bestod av de anmälningar om besöksförbud som begärts in från de åtta polismyndigheterna (se ovan). Endast de 124 anmälningar som avsåg fysiska överträdelser av besöksförbud och där inga ytterligare brott ingick i brottrubriceringen studerades. Nio av dessa anmälningar saknar anmälnings- eller brottstid och har därför exkluderats.

⁵⁴ Brå-rapport (2003:2), s.35.

ÅKLAGARE

För att få åklagarnas perspektiv på de nya reglerna om besöksförbud genomfördes telefonintervjuer med tolv åklagare under hösten 2004 och våren 2005. Även här var det första urvalsförfarandet strategiskt. Endast de åklagarkammare som från september 2003, då de nya reglerna trädde i kraft, till november 2004 hade beslutat i ärenden om antingen särskilt utvidgat besöksförbud eller besöksförbud i gemensam bostad ingick i urvalet. Detta kompletterades sedan med ett geografiskt urval efter beslut i samråd med Brå:s kontaktperson på Åklagarmyndigheten där såväl de tre storstadsregionerna som mindre städer och orter finns representerade. Den intervjuguide som användes vid telefonintervjuerna bestod av 27 frågor och behandlade följande teman: lagstiftningen, hot och riskbedömning, uppföljning och överträdelse samt en del som handlade om barnen.

Intervjuerna tog i regel en timme att genomföra.

FRIVILLIGORGANISATIONER

INTERVJUER MED REPRESENTANTER

Förutom rättsväsendets myndigheter och socialtjänsten spelar frivilligorganisationer ofta en viktig roll för människor som berörs av besöksförbud. För att ta del av de samlade erfarenheterna och kunskaperna som frivilligorganisationer besitter genomfördes därför sonderande intervjuer med centrala representanter för Brottsofferjourenas Riksförbund (BOJ), Sveriges Kvinnojourenas Riksförbund (SKR), Riksorganisationen för Kvinno- och Tjejjouer i Sverige (ROKS), Barnens rätt i samhället (BRIS), Rädda Barnen, Sveriges Mansjourenas Riksförbund och Kriscentrum för män. Intervjuerna följde alla samma upplägg där intervjupersonerna relativt fritt fick beskriva de erfarenheter som fanns av arbete med personer som påverkas av besöksförbud, de brister som de uppfattade fanns med de nya reglerna och möjliga förbättringsåtgärder. Utifrån dessa intervjuer sammanställdes sedan ett frågeformulär som skickades till de olika jourerna och verksamheterna.

Intervjuerna med de centrala representanterna tog ungefär två timmar vardera att genomföra.

FRÅGEFORMULÄR

Frågeformulär skickades ut till samtliga brottsofferjourer knutna till BOJ, alla kvinnojourer knutna till SKR, ROKS och alla verksamheter och jourer knutna till Kriscentrum för män och Sveriges Mansjourenas Riksförbund. Totalt inkom svar från 89 jourer och verksamheter (se tabell 1). Av dessa var elva stycken (av 33) från SKR, 30 (av 126) från ROKS, 45 (av 109) från BOJ och tre (av 8) från Kriscentrum för män. Frågeformuläret var utformat med slutna svarsalternativ men med möjlighet att utveckla svaren i en textruta. Formuläret innehöll åtta frågor som berörde områdena: lagen (de nya reglerna), kvinnorna, barnen, samarbetet med och förtroendet för socialtjänst, polis och åklagare. Syftet med formuläret var att få en uppfattning om vilka erfarenheter frivilligorganisationer har av tillämpningen av de nya reglerna.

I den statistiska redovisningen av frivilligorganisationernas svar har de tre svaren från Kriscentrum för män inte medräknats. Detta eftersom verksamheterna, enligt de intervjuade, inte utgör frivilligorganisationer i egentlig mening då de inte har karaktären av ideell verksamhet.

MYNDIGHETER

Intervjuer har under hösten 2004 och våren 2005 även genomförts med representanter för Åklagarmyndigheten, Rikspolisstyrelsen och Socialstyrelsen. Syftet med intervjuerna med Åklagarmyndigheten och Rikspolisstyrelsen var att få vägledning i det konkreta juridiska och polisiära arbetet samt få synpunkter på urvalsförfarandet i samband med de intervjuer som Brå sedan genomförde. Intervjun med Socialstyrelsen syftade till att få en inblick i socialtjänstens arbete med personer som påverkas av besöksförbud. Ett annat syfte var att få synpunkter på det urval som Brå gjort för de intervjuer som sedan genomfördes med representanter för socialtjänsten. Kontaktpersonerna på Åklagarmyndigheten och Rikspolisstyrelsen har även bidragit med en faktagranskning av delrapportens manus.

Intervjuerna tog i regel två timmar att genomföra.

STATISTIK

ANTAL BESÖKSFÖRBUD

I tabell 2 sammanställs uppgifter om tillämpningen av besöksförbudslagen. Uppgifterna kommer huvudsakligen från Åklagarmyndigheten, men har kompletterats. Kompletteringarna avser de nya reglernas tillämpning samt prövningar av beslut om besöksförbud i domstol. Uppgifter kring antalet särskilt utvidgade besöksförbud och besöksförbud i gemensam bostad har inhämtats från Rikspolisstyrelsen eftersom Åklagarmyndigheten inte haft möjlighet att registrera dessa beslut. RPS i Kiruna har manuellt antalsräknat de olika typerna av besöksförbud för att rätt uppgifter ska föras in i Belastningsregistret. Uppgifter om antalet beslut om besöksförbud som prövats i domstol har inhämtats från Domstolsverket. Övriga uppgifter som Åklagarmyndigheten överlämnat till Brå angående besöksförbud som hanterats i domstol har sammanställts åt Åklagarmyndigheten.

BROTTSMISSTANKAR I SAMBAND MED BESLUT OM BESÖKSFÖRBUD I GEMENSAM BOSTAD

Urvalet till tabell 3 har tagits fram med hjälp av Åklagarmyndigheten och sträcker sig fram till den 8 december 2004. Det äldsta ärendet påbörjades år 2002. Bedömningar av vilka brottsmisstankar som varit relevanta för beslut om besöksförbud i gemensam bostad har gjorts i samråd med Åklagarmyndigheten. Bedömningar har gjorts i två avseenden. För det första, vilka brottsmisstankar som med avseende på tid kan ha haft betydelse för beslutet. För det andra, vilka typer av brott som kan ha haft betydelse för beslutet. Exempel på brott som inte bedömts vara av betydelse är trafikbrott och bedrägerier.

Brottsmisstankar saknades i ett ärende där beslut om besöksförbud i gemensam bostad ingick. Detta visade sig vid en närmare granskning bero

på att tidigare ärenden där brottsmisstankar ingått hade avslutats. Beslutet om besöksförbud i gemensam bostad ingick därför i ett nytt ärende. Av samma skäl kan det antas att antalet tidigare brottsmisstankar är fler än de som framgår av det underlag som tabellen redogör.

ANMÄLNINGAR OCH ÖVERTRÄDELSER PER PERSON

Misstanke om brott registreras i Brå:s databas först när det slutredovisats (antingen lagts ned eller förts vidare). Definitionen av en person som misstänkt innebär att en person efter avslutad utredning ska kvarstå som skäligen misstänkt. I uttaget av anmälda överträdelser per person under 2004 (se tabellerna 5 och 6) ingår de misstankar som slutredovisats fram till och med den 6 april 2005.

Åklagarmyndighetens statistikregister över beslut på ansökningar om besöksförbud innehåller inga personuppgifter om den som skyddas av besöksförbudet och Brå:s statistikregister över personer misstänkta för brott innehåller inga personuppgifter om målsäganden. Det är skälet till att denna rapport inte kan uttala sig om i vilken utsträckning som personer misstänkta för överträdelser har överträtt flera olika besöksförbud under år 2004 och i vilken utsträckning som brott riktar sig mot skyddade personer. Detta är också skälet till att andelen besöksförbud som respekteras respektive överträds måste uppskattas.

BROTTSRUBRICERINGENS PÅVERKAN

Tabell 8 baseras på 376 inhämtade polisanmälningar (se ovan) där brottsrubriceringen ”överträdelse av besöksförbud” ingår. Det kan finnas anledning att anta att brottsrubriceringen av andra brott som kan ingå i anmälan, utöver själva överträdelsen av besöksförbudet, i vissa fall ändras i ett senare skede av åklagare eller av tingsrätt. Till exempel skulle en händelse som polisen rubricerar som flera fall av olaga hot och misshandel av åklagare kunna rubriceras som grov kvinnofridskränkning under förutsättning att de är riktade mot en och samma kvinna.

Bilaga 2. Polisens rutiner, del 1.

RPS riktlinjer

<u>Rutinområden för besöksförbudsärenden</u>	Blekinge	Gotland	Gävleborg	Jämtland	Jönköping	Kalmar	Kronoberg	Skåne	Södermanland	Uppsala	Västernorrland	Västmanland	Västra götaland	Örebro	Summa	Antal svar
Åtgärder i samband med ansökan																
Operativa åtgärder på plats								4					3		3	1
Inledande, administrativa åtgärder	4	3	4	4	4	4	4	4	3	4	4	4	4	4	16	4
Kontakter med åklagare	2	2	4	4	3	3	4	4	3	4	3	3	4	2	12	4
Meddelande av åklagare av kompletterande uppgifter		3		4	3	3	4	2	3			3	3	4	10	3
Använda en blanketterutin i samråd med lokala åklagare					2			1							0	0
Kontakter med myndigheter och organisationer																
Kontakter med domstol										3	1			1	2	2
Kontakter med socialtjänsten		3			3		4	3			1	3	2		6	3
Kontakter med frivilligorganisationer								1				3	1	4	8	3
Hot- och riskbedömning																
Strukturerad hot- och riskbedömning (HRB)								4				4			4	1
Sprida HRB el. HB till berörd polispersonal							1	2		2		1	3	4	8	3
Uppdatera HRB el. HB							2	2		2		2	4	2	8	3
Kontakter med den skyddade personen																
Kontaktperson åt den skyddade personen	4									2			4	4	8	2
Skriftlig information om besöksförbudets innebörd					4										0	0
Muntlig information om besöksförbudets innebörd					4										4	1
Skriftlig information om polisens rutiner															0	0
Muntlig information om polisens rutiner															4	1
Skriftlig information om hjälp och stöd															4	1
Muntlig information om hjälp och stöd												3			4	2
Uppföljning																
Uppföljning i nära anslutning till ansökan el beviljande	2		4	4			2	4	3	4		2	2	4	8	3
Manuell registrering av händelser				2			2	1		2			4	4	8	2
Elektronisk registrering av händelser							2	3		3		2	4	4	10	3
Sammanträffa med personer som anmäler överträdelse	2														0	0
Handläggningsrutiner för överträdelse	1		4	3						3		3			3	1
Summa	15	11	16	21	23	10	25	35	12	29	9	33	38	53		
Datum	2002-01-09	Framgår ej	2004-02-27	2002-07-08	2001-12-14	Framgår ej	2002-02-01	Hösten 2004	Framgår ej	2001-09-17	2002-11-11	2000-12-18	2001-02-01	2004-01-28		
Typ av dokument	Tjänsteföreskrift	Handlingsplan	Föreskrifter m.m.	Tjänsteföreskrift (lokal)	Studiedag Polis-Åklagare	Blankett för ansökan	Flödesschema	Handlingsplan	Framgår ej	Tjänsteföreskrift	Tjänsteföreskrift	Handlingsrutiner (tillf.)	Handlingsplan	Tjänsteföreskrift m.m.		

1 = Omnämnde

2 = Angivande av ansvarig

3 = Angivande av preciserat förfarande

4 = Angivande av ansvarig och preciserat förfarande

Bilaga 3. Polisens rutiner, del 2.

BRÅ:s komplettering av RPS riktlinjer

Rutinområden för besöksförbudsärenden	Blekinge	Gotland	Gävleborg	Jämtland	Jönköping	Kalmar	Kronoberg	Skåne	Södermanland	Uppsala	Västernorrland	Västmanland	Västra götaland	Örebro	Summa	Antal svar
Hot- och riskbedömning																
Någon form av hotbilda-bedömning (HB)		1		1	3	3	2		1	2	3		2	2	5	2
Stödfrågor i samband med HRB eller HB					3	3		3				3			3	1
Spri-dande av HRB eller HB till åklagare					3	3	2	2				3			3	1
Samarbete med KUT-enhet i samband med HRB el. HB			1				1			4		4			4	1
Kontakter med den skyddade personen																
Brotts-offersamordnare i samband med besöksförbud	4	1	4				3			4			2	4	2	1
Muntlig el skriftlig information om besöksförbudet	3	3	3	3						4			4		4	1
Muntlig el skriftlig information om polisens rutiner		3											4		4	1
Muntlig el skriftlig information om hjälp och stöd		3						4			1		4		5	2
Dokumentation av beslut																
Lägga in beslut av besöksförbud i STORM, ASP el dvl.				4		1	2	4	3	2			4	2	4	1
Placering av beslut om besöksförbud i pärm eller korg	3		3	4			2		3	4	3	2	2	4	7	3
Hänvisningar till den skärpta lagen och barn																
Barn		3			3	1		4	1			3	1	3	4	2
De nya reglerna		1		4				4							0	0
Rutiner för kringliggande skyddsåtgärder																
Trygghetspaket	4	2		3						3	4	1	4	4	9	3
Skyddstelefon										4	4		1	1	5	2
Trygghetslarm			4	3						4		1	1		2	2
Spårmarkering och/eller kvarskrivning										1	4		1	1	5	2
Tillsyn	2		2	4						4			2		2	1
Livvaktsskydd										3	4		1	3	5	2
Summa	16	17	17	26	12	11	12	21	8	39	23	17	33	24		
Datum	2002-01-09	Framgår ej	2004-02-27	2002-07-08	2001-12-14	Framgår ej	2002-02-01	Hösten 2004	Framgår ej	2001-09-17	2002-11-11	2000-12-18	2001-02-01	2004-01-28		
Typ av dokument	Tjänsteforeskrift	Handlingsplan	Föreskrifter m.m.	Tjänsteforeskrift (lokal)	Studiedag Polis-Åklagare	Blankett för ansökan	Flödesschema	Handlingsplan	Framgår ej	Tjänsteforeskrift	Tjänsteforeskrift	Handlingsrutiner (tillf.)	Handlingsplan	Tjänsteforeskrift m.m.		

1 = Omnämnde

2 = Angivande av ansvarig

3 = Angivande av preciserat förfarande

4 = Angivande av ansvarig och preciserat förfarande